

Le référendum au sein des états plurinationaux quelques éléments de réflexion autour de la pratique référendaire britannique

Sofia Vandebosch

Citer ce document / Cite this document :

Vandebosch Sofia. Le référendum au sein des états plurinationaux quelques éléments de réflexion autour de la pratique référendaire britannique. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 32-2016, 2017. Migrations internationales et justice constitutionnelle - Référendums et justice constitutionnelle. pp. 674-678;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2017.2549>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2017_num_32_2016_2549

Fichier pdf généré le 05/07/2018

LE RÉFÉRENDUM AU SEIN DES ÉTATS PLURINATIONAUX QUELQUES ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION AUTOUR DE LA PRATIQUE RÉFÉRENDAIRE BRITANNIQUE

Sofia VANDENBOSCH, Assistante, Service de Droit public et constitutionnel et des Droits de l'Homme, Service de Droit européen de la concurrence, Université de Liège

L'époque actuelle se caractérise par un recours croissant à la pratique référendaire²¹. Celle-ci s'est notamment développée au sein de nombreux États européens, en relation avec l'intégration européenne²².

La présente contribution s'attache à déterminer l'impact des différents référendums organisés au Royaume-Uni sur l'architecture institutionnelle et politique de cet État. Jusqu'à présent les référendums y ont principalement porté sur deux problématiques : la construction européenne, d'une part, et la répartition territoriale des pouvoirs, d'autre part (I). Certaines de ces consultations populaires ont entraîné des conséquences politiques majeures et appellent, en conséquence, une régularisation accrue, respectueuse des équilibres institutionnels britanniques (II).

I.- LE RÉFÉRENDUM : ANATHÈME AU PRINCIPE DE LA SOUVERAINETÉ PARLEMENTAIRE ?

En droit britannique, le corps électoral ne dispose pas de prérogatives législatives de principe car cela constituerait une entorse au concept de *Parliamentary sovereignty*, pivot de l'architecture institutionnelle du pays depuis le XVII^e siècle²³. Toutefois, dans la mesure où le Parlement est souverain et la Constitution britannique matérialisée dans des *acts of Parliament*, les deux chambres peuvent consacrer l'institution référendaire à la majorité ordinaire²⁴.

Cette simplicité procédurale n'a pas généralisé pour autant le recours au référendum. Ainsi, la première loi organisant une consultation populaire à l'échelle nationale n'a été adoptée qu'en 1975. Elle portait sur l'opportunité de la participation du Royaume-Uni à la construction européenne²⁵. Face à l'impopularité manifeste de celle-ci dans l'opinion publique, le parti travailliste, alors au pouvoir, convainc le législateur britannique de dépasser sa réticence multiséculaire à l'endroit de la pratique référendaire²⁶. Cette réticence avait justifié que l'adhésion du

21 M. WESTLAKE, « The inevitability of gradualness: the longer-term origins of the 23 June 2016 'Brexit' referendum », *Bruges Political Research Papers*, 56/2017, p. 36.

22 Entre 1997 et 2016, 28 référendums se sont tenus au sein de l'Union européenne sur une question relative à l'intégration européenne, voy. *idem*, p. 26.

23 A.V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 8^e éd., 1915, Londres, Macmillan, p. 17.

24 A.V. DICEY, « Ought the Referendum to be Introduced into England ? », *The Contemporary Review*, avril 1890, pp. 497-500. À cela s'ajoute que la Constitution britannique appartient à l'école de la *continuing sovereignty*, ce qui autorise le Parlement à modifier l'intégralité des dispositions existantes, dans le sens qu'il souhaite, A.V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, *op. cit.*, pp. 21-22.

25 Un premier référendum à portée régionale venait de se tenir, le 8 mars 1973, en Irlande du Nord afin de déterminer si la population souhaitait continuer à faire partie intégrante du Royaume-Uni (*border pool*).

26 V. BOGDANOR, « Grande-Bretagne », in F. DELPÉRIÉ (sous dir.), *Référendums*, éditions du CRISP, Bruxelles, 1985, p. 209.

Royaume-Uni aux Communautés européennes ait lieu sans que la population soit consultée²⁷.

Le référendum du 5 juin 1975, dont l'issue fût finalement favorable à l'intégration européenne²⁸, ne s'est toutefois pas déroulé sans difficultés sur le plan des principes constitutionnels. En effet, hormis le *Referendum Act 1975*, adopté en vue d'organiser ce premier référendum, aucun corpus normatif n'envisageait le vote référendaire en tant qu'instrument électoral britannique ni ne l'encadrait en termes généraux²⁹.

Par la suite, l'instrument référendaire fut principalement mobilisé à l'égard des aspirations souverainistes des différentes nations constituantes. Ces référendums, dits de « dévolution », quoiqu'organisés à l'échelle régionale, ont eu des conséquences majeures pour l'organisation territoriale du pays³⁰ : à leur suite, l'autonomie des trois minorités nationales s'est accrue, au point qu'elles disposent désormais chacune d'une assemblée parlementaire démocratiquement élue.

Ainsi, suite à un vote favorable lors du référendum régional du 11 septembre 1977, le *Scottish Act 1978* a conféré une série de compétences au gouvernement écossais nouvellement mis en place parmi lesquelles l'éducation, l'économie, l'organisation des cours et tribunaux ou encore l'agriculture. De même, suite à la ratification par le peuple nord-irlandais de l'accord du Vendredi Saint, le 22 mai 1998, le *Noatthern Island Act 1998* a organisé la dévolution des pouvoirs en Irlande du Nord, en dotant celle-ci d'une assemblée directement élue³¹. Enfin, à l'issue du scrutin référendaire du 18 septembre 1998, le *Government of Wales Act 1998* a pourvu le Pays de Galles d'une assemblée aux compétences plus restreintes que ses homologues écossaise et irlandaise.

L'adoption du *Political parties, Elections and Referendums Act of 2000* a finalement établi un cadre général pour l'organisation du vote référendaire, à portée nationale, régionale ou locale, en droit britannique. À cette époque, la volonté politique de soumettre les questions institutionnelles fondamentales au vote référendaire s'était largement généralisée, en particulier autour de la question de la participation britannique au projet européen : outre l'émergence de partis pro référendum tels que *the Anti-federalist League*, *the Referendum Party* ou *UKIP*, les trois partis traditionnels³² ont systématiquement inscrit l'organisation de référendums dans leur programme politique dès 1997³³.

27 Voy le *European Communities Act 1972*. Un référendum a, par contre, été organisé au sein des trois autres États candidats à l'adhésion, à savoir l'Irlande, le Danemark et la Norvège. La population de ce dernier État s'étant opposé à l'adhésion, la Norvège n'a finalement pas participé au projet européen. Même en France, un référendum a pris place, le 23 avril 1972, sur le principe de l'élargissement des Communautés européennes aux pays candidats, voy. M. WESTLAKE, *op. cit.*, pp. 6-7. Routledge, Oxford, p. 37.

28 67,23 % des votants se sont prononcés en faveur du maintien du Royaume-Uni au sein des Communautés européennes contre 32, 77 % des électeurs qui soutenaient le retrait du projet européen. A. HENDERSON, C. JEFFERY, R. LIN-EIRA, R. SCULLY, D. WINCOTT et R. WYN JONES, « England, Englishness and Brexit », *The Political Quarterly*, 2016, 87/2, pp. 190-192.

29 M. WESTLAKE, *op. cit.*, p. 33.

30 À l'exception des référendums du 1^{er} mars 1979 organisés en Écosse et au Pays de Galles, car la condition fixée par le Parlement qui exigeait un taux de participation de 40 % de l'électorat au minimum n'était pas remplie.

31 Sur ces différents référendums, voy. P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom A contextual Analysis*, 2^e éd., Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2012, pp. 246-260.

32 C'est-à-dire le Parti des travailleurs, le Parti conservateur et les Libéraux démocrates.

33 M. WESTLAKE, *op. cit.*, pp. 21 à 23.

Trois référendums ont été organisés par la suite : le référendum à portée nationale sur le mode de scrutin s'est tenu le 5 mai 2011 et a vu le maintien du scrutin uninominal à un tour approuvé à une majorité de 68 % des votes³⁴ ; le référendum sur l'indépendance écossaise s'est tenu le 18 septembre 2014 et a confirmé la volonté écossaise de rester au sein de l'*Union Jack* à concurrence de 55,30 % des suffrages³⁵ ; enfin, le référendum sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union, organisé le 26 juin 2016, a cristallisé la volonté britannique de se retirer du projet européen, à concurrence de 51,9 % des suffrages émis.

Certes, en droit, le poids à accorder au référendum est sans équivoque : les résultats du scrutin n'ont pas d'effets juridiques contraignants sur le Parlement, qui demeure l'unique source de souveraineté britannique. La *Queen's Bench Division* le confirme dans un arrêt *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the EU* rendu le 3 novembre 2016, à propos de la question de savoir qui du gouvernement ou du Parlement était compétent pour notifier le retrait de l'Union du Royaume-Uni aux institutions européennes en vertu de l'article 50 du TUE³⁶. Il convient cependant de distinguer, sur ce point, les faits du droit. Selon les mots de Paul Hymans, « il est des conseils qui sont des ordres et, du moment où l'on donne la parole à la nation, la nation parle en souverain »³⁷. C'est pourquoi la volonté populaire britannique, exprimée à travers une votation référendaire, n'a jamais été remise en cause par le Parlement.

II.- Les conséquences de la pratique référendaire : de la décentralisation à la sortie de l'Union, au risque d'un démantèlement du Royaume-Uni ?

Ce rapide aperçu de l'évolution de la pratique référendaire au Royaume-Uni nous permet d'aborder une réflexion générale relative au recours à cet instrument démocratique dans un État où d'importantes minorités – qu'elles soient nationales, religieuses ou linguistiques – côtoient la majorité.

Dans le cas britannique, l'organisation de référendums a constitué un changement constitutionnel majeur, qui puise principalement sa source dans la défiance de l'opinion publique face à la construction européenne et qui a également été mobilisé, à l'échelle régionale, afin d'octroyer davantage de prérogatives aux nations constituantes minoritaires. Ainsi, au fur et à mesure des votations populaires régionales sur la dévolution, le Royaume-Uni a connu un profond réaménagement de son organisation territoriale, de sorte que son architecture institutionnelle protège désormais les minorités nationales grâce à la création de différents parlements régionaux et aux transferts de compétences qui l'ont accompagnée.

Cette décentralisation importante permet d'expliquer, à tout le moins dans une certaine mesure, les divergences régionales vis-à-vis de l'Union : les trois minorités nationales ont utilisé l'autonomie législative dont elles disposaient pour traduire les préférences de leurs populations respectives, en ce compris sur la question de la participation britannique à la construction européenne. À cet égard,

34 M. QVORTRUP, « Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom », *The Political Quarterly*, 2012/1, pp. 108-116.

35 P. LELAND, « The Scottish referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament », *Istituzioni del federalismo*, n° 4/2014, pp. 857- 884.

36 *Queen's Bench Division, R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the EU* (2016), EWHC 2768 (Admin), points 105-108.

37 *Ann. Parl.*, Chambre (belge), séance du 31 mai 1921, p. 1399.

les rapports entre l'Union européenne, d'une part, l'Irlande du Nord, l'Écosse, le Pays de Galle et l'Angleterre, d'autre part, varient sensiblement de sorte que la perception de l'Union européenne diffère également entre les différentes entités³⁸. Les résultats du référendum du 26 juin 2016 traduisent par ailleurs ce constat puisque tant en Écosse qu'en Irlande du Nord, la population s'est largement prononcée en faveur d'un maintien dans l'Union, à l'inverse de l'Angleterre et du Pays de Galles³⁹. Le poids de l'Angleterre, en termes démographiques, absorbe toutefois, dans une large mesure, les résultats écossais et irlandais.

En effet, l'institution référendaire valorise la dimension majoritaire de la démocratie, au détriment des équilibres institutionnels qui visent à protéger les minorités nationales : La décision de la majorité l'emporte quelle que soit la pondération géographique des votes⁴⁰. Or, lorsque l'enjeu de la question soumise à la sagacité de la population est aussi crucial que la participation au projet européen⁴¹, le fait que d'importantes minorités se soient distancées de la majorité de manière homogène s'avère problématique en ce qu'elle renforce les dynamiques centrifuges qui peuvent traverser un État.

La demande faite au Parlement et au gouvernement britanniques par la Première ministre d'Écosse, Nicola Sturgeon, d'autoriser l'organisation d'un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse deux jours à peine après la notification, le 29 mars 2017, de la décision de retrait du Royaume-Uni au titre de l'article 50 TUE confirme cet effet de la pratique référendaire. Un consensus existait quant au fait que la décision de rejet de l'indépendance écossaise exprimé lors du référendum du 18 septembre 2014 aurait pour principale conséquence d'écarter la question de l'agenda politique pour de nombreuses années⁴². Toutefois, le changement de circonstances majeur que constitue le vote en faveur du Brexit justifie désormais, aux yeux du gouvernement écossais, la tenue d'un nouveau référendum de détermination nationale.

Il nous semble toutefois que les risques de polarisation ainsi mis en exergue pourraient être évités si le corpus législatif qui organise la pratique référendaire prenait en considération l'existence de minorités nationales. Le nœud gordien semble donc résider dans l'absence de conceptualisation des interactions entre, d'une part, l'institution référendaire et, d'autre part, le système constitutionnel dans lequel elle s'insère. Celui-ci consacre tant le principe de la démocratie représentative – où les représentants de la Nation sont chargés de trouver un consensus qui ménage les revendications de divers groupes sociaux – que le principe de la décentralisation – qui permet aux minorités nationales de légiférer selon leurs préférences propres.

L'absence d'un cadre qui régulerait davantage les modalités pratiques et théoriques de la votation populaire participe sans doute au risque de réaction en

38 L'Union européenne revêt ainsi une importance cruciale pour l'Écosse et l'Irlande du Nord, notamment en raison des fonds structurels et d'investissement européens, voy. E. TANMAN, « Brexit and the future of the United Kingdom », *LAI Working Papers*, juillet 2016, pp. 5-6.

39 La population écossaise s'est prononcée à 62 % en faveur du maintien dans l'Union et 55, 8 % des habitants d'Irlande du Nord se sont également montrés favorables au maintien dans l'Union, contre 53, 4 % des Anglais et 53 % des Gallois qui ont manifesté leur désir de quitter le Navire européen.

40 B. BOUCKAERT, « De burger aan de macht? Rechtstreekse democratie vanuit rechtseconomisch perspectief », in F. Fleerackers (éd.), *De Re Ferenda, Een meta-juridische conflictanalyse van het referendum*, pp. 67-68 et 85.

41 À titre d'illustration, 60 à 80 % de la législation adoptée par les régions découle du processus européen, voy. C. MOORE, « The impact of Devolution on EU-Level Representation : British Regional Offices in Brussels », *Regional and Federal Studies*, 17/3, pp. 279-280.

42 P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom A contextual Analysis*, op. cit., p. 252.

chaîne auquel est actuellement confronté le Royaume-Uni où divers partis appellent à la tenue de référendums régionaux d'autodétermination. Le danger réside alors précisément dans le fait de voir des référendums successifs s'autoalimenter, en sortant des cadres démocratiques en vigueur et en affaiblissant les pouvoirs du Parlement.

A *contrario*, le cas particulier de la Confédération helvétique semble confirmer cette hypothèse puisqu'il s'agit d'un État fédéral où coexistent plusieurs communautés linguistiques et où le vote référendaire se pratique sans effet déstabilisateur pour la pérennité de l'État. Les règles du jeu démocratique sont fixées avec précision dans la Constitution suisse et la votation référendaire en fait partie intégrante. Au demeurant, le résultat du vote étant contraignant⁴³, la responsabilité finale incombe aux électeurs, ce qui n'est pas le cas au Royaume-Uni où l'incertitude règne quant aux conséquences des résultats du référendum. Dernière précision, et non des moindres dans le cadre de notre propos, l'exigence d'une double majorité permet de prendre les réalités territoriales suisses en compte⁴⁴. En effet, en cas de référendum obligatoire, une proposition soumise à la votation populaire ne sera réputée adoptée que si une majorité de citoyens suisses, dans une majorité de cantons, y est favorable. La logique démocratique est ainsi mise sur un pied d'égalité avec la dynamique fédérale de l'État.

*

L'institution référendaire, en ce qu'elle permet de faire connaître l'opinion publique sans filtre et sans intermédiaire sur une question particulière⁴⁵, est souvent valorisée comme « la forme la plus démocratique de l'usage de la souveraineté »⁴⁶. Elle n'en est pas moins vigoureusement contestée. Entre autres critiques, on lui reproche de favoriser la logique majoritaire au détriment des garanties institutionnelles dont jouissent les minorités⁴⁷, de bouleverser l'équilibre constitutionnel en s'immisçant dans une machinerie façonnée au cours du temps ou encore d'enfermer un débat, souvent complexe et polarisant, « dans une alternative élémentaire entre l'acceptation pure et simple et le rejet global »⁴⁸. L'ébauche historique à laquelle nous nous sommes livrée dans la présente contribution à propos de la Grande-Bretagne semble confirmer la pertinence de ces critiques. Il nous semble cependant qu'une réflexion générale autour d'un cadre normatif qui viserait à insérer la pratique référendaire dans le corpus constitutionnel du Royaume-Uni, en prenant ses particularités territoriales et démographiques en considération, est de nature à rencontrer ces objections.

43 Du moins au niveau fédéral. Le référendum peut être facultatif dans certains cantons, voy. A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1 L'État, 3^e éd., Berne, Stämpfli Editions SA Berne, 2013, p. 202.

44 En tous les cas en ce qui concerne les référendums obligatoires. Une votation populaire autour de la participation à l'entreprise européenne tombe dans une telle catégorie en droit suisse, en vertu de l'article 140, al. 1^{er}, *littera* b de la Constitution suisse. Pour un aperçu détaillé des modalités de la pratique référendaire helvétique, voy. A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, *op. cit.*, pp. 261-270.

45 R. FOQUÉ, « Referendum en publieke opinie », in F. FLEERACKERS (éd.), *op. cit.*, p. 103.

46 J. LACOUTURE, *De Gaulle, tome 2: Le Politique 1944-1959*, Paris, éd. du Seuil, 1985, p. 590.

47 B. BOUCKAERT, « De burger aan de macht ? Rechtstreekse democratie vanuit rechtseconomisch perspectief », in F. FLEERACKERS (éd.), *op. cit.*, pp. 67-68 et 85.

48 R. RÉMOND, cité par J. Lacouture, *op. cit.*, pp. 591-592.