



**Centre Thucydide**

*Analyse et recherche en relations internationales*

*Cahier Thucydide n° 20*

# **L'usage du référendum dans les relations internationales**

Société d'histoire diplomatique  
Sous la direction de Frédéric Baleine du Laurens

Colloque – avril 2018

## Cahiers Thucydide

Les textes mis en ligne dans le cadre des Cahiers Thucydide sont exclusivement diffusés sous cette forme. Ils ne font pas l'objet d'une publication papier parallèle. La série rassemble des études et recherches de caractère académique réalisées dans le cadre du Centre Thucydide depuis plusieurs années. Elle est appelée à être régulièrement enrichie de nouvelles études et recherches. Il s'agit pour une part de monographies rédigées par des membres du Centre, mémoires de Master ou thèses de Doctorat, pour une autre part d'Actes de colloques, enfin de Rapports de recherche réalisés pour des institutions publiques.

Les Cahiers Thucydide n'obéissent pas à une périodicité particulière. Sont mis en ligne les travaux qui en sont jugés dignes après leur rédaction et leur évaluation. Leur numérotation suit un ordre chronologique. Les analyses qui y figurent et les opinions qui y sont émises sont celles de leurs auteurs, et le Centre Thucydide n'en assume pas nécessairement la responsabilité. Ils sont librement ouverts à la consultation des utilisateurs du site « [afri-ct.org](http://afri-ct.org) ». Le Centre Thucydide remercie ceux qui les citent, quelle qu'en soit la forme, de mentionner leur source, avec la référence aux Cahiers et leur numéro d'ordre.

### Liste des Cahiers Thucydide

- n°1 : L'instrumentalisation politique de la famine au Niger, 2004-2005
- n°2 : Doctrine du maintien de la Paix des Nations Unies : conditions de réussite des opérations de maintien de la paix
- n°3 : La Convention d'Ottawa, dix ans après
- n°4 : Christian Zionism and its Strategic Consequences for the United States, Israel and the Palestinians (en anglais)
- n°5 : La géopolitique de l'Arctique face au réchauffement climatique
- n°6 : Richesse énergétique et stabilité dans les pays en développement, de Port-Harcourt à Kashagan
- n°7 : Les Etats-Unis et « l'axe du mal » : étude d'une rhétorique des relations internationales
- n°8 : Stratégies gouvernementales pour le développement du nucléaire civil : pratiques françaises et américaines
- n°9 : Analyse, interprétation et conséquences des événements militaires en Géorgie (août 2008)
- n°10 : L'Afrique et les juridictions internationales pénales
- n°11 : La mise en place du Service européen pour l'action extérieure
- n°12 : Six mois à l'UNESCO
- n°13 : La France et le règlement de la question libyenne, 1945-1949
- n°14 : L'Union européenne et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies
- n°15 : La construction du concept d' « Amérique latine ». La France, les États-Unis et la latinisation du continent américain
- n°16 : Le Caire, l'Égypte, le Moyen-Orient : Français, Anglais et les autres (1940-1945)
- n°17 : Les projets de la Russie et de la Chine en Asie centrale : coopération – compétition
- n°18 : Surveiller ou punir. Embargos et sanctions à l'encontre de l'Irak de 1980 à 1998
- n°19 : Diplomatie arctique. Gouvernance par temps froid
- n°20 : L'usage du référendum dans les relations internationales

Le **Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales** a été créé en 1999, dans le cadre de l'Université Paris II Panthéon-Assas. Le Centre est généraliste et se consacre aux relations internationales dans leurs diverses dimensions, ce qui se traduit par la publication, depuis 2000, de l'*Annuaire français de Relations internationales*, publié chaque année aux éditions Bruylant. Il organise, seul ou en partenariat, des colloques et conférences en France ou à l'étranger et conduit des projets de recherche académique ou appliqués qui donnent lieu à publication ou à diffusion restreinte. Il comporte une équipe d'une vingtaine de chercheurs, doctorants ou docteurs. Il est équipé d'accueil pour le Master Relations internationales de l'Université et pour les doctorants de l'Ecole doctorale Droit international, Droit européen, Relations internationales et Droit comparé. Créé par le professeur Serge Sur et dirigé par lui jusqu'en 2014, il est désormais sous la direction du professeur Julian Fernandez.

Il doit son nom à l'historien grec Thucydide (v. 460 av. JC / v. 400 av. JC), auteur de La Guerre du Péloponnèse (431 av. JC / 404 av. JC), considéré comme l'un des fondateurs de l'histoire mais aussi de l'étude rationnelle des relations internationales. Il est l'un des maîtres de la géopolitique comme de l'analyse des conflits et de la compétition pour la puissance entre entités politiques. Thucydide traite également des institutions publiques et met en débat les questions de la guerre et de la paix, des alliances, de la décision politique, en illustrant ce qui relève de l'action humaine, calculs, stratégies, valeurs, et les facteurs objectifs qui la conditionnent et en orientent les résultats. Humaniste et réaliste, sa pensée est pleinement moderne.

#### Adresse postale

Centre Thucydide - Analyse et recherche en relations internationales  
Université Panthéon-Assas (Paris II)  
Bureau 219  
12, place du Panthéon - 75005 Paris

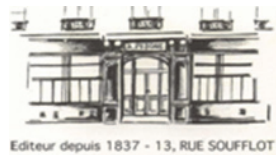
Site internet : [www.afri-ct.org](http://www.afri-ct.org)

L'usage du référendum  
dans les relations internationales

Société d'histoire diplomatique

Sous la direction de  
Frédéric BALEINE DU LAURENS

Editions A.Pedone  
2018



© Editions A. PEDONE – 2018

E.A.N. 978-2-233-00884-8

Editions PEDONE  
13 rue Soufflot 75005  
PARIS

<http://pedone.info>

## Avant-propos

La Société d'histoire diplomatique a réuni le 14 avril 2018, avec le généreux concours de la Fondation Singer-Polignac, un colloque consacré à la question suivante : « L'usage du référendum dans les relations internationales ». Le présent ouvrage en publie les actes.

Ce colloque s'est déroulé sous la présidence du Prince Gabriel de Broglie, président de la Société d'histoire diplomatique, et il a été conclu par M. Edouard Balladur, ancien Premier Ministre.

Ses travaux ont été conduits par le Pr. Maurice Vaïsse, Professeur émérite à l'Institut d'études politiques de Paris, et par M. François Bujon de l'Estang, ambassadeur de France. La Société d'histoire diplomatique leur en est profondément reconnaissante.

Une centaine de personnes a assisté à ce colloque mais d'innombrables internautes ont encore la possibilité d'en connaître le déroulement puisque la Fondation Singer-Polignac a enregistré ces travaux et les met librement à la disposition de tous sur son site Internet<sup>1</sup>.

La tenue de ce colloque s'inscrit dans une tradition, remontant à une trentaine d'années, de la Société d'histoire diplomatique attentive à organiser tous les deux ans un colloque réunissant des personnalités françaises et étrangères et visant à apporter, à la lumière de l'Histoire, une réflexion approfondie sur de grandes questions diplomatiques<sup>2</sup>.

Le choix du thème retenu en 2018 s'est imposé à la lumière de l'actualité – qu'il suffise de mentionner le Brexit ! – mais aussi par l'observation d'une situation paradoxale : alors que le recours au référendum est devenu très fréquent en matière internationale, la réflexion sur ce qui justifie, illustre ou infirme cette pratique reste encore lacunaire.

Pour traiter ce sujet, la Société d'histoire diplomatique a choisi une perspective chronologique large. Le lecteur ne sera donc pas étonné de

---

<sup>1</sup> <https://www.singer-polignac.org>.

<sup>2</sup> Voir *in fine* la liste des 15 colloques organisés depuis 1990 par la Société d'histoire diplomatique.

références aux écrits de Thucydide du V<sup>ème</sup> siècle avant J.-C.<sup>3</sup> ou aux traités du Moyen-Âge<sup>4</sup> en un temps où « la paix [était] loin de se limiter à une affaire de princes entre eux, tant les attentes des sujets [étaient] grandes en ce domaine » et où « l'opinion de la place publique [était] sans doute plus active, et moins diaphane, qu'on a pu le penser »<sup>5</sup>.

L'essentiel des analyses historiques faites au cours du colloque a cependant porté sur les deux périodes contemporaines majeures, celle qui a débuté dans le courant du XIX<sup>ème</sup> siècle et s'est achevée dans le fracas de la Seconde Guerre mondiale, période marquée par l'irruption du phénomène plébiscitaire dans la pratique diplomatique, et celle, plus récente, des 70 dernières années qui ont vu la multiplication, spécialement dans le Tiers Monde et en Europe, des référendums portant sur des questions internationales.

Puisse la lecture des actes de ce colloque enrichir la réflexion et renforcer une sage prudence quant à l'usage du référendum dans les relations internationales !

Frédéric BALEINE DU LAURENS  
*Secrétaire général de la Société d'histoire diplomatique*

---

<sup>3</sup> Communication du Pr. Serge Sur « Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats ».

<sup>4</sup> Communication de l'ambassadeur François Marcel Plaisant « Aux origines du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

<sup>5</sup> Nicolas Offenstadt, *Faire la paix au Moyen-Âge*, éd. Odile Jacob 2007, pages 311-312

## SOMMAIRE

1 - Allocution d'ouverture du colloque ( <i>Prince Gabriel de Broglie, président de la Société d'histoire diplomatique</i> ).....	7
2 - Aux origines du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ( <i>M. François Marcel Plaisant</i> ).....	9
3 - La consultation des populations dans la diplomatie du Second Empire ( <i>M. Yves Bruley</i> ) .....	15
4 - Wilson et le référendum dans les traités de 1919-1920 ( <i>M. Jacques-Alain de Sédouy</i> ) .....	31
5 - Le référendum organisé sur l'Anschluss (1938) ( <i>Pr. Jean-Paul Bled</i> ).....	37
6 - Les référendums, enjeux de pouvoir entre la volonté des peuples et la souveraineté des Etats ( <i>Pr. Serge Sur</i> ) .....	43
7 - Les fruits amers du référendum ( <i>M. Frédéric Baleine du Laurens</i> ).....	59
8 - Les référendums et la construction de l'Europe ( <i>M. Giorgio Maganza</i> ).....	73
9 - L'impasse du référendum sur le Brexit ( <i>Pr. Pauline Schnapper</i> ) ....	91
10 -Conclusion du colloque : La France et l'usage du référendum dans les relations internationales ( <i>M. Edouard Balladur, ancien Premier Ministre</i> ).....	101
Index.....	109
Nom des auteurs .....	111
Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique .....	115





## Ouverture du colloque

Au nom de la Société d'histoire diplomatique, je suis heureux de vous souhaiter la bienvenue à cette journée qui se déroule dans le splendide cadre de la Fondation Singer-Polignac.

Je tiens, avant tout, à exprimer notre vive reconnaissance à cette fondation qui nous accueille si libéralement et à son Président le professeur Yves Pouliquen qui veut bien faire exception en notre faveur à la succession des belles soirées musicales, vocation première de la Fondation.

C'est un grand privilège et nous apprécions hautement la possibilité de recevoir les personnalités qui nous font l'honneur de prendre part ou d'assister à nos réflexions sur les relations internationales.

Fidèles à la vocation de notre société, nous nous réunissons six à sept fois par an, à déjeuner autour d'une personnalité invitée à s'exprimer sur un objet précis, nous sommes heureux de recueillir des témoignages dans la Revue d'Histoire diplomatique éditée sous le timbre de notre société par les éditions Pedone et, tous les deux ans, nous traitons portes ouvertes un sujet plus vaste comme aujourd'hui.

En préparant cette journée il y a plusieurs mois, nous avons pensé que le référendum était dans les relations internationales une démarche peu usitée depuis des siècles, dans des circonstances très diverses, certaines ponctuelles, d'autres plus générales, et assez peu étudiée.

Mais nous n'imaginions pas qu'elle revêtirait brusquement le caractère d'une actualité de premier plan et d'une importance majeure.

Le terme référendum apparaît tardivement, après 1780, alors que la pratique est beaucoup plus ancienne. Il dérive de l'expression latine admise dans notre langue d'«ad referendum» pour apporter, de manière à rapporter, rendre compte. C'est une démarche de précaution, d'instruction.

Le substantif moderne, le référendum, désigne une procédure, la consultation populaire, destinée à décider, sans rapport justement, en dernier ressort. Notons au passage une curieuse inversion de sens, riche d'incertitude dans l'avenir.

La nouvelle procédure naît timidement sous la Révolution et se développe surtout au XIX<sup>ème</sup> siècle, dans un certain désordre. Mais nous ne nous plaçons pas dans les perspectives du droit international public où tout dépend des règles constitutionnelles et des traités signés. La doctrine n'est pas fixée.

Rappelons que, dans la pratique anglaise, le Brexit n'a, théoriquement, que valeur consultative. Alors que la pratique française a la force d'un couperet qui tranche d'un seul mot le cours d'un mandat présidentiel, ou non, l'adoption sans amendement ou le rejet des textes les plus compliqués ou la ratification d'un traité dans un pays et pas dans un autre.

Nous délibérons aujourd'hui, non de droit, mais d'histoire et de diplomatie. Constatons seulement que le procédé prospère de nos jours, sous l'effet d'une certaine crise de la représentation politique, des progrès de l'information des citoyens, du développement des nouvelles techniques de communications qui favorisent la consultation.

Nous essayons de mieux connaître le déroulement des référendums et d'apprécier leurs résultats, bref de comprendre la portée des consultations populaires qui se déroulent sous nos yeux dans la sphère des relations internationales.

Et nous nous poserons quelques questions :

Est-ce que cela fonctionne bien ? Ce n'est pas certain.

Est-ce un progrès ou un recul de la démocratie ?

Est-ce un facteur de paix ou de tensions ?

Est-ce enfin l'un des instruments de la diplomatie ou au contraire son contournement ?

Gardons, tout au long de ce colloque, présentes à l'esprit ces questions dont les intervenants vont nous entretenir savamment pour notre plus vif intérêt et, sans plus tarder, ouvrons ce colloque en laissant la parole à Monsieur le professeur Maurice Vaïsse qui préside la session de ce matin.

Gabriel DE BROGLIE  
*Membre de l'Académie française,  
Président de la Société d'histoire diplomatique*

## AUX ORIGINES DU DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES

Quand nous entendons les mots « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », nous pensons aussitôt au grand mouvement des nationalités qui a remué l'Europe au XIX<sup>e</sup> siècle. Mais ce n'est que la face externe du principe. Il présente aussi une face interne qui est le droit du peuple de choisir son système de gouvernement. En ce sens on peut lui trouver des précédents dans la plus haute antiquité. Je citerai seulement ce que Tacite dit des Germains : « sur les affaires mineures, ce sont les grands qui décident, sur les plus importantes, tous sont consultés<sup>1</sup> ». Le principe se confond avec la démocratie même. Soyons sûrs que les hommes qui l'ont proclamé en 1789 étaient imbus du souvenir des républiques antiques. Sans remonter si haut, je crois à propos de rechercher comment la voix du peuple se faisait entendre dans notre ancien droit public avant d'en mesurer les répercussions sur le droit international.

\*\*\*

La monarchie mérovingienne nous paraît aux antipodes de notre démocratie, et elle l'est. Cependant l'image de Clovis élevé sur le pavois sous les acclamations de la foule a été interprétée par nombre de nos vieux auteurs comme une préfiguration du suffrage populaire. C'est ce qui a conduit un Le Paige à écrire en 1745 que « la constitution de notre monarchie remonte à Clovis<sup>2</sup> ». Le même raisonnement est applicable aux champs de mars, assemblées d'hommes libres « tous égaux », dit aussi *conventus generalis*. Sous les Carolingiens, le champ de mai ou « *mallus* » se tient ainsi deux fois par an : il deviendra le « *placitum* », mot qui exprime la décision; certains des fameux capitulaires sont ainsi soumis à l'approbation de l'assemblée, fût-ce par acclamation. Plus tard un Boulainvilliers, contemporain de Saint-Simon, et le duc lui-même y verront l'ancêtre des Etats généraux. Mais avec la fin du servage, les

---

<sup>1</sup> Tacite, *Germanie*, livre XI traduction J. Perret Librairie Les Belles Lettres 1949 p. 77

<sup>2</sup> Le Paige, avocat, « Lettres historiques sur les fonctions essentielles du Parlement », cité par J. Imbert, *Cours d'histoire des idées politiques*, Paris 1966 p. 275

hommes libres sont de plus en plus nombreux et le *placitum* tombe en désuétude.

Vers l'an mil commencent à se dessiner les trois ordres. Le roi convoque à son conseil qui il veut, d'abord les Grands et le clergé; mais il éprouve bientôt le besoin d'obtenir le consentement de ses sujets à la levée des subsides nécessaires à la guerre. Avec l'émancipation des villes sont apparus les bourgeois. En 1302 Philippe le Bel joint ces délégués des villes à ceux des deux premiers ordres (les paysans sont censés être représentés par leur seigneur). On date de ce jour l'institution des Etats généraux, organe privilégié de la *vox populi*, promis à un grand avenir dont nous ne retiendrons que quelques étapes.

Aux Etats de 1356 sous Charles V, au creux de la guerre de Cent ans, le prévôt des marchands Etienne Marcel réclame l'exercice par les Etats d'un contrôle permanent sur les actes du roi, au-delà de leur compétence fiscale originelle. A l'appui de leur prétention les Etats peuvent invoquer l'élargissement de leur composition qui leur confère un caractère plus représentatif. Aux Etats de 1484 Philippe Pot, seigneur de Rhodes, affirme que l'Etat est « la chose du peuple ». Selon un vieil auteur de la même année, aux Etats « *veniunt omnes qui adesse volunt*<sup>3</sup> ». Il suffit en effet de payer la taille pour être admis à voter aux assemblées de baillage qui éliront les députés aux Etats. Ce sera donc, jusqu'en 1789 exclu, un suffrage quasi universel à deux degrés, femmes incluses.

A la Renaissance se dégagent des idées nouvelles qui vont en ce sens. Thomas More, chancelier d'Angleterre, qu'Henri VIII fera décapiter plus tard, publie en 1516 son *Utopie* ou « Discours sur la meilleure constitution d'une République » : elle doit être gouvernée par un prince élu à vie assisté d'un Sénat élu au suffrage universel à deux degrés, les questions les plus importantes étant déferées au peuple entier (nous retrouvons la loi des Germains selon Tacite). Son contemporain Erasme, auteur la même année d'une *Institution du prince chrétien* et qui jouira d'une immense autorité, est beaucoup plus prudent sur le plan politique. Curieusement parmi les grands noms de l'époque, c'est Rabelais qui est le plus explicite dans sa théorie du pouvoir qui repose selon lui sur le libre consentement des gouvernés, ce qu'il appelle joliment leur « franc vouloir ».

---

<sup>3</sup> Masselin, *Journal des Etats de Tours 1484*, cité par A. Esmein, *Histoire du droit français* – Paris, Larose, 1903, p. 491

Nous voyons poindre ici un courant de pensée qui tend à présenter la monarchie de France comme élective et non héréditaire. Il culminera à la faveur des guerres de religion avec les « monarchomaques », suscitera une réaction absolutiste dès la fin du XVI<sup>e</sup> avec Jean Bodin, percera de nouveau aux Etats généraux de 1614 et connaîtra encore quelques spasmes au temps de la Fronde : le Grand Roi y mettra bon ordre.

C'est donc très tôt que se sont esquissées les tendances qui s'épanouiront au Siècle des Lumières et aboutiront à la Révolution française.

Ainsi s'est fait jour de temps à autre pendant quelque mille ans l'idée que les peuples ont leur mot à dire sur la façon dont ils sont gouvernés. Mais cela n'épuise pas la matière : nous allons rechercher maintenant les répercussions du principe sur le droit des gens, sa face externe.

\*\*\*

L'intervention de la vox populi dans notre histoire diplomatique est manifeste dans trois traités qui se trouvent sanctionner trois désastres militaires : Poitiers, Azincourt, Pavie.

#### BRETIGNY

Le 19 septembre 1356, le roi Jean II le Bon est vaincu et pris à Poitiers par le prince de Galles, fils du roi Edouard III d'Angleterre. De longues négociations s'engagent, conduites du côté français par le dauphin Charles, futur Charles V, dont la position est encore affaiblie à ce moment par une révolte paysanne et par les revendications des Etats généraux. Elles aboutissent le 13 mai 1360 aux « préliminaires de Brétigny » confirmés par la paix de Calais, « jurée » par les deux rois le 24 octobre. Le roi de France obtient sa libération moyennant une lourde rançon garantie par le maintien à Londres d'otages de haut rang comme son cousin le prince poète Charles d'Orléans. Le roi d'Angleterre renonce à la couronne de France mais son « frère », le roi de France, lui « transporte » tous les droits, fiefs, domaines d'une grande Aquitaine qui va de Limoges à Tarbes, plus Calais et le Ponthieu. Pour une telle amputation du royaume il fut jugé nécessaire d'obtenir le consentement des Français. La paix ne fut donc pas seulement jurée par les deux rois mais par les Grands du royaume et les maires échevins et officiers royaux et, du côté anglais, par la majorité des nobles. Il n'empêche qu'en 1369, nonobstant le transfert, une assemblée solennelle du Parlement décida de recevoir un appel des nobles gascons contre des actes du prince

d'Aquitaine fils d'Edouard III qui, de son côté, se disait toujours roi de France. Du coup Charles V refusa de ratifier le traité et se fit traiter d'« avocat » par les Anglais.

#### TROYES

Le 25 octobre 1415, la chevalerie française est écrasée à Azincourt par les archers du jeune roi d'Angleterre, Henry V, monté sur le trône en avril 1413 qui a envahi la France en août à l'appui de sa revendication sur la Normandie. Cette fois encore, c'est un dauphin, Charles, qui règne sur tout ou partie de la France, en concurrence avec le duc de Bourgogne, sous le nom de son père malade Charles VI. En fait la partie se joue à trois entre : Henry V qui tient la Normandie ; Philippe le Bon duc de Bourgogne son allié que le malheureux roi Charles a habilité à le représenter de concert avec son épouse Isabeau de Bavière ; et le dauphin Charles qui prétend reconquérir son royaume. Passons sur les événements souvent tragiques qui précédèrent la signature le 29 mai 1420 du traité de Troyes entre les deux rois. Qu'il suffise d'en citer ces extraits :

Art.VI. « Item est accordé de l'avis et consentement des Etats des deux royaumes que tantôt après notre trépas et dès lors en avant, les couronne et royaume de France avec leurs droits et appartenances demeureront et seront perpétuellement de notre filz le roi Henri et de ses hoirs<sup>4</sup>... ».

Art 24. « les deux couronnes de France et d'Angleterre à toujours et perpétuellement demeureront ensemble et seront à une même personne, c'est à savoir en la personne de notre dit filz le roi Henri tant qu'il vivra et de là en avant ès personnes de ses hoirs ».

Le traité est « juré » d'abord par les notables de Troyes, puis le 2 juin par le prévôt des marchands, les échevins et bourgeois de Paris, enfin le 10 décembre, comme les Anglais l'avaient réclamé dans la négociation, par les Etats généraux, fort peu nombreux semble-t-il. A noter qu'à l'époque la délégation du dauphin rejeta cette formalité, comme pour se réserver une porte de sortie.

Ainsi les deux parties avaient reconnu la nécessité de faire sanctionner ce transfert de souveraineté sans précédent fondé sur l'exhérédation de l'héritier légitime par tout ce qui pouvait à un titre ou à un autre exprimer le consentement des populations concernées. Le traité n'en était pas

---

<sup>4</sup> Cité par Esmein, op. cit. p. 504

moins nul en vertu des lois fondamentales du royaume. En 1545 Charles de Grassailles qui signe Degrassalius son « *Regalium francium libri duo* » formulera catégoriquement cette loi dans son savoureux latin de cuisine « *Rex Franciae non potest alienare unam de civitatibus regni sui invitis civibus*<sup>5</sup>... » : malgré les citoyens. Et plus tard du Tillet dans son recueil des traités des rois de France et d'Angleterre (1602) écrira : « le roi de France ne peut oster à son fils ou plus prochain la dite couronne s'il ne lui oste la vie<sup>6</sup> ». Peu après, en 1610, Loyseau dans ses « *Cinq livres du droit des offices* » dit lui aussi : « Quelque monarque que ce soit ne peut, sans consentement des Etats de son pays, valablement et pour toujours céder son état à famille étrangère » (6). La règle fut encore invoquée par Torcy dans la négociation du traité d'Utrecht en 1712.

La signature du traité de Troyes était donc bien un forfait jugé « infâme » par toutes les générations jusqu'à la nôtre où il s'est trouvé une plume pour y voir l'ancêtre de l'entente cordiale et même de la construction européenne. Miracle de l'anachronisme chez un historien...

#### MADRID

Le 25 février 1524 le roi François I<sup>er</sup> qui assiège la citadelle de Pavie dans le duché de Milan dont il vient de s'emparer encore une fois, est battu et fait prisonnier par l'armée impériale. C'est une défaite décisive dans cette nouvelle guerre d'Italie, reprise en 1522 contre l'archiduc d'Autriche héritier des royaumes espagnols et des Pays-Bas depuis 1516, empereur romain germanique depuis 1519, fort de l'alliance du roi d'Angleterre depuis 1521 et du concours d'un des cousins du roi de France le connétable de Bourbon. C'est tout l'avenir de l'Europe qui est en jeu. La régente Louise de Savoie mère du roi engage la négociation. Mais François I<sup>er</sup> voudrait débattre lui-même de son sort avec Charles V et se fait transférer à Madrid où il subit une prison véritable d'août 1525 à février 1526. Ce qui importe à notre propos, c'est que, dès son arrivée, il fait dresser un acte notarié déclarant nuls d'avance « tous pactes, convention, transaction, renonciation, quittances, révocations, dérogations et serments » qu'on lui ferait signer. C'est ce que nous appellerions dans le langage diplomatique actuel un « déclinatoire » qui est envoyé en France mais restera secret. Face à Charles Quint, la régente recherche l'appui d'Henri VIII qui exige la garantie des Etats de Normandie et de Languedoc : elle sera refusée. Mais c'est un premier cas d'application

<sup>5</sup> Cité par Esmein, op. cit. p. 503

<sup>6</sup> Cité par Esmein, op. cit. p. 323

du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans ce dossier. Pour obtenir la liberté de François, Louise de Savoie doit abandonner la Bourgogne et laisser à Madrid en otages les deux jeunes fils du roi.

Tel est l'essentiel du traité de Madrid du 14 janvier 1526. Mais avant de signer, le roi rappelle à ses proches que toute ses concessions sont nulles et de nul effet. Et de retour à Paris il annonce à l'envoyé de Charles qu'il ne peut renoncer à la Bourgogne sans la ratification des Etats de cette province et d'Auxonne, qui sera bien entendu refusée. Voilà la plus éclatante application de notre principe. Rappelons à ce stade qu'il a été affirmé et vulgarisé peu après par Rabelais, qui avait été associé à la conquête du Piémont à la suite des frères du Bellay, dans *Pantagruel* (1532) et *Gargantua* (1534). Il y a là plus qu'une coïncidence.

\*\*\*

Je ne prétends pas avoir démontré par ces quelques exemples que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes était affirmé et respecté en France bien avant la Révolution, mais seulement proposer une triple conclusion :

- notre ancienne monarchie avait une constitution sous le nom de Lois fondamentales du royaume, non écrite mais coutumière, ce qui n'est plus contesté; pour les identifier la méthode la plus sûre est de recourir aux « publicistes les plus qualifiés » selon les règles fixées par le statut de la Cour internationale de justice (art.38-d).
- l'une des plus certaines de ces lois dit que le roi ne peut pas disposer d'un territoire sans le consentement des populations intéressées.
- ce consentement était exprès ou tacite mais si possible formulé par des Etats généraux.

Voilà donc ce qu'était notre droit public positif. Ajoutons enfin, regardant au-delà de nos frontières, que le principe dont nous parlons était entré en vigueur lors de la révolution d'Angleterre dès 1688 et aux Etats-Unis dès 1783 : nos députés de 1790 avaient certainement ces précédents à l'esprit en rédigeant leur constitution.

François Marcel PLAISANT  
ambassadeur de France



## LA CONSULTATION DES POPULATIONS DANS LA DIPLOMATIE DU SECOND EMPIRE

L'histoire des plébiscites qui ont marqué l'Europe à l'époque du Second Empire ramène d'emblée à la mémoire une page fameuse de la littérature italienne – et aussi un grand moment du cinéma italien. Au chapitre troisième du *Guépard* de Lampedusa, alors que le prince Salina séjourne dans son fief de Donnafugata, a lieu le plébiscite sur le rattachement de la Sicile à la couronne de Victor Emmanuel II. C'était le 21 octobre 1860 :

« Le jour du plébiscite fut venteux et couvert. [...] Vers quatre heures de l'après-midi, le Prince alla voter, flanqué à droite du père Pirrone, à gauche de don Onofrio Rotolo. L'air sombre et le poil clair, il avançait lentement vers la mairie, tout en protégeant d'une main ses yeux fragiles contre les tourbillons chargés de toutes les poussières récoltées dans la rue : il craignait la conjonctivite à laquelle il était sujet. Tout en marchant, il faisait remarquer au père Pirrone que l'air, sans vent, serait un étang putride, mais que ces souffles vivifiants entraînaient avec eux beaucoup de saletés<sup>1</sup>. »

Dans cette écriture ciselée, le moindre détail prend sens. Ici, l'auteur semble nous dire : Le vent de l'histoire porte avec lui ses poussières, ses tourbillons, ses désagréments ; mais l'immobilisme est plus nocif encore. En d'autres termes, le romancier se demande, comme nous-mêmes aujourd'hui : le recours aux plébiscites dans les changements de souverainetés est-il dans le vent de l'histoire, même s'il y a des risques de conjonctivite diplomatique ? Telle est bien la question que l'Europe s'est posée, lorsque la pratique plébiscitaire a fait son entrée dans les relations internationales autour de 1860, au point que le plus puissant des souverains du continent européen, l'empereur Napoléon III, a fait de la consultation des populations l'un des principes de sa diplomatie.

---

<sup>1</sup> Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, Paris, Editions du Seuil, 1959, p. 103-104.

Naturellement, l'unification italienne occupera une place centrale dans cette étude, avant que l'unification allemande, réalisée selon des principes opposés, ne s'impose en quelque sorte comme parfait contre-exemple. Mais ces événements ont été précédés d'une première forme de consultation des populations, sur laquelle on reviendra ici en premier lieu, celle qui s'est déroulée dans les principautés roumaines de Moldavie et de Valachie en application du traité de Paris de 1856<sup>2</sup>.

### I - L'unification roumaine

Rappelons que la Moldavie et la Valachie, qui allaient former bientôt les Principautés-unies de Roumanie, étaient alors deux principautés séparées et autonomes au sein de l'Empire ottoman. La défaite de la Russie dans la guerre de Crimée mit fin à l'occupation et au protectorat russe sur ces territoires. L'une des missions du congrès de Paris, qui se tint au Quai d'Orsay de la fin février à la mi-avril 1856, fut donc de déterminer l'avenir des principautés roumaines, qui devaient rester sous suzeraineté du Sultan ottoman, mais avec un nouveau statut placé sous la garantie collective des grandes puissances européennes.

Depuis le début de la « guerre d'Orient », la diplomatie française avait défendu l'idée d'unifier les deux principautés en un seul ensemble. La France justifiait sa position en invoquant l'intérêt de ce pays (uni, il sera plus à même de résister à la pression russe comme au pouvoir central ottoman, et pourra ainsi préparer une éventuelle indépendance, à plus ou moins long terme), mais aussi par le vœu présumé des populations moldaves et valaques, qui appartiennent à la même nationalité. Mais cette position française était loin de faire l'unanimité.

Dès la deuxième séance du congrès de Paris, on décida prudemment que le sort des Principautés serait réglé après la conclusion de la paix par une commission européenne qui se réunirait dans ce but. Mais la question revint dans le débat, et il fallut argumenter. Les plénipotentiaires français, soutenus alors par les Anglais, défendirent l'idée qu'à l'avenir les deux

---

<sup>2</sup> Qu'on me permette de renvoyer, sur ce point, à l'étude que j'ai publiée dans un recueil par ailleurs extrêmement riche et du plus grand intérêt pour le sujet de ce colloque : Yves Bruley, « L'affaire des divans *ad hoc* : concert européen et consentement des populations dans la naissance de la Roumanie (1856-1859), dans Bruno Berthier et Marc Ortolani (dir.), *Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté. A l'occasion du 150<sup>e</sup> anniversaire de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France*, Actes du colloque international de Nice et Chambéry 27 septembre-1<sup>er</sup> octobre 2010, Nice, Serre éditeur, 2013, p. 127-139.

provinces roumaines fussent unies, car disaient-ils « il est toujours bon de tenir compte des vœux des populations ». Mais les adversaires de cette unité, les Autrichiens et les Turcs, retournèrent l'argument et affirmèrent que, tout au contraire, les Moldaves et les Valaques ne voulaient en aucun cas être réunis. C'est ainsi que le congrès de Paris se mit à débattre de la question des nationalités, et de l'intensité du sentiment d'appartenance nationale des Roumains – en leur absence évidemment. Puisqu'il n'y avait pas de consensus sur le vœu d'unification, on ne pouvait plus procéder, comme l'espéraient les Français, par voie de présomption. Comment sortir de l'impasse ?

Au cours des discussions en coulisses<sup>3</sup> entre Français, Autrichiens et Turcs, une idée fut lancée, probablement par Alphonse de Bourqueney, second plénipotentiaire de France au congrès et ambassadeur à Vienne. Cette idée est de procéder à un vote des populations pour ou contre l'union, non par référendum, mais en suivant l'usage en Orient, par l'élection de divans – c'est-à-dire de conseils, qui auraient valeur d'assemblées représentatives non pour exercer un pouvoir législatif mais pour trancher une question précise. D'où l'expression de divans *ad hoc*. Dans chacune des deux provinces serait élu un divan *ad hoc* devant exprimer le vœu des populations.

A la séance du 12 mars, le congrès adopte ce système, qui deviendra l'article 24 du traité de Paris. On précise même que les divans *ad hoc* « seront composés de manière à constituer la représentation la plus exacte de toutes les classes de la société ». Il faut mesurer toute la portée historique de cet article 24 du traité de Paris, par lequel le Concert européen a fait entrer le principe de consultation démocratique d'une population dans le droit public de l'Europe. Lorsque les divans seront en mesure de s'exprimer, une commission européenne composée des représentants des puissances signataires du traité se rendra sur place pour recueillir le vœu des populations moldaves et valaques. Puis, sur cette base, une conférence européenne se réunira pour établir le statut futur des principautés, que la Sublime Porte sera priée de leur octroyer.

Ce programme sera globalement appliqué, mais avec beaucoup de retard, après de multiples vicissitudes et rebondissements. Ainsi, la difficulté des discussions sur les nouvelles frontières russo-turques en

---

<sup>3</sup> Sur les modes de négociations pendant le congrès de Paris, voir : Yves Bruley, « Le Congrès de Paris de 1856 : du bon usage de la victoire », dans Emmanuel Vivet (dir.), *Négociations d'hier, leçons pour aujourd'hui*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 176-183.

Bessarabie prolonge l'occupation des Principautés par l'Autriche, et le processus électoral s'en trouve retardé d'au moins six mois. Retard lourd de conséquence, car pendant ce délai, les relations franco-anglaises ont perdu de leur cohérence, et la diplomatie britannique, pour consolider son influence à la cour du Sultan, prend désormais le parti du maintien des deux principautés danubiennes séparées, abandonnant ainsi la cause soutenue par la France.

Les négociations sur le mode de scrutin ne commencent qu'en décembre 1856. Les ambassadeurs des grandes puissances se réunissent en conférence à Constantinople et négocient les détails de l'opération avec le gouvernement turc, organisateur officiel de la consultation, comme puissance souveraine. Les Français obtiennent la garantie que les divans de Moldavie et de Valachie seront bien autorisés à débattre sur la question de leur union : les Turcs, en effet, auraient voulu réduire le champ du débat aux réformes à introduire dans les institutions de chacune des principautés.

Des débats ont lieu aussi sur la représentation populaire. Il est décidé que la population sera représentée en fonction des différentes classes sociales. Mais la question est surtout de savoir s'il faut des représentants du monde paysan. À Paris, Walewski craint que les paysans ne soient trop facilement manipulés par les boyards adversaires de l'union. Mais les agents français rassurent le ministre. De Jassy, le consul de France Victor Place estime qu'il n'y a pas de risque. De Bucarest, le consul général Béclard va plus loin et argumente fortement en faveur de la représentation paysanne, dans cette intéressante lettre :

« Si l'on veut réformer les institutions qui ont réglé, jusqu'ici, les rapports respectifs des propriétaires et des paysans, il n'est pas sans intérêt d'avoir devant soi une réunion composée de paysans, et de savoir de leur propre bouche s'ils sont satisfaits ou mécontents de leur sort. [...] La convocation de députés spéciaux pour la classe des paysans aura aussi l'avantage de leur faire bien comprendre, ainsi qu'à toute la nation, qu'on s'occupe d'eux, qu'on cherche les moyens d'améliorer leur position, qu'on veut faire cesser le servage déguisé dans lequel ils étaient maintenus par les boyards, et que, puisqu'on les consulte, ils sont ou vont devenir des citoyens. Or, pour moi, l'admission du paysan à l'exercice des droits comme au partage des charges que comporte le titre de citoyen, est une question de vie ou de mort pour la

Moldo-Valachie. [...] En Valachie comme en Moldavie, les villages ne sont, pour la plupart, que des fiefs appartenant à des boyards. Il s'agit de substituer à ces fiefs des *communes* ; et aux paysans corvéables [...] de véritables citoyens, hommes libres<sup>4</sup>. »

Finalement, le système adopté pour les divans distingue cinq groupes sociaux : le clergé, les boyards, les petits propriétaires, les communes rurales, les villes – chacun ayant un mode différent d'élection de ses députés. Le système est inégalitaire mais permet de n'exclure personne, et d'intégrer les paysans.

Même si cette élection aux divans *ad hoc* n'est pas formellement un référendum, l'alternative étant de voter pour des partisans ou des adversaires de l'union, il s'agit en fait d'un référendum pour ou contre l'union. Or les Turcs, adversaires de l'union, tiennent l'administration de la Moldavie et de la Valachie. En prévision des élections prévues pour l'été 1857, tous les préfets de districts réputés unionistes sont remplacés par des séparatistes, qui reçoivent mission d'expurger sans vergogne les listes électorales en écartant tous les partisans de l'union. En outre, l'administration dissout les comités unionistes, musèle la presse et fait répandre dans les journaux officiels de fausses nouvelles. Par exemple qu'en cas d'union des principautés, le catholicisme deviendra la religion obligatoire du pays, au motif que les unionistes sont soutenus par la France, pays catholique.

Dans ces conditions, les unionistes décident de boycotter le vote. En juillet 1857, les séparatistes l'emportent, mais l'abstention est massive. Aussitôt, la France demande l'annulation pure et simple du scrutin frauduleux, ce qu'elle obtient, fin août, au terme d'un bras de fer diplomatique entre l'ambassadeur de France à Constantinople et le grand-vizir. Un nouveau vote a donc lieu, fin septembre, avec de nouvelles listes électorales. Le résultat est une victoire écrasante des unionistes. Les divans se réunissent, à Bucarest et à Jassy, et votent à une quasi-unanimité le principe de l'unification des principautés.

La suite de l'histoire est moins brillante : le vœu exprimé est transmis comme prévu à la commission européenne envoyée sur place, et une conférence internationale est convoquée à Paris au printemps 1858 pour

---

<sup>4</sup> Lettre particulière de Béclard à Thouvenel, ambassadeur à Constantinople. Bucarest, le 6 mai 1857. Archives du Ministère des Affaires étrangères (AMAE), Papiers d'agents archives privées (PAAP), Thouvenel (Edouard), vol. 4, f° 39.

fixer le statut futur des principautés. Or, dans cette conférence, comme on pouvait le prévoir depuis le basculement de la Grande-Bretagne, la France se retrouve isolée et doit reculer. La conférence désavoue le vœu des divans *ad hoc* et rejette le principe de l'unification. Le Concert européen exprime donc le vœu que les deux principautés soient maintenues séparées, chacune devant élire à sa tête un hospodar local. La diplomatie européenne a dicté sa loi à la démocratie, qu'elle avait pourtant elle-même suscitée. C'est un échec pour Napoléon III.

Mais l'histoire n'est pas finie : les assemblées moldave et valaque se réunissent, chacune de son côté, pour élire son propre hospodar ; et elles décident, contre toute attente, d'élire le même homme dans les deux principautés – un officier unioniste presque inconnu, le colonel Cuza. Et c'est ainsi que l'union de la Roumanie s'est faite. Mais ce *deus ex machina* aurait été impossible sans les divans *ad hoc*. Avec ce coup de théâtre, c'est donc la diplomatie française, *in fine*, qui a eu le dernier mot.

Cette double élection de Cuza date de janvier 1859, au moment même où la question italienne occupe désormais tous les esprits en Europe.

## II - L'unification italienne

Les plébiscites qui ont accompagné l'unification italienne ont un point commun avec la consultation en Roumanie dont il vient d'être fait état : il s'agit de réunir des territoires, dans le but de former un Etat-Nation. Le cas des plébiscites en Savoie et à Nice s'inscrit dans le même contexte historique. Il en diffère cependant, car il ne s'agit pas de faire disparaître une entité pour la fusionner avec une autre, mais de séparer deux régions d'un Etat pour les rattacher à un autre Etat, non dans le cadre du retour à la paix après une guerre ou du retour à l'ordre après une révolution, mais dans le cadre d'un accord librement consenti entre deux Etats alliés.

Rappelons que la guerre d'Italie, de mai à juillet 1859, aboutit à la cession de la Lombardie par l'empire d'Autriche, qui conserve encore la Vénétie. Le royaume lombard-vénitien, dont le souverain était l'empereur d'Autriche, est donc scindé en deux parties. La partie lombarde est cédée à la France, qui la cède à son tour au Piémont-Sardaigne. Cette cession territoriale n'a pas été suivie d'un plébiscite – c'est la seule de l'unification italienne –, le vote du conseil municipal de Milan le 9 juin 1859 ne pouvant être considéré comme un plébiscite. Les plénipotentiaires du traité de Zurich (10 novembre 1859) ont présumé du vœu de la population, et n'en ont pas fait état dans leurs négociations. Ils

pouvaient, à la limite, se référer au plébiscite organisé le 8 juin 1848, dans le contexte révolutionnaire du « Printemps des peuples ». Au demeurant, ni les conversations de Plombières entre Napoléon III et Cavour, ni le traité d'alliance franco-piémontais, n'avaient prévu de consultation populaire.

Le recours au plébiscite ne résulte donc pas de la guerre d'Italie de 1859 mais des révolutions qui ont éclaté, à l'occasion de cette guerre, dans des régions qu'elle ne concernait pas directement : les Etats indépendants d'Italie centrale (duché de Parme, duché de Modène, grand-duché de Toscane) et le nord des Etats pontificaux (la légation des Romagnes). A Parme, Modène, Florence et Bologne, les pouvoirs locaux sont renversés, et des gouvernements provisoires, s'appuyant sur des assemblées locales, proclament les uns après les autres la déchéance de leurs souverains et le rattachement à la couronne de Victor-Emmanuel II. Mais celui-ci, dans un premier temps tout au moins, n'accepte pas ces annexions, car il attend la réunion d'un congrès diplomatique européen sur l'Italie, prévu lors des négociations du traité de Zurich<sup>5</sup> et qui est sensé s'ouvrir en janvier 1860. Mais faute de consensus, ce congrès est reporté *sine die* trois semaines avant la date prévue de son ouverture, et il n'aura jamais lieu. C'est l'échec du congrès qui, en créant une sorte de vide, d'incertitude sur le sort de l'Italie centrale, explique le recours au plébiscite.

Cavour, redevenu premier ministre à Turin en janvier 1860, veut obtenir l'annexion de l'Italie centrale au royaume de Victor-Emmanuel II comprenant déjà, outre la Sardaigne, le Piémont et depuis peu la Lombardie. Pour cela, il doit convaincre Napoléon III. Mais la diplomatie française persiste à s'opposer à l'annexion et à défendre, au moins, le principe de l'indépendance de la Toscane<sup>6</sup> et des Romagnes, qui pourraient entrer comme Etats membres dans la confédération italienne dont la France souhaite toujours la création. On estime à Paris que si toute l'Italie centrale est annexée, le projet de confédération sera

---

<sup>5</sup> Article 19 du traité franco-autrichien signé à Zurich le 10 novembre 1859 : « Les circonscriptions territoriales des Etats indépendants de l'Italie, qui n'étaient pas parties dans la dernière guerre, ne pouvant être changées qu'avec le concours des puissances qui ont procédé à leur formation et reconnu leur existence, les droits du Grand-Duc de Toscane, du Duc de Modène et du Duc de Parme sont expressément réservés entre les Hautes Parties contractantes. »

<sup>6</sup> Le 15 novembre 1859, le prince de Carignan est élu régent par les assemblées de Parme, de Modène, des Romagnes et de Toscane, mais Victor-Emmanuel II a désavoué cette élection en attendant le congrès prévu par les négociations de Zurich avec la France et l'Autriche.

compromis, et l'un des aspects essentiels de la politique italienne de Napoléon III aura échoué. C'est alors que Cavour, très habilement, lance l'idée du plébiscite. « Si l'empereur [Napoléon III] croit que l'annexion est un vœu factice, écrit Cavour, qu'il exige que l'on en constate la sincérité, nous nous prêterons à toutes les épreuves, même au vote universel, si cela est indispensable<sup>7</sup>. » Il ajoute, encore plus nettement, quelques jours plus tard : « Il faut faire appel franchement au suffrage universel. Il s'agit d'ôter tout prétexte aux résistances de la France et puisqu'on procède par vote direct, il vaut mieux que la nouvelle manifestation soit tellement éclatante que la France ne puisse mettre en doute sa signification<sup>8</sup>. »

C'est en quelque sorte une stratégie de passage en force, en prenant appui sur le peuple. Napoléon III est pris au piège, car il n'y a aucun doute sur le succès massif des plébiscites. Ils auront lieu en Toscane et en Emilie les 11 et 12 mars 1860. Pour mener cette véritable surenchère démocratique et nationale, Cavour a dû se rapprocher des idées de Napoléon III, et s'éloigner de ses convictions personnelles : libéral mais guère démocrate, Cavour préférerait en principe les votes parlementaires et le suffrage censitaire au suffrage populaire et plébiscitaire.

Cette manœuvre de Cavour pour contraindre Napoléon III de reconnaître les annexions en Italie centrale, est exactement contemporaine de la négociation sur la cession de la Savoie et de Nice, lancée fin janvier 1860<sup>9</sup>. Même si Napoléon III paraît avoir envisagé dès le début un plébiscite en Savoie et à Nice, son ministre des Affaires étrangères, Edouard Thouvenel, n'était pas *a priori* de cet avis. Non seulement il croyait un échec possible, notamment à Nice, mais il redoutait les perfidies de Cavour en qui il n'avait aucune confiance.

<sup>7</sup> Le comte de Cavour à Pellegrino Nigra, Turin, le 16 février 1860, cité par Georges-Henri Soutou dans Sylvain Milbach (dir.), *1860. La Savoie, la France, l'Europe*, actes du colloque de l'Université de Savoie 22-26 novembre 2010, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2012, p. 387.

<sup>8</sup> Cavour à Nigra, 21 février 1860. *Ibid.*

<sup>9</sup> Le détail de ces négociations est aujourd'hui bien connu, notamment depuis les travaux menés en 2010 à l'occasion des 150 ans du traité de Turin, notamment : Bruno Berthier et Marc Ortolani, *Consentement...*, *op. cit.* ; Sylvain Milbach (dir.), *1860...*, *op. cit.* ; ainsi que : Denis Varaschin (dir.), *Aux sources de l'histoire de l'annexion de la Savoie*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009 ; Christian Sorrel, *Aux urnes savoyards !. Douze petites leçons d'histoire sur le vote de 1860*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 2010. On se reportera toujours à Luc Monnier, *L'annexion de la Savoie à la France et la politique suisse. 1860*, Genève, A. Jullien, 1932 ; et Paul Guichonnet, *Histoire de l'annexion de la Savoie à la France. « 1860 et nous »*, Montmélian, La Fontaine de Siloé, 1999.



Finalement, les Français adoptent le principe des plébiscites dans les territoires qui vont être annexés. D'abord parce qu'ils ont compris que les risques d'échecs étaient nuls, les populations étant majoritairement favorables, notamment le clergé savoyard, dont l'influence est réputée décisive sur le vote populaire. Mais aussi parce qu'après les plébiscites d'Italie centrale, Napoléon III ne pouvait pas décemment faire moins que son allié italien pour annexer Nice et la Savoie<sup>10</sup>.

Le traité de Turin du 24 mars 1860 prévoit donc une consultation des populations, non comme un préalable à la cession, mais à titre de confirmation du traité<sup>11</sup>. Les plébiscites ont lieu le 15 avril à Nice, les 22 et 23 avril en Savoie. Troisième étape après la diplomatie et le plébiscite : la ratification parlementaire, qui a lieu à Turin le 9 juin et à Paris le 12.

Cette séquence est donc paradoxale. Dans la question d'Italie centrale, Cavour a recours au plébiscite à contrecœur, car il n'y est pas *a priori* favorable, pour vaincre les résistances de Napoléon III qui, lui, devrait y être *a priori* favorable. A l'inverse, pour le plébiscite savoyard, Napoléon III s'est fait forcer la main alors même qu'il est favorable par principe à la consultation démocratique.

Mais le paradoxe n'est qu'apparent, car en 1860, le même nom de « plébiscite » couvre deux réalités très différentes. En Savoie et à Nice, les plébiscites confirment un acte diplomatique, juridiquement incontestable, par un acte démocratique. Napoléon III ne manque pas de le souligner, lorsqu'il reçoit une délégation savoyarde aux Tuileries le 24 mars 1860 : « Ce n'est ni par la conquête ni par l'insurrection que la Savoie et Nice seront réunies à la France, mais par le libre consentement du souverain légitime appuyé de l'adhésion populaire<sup>12</sup>. » Toute sa philosophie, dans cette affaire, est résumée ici en une phrase. Ce qui pouvait gêner Napoléon III, c'était l'amalgame que l'on ferait entre « ses » plébiscites que l'on pourrait qualifier de « propres » – en Savoie et

<sup>10</sup> Cavour fait explicitement le lien entre les deux dans sa lettre à Nigra du 2 mars 1860 : « Au moment où nous réclamons hautement pour les habitants de l'Italie centrale le droit de disposer de leur sort, nous ne saurions, sans encourir la tache d'inconséquence et d'injustice, refuser aux sujets du roi qui habitent au-delà des Alpes, le droit de manifester librement leur volonté ». Cité par Georges-Henri Soutou, *op. cit.*, p. 398.

<sup>11</sup> Article 1<sup>er</sup> : « Il est entendu entre Leurs Majestés que cette réunion sera effectuée sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les gouvernements de l'Empereur des Français et du Roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté. »

<sup>12</sup> Cité par Georges-Henri Soutou, *op. cit.*

à Nice –, et ceux d'Italie centrale, qui sont en effet d'une tout autre nature. En Toscane et en Emilie, les votes populaires organisés en mars 1860 visent à consacrer une situation révolutionnaire, ou un gouvernement de fait, non reconnu par l'Europe, qui a remplacé un gouvernement légitime. Du point de vue de Napoléon III, ces plébiscites sont ce que l'on serait tenté d'appeler une opération de « blanchiment » de révolution, et la plupart des puissances ne les voient pas autrement.

Cette distinction qui doit s'opérer entre les plébiscites, selon que leur fondement est diplomatique ou révolutionnaire, se retrouve dans les autres votes comparables qui vont marquer la suite de l'unification italienne. En 1860, la Sicile et tout le royaume de Naples sont en révolution ; les Piémontais enlèvent les Marches et l'Ombrie au Pape. Ce sont des situations révolutionnaires, suivies d'une invasion militaire sans déclaration de guerre, et qui sont régularisées à la suite des plébiscites : le 21 octobre en Italie du Sud, les 4 et 5 novembre dans les Marches et en Ombrie. Désapprouvant ces événements, Napoléon III lui-même proteste et rompt les relations diplomatiques avec Victor-Emmanuel II en septembre 1860<sup>13</sup>.

En 1866 au contraire, lorsque l'Autriche cède la Vénétie à la France, qui la cède à son tour à l'Italie, le traité stipule que cette cession se fera « sous réserve du consentement des populations dûment consultées<sup>14</sup> ». Le plébiscite, qui a lieu les 21 et 22 octobre, s'apparente à celui de la Savoie bien plus qu'aux autres plébiscites de l'unification italienne, en ce qu'il succède à un acte diplomatique. Mais le fait passe presque inaperçu, car tous les regards en Europe sont désormais tournés vers l'Allemagne.

### III - L'unification allemande

La troisième partie de cette étude, qui concerne l'unification allemande, sera nécessairement plus courte, puisqu'il s'agit d'énoncer les plébiscites que la diplomatie française a demandés sans jamais les obtenir.

Le premier concerne le Danemark et la guerre des Duchés. En juin 1864, alors que la Prusse et l'Autriche ont envahi les duchés danois du Schleswig et du Holstein, au motif que les populations y sont

---

<sup>13</sup> Elles ne furent rétablies pleinement qu'après la mort de Cavour, lorsque Napoléon III reconnut officiellement le royaume d'Italie fin juin 1861, et désigna un nouveau ministre de France à Turin, en la personne de Vincent Benedetti, jusqu'alors directeur des affaires politiques au Quai d'Orsay et ancien négociateur du traité de Turin du 24 mars 1860.

<sup>14</sup> Traité de Vienne du 3 octobre 1866.

majoritairement de langue allemande, une conférence internationale se réunit à Londres. Mais la diplomatie échoue et la guerre reprend. Au cours des négociations de Londres, les Français demandent l'organisation d'une consultation des populations dans les Duchés, afin de distinguer celles qui souhaitent devenir allemandes et celles qui tiennent à rester danoises, dans le nord du Schleswig. Mais la proposition n'est pas retenue, car les Danois eux-mêmes n'y sont pas favorables (accepter le vote revenait à accepter la partition du royaume), et surtout parce que la Russie y oppose un refus de principe au nom des idées conservatrices – alors même qu'elle ne s'y est opposé ni en Roumanie, ni en Italie.

La question danoise resurgit en 1866. Après la défaite autrichienne à Sadowa, le traité de Prague du 23 août 1866, entre l'Autriche et la Prusse, revient sur le sort des duchés danois. L'article 5 reprend une demande française et stipule que « les populations des districts du nord du Schleswig seront de nouveau réunies au Danemark si elles en expriment le désir par un vote librement émis ». Mais cet article ne sera jamais appliqué, et il faudra attendre un demi-siècle et les plébiscites de 1920, en application du traité de Versailles, pour que la frontière du Danemark soit rectifiée.

En 1867, Napoléon III négocie avec le roi des Pays-Bas l'annexion du Luxembourg. Dès l'ouverture de la négociation, la France annonce que la cession du Grand-Duché suppose « le consentement du Roi Grand-Duc et celui des populations librement consultées<sup>15</sup> ». Cela implique un plébiscite. D'ailleurs, la France a commencé un « travail » auprès de la population et des élites dans ce sens. Au-delà du principe même, la diplomatie française a tout intérêt à recourir au plébiscite, car une adhésion massive de la population permettrait de faire taire les contestations. En Allemagne, certains estiment que le Luxembourg est de nation allemande, au motif qu'il a fait partie de la Confédération germanique jusqu'à sa dissolution en 1866. Comme pour la Savoie et Nice, le plébiscite aurait eu lieu entre la signature du traité diplomatique et sa ratification parlementaire. Mais le plébiscite n'aura jamais lieu, puisqu'au dernier moment, alors que le traité est sur le point d'être signé, la Prusse en fait un *casus belli*. Napoléon III doit reculer pour éviter la guerre, se contentant d'obtenir d'une conférence

---

<sup>15</sup> Instructions du marquis de Moustier, ministre des Affaires étrangères, à Charles Baudin, ministre de France à La Haye, Paris, 28 février 1867. Cité par Albert Calmes, *Histoire contemporaine du Grand-duché de Luxembourg*, 7, 1867, l'affaire du Luxembourg, Luxembourg, Editions de l'imprimerie Saint-Paul, 1967, p. 122.

européenne le départ des soldats prussiens de la forteresse de Luxembourg et la neutralisation du Grand-Duché.

Trois ans plus tard, la guerre n'est pas évitée, et elle est perdue. L'Allemagne annexe l'Alsace-Lorraine. Inutile de préciser que cette annexion s'est faite sans plus de consultation des populations qu'il n'y en avait eu auparavant pour le Hanovre, la Hesse électorale, le duché de Nassau, la ville libre de Francfort ou les duchés de Schleswig-Holstein.

Toutefois, dans les négociations de 1871 après la défaite, avant la signature du traité de Francfort, la France voulut manifester sa condamnation d'un tel retour au droit de conquête, en prenant la diplomatie européenne à témoin. Elle eut une première occasion de le faire, lors de la conférence internationale réunie à Londres fin janvier 1871 au sujet de la mer Noire. C'était la première grande réunion diplomatique depuis la guerre. Le ministre des Affaires étrangères, Jules Favre, voulait en profiter pour faire entendre une protestation solennelle sur le démembrement de la France au mépris du vœu des populations conquises. Il chargea de cette mission l'ambassadeur qu'il envoyait à Londres, le duc de Broglie. Voici le récit que donne le directeur des affaires politiques du Quai d'Orsay, Hippolyte Desprez, dans ses *Souvenirs* inédits :

« [Jules Favre] jugeait que M. de Broglie appelé à participer aux négociations comme plénipotentiaire de France, devait débiter par une protestation. Il ne lui avait point donné d'instructions à ce sujet avant son départ de Paris. Il l'invita par le télégraphe à faire en conférence toutes les réserves sur l'atteinte portée par le démembrement de la France au droit et au vœu des populations conquises. Vous avez, disait-il, l'occasion de parler à l'Europe assemblée ; il ne faut pas la laisser se perdre.

L'ambassadeur qui n'était pas personnellement sympathique à la doctrine du vœu populaire et qui comprenait d'ailleurs fort bien que la conférence ne se fût pas prêtée à la discussion de pareilles questions en un tel moment, exposa ses objections. M. Favre insista à deux reprises sans parvenir à le convaincre.

M. de Broglie pourtant ne pouvait faire son entrée dans la conférence sans présenter la raison qui l'y amenait et il s'exprima dans les termes les plus heureux. Il s'abstint de protester au nom du vœu des populations contre le démembrement qui venait

d'être consacré par la convention signée à Versailles ; mais il fit intervenir très opportunément des considérations moins embarrassantes pour son auditoire. Il invoqua la règle fondamentale du concert européen qui consiste à n'apporter aucun changement essentiel aux relations des peuples entre eux sans le consentement de toutes les puissances. C'était, disait-il, un principe tutélaire, la véritable garantie de paix et de civilisation à laquelle trop de dérogations avaient été apportées dans les dernières années.

Cette déclaration était tout ce que pouvait supporter la conférence et tout ce qu'il était possible de faire admettre au plénipotentiaire prussien qui hésita même à donner sa signature au protocole<sup>16</sup>. »

Une nouvelle occasion se présenta de rappeler l'attachement de la France au droit des populations à être consultées dans toute mutation de souveraineté. Lors des négociations franco-allemandes qui devaient aboutir au traité de Francfort, le négociateur français reçut pour instruction d'exprimer ce principe de la diplomatie française. Il se devait, avant de négocier sur le détail des frontières, « de réserver le droit qu'ont les populations d'être consultées dans toute mutation de souveraineté et de faire en sorte que cette réserve soit constatée<sup>17</sup> ». Tout cela, bien entendu, ne pouvait aboutir à rien, mais c'était pour la France l'occasion d'indiquer quel était à ses yeux le sens de l'histoire.

Si le principe des plébiscites ne faisait pas l'unanimité parmi la classe politique française<sup>18</sup>, comme parmi les diplomates et plus encore parmi les juristes, il n'en reste pas moins que l'unification allemande et sa tragique conclusion en Alsace-Lorraine furent vécues comme un recul de civilisation. En témoigne cet extrait des *Souvenirs* de Desprez :

« [...] on croyait avoir introduit dans le droit public de l'Europe un principe nouveau qui devait, supposait-on, se substituer dans l'avenir au droit de la conquête brutale et violente. Nous avons appris depuis aux dépens de deux de nos provinces que l'ère de la servitude n'est pas close dans l'histoire des conflits internationaux. [...] qu'on dise si celui-là n'a pas fait reculer la

---

<sup>16</sup> AMAE, PAAP, Desprez (Hippolyte), vol. 21, fasc. 5, f° 31-33.

<sup>17</sup> *Ibid.*, vol. 21, fasc. 6, f° 10.

<sup>18</sup> Thiers disait au Corps législatif, le 18 mars 1867 : « Le principe nouveau du consentement des populations est un principe arbitraire, très souvent mensonger et qui n'est au fond qu'un principe de perturbation quand on veut l'appliquer. »

civilisation, qui, suivant une voie contraire à la nôtre, a proclamé, dix ans à peine après les annexions françaises que le vainqueur n'a aucun compte à tenir de la matière annexée<sup>19</sup>. »

Quelques années plus tard, une nouvelle occasion, marginale il est vrai, se présenta de mettre en œuvre le principe plébiscitaire. Le traité du 10 août 1877 entre la Suède et la France pour la cession de l'île de Saint-Barthélemy, prévoit dans son article 1<sup>er</sup>, que cette cession « est faite sous réserve expresse du consentement de la population de Saint-Barthélemy ». Il y eut un plébiscite et la population de l'île vota son rattachement à la France à l'unanimité : 351 voix pour et quelques abstentions.

Victoire symbolique et posthume pour Napoléon III, qui avait introduit la consultation des populations dans la doctrine diplomatique française. Encore faut-il, en conclusion, préciser le sens qu'il lui donnait.

\*

Napoléon III a protesté contre les plébiscites d'Italie centrale et d'Italie du sud, qui faisaient suite à des actes révolutionnaires ; il a protesté contre l'absence de plébiscites dans les duchés danois, et la perte de l'Alsace le révolta, comme tout le monde. Ni révolution renversant le droit public européen ; ni conquête brutale revenant au droit du plus fort : telle fut sa philosophie.

Entre ces deux écueils, la diplomatie de Napoléon III a donc cherché une voix réformatrice. La consultation en Roumanie suscitée par la France, les plébiscites en Savoie et à Nice, le plébiscite en Vénétie ont pour point commun de résulter d'actes diplomatiques en bonne et due forme (traités bilatéraux ou multilatéraux) et ont eu pour but de donner plus de force à des transformations favorables aux nationalités mais négociées entre gouvernements. Pour Napoléon III, c'est aux gouvernants de transformer l'Europe, non aux révolutionnaires ou aux conquérants sans scrupule.

Mais en voulant marier diplomatie et démocratie, Napoléon III s'est sans doute fait bien des illusions. Ce n'est certes pas le cas de l'auteur du *Guépard*. Après l'annonce des résultats du plébiscite à Donnafugata, résultats unanimes mais clairement falsifiés, « on fit des discours, des adjectifs empanachés de superlatifs et de doubles consonnes résonnèrent et se répercutèrent entre les murs, dans le noir... Quelques feux d'artifice

---

<sup>19</sup> AMAE, PAAP, Desprez (H.), vol. 19, fasc. 10, f° 33.

LA CONSULTATION DES POPULATIONS SOUS LE SECOND EMPIRE

tricolores grimèrent au-dessus du village sombre, vers un ciel sans étoiles. A huit heures tout était fini, et l'obscurité régna seule, comme chaque soir, depuis toujours<sup>20</sup>. »

En somme, même avec le plébiscite – ou grâce au plébiscite – tout avait changé pour que rien ne change, pour qu'une fois brûlés les feux d'artifice et dissipées les dernières fumées de la fête, le village d'électeurs ne se déshabitue pas de sa nuit.

Yves BRULEY

*Maître de conférences à l'Ecole pratique des hautes études  
(EPHE, PSL)*

---

<sup>20</sup> Giuseppe Tomasi di Lampedusa, *Le Guépard*, *op. cit.*, p. 106.





### **Wilson et le référendum dans les traités de 1919-1920**

Le programme de paix que Wilson expose dans son message du 8 janvier 1918, qui restera dans l'Histoire sous le nom des « Quatorze Points », comporte trois idées essentielles : l'absolue liberté de navigation sur mer, la création d'une Société des Nations, le redécoupage de l'Europe, enfin, sur la base du principe des nationalités, de l'Alsace-Lorraine à la Pologne, qui devra être rétablie dans son indépendance, avec un accès à la mer, de l'Adriatique à l'empire ottoman, sans oublier bien sûr les nationalités de l'empire austro-hongrois, qui se voient promettre un « développement autonome ».

Wilson a bien senti que cet objectif ne serait pas aisé à atteindre. Lorsqu'il parle des futures frontières de l'Italie, par exemple, il déclare qu'elles doivent être établies sur la base « des données clairement perceptibles du principe des nationalités », comme s'il subodorait que ces données ne seraient pas nécessairement toujours « clairement perceptibles ». Il est vrai que l'enchevêtrement des nationalités en Europe centrale et de l'Est rendait le redécoupage de l'Europe sur cette base particulièrement difficile.

Le 29 janvier 1918, quelques jours après avoir formulé ses Quatorze Points, Wilson écrit d'ailleurs à son Secrétaire d'Etat Lansing : « Vous savez que je suis fortement attiré par l'idée que la nationalité est la base de l'établissement des limites territoriales. Cependant, je crois qu'on ne peut pas l'adopter invariablement, mais que dans certains cas, des frontières naturelles, des frontières stratégiques doivent être envisagées et modifier les frontières fondées sur la nationalité ».

Wilson montre ainsi qu'il n'est pas l'idéaliste dogmatique qu'on se plait souvent à décrire, il n'est pas le « Nouveau Moïse » que ses opposants en Europe se sont complus à tourner en dérision. Son intelligence, son habileté tactique, le conduisent à agir avec souplesse, voire parfois avec une astuce un peu déroutante. Cependant, il lui arrive aussi de s'obstiner, prétendant alors que ce sont ses origines écossaises

qui l'y poussent. Ce sera le cas de sa position négative vis-à-vis des revendications italiennes sur Fiume et la côte dalmate.

Lorsqu'il rentre de Washington le 14 mars, la conférence interalliée de Paris, ouverte le 18 janvier, n'a guère avancé dans le remodelage de l'Europe. Elle a entendu les revendications des uns et des autres, elle a constitué des commissions qui ont commencé le travail difficile du tracé des frontières des nouveaux Etats, mais elle n'a pas été plus loin. Wilson va devoir trancher : il est pressé de rentrer à Washington, où l'appelle une situation politique délicate, il n'est pas question de laisser traîner la négociation. Il va lui falloir transiger sur ses principes, faire preuve de souplesse. Il y est prêt.

Toutes les décisions d'attribution de territoires ne seront pas fondées sur la volonté des peuples. Wilson reste fidèle au sentiment qu'il exprimait à son ministre des Affaires étrangères en janvier 1918. C'est ainsi qu'il concède à l'Italie des frontières stratégiques, au nord, même si cela signifie, dans le Haut Adige, l'annexion de populations allemandes. Le 19 avril, au conseil des Quatre, il déclare : « Nous ne pouvons distribuer des territoires en prenant comme principe directeur l'idée des frontières stratégiques. Cependant, il est parfaitement juste d'accepter certaines revendications de cet ordre... La nature a élevé entre l'Italie et les nations voisines une grande barrière... Elle lui donne Trieste et la plus grande partie de la péninsule d'Istrie ». Il ne formulera par ailleurs aucune objection au rattachement de trois millions d'Allemands à la Tchécoslovaquie : les liens économiques entre les Sudètes et les villes de Bohême imposent un choix en faveur de l'ancienne frontière entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, si l'on destine à la Bohême un avenir indépendant de l'Allemagne. Enfin, suivant toujours la même logique, le tracé de la nouvelle frontière entre la Pologne et l'Allemagne, ne peut s'ajuster à la volonté de peuples qui sont étroitement mêlés.

Il y a cependant trois types de cas où Wilson défendra le respect de la volonté des peuples et se fera le champion du référendum. Le premier concerne des situations de conflit manifeste entre les populations. Dans le tracé de la frontière germano-polonaise, Dantzig et la Haute-Silésie sont dans ce cas. Pourtant, seule la Haute-Silésie bénéficiera d'un référendum. Dantzig, ville incontestablement allemande, est nécessaire à la Pologne si l'on veut respecter l'engagement pris dans les Quatorze Points que celle-ci ait un accès à la mer. Elle sera proclamée ville indépendante placée sous l'autorité de la Société des Nations. Wilson a longtemps hésité avant

de faire passer ces considérations politiques avant le droit des peuples et de se rallier à la formule défendue par Lloyd George. Dans le corridor d'accès à Dantzig, les populations concernées, dont on ne sait si elles sont allemandes ou polonaises (mais le savent-elles elles-mêmes ?), ne seront pas non plus consultées. Au moins le petit territoire de Marienwerder et d'Allenstein, situé à l'est de la Vistule et au sud de la Prusse orientale pourra-t-il, lui, choisir son avenir. Un référendum prévu dans les articles 94 et suivants du traité de Versailles lui permettra en 1920 de choisir de rester allemand.

L'autre problème que pose le tracé de la frontière entre la Pologne et l'Allemagne est celui de la Haute-Silésie. Déjà prussienne avant le premier partage de la Pologne en 1772, de nombreux Polonais s'y sont depuis installés. L'Allemagne a protesté contre son attribution à la Pologne dans le projet de traité qui lui a été soumis le 8 mai. Dans un effort pour aménager le traité et répondre aux demandes allemandes, sans le défaire, les Quatre, sous la pression de Lloyd George, accepteront de soumettre à référendum l'avenir du territoire. Preuve, s'il en est besoin, que le « diktat » ne fut pas toujours l'imposition aveugle à l'Allemagne de la volonté des vainqueurs.

Dans la discussion, le 3 juin, Wilson manifesta des réserves, déclarant que le référendum risquait de se tenir sous la pression des milieux capitalistes allemands et des fonctionnaires allemands locaux, mais il finira par se rallier à la position de Lloyd George. Malgré les protestations des délégués polonais les 5 et 14 juin, la solution retenue fut celle du référendum. Celui-ci se tint en mars 1920 et donna des résultats difficiles à interpréter. Troupes polonaises et corps francs allemands s'affrontèrent. En fin de compte, c'est la Société des Nations qui en 1921 procéda au partage du pays.

L'exemple précédent sera suivi pour le petit territoire de Haute Carinthie (région de Klagenfurt) disputé entre l'Autriche et le Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes. Le 4 juin, Wilson se réfère expressément à l'exemple de la Haute Silésie pour proposer au délégué du jeune royaume, Vesnitch, et ce malgré les protestations de celui-ci, la tenue d'un référendum. En 1920, celui-ci donnera la majorité à l'Autriche, qui s'engagera à respecter les droits de la minorité slovène.

Pour Wilson, le deuxième cas d'utilisation du référendum est celui du retour à leurs propriétaires des territoires qui leur ont été arrachés par la force au 19<sup>ème</sup> siècle : l'Alsace-Lorraine à la France, en 1871, le

Schleswig-Holstein au Danemark, en 1864. Dans ce dernier cas, le référendum est d'autant plus important que les populations danoises et allemandes sont, au moins dans le Schleswig, étroitement imbriquées. Les Allemands obtiendront, à l'issue de la négociation, que la zone soumise à référendum dans le Schleswig soit sensiblement réduite et ne comprenne pas le port de Flensbourg. Le vote aura lieu en 1920 par canton dans la zone nord, globalement dans la zone sud, sous contrôle de troupes françaises. Le nord Schleswig reviendra au Danemark, la partie sud avec Flensbourg et le Holstein restant allemands. Encore une preuve, s'il en est besoin, que le « diktat » n'a pas empêché l'Allemagne d'obtenir certains aménagements au texte du traité qui lui était soumis. Quant à l'Alsace-Lorraine, les Français s'opposeront à ce qu'il y ait un référendum, considérant que la protestation en 1871 des députés de cette région contre le rattachement à l'Allemagne avait été une expression suffisamment claire de la volonté des populations.

Enfin, les petits territoires d'Eupen et de Malmedy, rattachés par erreur à la Prusse en 1839 malgré leur appartenance à la région francophone de Liège, reviennent à la Belgique. Cette décision sera confirmée par un référendum en 1920.

Enfin, le troisième cas d'utilisation du référendum par Wilson, et peut-être le plus intéressant, est celui de la Sarre. Il ne s'agit pas cette fois d'un conflit entre jeunes Etats résultant d'un redécoupage de la carte de l'Europe. La Sarre fait l'objet d'une revendication française des frontières de 1814, qui lui donnerait le bassin minier. Les Français vont plus loin et considèrent que la propriété des mines doit conduire à doter le territoire d'un régime d'administration particulier par rapport au reste de l'Allemagne. Cette revendication rencontre l'opposition déterminée des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne qui, s'ils ne sont pas hostiles à l'idée que le bassin houiller de la Sarre dédommage la France des destructions causées à ses mines du Nord, sont hostiles à tout démembrement de l'Allemagne. La question donnera lieu à d'ardentes controverses, au cours desquelles Clémenceau fera un large usage de son talent d'orateur

Ouverte le 28 mars, la discussion va durer jusqu'au 9 avril. Ce jour-là, Wilson propose que l'administration du territoire soit confiée à la Société des Nations. A l'expiration d'une période de quinze ans, un référendum se tiendrait par commune. Il déterminerait l'avenir du territoire, soit maintien du régime international, soit retour à l'Allemagne ou à la France. Le référendum est ici utilisé comme moyen de reporter à long

#### WILSON ET LE REFERENDUM

terme la décision finale. Comme pour les réparations, ou l'occupation de la rive gauche du Rhin, la solution trouvée au problème de la Sarre témoigne du caractère évolutif du traité.

Pour respecter, dans le remodelage de l'Europe, le principe de libre détermination des peuples, lorsque d'autres principes stratégiques, économiques ou politiques ne s'y opposaient pas, Wilson disposait de trois moyens : les statuts des minorités imposé aux nouveaux Etats, le recours à la SDN, le référendum. Il a joué des trois avec souplesse et pragmatisme. Il convient de noter que le recours au référendum n'a pas été, loin de là, à l'encontre des intérêts des pays vaincus.

Le nouveau statut territorial de l'Europe avait atteint avec les traités de 1919-1920 et les référendums qui ont suivi, un point d'équilibre, certes menacé à l'est par l'absence d'accord avec la Russie et à l'ouest par les arrière-pensées allemandes. La crise de 1929 allait malheureusement rouvrir la boîte de Pandore.

Jacques-Alain DE SEDOUY

*Vice-Président de la Société d'histoire diplomatique.*



**LE REFERENDUM ORGANISE  
SUR L'ANSCHLUSS  
(1938)**

Avec le sujet que je vais m'employer à traiter, nous entrons dans une sphère radicalement différente du monde wilsonien. Nous allons le vérifier dans un instant. En préalable, rappelons que, hasard des calendriers, notre colloque correspond au 80<sup>e</sup> anniversaire de l'Anschluss.

En cette fin de février 1938, l'étau se resserre sur l'Autriche. Le 5 novembre précédent, Hitler a réuni ses ministres des Affaires étrangères et de la Guerre, ainsi que les responsables des trois armes. Il leur a expliqué qu'il entrait dans ses intentions de régler la question autrichienne en 1938.

Le 12 février, il a convoqué le chancelier Kurt von Schuschnigg au Berghof. Il l'a sommé d'accepter une série de conditions qui reviendraient à placer l'Autriche sous un régime de protectorat, notamment par la nomination d'un sympathisant nazi notoire, Arthur Seyss-Inquart, à la tête du ministère de l'Intérieur avec la police dans ses compétences. S'il les refusait, il exposerait son pays aux risques d'une invasion militaire. Le couteau sous la gorge, Schuschnigg n'a eu d'autre choix que de céder.

Mais il n'a pas dit son dernier mot. Le 9 mars, il annonce la tenue, quatre jours plus tard – le délai est très bref –, d'un référendum par lequel les Autrichiens auraient à se prononcer pour ou contre une Autriche libre et allemande, indépendante et sociale, chrétienne et unie. Par précaution, la barre pour l'exercice du droit de vote a été fixée à 24 ans, les jeunes Autrichiens étant supposés les plus sensibles à la propagande nazie. Cette initiative, en quelque sorte de la dernière chance, n'en est pas moins risquée.

Pour se mettre à l'abri d'une réaction de Berlin, Schuschnigg croit pouvoir compter sur l'appui de Londres et de Paris, à défaut de celui de Rome qui s'est maintenant fortement rapprochée de Berlin. Un calcul très optimiste – trop optimiste. En effet, le cabinet britannique, maintenant

dirigé par Neville Chamberlain, est acquis à une politique d'apaisement. De plus, on sait que Paris ne fera rien sans l'accord de Londres.

Plus perspicace au moment de décider de la nature de sa riposte, Hitler estime ne pas avoir à craindre une réaction autre que verbale des deux capitales. Celui-ci a été pris par surprise. Il ne s'attendait pas à cette initiative du gouvernement autrichien. Il pensait que, la corde ayant été passée au cou de l'Autriche, celle-ci tomberait comme un fruit mûr au moment décidé par lui. La riposte est lancée dès le 11 mars, car il faut à tout prix empêcher la tenue de ce référendum qui pourrait produire un résultat positif, auquel cas un coup sévère – pour ne pas dire fatal – serait porté devant l'Europe et devant le monde au discours nazi sur l'Autriche.

Le 11 mars, donc, Göring, monté en première ligne, obtient sous la menace d'une invasion le retrait du référendum et la démission de Schuschnigg qui a dû se rendre à l'évidence que ni Londres ni Paris ne bougeraient.

Dans la foulée, Seyss-Inquart est nommé chancelier par le président autrichien. Puisque l'Allemagne a obtenu en quelques heures tout ce qu'elle exigeait, l'invasion de l'Autriche ne paraît plus nécessaire. Mais maintenant que la machine est lancée, celle-ci ne sera plus arrêtée. Seyss-Inquart envoie à Göring un télégramme, que celui-ci lui a préalablement dicté, par lequel il réclame l'intervention rapide de l'armée allemande.

Le 12 mars, au petit matin, la Wehrmacht entre en Autriche, accueillie dans une atmosphère de liesse. Dans la soirée du 12, Hitler arrive à Linz, la ville de sa jeunesse.

Le 13, il prend la décision d'officialiser l'Anschluss. C'est chose faite le 15 dans le discours qu'il prononce devant quelque 200 000 personnes sur la Heldenplatz, la place des Héros, à Vienne. Il y annonce l'entrée de « mon pays », « *Heimat* », dans le Reich allemand. Le choix du mot « *Heimat* » n'est pas neutre. L'Autriche, *Österreich*, disparaît du jour au lendemain du vocabulaire nazi. Celle-ci est ravalée au rang d'une marche, la Marche Orientale, *l'Ostmark*.

L'Anschluss proclamée, Hitler nomme aussitôt le gauleiter de Sarre, Josef Bürckel, avec la mission de la faire entrer dans les faits. Mais il ne s'en tient pas là. Il entend montrer à la face du monde que les Autrichiens adhèrent massivement à l'Anschluss. Le référendum annoncé par Schuschnigg, c'est lui qui l'organisera. La date en est fixée au 10 avril.



Par la même occasion, il décide la dissolution du Reichstag et, donc, l'organisation de nouvelles élections ce même jour, le 10 avril.

La machine se met immédiatement en marche. Orchestrée par Goebbels, la propagande nazie déploie ses techniques et son savoir-faire. Dans la foulée du Führer, le ministre est arrivé à Vienne. Il y a mis au point les modalités de la campagne et nommé un de ses proches, Otto Dietrich pour veiller à son déroulement.

Cette campagne est naturellement à sens unique. Dès le 12 mars, Himmler et Heydrich, avec un large détachement de la SS, sont arrivés à Vienne. Les conséquences en ont été immédiates. Les opposants ont été immédiatement arrêtés quand ils n'avaient pas eu le temps de prendre la fuite, les uns pour la Tchécoslovaquie, les autres pour la Suisse.

La presse ne diffuse qu'un seul discours selon les instructions qui lui sont communiquées par Goebbels. 200 000 portraits d'Hitler sont affichés dans la seule ville de Vienne. Les drapeaux à croix gammée sont omniprésents. Les avions dessinent le « *Ja* » dans le ciel. Et 20 000 postes de radio sont distribués à Vienne pour permettre aux heureux bénéficiaires de ce cadeau d'entendre la bonne parole, notamment celle du Führer et notamment son discours de clôture. Ajoutons qu'au cours de ces semaines, Hitler s'est déplacé à six reprises sur le terrain.

Le résultat défie toute concurrence. Le taux de participation s'élève à 99,8 %, ce qui voudrait dire qu'on a fait voter les paralytiques, les grabataires, etc. Celui du « oui » atteint 99,7 %. Toutes les conditions ont été réunies pendant la campagne pour un tel triomphe. On peut ajouter que, le jour du vote, selon des techniques déjà bien rodées, des urnes ont été bourrées. Goebbels l'avoue d'ailleurs entre les lignes dans son *Journal*. Il salue un résultat fantastique. Il ajoute même « *unglaublich* », « incroyable ». Mais il sous-entend précisément que les responsables du Parti sur place ont mis, dans leurs agissements, un zèle excessif peut-être trop voyant.

Ceci posé, la victoire du « oui » n'était pas improbable. J'ai dit tout à l'heure l'atmosphère de liesse qui accueille les troupes allemandes. J'ai dit les 200 000 Viennois ou non-Viennois qui acclament Hitler sur la Heldenplatz.

Il faut rappeler qu'au lendemain de l'effondrement de l'Empire, tous les partis autrichiens avaient réclamé l'entrée de l'Autriche dans le Reich

allemand. Comme l'ambassadeur Sédouy vient de nous le rappeler, l'opposition des alliés de l'Entente y avait fait obstacle. Mais cette aspiration a continué à rencontrer un très large écho après le traité de Saint-Germain. Le Parti socialiste y reste fidèle jusqu'au début des années trente. Jusqu'à cette date, il renouvelle à chacun de ses congrès ce point de son programme et il n'y renonce qu'à l'approche de l'accession des nazis au pouvoir en Allemagne. Ce retrait n'est encore que suspensif.

En ce qui concerne l'autre grand parti autrichien, les chrétiens-sociaux ont très vite renoncé à défendre l'Anschluss. C'était donc à la fin de la décennie et au début des années vingt. A ce moment-là, ils ne pouvaient envisager une entrée de l'Autriche dans une Allemagne dirigée par les sociaux-démocrates. Ajoutons aussi qu'il y avait une réticence de la part de ces catholiques autrichiens à entrer dans une Allemagne à majorité protestante. Ils se font les champions d'un patriotisme autrichien, mais sans jamais aller jusqu'à l'affirmation d'une nation autrichienne, une idée qui n'est alors défendue que par des groupes minoritaires, c'est-à-dire les communistes à l'extrême gauche et les légitimistes à droite. Reflet de la crise d'identité qui travaille la société autrichienne depuis 1918, cette double ambiguïté est un signe évident de fragilité qui ne la prépare pas à affronter le défi de l'hitlérisme.

Cette ambiguïté est illustrée par deux figures emblématiques de la scène autrichienne. Il s'agit d'abord du socialiste Karl Renner, qui fut le premier chancelier de la République. Or, au début d'avril, il appelle à voter « oui ». Ce choix ne renvoie pas seulement à des considérations d'ordre personnel, à un souci d'assurer sa sécurité, mais il exprime aussi la pente naturelle des socialistes à soutenir l'Anschluss.

La seconde figure est celle du cardinal archevêque de Vienne, Mgr Theodor Innitzer, qui adopte la même position. Dans un récent passé, il avait pourtant dénoncé dans le national-socialisme un néopaganisme, ce qu'il était effectivement. Mais, au moment du choix, il privilégie la défense des intérêts de l'Église qu'il croit ainsi protéger contre d'éventuelles agressions des nouveaux maîtres du pouvoir. Il réagit ainsi comme l'avaient fait en 1933 les évêques allemands qui, pour la signature du concordat, avaient lâché la proie pour l'ombre. Mais ce choix exprime aussi la difficulté de la majorité des catholiques autrichiens à se situer, eux qui n'avaient opposé avant 1938 que la digue bien fragile du patriotisme autrichien au discours nazi.

#### LE REFERENDUM ORGANISE SUR L'ANSCHLUSS

Au total, le plébiscite hitlérien est aux antipodes de la démocratie - c'est un peu enfoncer une porte ouverte que de le dire, mais il est nécessaire de le rappeler -, tel que le cas wilsonien nous en a fourni un exemple. La vérité est que Hitler, selon une méthode qui lui est familière, retourne les armes de la démocratie contre la démocratie. Le référendum n'a d'autres buts que de ratifier un fait accompli. On l'avait déjà vu lors du référendum organisé en octobre 1933 pour ratifier la sortie de l'Allemagne de la SDN, annoncée quelques jours plus tôt. Ici, le scénario est exactement le même. Il s'agit ensuite d'une parodie de démocratie puisque les électeurs n'ont entendu qu'une seule parole, n'ont vu à satiété que les mêmes images. Avec les coups de pouce supplémentaires, le résultat est évidemment imparable. La manœuvre a atteint son but. Puisque telle est la volonté du peuple, les démocraties occidentales peuvent se donner bonne conscience pour être restées passives en mars. Ainsi, dans cette affaire, comme dans beaucoup d'autres depuis sa prise du pouvoir cinq ans plus tôt, Hitler a confirmé son statut de grand manipulateur.

Jean-Paul BLED

*Professeur émérite de l'Université Paris-Sorbonne*



## **LES REFERENDUMS, ENJEUX DE POUVOIR ENTRE LA VOLONTE DES PEUPLES ET LA SOUVERAINETE DES ETATS**

Poser la question du référendum dans les relations internationales soulève un certain nombre de problèmes de caractère technique, qui sont pour l'essentiel juridiques : comment définir le corps électoral ? Quelles sont les modalités de la consultation, notamment les questions en débat, qui les pose et comment sont-elles formulées ? Quelles sont les garanties d'une consultation ouverte et pluraliste, assurant l'indépendance et la liberté du vote des électeurs ? Qui est chargé du décompte des voix, de la proclamation des résultats, quels sont les recours en cas de fraude électorale éventuelle ? Quelles sont les conséquences du référendum, automatiques, immédiates, intangibles, ou susceptibles d'être remises en cause par d'autres consultations ou d'autres instances ? Ce sont des questions que connaissent tous les systèmes juridiques internes qui acceptent et organisent en leur sein la pratique de la démocratie directe ou semi-directe. Elles se posent nécessairement aussi en matière de relations internationales, mais leur solution est souvent plus complexe.

Mais, au-delà de ces problèmes techniques, le recours au référendum soulève des questions de principe sur la nature même de la société internationale. Quel est son principe organisateur ? Est-il guerrier, est-il politique, est-il démocratique ? Voici trois options. On admettra que le référendum est un instrument démocratique, et l'on consacrera quelques remarques à la manière dont il interfère avec ces options (I). On pourra ensuite observer que, dans la société internationale contemporaine, on ne trouve en la matière ni norme internationale ni modèle commun (II). La pratique, qui est assez répandue au cours du dernier siècle, permet de tenter un essai de typologie (III). Enfin, un élément les caractérise tous, ou presque : ils sont organisés dans un cadre étatique. On ne trouve pas de référendums qui seraient l'expression directe de « *l'humanité tout entière* », pour reprendre un vocabulaire bien connu en droit international. Leurs liens avec le cadre étatique peuvent être plus ou moins distendus, mais ils ne portent nullement atteinte au principe de

souveraineté des Etats, ils le confortent plutôt. Ils apparaissent ainsi comme une démonstration du droit des Etats à disposer des peuples (IV).

### **I. Guerre, paix, démocratie, référendums**

Depuis Thucydide, on présente la société internationale comme une société polémique, essentiellement régulée par la guerre. C'est le fameux dialogue, dans *La guerre du Péloponnèse*, entre les Athéniens et les Méliens. Les Athéniens soutiennent la primauté de la force, les Méliens celle du droit - et pour finir ils sont massacrés. Lui fait écho le mot, authentique ou inventé, de Clemenceau à Wilson. Wilson vantait les vertus de la paix par le droit, et Clemenceau, lui montrant le poulet rôti qui était leur dîner, de répliquer : « *Vous voyez ce poulet ? Il croyait au droit international* ». Mais Clemenceau se trompait, tout du moins sur le droit international de son temps. La guerre était en effet licite, elle était même l'apanage et le monopole des Etats souverains. La liberté d'y recourir moyennant certaines procédures était un élément constitutif de leur souveraineté. Les poulets pouvaient faire la guerre au nom du droit international. La sécurité des Etats reposait même sur leur capacité de se défendre par les armes, et le Pacte de la SdN en est encore imprégné. Clausewitz voyait même la guerre dominer non seulement le droit mais encore la politique. On connaît la formule que Raymond Aron semble faire sienne, la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens. Clausewitz va au-delà, jusqu'à la subordonner à la guerre, lorsqu'on lit sous sa plume que la guerre actualise les traites tirées par la politique – un peu comme si la guerre faisait crever la bulle spéculative de la politique, réglait tous les comptes et remettait toutes les pendules à l'heure de la puissance respective des Etats.

Pourtant, cette société polémique, le XX<sup>e</sup> siècle a rompu avec elle, ou du moins le second XX<sup>e</sup> siècle, celui d'après la Charte des Nations Unies. Le terme même de guerre a disparu de son texte. Son Préambule la mentionne simplement comme un fléau qu'il faut éradiquer. Elle est remplacée par le concept de « *paix et sécurité internationales* ». Y apparaissent en même temps la référence aux droits de l'homme, individuels et collectifs, et surtout au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sur lequel il faudra revenir largement puisque le référendum en est une manifestation. La Charte fournit ainsi l'architecture d'une société internationale qui ne serait plus polémique, mais politique, et la politique repose sur des mécanismes consensuels et pacifiques. Contrairement à sa

définition par Carl Schmitt qui, sur ce point disciple de Clausewitz, voit dans la politique la distinction de l'ami et de l'ennemi, la politique est un art de la paix, et exclusivement un art de la paix. La guerre, les conflits armés, font basculer dans un autre monde, avec son vocabulaire, sa grammaire, ses acteurs, ses objectifs et ses résultats d'une autre nature que ceux de la paix. La Charte tente donc d'organiser une mutation de l'ancienne société internationale polémique en société politique, qui exclut la guerre et ne règle les différends que par des procédures pacifiques. Cette distinction entre société polémique et société politique n'est pas récente, on la trouve dans Plutarque, et l'on peut dire par exemple que les sociétés du Proche et Moyen Orient sont encore actuellement des sociétés polémiques, là où l'Union européenne et ses membres sont pleinement, et on peut l'espérer définitivement, des sociétés politiques.

De façon générale, les sociétés internes ont rejeté en leur sein la dimension polémique, et l'on sait qu'une responsabilité primordiale de l'Etat consiste à assurer le maintien de l'ordre et de la sécurité publique, à interdire les guerres privées, jusqu'aux duels. Ce sont des sociétés politiques, et le règlement des conflits privés doit demeurer pacifique, y être assuré par des juridictions. La société internationale quant à elle n'est une société judiciaire que de façon embryonnaire. Le rôle des cours et tribunaux, si prestigieux soient-ils, n'y est que marginal. La justice internationale pénale reste pour sa part balbutiante. Quant à la société politique, elle peut revêtir plusieurs formes et la démocratie n'est que l'une d'entre elles, même si elle en est la forme la plus achevée. Sur le plan universel, c'est la Charte des Nations Unies qui s'efforce d'enraciner, sur le plan juridique et institutionnel, une société politique entre Etats, c'est-à-dire une société pacifique. Mais si la Charte tente d'être l'architecture juridique d'une société politique, elle n'est pas pour autant démocratique. Le terme ne figure nulle part dans son texte, et les conditions de son adoption rendaient impossible qu'il y figure. La situation n'a pas changé aujourd'hui. Les arbres des institutions démocratiques occidentales ne doivent pas dissimuler la forêt des régimes pseudo-démocratiques ou carrément autoritaires qui s'épanouissent dans le monde, sans que l'ONU s'en inquiète. Certaines organisations internationales occidentales sont même assez peu regardantes à ce sujet en leur propre sein. En revanche, il est un principe qui n'était mentionné en 1945 que de façon déclaratoire et de peu de conséquences concrètes,

mais qui a depuis pris un essor considérable, c'est celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Ne pourrait-il être une voie latérale pour réintroduire la démocratie dans l'édifice, et spécialement le référendum ? Un troisième principe organisateur pourrait-il se substituer à la société polémique et affiner la société politique, celui d'une société internationale démocratique ? En réalité, on en est très loin, on se dirige même à grands pas en sens opposé. Rien déjà, dans la Charte, ne repose sur une conception démocratique de la société internationale. C'est de façon abusive que l'on parle parfois de l'Assemblée générale de l'ONU comme d'un organe « démocratique », alors d'une part que les Etats qui y sont représentés ne sont pas démocratiques dans leur majorité, et d'autre part que l'égalité juridique entre eux fait bonne mesure des gigantesques différences de population qui les caractérisent. S'y ajoute que l'Assemblée générale est à peu près sans pouvoirs et que la puissance de l'Organisation se concentre une coalition, le Conseil de sécurité, organe aristocratique par excellence. C'est de façon abusive également que les ONG, seules ou en groupes, se prétendent l'émanation d'une démocratie internationale spontanée qui imposerait son ordre du jour et ses revendications à la société interétatique. Les ONG ne représentent qu'elles-mêmes. Lorsqu'elles ne sont pas instrumentalisées par des Etats, leur militantisme n'a qu'un effet indirect sur les opinions publiques, dont l'influence sur les Etats est toute relative. Mais c'est une autre question, même si l'on peut ici observer que très rares sont les ONG qui appellent à des référendums, parce que leur logique est plutôt celles des minorités agissantes que des majorités silencieuses.

Alors, quelle place pour les référendums dans la société internationale, qui ne semble nullement faite pour les accueillir ? Et pourtant, ils existent, si l'on en retient un sens extensif, qui inclut ce que l'on a dénommé durant un certain temps les plébiscites. Ils sont même antérieurs à la Charte, puisqu'on les trouve dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle en Europe avec le rattachement à la France de Nice et de la Savoie, dans une Europe encore moins pacifique que démocratique. Presque au même moment, éclate aux Etats-Unis la guerre de Sécession et personne Outre-Atlantique ne semble avoir l'idée de régler la question par référendum, alors même que les Etats-Unis sont pour l'époque un modèle de démocratie. Au demeurant, ce sont les Etats-Unis qui semblent avoir procédé au premier référendum d'indépendance, celle du Libéria en 1846.



On en rencontre dans la foulée de la paix de Versailles, là encore avant la Charte. On en compte également lors du processus de décolonisation d'après la seconde guerre mondiale et jusqu'à aujourd'hui, mais il s'en faut de beaucoup qu'ils soient la règle. Ils sont aussi exceptionnels que divers. Il n'existe pas dans la société ou en droit international de norme qui oblige à des référendums.

## **II. Référendums : ni norme internationale, ni modèle commun**

### *(a) A la recherche d'une norme internationale*

Si l'on recherche d'abord une règle juridique internationale qui pourrait fonder une obligation en la matière, on pense d'abord au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La pratique des référendums repose à l'époque contemporaine sur ce principe, qui depuis 1945 s'est essentiellement limité dans les faits à un droit à l'indépendance par rapport à des Etats coloniaux ou centraux. C'est ainsi que l'Assemblée générale de l'ONU l'a concrétisé par la résolution 1514 du 14 décembre 1960 (1514 XV), droit à l'indépendance des pays et des peuples coloniaux. Et il est vrai que la plupart des référendums concernant les relations internationales se sont déroulés depuis 1945, mais ils ne sont pas pour autant un mécanisme obligatoire de son expression. D'autres formules sont possibles, accord international, décision des parlements intéressés, élections de représentants appelés à sanctionner les indépendances, par exemple, ou une combinaison de ces différentes techniques. Le terme générique de référendum lui-même peut recouvrir des réalités différentes, et le vocabulaire lui-même n'est pas fixé. On lit par exemple dans le *Dictionnaire du droit international public* dirigé par Jean Salmon qu'il s'agit d'un terme employé comme synonyme de « plébiscite » ou des expressions « consultation populaire » ou « par voie de suffrage ».

Avant la Charte, le droit des peuples avait un passé, celui du principe des nationalités, grand pourvoyeur de modifications de la carte de l'Europe au XIX<sup>e</sup> siècle et jusque dans le premier XX<sup>e</sup> siècle. Il a au demeurant autant servi à l'unification de certains pays qu'à des sécessions, et le référendum est dans ce cadre demeuré exceptionnel, alors qu'il est beaucoup plus répandu à partir de l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies. Le référendum a donc une histoire, et cette histoire est plus que séculaire. Elle en a modifié et perfectionné les modalités. On peut partir à ce sujet d'une observation de Nietzsche, qui

constatait que ne peut être défini que ce qui n'a pas d'histoire. Il faut donc en retenir non pas une définition précise et juridiquement obligatoire sur le plan international, mais une approche large : à savoir la consultation directe d'une population intéressée, pour répondre à une ou plusieurs questions, qui peuvent être liées ou indépendantes, par oui ou non. Au-delà de cette approche en quelque sorte générique, les variantes de procédure ou d'objets sont nombreuses. De façon générale, les référendums en matière de relations internationales ne représentent qu'une proportion limitée de l'ensemble des référendums. Si l'on prend comme référence le pays parangon en la matière, la Suisse, qui fait de la démocratie directe un instrument de gouvernement, la plupart des votations concernent des questions locales ou fédérales, beaucoup plus rarement à objet international.

Lorsque l'on cherche une norme internationale qui impose, voire qui définisse le référendum, on n'en trouve pas. Il n'est pas, on vient de le rappeler, un mécanisme obligatoire d'expression du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. On ne peut pas non plus dire que la pratique a engendré une coutume internationale en la matière, parce qu'elle reste trop limitée et diffuse pour fournir les éléments indispensables à sa reconnaissance. Tout au plus pourrait-on évoquer des principes généraux de droit, c'est-à-dire des normes qui sont transposées en droit international à partir de la comparaison des droits internes. C'est ainsi que l'on applique dans la société internationale des règles procédurales relatives à l'organisation des procès, à la responsabilité. Ces normes sont d'abord internes, et s'internationalisent. Elles sont souvent alors codifiées par des instruments juridiques qui leur donnent une autorité internationale directe.

Rien de tel en matière de référendum. Pour ne prendre qu'un exemple, la Constitution française dispose dans son article 53 al. 3 que « *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* ». Cela n'implique pas nécessairement un référendum, même si la pratique en a été largement suivie par la France, et le sera encore à propos de la Nouvelle Calédonie. En outre et surtout, et nous y reviendrons, beaucoup de référendums sont organisés dans un cadre purement national, sans intervention du droit international et sans conséquences normatives pour lui.

*(b) Une pratique croissante mais pas générale*

Au cours des décennies récentes, la naissance de nombreux nouveaux Etats en Europe a impliqué des référendums. La liste en est même

impressionnante. Quelques exceptions cependant : dans le cas de la Tchécoslovaquie en 1992, après la disparition de l'URSS en 1991 et la réunification de l'Allemagne en 1990, ce sont les instances parlementaires qui se sont prononcées, et qui n'avaient pas été spécialement élues à cette fin. Pour l'URSS, ce sont les accords de Minsk, dénommés aussi accords de Belaveja en décembre 1991, conclus entre les présidents des diverses républiques soviétiques, qui ont acté la séparation et donc la disparition de la Fédération. Mais dans les mois qui précédaient, de nombreux référendums au sein des Républiques fédérées se sont prononcés pour l'indépendance, dans les Pays Baltes, la Géorgie, l'Arménie, le Turkménistan, l'Ukraine, et à la suite de ces accords, l'Azerbaïdjan, l'Ouzbékistan. Pour la dislocation de la Yougoslavie, dès 1991, comme on sait, les indépendances de plusieurs républiques ont été proclamées par des votes parlementaires ou référendaires, comme en Slovénie en 1990, en Macédoine et en Bosnie-Herzégovine début 1992, et plus tardivement au Montenegro, en 2006. Pour ce qui le concerne, un premier référendum en 1992 avait échoué.

Ces consultations yougoslaves n'ont en fait rien réglé, au moins à court terme, sauf en Slovénie qui n'a pas été inquiétée et au Montenegro quinze ans plus tard, puisque les indépendances n'ont été stabilisées qu'à la suite d'une guerre civile internationalisée, longue et cruelle. Encore certains des Etats issus de cette fragmentation restent-ils fragiles. Le cas du Kosovo est particulier, puisqu'il ne s'agissait pas d'une République mais d'une région autonome, et qu'il a existé un référendum clandestin en 1991. Ce n'est cependant pas lui qui a fondé l'indépendance du pays, mais un vote de l'Assemblée en 2008, que la CIJ n'a pas considéré contraire au droit international (Avis consultatif, du 22 juillet 2010). Pour autant, le Kosovo n'est toujours que partiellement reconnu sur le plan international, n'est pas membre de l'ONU ni de l'OSCE, et son indépendance après le référendum de 1991 n'avait été acceptée que par l'Albanie.

Pour en finir avec l'énumération des référendums, on peut aussi rappeler quelques exemples récents hors d'Europe, avec l'Erythrée en 1993, le Timor oriental en 1999, le Soudan du Sud en 2011. Ajoutons que les votations populaires au nom d'une conception ethnique de la nationalité, qui se sont beaucoup développées ces derniers temps, ne contribuent pas réellement à l'enracinement de la paix. Un référendum tenu en 2016 dans la République Serbe de Bosnie pour célébrer sa proclamation au début de la guerre civile yougoslave en fournit un exemple éloquent. On

voit clairement que l'équation référendum = société politique = démocratie = paix est loin d'être vérifiée dans tous les cas

Pour relativiser également la pratique des référendums, on peut aussi observer que l'épuration ethnique est dans certains cas un substitut et dans d'autres une conséquence de référendums. Substitut avec de vastes déplacements volontaires ou forcés de populations dans l'Europe de 1945, spécialement mais pas uniquement dans les anciens espaces germanophones. Conséquence, avec l'exode de populations n'appartenant pas aux bonnes majorités des républiques yougoslaves, avec la fuite massive de la population albanophone du Kosovo au moment de l'intervention armée en sa faveur, mais aussi avec la réduction sensible de la minorité serbe après l'indépendance du pays. Un précédent en a été la fuite des pieds noirs après l'indépendance de l'Algérie. Au fond, au XXe siècle, la réorganisation de la répartition étatique a passé par de grands mouvements de populations à la suite des conflits, autant sinon plus que la consultation des peuples. Au XXI<sup>e</sup> siècle, les grandes vagues migratoires du Sud vers le Nord sont aussi des substituts de référendums, la fuite remplaçant des votes impossibles. Il n'en demeure pas moins que les référendums sont assez nombreux et divers pour inviter à une typologie.

### III. Essai de typologie

On peut appuyer une tentative de classification sur deux critères, celui de la mécanique des référendums d'abord, de leurs modalités d'organisation, celui du contexte dans lequel ils se déroulent ensuite. Chacune des catégories ainsi mentionnées pourrait être démultipliée, et l'on n'en relèvera que les grandes lignes.

#### (a) Organisation

Une première question est celle du *cadre juridique, interne ou international*, des référendums. On peut distinguer quatre grands types. Les plus nombreux se déroulent dans un cadre purement interne, certains résultent d'un traité, d'autres sont organisés par des institutions internationales comme l'ONU. A ces consultations internes ou internationales s'ajoutent des référendums spontanés, privés ou sauvages. Dans tous les cas, il est demandé de répondre à une ou des questions. Qui les formule ? Pour les référendums internes, elles émanent d'une autorité publique. Laquelle ? Gouvernementale, parlementaire, initiative populaire, directe ou filtrée par le vote d'une assemblée ? Pour les consultations fondées sur un traité, on peut citer le rattachement à la France de Nice, de

la Savoie, puis plus tard de l'île de Saint Barthélémy, plus récemment pour la Haute Silésie puis la Sarre. Le référendum sur la répartition de la Haute Silésie s'est déroulé sous l'égide de la SdN. Il existe aussi, rarement il est vrai, dans le cadre de la décolonisation, des référendums organisés par l'ONU, comme pour le Timor oriental en 1999.

Quant aux référendums spontanés, ou privés, ou sauvages, ce sont ceux qui ne passent pas par les institutions établies et sont proposés en dehors des circuits officiels, comme au Kosovo en 1991, voire sont réalisés par des institutions en place, mais en violant le droit de l'Etat intéressé, comme à Anjouan en 1997, en Catalogne en 2017, ou au Kurdistan la même année. Dans ces situations, la régularité et l'honnêteté de la consultation sont très sujettes à caution : D'où vient la liste électorale ? Y a-t-il liberté de campagne et de vote ? Qui assure le dépouillement, qui contrôle la régularité du scrutin ?

Une deuxième question concerne l'*extension de la population intéressée* : s'agit-il du peuple tout entier, ou de certaines parties du peuple seulement ? La pratique est diverse. C'est ainsi que l'indépendance de l'Algérie a supposé deux référendums, en Algérie et en France, mais que celle de Djibouti devenu Territoire des Afars et des Issas n'a résulté que d'un vote du territoire, tout comme pour les Comores, et la Nouvelle Calédonie sera appelée en novembre 2018 à décider de son avenir sans consultation parallèle de la métropole. Les référendums du Québec en 1980 puis en 1995 et en Ecosse en 2014 n'ont mobilisé que les régions concernées, alors même qu'il s'agissait de porter atteinte à l'intégrité de l'Etat. Il en a été de même pour la Haute Silésie en 1921, partagée entre l'Allemagne et la Pologne, puis pour la Sarre à deux reprises, entre la France et l'Allemagne, en 1935 et en 1955.

Une troisième question est celle de l'*établissement de la liste électorale*. Elle est le plus souvent tributaire des régimes électoraux applicables dans les Etats concernés. Si le suffrage est censitaire, il ne devient pas universel pour les référendums. Il en est de même pour le vote féminin. C'est rappeler que le droit de suffrage s'est beaucoup élargi depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, et que le suffrage universel est devenu pratique dominante. Mais il arrive que l'on ne parvienne pas à établir la liste électorale, comme au Sahara occidental, en dépit des efforts de l'ONU. Voici un cas intéressant, dans la mesure où un avis consultatif de la C.I.J. avait estimé (Avis, 16 octobre 1975) que ce territoire colonial pouvait disposer d'un droit à l'autodétermination, mais n'en a pas défini les

modalités, de sorte que le référendum n'est qu'une option parmi d'autres. En toute hypothèse, le Maroc qui contrôle la majeure partie du territoire en a efficacement bloqué la procédure.

Une quatrième question est de savoir si *une seule option est ouverte, ou plusieurs*. Ainsi, dans le référendum sur le destin de la Sarre en 1955 trois formules étaient possibles, rattachement à la France, à l'Allemagne statut européen. Le vote a été massif en faveur de l'Allemagne, comme lors du précédent référendum en 1935. On pourrait y ajouter les référendums conditionnels : ainsi une région turcophone de Moldavie, la Gagaouzie, a voté son indépendance en 2014 dans l'hypothèse où la Moldavie renoncerait à la sienne.

S'agissant en cinquième lieu du *résultat du vote*, est-il consultatif, directement décisionnel ou demande-t-il à être confirmé par un vote parlementaire, comme dans le cas du Brexit en 2016 ? Doit-on atteindre un certain pourcentage de participation pour valider le résultat, comme en Hongrie, où un référendum en 2016 contre l'accueil de migrants a obtenu une majorité écrasante, mais pas les 50% de participation nécessaires à sa validité ?

On peut aussi s'interroger en sixième lieu sur les *modalités du décompte des voix*, question qui s'est posée pour l'île de Mayotte. On sait qu'elle a voté massivement en 1976 pour le maintien dans la République française, alors que les autres îles comoriennes se prononçaient pour l'indépendance. Le décompte île par île retenu par la France n'est pas reconnu par l'ONU, et bien sûr pas par l'Etat comorien – mais il est conforme à la Constitution française. En revanche, pour le référendum en Nouvelle Calédonie, l'archipel est considéré dans son ensemble.

(b) *Contexte*

Normalement, les référendums comme instruments d'une société politique se déroulent dans un *contexte pacifique*. Il n'est au demeurant pas rare qu'ils accompagnent et enracinent le retour à la paix après un conflit, interne, international ou mixte. Leur existence n'est pas un gage de leur réussite, surtout dès lors que subsistent des problèmes de frontières, comme en Haute Silésie après la Première guerre mondiale, ou au Soudan du Sud actuellement.

Mais il arrive aussi que des référendums *préudent à la guerre*, parce que la décision prise n'est pas acceptée et débouche sur un conflit armé, comme cela a été le cas pour certains référendums yougoslaves. Si par

exemple le Québec, ou l'Ecosse, votaient en faveur de leur indépendance, les réactions du Canada d'un côté, du Royaume-Uni ainsi désuni de l'autre sont imprévisibles et rien ne dit qu'ils ne s'opposeraient pas à ce résultat, peut-être pas par le recours à la force armée, mais par des moyens coercitifs.

De façon générale, les *référendums partiels*, qui ne concernent qu'une partie de la population et non le peuple tout entier peuvent emporter des conséquences proches, lorsque la majorité les refuse. Sans nécessairement conduire à des conflits armés, ce type de référendum constitue ou risque de constituer une menace contre la paix. Sans même recourir à la force armée, les Etats centraux disposeraient de moyens juridiques et économiques pour entraver concrètement la réalisation de l'indépendance. L'exemple de la Catalogne est là pour le montrer.

De ce point de vue les *référendums sauvages* sont particulièrement dangereux parce qu'ils aggravent les tensions au lieu de les régler. On a affaire en réalité à des référendums de combat, qui s'opposent à l'ordre juridique en vigueur et à l'Etat central, en prétendant lui imposer une légitimité extérieure et supérieure. Il ne s'agit pas tant de consulter la population que de la mobiliser au service d'une rupture institutionnelle et territoriale, en faveur de l'indépendance et de la création d'un nouvel Etat. On se glorifiera alors beaucoup plus du taux de participation que des votes favorables, par définition écrasants.

On pourrait parler à leur sujet de référendums confisqués, parce que des acteurs non étatiques se les ont appropriés de façon irrégulière. Un exemple plus ancien en est le référendum sur l'indépendance de la Rhodésie du sud, en 1965, qui conduisait en fait à maintenir un régime colonial en pleine vague de décolonisation. Mais ce référendum, comme tous ceux qui sont irréguliers, a été refusé par presque tous les Etats, de sorte qu'en définitive il a plutôt confirmé que c'étaient les Etats qui disposaient des peuples et non l'inverse.

#### **IV. Les Etats et le droit d'eux-mêmes à disposer des peuples**

On en arrive à la question centrale, celle du principe organisateur de la société internationale, celle de la signification pour elle des référendums. S'agit-il réellement d'une démocratisation, qui placerait les peuples et leur expression souveraine au centre du jeu, dont les Etats ne seraient plus que les instruments ? On est tenté de le penser, car le référendum semble d'abord être un abandon par les représentants, gouvernements et

assemblées, de leurs pouvoirs décisionnels. Ils s'en remettent à la décision populaire, alors même que dans le domaine international l'Exécutif dispose généralement de prérogatives régaliennes, y compris dans les régimes les plus démocratiques. Ils s'en remettent à leur maître, c'est-à-dire au peuple pour sa décision directe, reconnaissant sa prééminence, et la légitimité de sa prééminence.

Si c'était le cas, il y aurait là un double motif d'inquiétude. D'abord, on connaît le mot de Paul Valéry, selon lequel la politique a longtemps été l'art d'empêcher les gens de se mêler de leurs propres affaires, puis qu'elle est devenue l'art de les faire décider sur ce qu'ils ne connaissent pas. Et en effet la culture internationale des électeurs même les plus mobilisés est généralement inférieure à leur intérêt pour les sujets intérieurs, qui les concernent de plus près. Avant Valéry, Tocqueville avait écrit que les démocraties règlent les questions du dehors par les raisons du dedans. L'expérience montre ensuite que la première réaction collective des peuples n'est pas l'ouverture, mais tout au contraire le repli. L'échec des référendums européens en 2005, la frilosité de la démocratie suisse à l'égard de l'ONU, de la construction européenne, des travailleurs étrangers, le refus persistant du peuple norvégien d'accepter l'adhésion à l'Union, et bien sûr le Brexit l'illustrent. L'idéalisme juridique a longtemps prôné une société internationale fondée sur le rapprochement des peuples par les peuples eux-mêmes, un cosmopolitisme kantien. C'est demeuré jusqu'à nos jours une utopie, comme on le voit avec la construction européenne, qui reste une affaire de gouvernements, sans véritable dynamique populaire.

(a) *La confirmation d'un principe de légitimité étatique*

En réalité, les référendums confirment tout autre chose que la démocratisation de la société internationale. Ils confirment un principe de légitimité étatique, et le *caractère fondamentalement interétatique* de cette société. Il y a un mot de Paul Morand que l'on peut généraliser : dans une correspondance avec Jacques Chardonne, il écrit : « *Les Anglais cultivent le droit d'eux-mêmes à disposer des peuples* ». Mais ils ne sont pas les seuls. Cela a été vrai avec la colonisation, puis avec la décolonisation qui, dans une majorité écrasante de cas, s'est déroulée dans le cadre des territoires coloniaux tels qu'ils avaient été définis par les colonisateurs. Ils ont pu même choisir de les découper au moment de la décolonisation. Un exemple en est le Cameroun sous tutelle



britannique, qui a été divisé en deux en 1961, à la suite d'un référendum sous contrôle anglais. Le Nord a rejoint le Nigeria et le Sud est resté au sein du Cameroun avec la partie sous tutelle française. Devenu Etat indépendant, le Cameroun a vainement tenté de contester la partition devant la CIJ (*Affaire du Cameroun septentrional*, C.I.J. Arrêt, 2 décembre 1963).

La dissolution de l'URSS s'est opérée quant à elle sur la base des frontières intérieures des républiques soviétiques. On peut ajouter que le droit de sécession était reconnu par la constitution, tout comme pour la Yougoslavie. Plus largement, on doit constater que ce sont les Etats qui s'attribuent le droit de disposer des peuples, et qui de temps à autres, décident de faire confirmer et légitimer à nouveau ce droit par recours au référendum. Le rattachement de Nice et de la Savoie en est un exemple en quelque sorte matriciel. Voilà une observation qui pourrait sembler étrange, face aux sécessions qui sont subies par les Etats, qu'ils supportent parfois avec difficulté, voire entreprennent de combattre. L'observation appelle donc quelques éclaircissements.

On doit d'abord dire quelques mots des *référendums d'orientation de politique étrangère*. Ils sont peu nombreux mais ils existent et par définition se déroulent dans le cadre d'Etats constitués et de l'Etat tout entier. Les référendums dans les relations internationales sont d'abord des référendums internes, et la France par exemple en a fait une règle constitutionnelle. On les rencontre notamment en matière européenne, lorsqu'il s'agit de décider de l'adhésion aux institutions européennes. On sait que certains référendums ont abouti à des refus d'adhésion, notamment en Norvège. On y recourt également, au sein de certains Etats membres, pour approuver et légitimer des choix, des avancées dans la construction de l'Union. S'agit-il d'une décision authentique, fruit d'une initiative des peuples face à des gouvernements qui resteraient neutres et dociles ? Nullement, d'une part parce qu'ils font campagne pour obtenir un vote favorable, d'autre part parce qu'en cas de résultat négatif ils s'efforcent souvent de contourner le résultat, comme avec les référendums de 2005, voire font revoter jusqu'à un résultat positif, comme en Irlande.

Un exemple caricatural en a été fourni en 2015 par la crise de la dette publique grecque. Un référendum national a rejeté le plan européen, malgré quoi le gouvernement Tsipras qui avait provoqué la consultation a maintenu la politique d'austérité souhaitée par le plan. Quatre ans plus

tôt, toujours dans le cadre de la crise grecque, le gouvernement Papandréou avait renoncé, suite aux pressions européennes, à un référendum annoncé. Les gouvernants n'attendent donc pas une décision mais une ratification, une validation, une légitimation. En toute hypothèse, on n'imagine pas, au moins actuellement, de référendum européen mobilisant le même jour et selon les mêmes modalités les électeurs de tous les Etats membres.

Les référendums les plus nombreux, comme l'indique ceux que nous avons évoqués, ont trait à la *consistance même de l'Etat* et de sa population, sécessions, indépendances, rattachements, que ce soit dans le cadre de la décolonisation ou de la dislocation complète d'Etats constitués. Ils remettent en cause le territoire de l'Etat voire son existence. Il n'en demeure pas moins que, d'une part, ils se déroulent dans la quasi-totalité des cas dans un cadre étatique, et d'autre part que dans tous les cas ils débouchent sur une solution étatique, rattachement à un autre Etat ou formation de nouveaux Etats. Le caractère interétatique de la société internationale se trouve pleinement confirmé et relégitimé par ces processus. Qu'y a-t-il derrière un référendum ? L'Etat, toujours l'Etat, un Etat constitué ou un Etat qui aspire à naître.

(b) *Etats constitués et Etats virtuels*

Prenons d'abord le cas des *Etats constitués* confrontés à des référendums de sécession. La plupart se déroulent dans le cadre de leur propre droit, sur la base de leur système juridique, sont organisés par eux-mêmes. En outre, la sécession est le plus souvent le fruit d'un contentieux, voire d'un conflit. Le référendum ne fait rien d'autre que l'entériner. Lorsqu'il échoue, comme au Québec, en Ecosse, voire à Gibraltar ou aux Malouines, l'échec confirme la légitimité de l'Etat central. Il est vrai qu'il n'est jamais définitif, et l'on constate que peuvent se dérouler des référendums successifs, les perdants souhaitant rejouer la partie à un moment opportun, comme en Ecosse et peut-être au Québec. C'est l'occasion de souligner que le choix du moment est capital pour la réussite d'une consultation, et de ce point de vue les référendums sont plutôt en fin de cycle plus qu'en début. Ce qui veut dire que, lorsqu'ils ont un résultat positif, ils accompagnent et sanctionnent une dynamique qui leur est extérieure.

La situation des *Etats virtuels* n'est différente qu'en apparence. Ce sont des Etats en voie de gestation qui aspirent à se former et à acquérir

un statut de plein exercice. Une autonomie même poussée ne suffit pas aux mouvements qui y aspirent, elle n'est qu'un préalable à la reconnaissance d'un droit à l'indépendance et au passage à l'acte. A l'exception de cas peu nombreux de rattachement à un autre pays, les référendums sécessionnistes débouchent sur la formation de nouveaux Etats. Certains sont même reconnus comme tels avant même leur déclaration d'indépendance, et l'ONU l'a encouragé dans le cadre de la décolonisation. Ces référendums confirment donc la nature de la société interétatique et sa légitimité. Ils soulignent l'attraction du modèle étatique. Il est évidemment tentant pour de futurs dirigeants d'avoir le statut de chefs d'Etat, de disposer d'un réseau diplomatique avec les immunités qu'il implique, d'être accueillis à la table des grandes conférences internationales, d'être membres des organisations internationales...

On peut voir dans les référendums sécessionnistes une technique de règlement pacifique des différends, et c'est indéniablement un aspect positif. Mais ils sont aussi une manière de régler des problèmes internes par une solution internationale, au risque de déboucher sur la formation de nouveaux petits Etats, vassalisés et dépendants, des Etats ethniques clos sur eux-mêmes et matrices de discriminations internes. Que l'on le déplore ou s'en félicite, l'Etat reste l'horizon indépassable de la société internationale. Il constitue la seule forme politique légitime, une forme politique universelle qui n'a encore ni remplacée ni dépassée.

Lorsqu'il s'agit de *référendums sauvages*, dont la tenue est irrégulière et n'est pas acceptée par l'Etat central, tout se passe comme si leurs résultats étaient ignorés. Les autres Etats sont tentés de ne pas accepter les indépendances en cause. Personne ne peut les y contraindre. La reconnaissance d'un nouvel Etat est discrétionnaire, et seuls les Etats sont juges en la matière. D'où le fait que certaines indépendances appuyées par des référendums ne sont pas reconnues par de nombreux Etats. Ainsi pour l'Ossétie du Sud, pour la Transnistrie, et l'on a déjà mentionné le cas du Kosovo. L'indépendance référendaire de la Crimée puis son rattachement à la Russie sont encore moins reconnus. Et les Etats-Unis restent sourds devant la demande de Porto Rico, par un référendum consultatif en 2017, de devenir le 51<sup>e</sup> Etat américain.

\*

\* \*

La conclusion est claire : les référendums en matière internationale peuvent modifier la répartition des Etats, ils peuvent créer du désordre, mais ils ne modifient en rien la structure étatique, qui demeure le principe organisateur de la société internationale. Ils la consolident même, et ne contribuent que faiblement à sa démocratisation. En effet, soit ils enregistrent une situation acquise par ailleurs, soit ils sont ignorés ou contournés. Le Brexit est sur ce point une notable exception, mais peut-on s'en féliciter ? Et s'il exprime la volonté du peuple britannique, il est aussi une réaffirmation de la souveraineté du Royaume Uni.

Serge SUR

*Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas*

## **LES FRUITS AMERS DU REFERENDUM**

Après l'exposé magistral et doctrinal du Professeur Sur, mon propos est de porter un regard sur la pratique du référendum dans les relations internationales dans la période qui court depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Je vous propose d'examiner cette pratique d'abord à la lumière des référendums portés par les Nations Unies avant de considérer ceux, beaucoup plus nombreux, qui ont été organisés en dehors du système onusien.

### **I. Les référendums organisés par les Nations Unies ou avec leur aval**

Concernant les Nations Unies, on doit d'abord observer que la Charte adoptée à San Francisco le 26 juin 1945 est muette sur toute forme de consultation populaire comme moyen d'atteindre les desseins que les Nations Unies se donnent, notamment celui de maintenir la paix et la sécurité internationales.

A cet égard, l'article 23 de la Charte est clair : « Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix ». Autrement dit, la Charte ne retient pas l'une des propositions-phare de Wilson qui avait défendu « le principe qu'en déterminant toutes les questions au sujet de la souveraineté, les intérêts des populations concernées soient autant pris en compte que les revendications équitables du gouvernement dont le titre est à déterminer » (5<sup>ème</sup> des fameux « 14 Points » du Président des Etats-Unis).

En Europe, les années 1945-48 ne sont d'ailleurs pas à la démocratisation des relations internationales. C'est le temps d'immenses bouleversements territoriaux imposés par Staline et accompagnés de

déplacements forcés et massifs de populations de l'Est et du centre du Vieux continent vers l'Ouest.

Loin de l'Europe, c'est en Asie que va « refaire surface » l'idée de recourir à une consultation populaire pour régler une question internationale, à l'occasion d'une crise liée à la fin de l'Empire britannique des Indes : **la crise du Cachemire**. Dès le mois de janvier 1948, le Conseil de Sécurité se saisit de cette question et, le 21 avril 1948, sa résolution 47 « *note avec satisfaction (sic) que l'Inde et le Pakistan désirent également que la question du rattachement de l'Etat du Jammu et Cachemire à l'Inde ou au Pakistan soit tranchée démocratiquement par un plébiscite libre et impartial* » (noter l'emploi du mot « plébiscite », dans la version française comme dans la version anglaise de la résolution). Le Conseil va même assez loin pour que se réalise cette consultation populaire : il recommande aux gouvernements de l'Inde et du Pakistan des mesures qu'il estime « *propres à créer les conditions nécessaires à ce plébiscite* » et, dans le même élan, il charge une commission « *de se rendre immédiatement dans le sous-continent indien (...) en vue de rendre plus facile aux gouvernements de l'Inde et du Pakistan la tâche de prendre les mesures nécessaires pour organiser [ce] plébiscite* » (R. 47 du 21 avril 1948).

On sait ce qu'il en advint. Il n'y a jamais eu de plébiscite mais au contraire plusieurs guerres très dures entre l'Inde et le Pakistan et l'idée d'un plébiscite pour fixer le statut du Cachemire est aujourd'hui plus chimérique que jamais<sup>1</sup>.

A la même époque (c'est-à-dire dans les années 1948-1949), un autre grand pays d'Asie, les « Indes néerlandaises », donne aux Nations Unies l'occasion de mettre pour la première fois réellement en pratique la formule d'une consultation populaire. Cette initiative est liée à l'histoire de la décolonisation de **l'Indonésie**, histoire longue et particulièrement compliquée étant donnée notamment la dispersion des centres de pouvoir dans ce territoire morcelé à l'infini. Toujours est-il que le Conseil de Sécurité donna son aval à une formule originale<sup>2</sup> qu'avait proposée le « comité de bons offices » piloté par les Etats-Unis, lesquels faisaient le

---

<sup>1</sup> Les résolutions ultérieures du CSNU sur ce sujet dans les années 1960 (R.210 du 6 septembre 1965) et 1970 (R. 307 du 21 décembre 1971) s'abstiendront d'ailleurs de mentionner de nouveau cette recommandation.

<sup>2</sup> Accord dit « du Renville » (du nom du bâtiment de guerre américain USS Renville), signé le 17 janvier 1948

go-between entre les Pays-Bas et les indépendantistes : celle d'une série de *référendums régionaux*, chacun de ces référendums devant permettre de « demander aux gens » s'ils voulaient voir leur région associée à la « République d'Indonésie » (formule des indépendantistes) ou aux « Etats-Unis d'Indonésie » (formule souhaitée par les Néerlandais).

Ces référendums régionaux avaient été conçus pour barrer la route du pouvoir aux plus radicaux des indépendantistes mais ils aboutirent au contraire à leur victoire totale<sup>3</sup>. L'intéressant est de noter que la communauté internationale mit en pratique l'idée, qui était alors nouvelle dans la diplomatie d'après-Seconde Guerre mondiale, de recourir au référendum, dût ce référendum se retourner contre ses promoteurs.

Faisant preuve de persévérance, les Nations Unies vont intervenir une troisième fois dans une crise en Asie avec l'arme du référendum, et cette troisième fois fut la bonne : il s'est agi de la crise de **Timor Leste** ou **Timor Oriental**. En 1999, le Conseil de Sécurité « décide de créer la Mission des Nations Unies au Timor Oriental (MINUTO) », chargée d'organiser et de mener à bien une « consultation populaire (sic) au scrutin direct, secret et universel, visant à déterminer si la population du Timor Oriental accepte le cadre constitutionnel proposé, lequel prévoit une autonomie spéciale pour le Timor Oriental au sein de la République unitaire d'Indonésie, ou rejette l'autonomie spéciale proposée pour le Timor Oriental, ce qui entrainerait la sécession du Timor Oriental de l'Indonésie » (R. 1246 du 11 juin 1999). La question est bien formulée et nous sommes là dans la logique wilsonienne. La « consultation populaire » eut lieu le 30 août 1999. Son résultat très clair en faveur de l'indépendance (par près de 80 % des voix) ne permit cependant pas de mettre un terme à la lutte des uns contre les autres. Le territoire fut même mis à feu et à sang pendant quelque deux ans, et la situation ne se stabilisa qu'au prix d'une opération militaire des Nations Unies sous chapitre VII. En fin de compte, le Timor Oriental devint un Etat indépendant en 2002, trois ans après le référendum.

Une remarque à ce sujet : il est intéressant de noter que la R. 1246 du 11 juin 1999 sur le Timor Oriental fut exactement concomitante d'une autre résolution du CSNU, la R. 1244 du 10 juin 1999 sur le **Kosovo**,

---

<sup>3</sup> Les référendums régionaux amenèrent la victoire des partisans de la « République d'Indonésie », lesquels furent en mesure de s'imposer à la tête des « Etats-Unis fédéraux, indépendants et souverains d'Indonésie ». Et c'est sous le nom de République d'Indonésie que la vieille colonie néerlandaise fut admise en 1950 aux Nations Unies.

laquelle se garda bien de proposer, même de façon allusive, un recours au référendum pour régler la crise qui enflammait alors les Balkans occidentaux. Doit-on ironiser sur cette différence de traitement des crises par la communauté internationale (« Vérité au Timor Oriental, erreur au Kosovo ») ? Evidemment non. Tous les observateurs conviennent que le recours au référendum aurait rendu impossible en 1999 toute amorce de règlement de la crise du Kosovo tandis qu'au même moment le recours au référendum au Timor Oriental a permis de sauver la face de chaque camp et de rendre possible un règlement définitif<sup>4</sup>.

Peut-on tirer provisoirement une leçon de ces trois « cas d'école » (Cachemire, Indonésie, Timor Oriental) ? Au moins celle-ci : recourir à un référendum « labellisé ONU » n'a de chance de porter des fruits que si celui-ci est soutenu sincèrement par les parties au différend.

Ce que confirme la séquence suivante, celle du **Sahara Occidental** : l'histoire est trop connue pour qu'il soit nécessaire d'en rappeler les détails. Depuis qu'en 1988, le CSNU demanda (R. 621 du 20 septembre 1988) au Secrétaire général « *de lui remettre un rapport sur la tenue d'un référendum d'autodétermination (sic) du peuple du Sahara Occidental* », une vingtaine de résolutions du CSNU a exhorté, mais en vain, les parties « *à ce qu'un référendum libre, régulier et impartial (...) soit tenu sans plus tarder* ». Le blocage de ce projet rappelle exactement celui concernant le statut du Cachemire.

S'il est établi qu'un référendum qui n'aurait pas le soutien sincère des parties à un différend international n'a aucune chance de prospérer, peut-on à l'inverse penser qu'un règlement de paix échafaudé par des diplomates et qui aurait le soutien de la communauté internationale, via les Nations Unies, et l'accord des deux parties directement concernées gagnera quelque chose à être soumis à un référendum ?

A cette question, l'affaire de **Chypre** a apporté une réponse. C'est un cas particulièrement intéressant car la solution conçue par les Nations Unies a failli réussir... n'eût été le référendum. La fine fleur des diplomates s'était penchée pendant plus de 40 ans sur le problème né de la partition de l'île depuis la tentative d'Enosis en 1964, suivie de l'invasion du Nord de l'île par l'armée turque. Faisant son miel de

---

<sup>4</sup> On peut noter aussi qu'au Kosovo, le vote de la R.1244 ne fut pas suivi des massacres auxquels on assista au Timor Oriental après le vote de la R.1246. Et que, sans référendum, le Kosovo devint, lui aussi, indépendant (en 2008), une dizaine d'années après le vote de la résolution fondatrice (R. 1244) de 1999.



dizaines d'années d'efforts diplomatiques, le SGNU (Kofi Annan) proposa un plan de réunification qui fut accepté par les deux gouvernements, celui de la République de Chypre et celui de la République (autoproclamée) de Chypre Nord. Avant d'être mis en œuvre, ce plan fut soumis à une consultation populaire, un *double référendum* : il recueillit une majorité des voix "pour" au Nord de l'île mais une majorité de voix "contre" au Sud. Ce qui marqua pour longtemps la fin des espoirs de réunification de l'île.

Ces exemples tendent à montrer que le référendum n'a pas vraiment trouvé sa place dans la « boîte à outils » des Nations Unies quand elles cherchent une solution aux crises mettant en jeu la paix et la sécurité internationale.

## II. Les référendums organisés en dehors des Nations Unies

Mais qu'en est-il en dehors du système onusien ?

La réponse à cette question est difficile à trouver, d'abord parce que le nombre de référendums organisés sous la responsabilité d'un seul Etat a cru à l'époque contemporaine de façon vertigineuse et que, parmi ces référendums, il n'est pas toujours facile de repérer ceux qui ont eu un réel impact sur les relations internationales.

« L'Institut européen sur le référendum et l'initiative » (IRI Europe : Initiative and Referendum Institute Europe<sup>5</sup>), établi en Allemagne à Marburg, a dressé à cet égard des statistiques assez précises mais presque décourageantes pour le chercheur.

Tout part d'une constatation simple : tous pays confondus, il y aurait eu dans le monde, de 1793 à 1900, 61 référendums (et très peu d'entre eux portaient sur des questions internationales<sup>6</sup>).

En revanche, le nombre de « consultations populaires » à l'échelle d'un Etat aurait largement dépassé le chiffre de 1.000 en quarante ans, de 1970 à 2010, tous pays confondus. Evidemment une partie seulement de ces référendums a eu un impact direct sur les relations internationales. Mais le lien de beaucoup d'entre eux avec des considérations « extérieures » est évident : depuis un demi-siècle, la fin des grands empires coloniaux européens (France, Royaume Uni, Belgique, Portugal) puis l'éclatement de certains Etats fédéraux en Europe (URSS,

---

<sup>5</sup> URL: <http://www.iri-europe.org/>

<sup>6</sup> Cf. la communication de M. Yves Bruley à ce colloque.

Tchécoslovaquie, Yougoslavie) et en Afrique (Namibie vs. Afrique du Sud, Sud-Soudan vs. Soudan, Erythrée vs. Ethiopie) ont provoqué une multiplication des consultations populaires accompagnant ou préparant l'apparition d'Etats souverains.

Le référendum français du 8 janvier 1961 sur l'**Algérie** en donne un exemple<sup>7</sup>.

Cette « fièvre démocratique » a alimenté parfois des rêves (ou des chimères) indépendantistes et conduit récemment encore à des référendums dont les résultats sont dans tous les esprits :

- en **Catalogne** avec le référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017<sup>8</sup>.
- au **Kurdistan**, avec le référendum du 25 septembre 2017. Bien que couronnée par 90 % des suffrages en faveur de l'indépendance, cette consultation a été aussitôt suivie par des actions vigoureuses du gouvernement irakien qui ont mis fin, sans doute pour longtemps, à tout espoir d'un Kurdistan indépendant.
- en **Crimée**, avec le référendum du 16 mars 2014<sup>9</sup> qui a conduit au rattachement de ce territoire à la Fédération de Russie. Il a provoqué une crise majeure des relations entre la Russie et les pays occidentaux.

Il est inutile de rappeler que chacun de ces trois référendums, organisés sans tenir compte des règles constitutionnelles de l'Espagne ou de l'Irak ou de l'Ukraine, s'est heurté à l'opposition déterminée du pouvoir central dont relevait le territoire, que ce fût Madrid, Bagdad ou Kiev.

Notons cependant que si l'usage du référendum s'est beaucoup répandu, il ne s'est pas généralisé, loin s'en faut. Des pays très importants n'y ont jamais eu recours, pas plus aujourd'hui qu'hier, du moins au

---

<sup>7</sup> La question posée aux Français était : « Approuvez-vous le projet de loi soumis au peuple français par le président de la République et concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination ? ».

Votèrent les électeurs de la métropole, de l'Algérie (y compris le Sahara), mais aussi des DOM et des TOM. Le taux de participation fut de 76 % en métropole et de 59 % en Algérie. 75 % des votants votèrent « oui ». Pour l'Algérie seule, 70 % votèrent « oui » (correspondant à 39 % des inscrits) et 30 % votèrent « non » (soit 17 % des inscrits).

<sup>8</sup> Question posée : « Voulez-vous que la Catalogne soit un Etat indépendant sous la forme d'une République ? ». Avec un taux de participation de 42%, le « oui » l'emporta à 90%.

<sup>9</sup> Le bulletin de vote se présentait avec des cases à cocher. La formulation en était la suivante :

« Cochez la case correspondant à la variante pour laquelle vous votez :

1) Êtes-vous favorable à la réunification de la Crimée avec la Russie dans les droits de la Fédération de Russie ?

2) Êtes-vous favorable au rétablissement de la Constitution de la République de Crimée de 1992 et pour le statut de la Crimée dans le cadre de l'Ukraine ? ».

niveau national : il suffit de nommer les Etats-Unis d'Amérique, l'Inde, la Chine, le Japon ou l'Allemagne. Notons aussi que l'usage du référendum, après avoir été particulièrement fort dans « le Tiers-Monde » au cours des années 1960 à 1980, s'est plus récemment concentré sur l'Europe : les pays européens ont organisé plus de la moitié des referendums tenus dans le monde depuis 40 ans (647 sur 1.105<sup>10</sup>). Et même si l'on met à part la Suisse qui déséquilibre (si l'on peut dire) la balance des statistiques avec son système très rodé des « votations populaires », il est incontestable que la pratique actuelle du référendum est particulièrement le fait des Etats européens, cette pratique étant d'ailleurs intimement liée aux développements de l'Union européenne<sup>11</sup>.

En dépit de ce fait, il est indispensable de garder à l'esprit que, pour des raisons très diverses, des référendums qui ont eu ou auraient pu avoir un impact international important, ont été organisés dans un temps récent ici et là en dehors de l'Europe occidentale, comme le montrent les exemples suivants.

#### **La paix entre l'Argentine et le Chili (1971-1984)**

L'établissement d'un règlement de paix entre l'Argentine et le Chili a duré quelque 14 ans, marqués par des périodes de très fortes tensions entre les deux pays qui faillirent conduire plus d'une fois à une guerre ouverte entre eux, sans oublier le dramatique événement de la Guerre des Malouines qui eut lieu (en 1982) au cours de cette période.

Initiée par un compromis d'arbitrage signé en juillet 1971 en application d'un Traité général d'arbitrage qui désignait comme arbitre le Souverain britannique, la négociation de ce règlement de paix fut surtout illustrée par la médiation du Souverain Pontife, après que la première sentence arbitrale fut déclarée nulle par l'Argentine. Cette médiation aboutit en 1982 à une « proposition, des suggestions et des conseils » du médiateur (le Pape Jean-Paul II) sur la base desquels fut finalement préparé un « traité de paix et d'amitié ».

Mais avant de signer ce traité, le Président argentin<sup>12</sup>, mesurant que ce projet pouvait se heurter à une forte opposition dans « l'establishment » politico-militaire de son pays, décida audacieusement de le soumettre à

---

<sup>10</sup> Statistiques de l'IRI Europe.

<sup>11</sup> Cf. la communication de M. Giorgio Maganza à ce colloque.

<sup>12</sup> Raúl Alfonsín, élu Président de la Nation argentine en décembre 1983, à la chute du gouvernement des Juntas militaires.

un référendum, lequel eut lieu le 25 novembre 1984. Le OUI l'emporta par plus de 80% des voix dans cette consultation populaire. Et le gouvernement argentin signa aussitôt après, le 29 novembre 1984, le traité (noter qu'aucune consultation populaire n'eut lieu au Chili). Il n'est pas interdit de considérer que ce Traité de paix et d'amitié fut en quelque sorte « sauvé » par cette consultation populaire anticipée<sup>13</sup>.

### **Mayotte (1976)**

Plusieurs référendums ont scellé le sort de Mayotte dans la République française :

- Le 22 décembre 1974 une « consultation » (sic) a eu lieu dans le territoire des Comores visant à déterminer si les habitants des îles de l'archipel voulaient ou non obtenir l'indépendance de leurs îles. Ce vote avait été encadré par la loi française du 24 novembre 1974. La question posée fut la suivante : « Souhaitez-vous que le territoire des Comores devienne indépendant ? ». Globalement, au niveau de l'archipel, 95 % des votants se déclarèrent pour l'indépendance. Le résultat pour l'indépendance fut de 99 % à Mohéli, Anjouan et en Grande Comore. En revanche, Mayotte vota, à plus de 63 %, pour le maintien dans la République française.
- Lorsque, le 6 juillet 1975, l'Assemblée des Comores proclama l'indépendance, Mayotte déclara cette décision illégale.
- Le 13 décembre 1975, la France reconnut l'indépendance des Comores et laissa à Mayotte le choix de son statut : à l'occasion d'un nouveau référendum, le 8 février 1976, les Mahorais optèrent à plus de 99% pour le maintien dans la République française.
- Le 11 avril 1976, à la suite d'un nouveau référendum, la France érigea Mayotte en collectivité territoriale de la République.

Les suites données par la France à ces consultations populaires entraînèrent de vives protestations au plan international, comme en témoigne la résolution l'Assemblée générale des Nations Unies du 18 octobre 1976 qui a condamné ces référendums « imposés aux habitants de l'île comorienne de Mayotte » (sic) et les a considérés comme « une violation des principes des résolutions pertinentes de

---

<sup>13</sup> En dépit du résultat de cette consultation populaire, le Traité de paix et d'amitié connut un parcours difficile au Parlement argentin (le « Congreso »). Certes les députés l'approuvèrent sans difficultés mais le Sénat ne donna son approbation que par une très courte majorité : 23 voix pour, 22 voix contre et 1 abstention.

l'Organisation des Nations Unies, en particulier de la résolution 1514 (XV) de l'AG, en date du 14 décembre 1960, relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, qui garantit l'unité nationale et l'intégrité territoriale de ces pays ». Dépourvue de base légale, cette résolution fut évidemment de nul effet.

### **La disparition de l'URSS (1991)**

Le référendum soviétique du 17 mars 1991 est le seul référendum ayant jamais eu lieu en Union soviétique. Il visait à la préservation de l'Union soviétique sous la forme d'une fédération d'États souverains nommée l'Union des États souverains.

La question posée fut la suivante :

« Pensez-vous qu'il est essentiel de préserver l'URSS sous forme d'une fédération renouvelée de républiques souveraines et égales où les droits et les libertés de chacun, quelle que soit la nationalité, seront pleinement garanties ? »

La participation fut de 80 % dans l'ensemble de l'Union soviétique, malgré le boycott des électeurs en Arménie, en Géorgie, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Moldavie. Le OUI l'emporta par 77,8 % des voix.

On sait ce qu'il en advint : le 31 décembre 1991, donc 9 mois après ce vote, l'URSS a disparu. Ce n'est évidemment pas le référendum du 17 mars qui provoqua cet événement considérable mais à tout le moins, ne l'a-t-il ni empêché ni retardé.

### **La désintégration de la Yougoslavie (1990-2006)**

Le cas de la Yougoslavie est plus complexe car les référendums qui eurent lieu successivement dans les différentes Républiques ont eu de façon très nette leur part dans la mise en route du processus de désintégration de la Yougoslavie ou dans son accélération.

En décembre 1990, les populations slovènes et croates se prononcent par référendum en faveur de l'indépendance. À la suite de quoi, le 25 juin 1991 la Slovénie et la Croatie déclarent leur indépendance. En Bosnie-Herzégovine, comme en Croatie et Slovénie, se déroule le même processus d'indépendance. À la suite d'un référendum boycotté par la plupart des Serbes de Bosnie, le 29 février 1992 la Bosnie-Herzégovine déclare son indépendance.

On sait là aussi ce qu'il en advint. Et combien fut long et horriblement dramatique le chemin qui conduisit aux accords de Dayton-Paris en décembre 1995.

Par-delà ces accords, le processus de désintégration de la Yougoslavie, se poursuivra, scandé par d'autres référendums (mais pas au Kosovo, comme indiqué précédemment). Le 3 juin 2006, le récent Etat de Serbie-et-Monténégro (qui avait été créé en février 2003) éclate, le Monténégro ayant déclaré son indépendance à la suite, là encore, d'un référendum en faveur de la séparation de la Serbie.

A chaque fois, le référendum a lancé un processus que rien n'a pu par la suite enrayer. Ici plus que partout ailleurs, démocratisation a rimé avec balkanisation.

#### **La recherche d'une souveraineté du Québec (1980-1995)**

Les référendums qui ont marqué l'histoire récente de « la Belle Province » sont d'une autre nature.

Un premier référendum portant sur la possible souveraineté de la province a lieu le 20 mai 1980. Il est organisé à l'initiative du « Parti québécois » arrivé au pouvoir en 1976. Par ce référendum, le gouvernement québécois cherche un mandat pour négocier avec le gouvernement fédéral une entente de souveraineté-association. En cas de victoire du « oui », le résultat des négociations aurait été soumis à un second référendum.

La formulation de la question est l'objet de débat au sein du Parti québécois. Pour les purs et durs comme Jacques Parizeau, la question se doit d'être simple. Mais René Lévesque arrive à la conclusion que la souveraineté-association signifie des négociations avec le gouvernement canadien et que le gouvernement québécois devra chercher à faire ratifier sa décision par les Québécois. Il pense également que l'assurance d'un second référendum peut convaincre des indécis de voter « oui ».

La question est annoncée le 20 décembre 1979 :

« Le Gouvernement du Québec a fait connaître sa proposition d'en arriver, avec le reste du Canada, à une nouvelle entente fondée sur le principe de l'égalité des peuples ; cette entente permettrait au Québec d'acquiescer le pouvoir exclusif de faire ses lois, de percevoir ses impôts et d'établir ses relations extérieures, ce qui est la souveraineté, et, en même temps, de maintenir avec le Canada une association économique

comportant l'utilisation de la même monnaie ; aucun changement de statut politique résultant de ces négociations ne sera réalisé sans l'accord de la population lors d'un autre référendum ; en conséquence, accordez-vous au Gouvernement du Québec le mandat de négocier l'entente proposée entre le Québec et le Canada ? »

La proposition est défaite, avec près de 60 % de « non ».

Quinze ans après, un second référendum, tenu le 30 octobre 1995, a invité les Québécois à se prononcer pour la deuxième fois sur la souveraineté du Québec.

Proposée par le parti majoritaire à l'Assemblée nationale, le Parti québécois, la question référendaire de 1995 était formulée plus simplement qu'en 1979 :

« Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995 ? »

Le projet fut rejeté par 50,58 % des votants : 4,7 millions d'électeurs se sont exprimés (sur un peu plus de 5 millions d'électeurs, soit 93,5 % des électeurs, un taux de participation record au Québec) et le résultat a été « non », l'écart entre le « oui » et le « non » étant de 54 288 voix.

Ces consultations populaires organisées au Québec sont un des très rares exemples de référendums « extra-européens » dont les résultats n'ont pas été contestés et n'ont provoqué ni polémiques ni violences.

### **Les Malouines (2013)**

On ne peut pas en dire autant du référendum organisé aux Malouines il y a peu, au début de 2013<sup>14</sup>. En juin 2012, le gouvernement des Malouines avait annoncé son souhait de procéder à un référendum d'auto-détermination et le gouvernement britannique avait donné son accord. Pour les autorités de l'archipel, l'objectif du référendum était de « porter au monde extérieur un message fort qui exprime la position des habitants des Falklands de manière claire, démocratique et incontestable ».

La question posée aux 1.672 inscrits sur les listes électorales était claire :

« Souhaitez-vous que les îles Falkland conservent leur statut politique actuel en tant que territoire d'outre-mer du Royaume-Uni ? »

---

<sup>14</sup> Juan Archibaldo Lanús, *Repensando Malvinas : una causa nacional*, Editorial El Ateneo (avril 2016) – pages 345 à 356

Seules 3 voix répondront NON à cette question et les OUI l'emporteront par 99,8 % des voix. Le Premier Ministre britannique réagit en ces termes : « Les Malouines ont beau être à des milliers de kilomètres, elles sont britanniques de fond en comble et elles veulent le rester et il faut que chacun sache que nous serons toujours là pour les défendre. [...] Nous croyons en l'auto-détermination et les Falklandais se sont exprimés d'une voix particulièrement claire quant à leur avenir [...]. Ils veulent rester britanniques et cette position devrait être respectée par tout le monde, y compris l'Argentine ». Ce qu'a évidemment contesté vigoureusement Buenos Aires, en appelant notamment à la rescousse tous les Etats de l'Amérique latine et des Caraïbes.

Bref le dialogue de sourds s'est poursuivi de plus belle entre Buenos Aires et Londres, et le référendum triomphal de 2013 n'y a rien changé.

**Conclusion :**

Peut-on tirer de ces rappels quelques conclusions ?

Peu utilisé dans le cadre des Nations Unies, le référendum est cependant devenu d'un usage fréquent dans les affaires internationales mais sans qu'une codification de ses règles d'usage n'ait jamais été établie, ce qui crée un risque au moins sur le plan du droit international. Le résultat de ces consultations peut en effet donner lieu à de fortes contestations ou être interprété de façon très diverse par les différents membres de la communauté internationale<sup>15</sup>.

Les exemples abondent où le recours au référendum s'est heurté à des blocages persistants (Cachemire, Sahara Occidental), a mis à bas le subtil équilibre d'un règlement (Chypre) ou a été de nul effet pour modifier ce qu'on pourrait appeler « le vent de l'Histoire » (Indonésie, URSS), voire même a poussé au désastre (Yougoslavie).

Ce qui ferait penser que la capacité qu'on prête parfois à cet instrument – le référendum – de résoudre « démocratiquement » par une consultation populaire des crises affectant la paix et la sécurité internationales relève plus du domaine de l'imagination, voire des chimères, que de la réalité, n'en déplaie à la mémoire du Président Wilson.

Cependant l'exemple de ce qui s'est passé en Argentine en 1984, au Timor Oriental en 1999 ou au Québec en 1979 et en 1995 montre que, manié

---

<sup>15</sup> Ainsi la Russie a-t-elle tentée de justifier l'organisation du référendum du 16 mars 2014 concernant la Crimée en se référant aux référendums ayant eu lieu en 1976 à Mayotte.



#### LES FRUITS AMERS DU REFERENDUM

avec une sage prudence, le référendum a permis dans quelques cas de donner une assise solide à un règlement diplomatique ou de trancher d'une façon pacifique un différend pouvant affecter la paix et la sécurité internationales.

Il reste à espérer que le référendum qui doit avoir lieu en Nouvelle-Calédonie le 4 novembre 2018 sera lui-même bien compris et que ses résultats, quels qu'ils soient, seront sereinement acceptés par la communauté internationale.

Frédéric BALEINE DU LAURENS  
*Secrétaire général de la Société d'histoire diplomatique.*



## **LES REFERENDUMS DANS LA CONSTRUCTION EUROPEENNE**

L'Europe en a connu des référendums, et en nombre ! Il est vrai que l'histoire de l'intégration européenne est jalonnée de consultations populaires. Le propos ici est moins d'en livrer un compte rendu exhaustif que de procéder à un survol de ces référendums dans leur contexte historique, pour essayer d'en tirer quelques éléments de réflexion.

Il convient de cerner d'abord le champ de notre excursion: il s'agit principalement de référendums qui présentent un lien direct avec l'appartenance de l'Etat organisateur à la construction européenne (I)<sup>1</sup>; nous mentionnerons au passage les autres référendums européens, qui ne présentent pas un tel lien direct (II), avant de formuler quelques considérations d'ordre général (III).

Si le premier groupe est à l'évidence le plus important, encore faudrait-il distinguer, au sein de ce groupe, les référendums relatifs à une adhésion, lesquels par définition ne peuvent affecter que le sort de l'Etat organisateur, des référendums relatifs à la ratification d'un nouveau traité européen, qui sont en revanche susceptibles d'avoir des répercussions bien au-delà de l'Etat où se tient la consultation populaire: l'histoire nous montre que, à différentes reprises entre 1992 et 2008, des référendums tenus au Danemark, en France, en Irlande et aux Pays Bas ont failli faire échec au développement de la construction européenne.

### **I. Référendums ayant un lien direct avec la construction européenne**

Le recours à l'instrument référendaire ne remonte pas aux premières années de l'histoire de la construction européenne. Le référendum n'a été utilisé ni dans le cadre de la ratification du traité de Paris du 18 avril 1951

---

<sup>1</sup> Lorsque nous évoquons la "construction européenne" en relation avec des référendums, il faut bien entendu penser à l'Union européenne (précédemment les Communautés européennes) et aux consultations organisées, au fil des années, pour recueillir le sentiment des populations des Etats concernés, qu'il s'agisse de faire partie de cette construction, en y adhérant, ou d'en approuver des modifications par le biais d'une révision des traités fondateurs.

instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ni dans celui de la ratification des traités de Rome du 25 mars 1957, qui ont institué la Communauté économique européenne (CEE) et l'Euratom. Il est vrai aussi que, dans certains parmi les pays fondateurs, comme la Belgique et l'Italie, le recours au référendum pour autoriser la loi de ratification d'un traité international est exclu par la constitution.

Les premiers référendums liés à la construction européenne se sont tenus en 1972, en relation avec le premier élargissement des Communautés européennes de 1973. Ensuite, à partir des années quatre-vingt, le recours au référendum s'est étendu aux révisions des traités fondateurs, notamment dans certains Etats membres de l'Union européenne, pour devenir presque un facteur récurrent à l'occasion du processus de ratification du traité de Maastricht.

Dans l'économie de cette présentation et comme indiqué plus haut, il convient de traiter en deux parties séparées les référendums qui présentent un lien direct avec l'appartenance d'un Etat à la construction européenne: on examinera dès lors, dans un premier temps, les consultations populaires organisées pour sonder la volonté des électeurs de participer (voire de continuer à participer) à la construction européenne par l'adhésion aux traités fondateurs (a); et, dans un deuxième temps, les consultations organisées dans le cadre du processus de ratification par un Etat membre d'un nouveau traité européen (b).

#### **a) L'adhésion aux traités européens**

Les référendums relatifs à l'adhésion peuvent se résumer à deux groupes: ceux qui ont eu un résultat positif, qui sont la plus grande partie, et ceux qui se sont en revanche soldés par un résultat négatif, en Norvège et en Suisse. Le cas spécifique du Groenland et bien entendu celui tout récent du Royaume Uni méritent une mention à part.

##### **i) Référendums positifs sur l'adhésion**

Il convient de mentionner d'abord les deux référendums organisés avec succès en Irlande et au Danemark, respectivement le 10 mai et le 2 octobre 1972, pour soumettre au vote populaire le traité d'adhésion du 22 janvier 1972<sup>2</sup>, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

---

<sup>2</sup> Avant de tenir leurs référendums, le Danemark et l'Irlande, ainsi que la Norvège (dont les électeurs se seraient prononcés contre l'adhésion), attendirent le résultat du

On mentionnera ensuite les référendums tenus en Autriche, en Finlande (y compris dans les îles Åland) et en Suède, respectivement les 12 juin, 16 octobre et 13 novembre 1994, au cours desquels fut approuvé le traité d'adhésion de ces pays à l'Union européenne, traité qui devait ainsi entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Le 28 novembre 1994, les électeurs norvégiens s'étaient prononcés, quant à eux et pour la deuxième fois, contre l'adhésion.

Il y a lieu de mentionner également les référendums organisés, courant 2003, dans neuf sur dix pays signataires du traité d'adhésion (tous sauf Chypre) signé à Athènes le 16 avril de cette année, qui scellait le plus grand élargissement qu'ait connu l'Union européenne. Tous ces référendums ayant connu une issue positive, le traité d'adhésion est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2004. La Bulgarie et la Roumanie n'ont pas organisé de référendum à l'occasion de leur adhésion, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, alors que la Croatie, dernier Etat européen en date à rejoindre l'Union en 2013, avait organisé, le 22 janvier 2012 (le quarantième anniversaire de la signature du premier traité d'élargissement), un référendum qui fut favorable à l'adhésion.

ii) Référendums négatifs sur l'adhésion

La Norvège eut recours à deux reprises à une consultation populaire sur l'adhésion : la première le 25 septembre 1972 et la deuxième, douze ans plus tard, le 28 novembre 1994. Les deux fois, l'issue de la consultation populaire fut défavorable; et la Norvège revint dès lors vers l'Espace économique européen créé en 1992.

L'accord sur l'Espace économique européen de 1992 avait d'ailleurs été rejeté, quoique de justesse, par un vote populaire en Suisse. Par conséquent, le référendum organisé dans ce pays en mars 2001, suite à l'initiative "Oui à l'Europe", pour recueillir l'avis de la population sur l'opportunité d'ouvrir des négociations en vue d'une adhésion à l'Union européenne devait être la revanche par rapport à ce "dimanche noir" de décembre 1992. Toutefois, le résultat du vote fut encore – et, cette fois, largement – négatif; et la Suisse se tourna vers la négociation d'un faisceau d'accords bilatéraux avec l'UE. Par la suite, la population suisse fut encore appelée à se prononcer sur des questions tenant à la construction européenne, avec des résultats contrastés: si elle approuva la

---

référendum qu'avait organisé la France, le 23 avril 1972, pour autoriser l'adhésion et qui fut positif. Le Royaume Uni ne soumit pas le traité d'adhésion à un vote populaire.

participation à l'accord de Schengen en 2005 et l'élargissement de la liberté de mouvement des travailleurs aux nouveaux Etats membres en 2009, elle prit, en cette matière, une position différente cinq ans plus tard.

iii) Groenland

Une mention spécifique est à faire, dans ce contexte, pour le Groenland, qui vota, en février 1982, pour se séparer des Communautés européennes – curieusement, après avoir voté en faveur de l'adhésion lors du référendum de 1972. Le Danemark négocia alors au nom et pour le compte du Groenland un statut particulier d'association dans le cadre du régime prévu par le traité pour les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui fut finalisé en 1985.

iv) Royaume Uni

Il y lieu de mentionner enfin les deux consultations populaires qui auront marqué l'histoire de la participation du Royaume Uni à la construction européenne. Il s'agit, tout d'abord, du référendum qui se tint le 5 juin 1975, à l'issue de négociations dont la longueur ne fut pas à la mesure des concessions obtenues par le Royaume Uni, permettant néanmoins au premier ministre Wilson de recommander aux britanniques de rester dans les Communautés européennes. Le résultat du référendum, avec plus de 67 % des suffrages positifs, devait confirmer largement le choix fait par ce pays deux ans et demi auparavant. Le pendant de ce vote est celui, organisé quarante ans plus tard à l'initiative du gouvernement conservateur britannique, qui s'est soldé, le 23 juin 2016, par un vote favorable à la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne, déclenchant la procédure de sortie désormais prévue à l'article 50 TUE<sup>3</sup>.

**b) La ratification des nouveaux traités européens**

Des nombreux référendums ont jalonné les ratifications des principaux traités européens, à partir de l'Acte unique européen<sup>4</sup> et au cours de ces trente dernières années. On évoquera ci-dessous les principaux d'entre eux, relatifs à la ratification du traité de Maastricht, du traité constitutionnel, jamais entré en vigueur, et du traité de Lisbonne.

---

<sup>3</sup> Les différents aspects relatifs audit Brexit sont évoqués dans une autre section du présent ouvrage.

<sup>4</sup> L'Acte unique européen, signé les 17 et 28 février 1986, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987. Dans le cadre de sa ratification, le Danemark avait organisé, fin février 1986, le deuxième référendum depuis son adhésion aux Communautés européennes, dont le résultat fût favorable au traité.

i) Traité de Maastricht

La signature du traité sur l'Union européenne<sup>5</sup>, qui a lieu à Maastricht le 7 février 1992, est saluée dans les capitales comme un événement majeur, sinon l'un des événements les plus importants du demi-siècle, comme le définira le président Mitterrand. Si ce traité reste à ce jour le point le plus marquant dans l'histoire de l'intégration européenne, il s'en sera néanmoins fallu de peu qu'il ne puisse entrer en vigueur. En effet, le processus de ratification allait se muer rapidement en un chemin escarpé, balisé par quatre référendums, l'un sauvé de justesse, le deuxième perdu, le troisième gagné à l'arraché et le quatrième rejoué avec succès: cela aura fait beaucoup de soubresauts en l'espace de quelques mois.

La première alerte suit de quelques semaines la cérémonie de signature de Maastricht : l'Irlande – qui avait fait acter dans un protocole au traité que ce dernier n'affecterait pas le maintien de sa politique en matière d'avortement – demande de préciser qu'un tel protocole ne remettra pas en cause la libre circulation des personnes ni la libre prestation des services. Les Irlandais craignent en effet que la campagne pour le référendum qui doit se tenir le 18 juin ne soit affectée négativement par un débat sur l'avortement. Nul ne souhaitant réouvrir les négociations à peine clôturées, les ministres des affaires étrangères des Douze acceptent néanmoins de signer, le 1<sup>er</sup> mai 1992 à Guimaraes, en leur qualité de Hautes Parties Contractantes au traité, une déclaration apportant les précisions voulues. Ainsi, le référendum irlandais sur la ratification du traité peut se dérouler sans problèmes et produit une issue favorable. Le soulagement sera cependant de courte durée.

Deux semaines auparavant, en effet, le peuple danois s'est prononcé – de justesse – contre la ratification de Maastricht. Le problème que pose le référendum du 2 juin 1992 apparaît d'emblée encore plus complexe car, contrairement au cas irlandais, les Danois ont des réserves sur la plus grande partie des innovations du traité, comme la citoyenneté, la monnaie unique ou la défense. Si les Onze s'empressent de déclarer que cela n'empêchera pas la poursuite du processus de ratification, l'exigence se fait jour tout de suite d'aider le Danemark, et l'Union à sortir de l'impasse. Il appartient d'abord aux autorités et à la société civile danoises d'identifier les préoccupations qu'a exprimées le vote du 2 juin. Pour l'Union et pour ses juristes, le défi consiste à répondre à deux

---

<sup>5</sup> Le texte du traité sur l'Union européenne est publié au JO C 191 du 29.7.1992, p.1.

exigences à première vue inconciliables: d'une part, la nécessité de donner aux autorités de ce pays des éléments leur permettant de retourner chez les électeurs et, d'autre part, l'impératif catégorique de ne pas toucher au traité, que certains Etats membres ont déjà ratifié.

En attendant, les Français sont, eux aussi, appelés à se prononcer sur le traité ; et ce n'est que grâce à l'engagement de quelques personnalités politiques au cours de l'été 1992 que l'issue du référendum tenu le 20 septembre sera favorable, de justesse.

Quant au Danemark, la solution que la présidence britannique soumettra au Conseil européen, réuni au Palais de Holyroodhouse à Edimbourg, les 11 et 12 décembre 1992, est un savant dosage d'imagination juridique et de psychologie: dans une décision qu'ils arrêteront au sein du Conseil européen, les Chefs d'Etat ou de gouvernement traitent de "*certaines problèmes soulevés par le Danemark à propos du traité sur l'Union européenne*", "*soucieux de (les) régler, en conformité avec (ce) traité*" pour apporter un certain nombre de clarifications, notamment que les nouvelles dispositions sur la citoyenneté "*ne se substituent en aucune manière à la citoyenneté nationale*", qui continuera à être régie par le droit de chaque Etat membre concerné, et que le Danemark, ayant notifié qu'il ne participera pas à la troisième phase de l'UEM, ne participera pas non plus à la monnaie unique et conservera ses compétences dans le domaine de la politique monétaire. Ainsi sera scellé le compromis sur la question danoise, dans le cadre d'un accord au titre évocateur "*Le Danemark et l'Union européenne*"<sup>6</sup>, qui permettra aux autorités danoises de convoquer un deuxième référendum sur la ratification du traité. Ce sera chose faite le 18 mai 1993, cette fois avec un résultat largement favorable au traité. Le traité sur l'Union européenne pourra ainsi entrer en vigueur, le 1<sup>er</sup> novembre 1993, presque deux ans après sa signature.

Les deux textes adoptés en mai et en décembre 1992 ont ceci en commun que tous les deux engagent pleinement les Hautes Parties Contractantes au traité de Maastricht et qu'aucun des deux ne vise à amender ce traité, mais seulement à en clarifier certains éléments. Le double référendum danois ne restera pas, quant à lui, un cas isolé.

---

<sup>6</sup> L'ensemble des dispositions sur "*Le Danemark et l'Union européenne*" se trouve au JO C 348 du 31.12.1992, p.1.



Le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, doit aussi attendre plusieurs mois avant de pouvoir entrer en vigueur : deux référendums sont organisés, encore une fois par l'Irlande et par le Danemark, qui se tiennent tous les deux en mai 1998 et qui sont – cette fois – tous les deux favorables à la ratification du traité. L'histoire se répète avec le traité de Nice, signé 26 février 2001 et dont l'entrée en vigueur est mise en danger de manière inattendue par l'issue négative du référendum du 7 juin 2001 en Irlande ; passée la surprise, les autorités de ce pays en organisent un deuxième pour le 19 octobre 2002 et s'engagent en même temps dans une campagne d'explication – notamment sur le maintien de la politique de neutralité – qu'ils n'avaient peut-être pas cru nécessaire d'entreprendre à l'occasion du premier référendum et qui aboutit à l'approbation du traité par les citoyens irlandais.

ii) Traité établissant une Constitution pour l'Europe

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, mieux connu sous le nom de “traité constitutionnel”, aura représenté un véritable effort pour donner un nouvel élan à la construction européenne. Associant pour la première fois, au sein d'une Convention présidée par Valéry Giscard d'Estaing, gouvernements et parlementaires nationaux à sa préparation, ouverte aussi aux représentants de la société civile, avant que ne soit entamée la procédure classique de révision des traités, le traité constitutionnel se proposait de doter l'Union à peine élargie d'une structure juridique et de procédures plus simples, et de réduire la masse du droit primaire accumulée au fil des traités. Et pourtant, il aura fait l'objet des mêmes critiques que ses prédécesseurs quant à un prétendu manque de lisibilité, comme si la lecture de traités internationaux était synonyme de loisirs. Cela donne à réfléchir que ce traité, qui avait au moins essayé d'apporter une réponse aux réserves formulées à l'encontre de Maastricht, ait été critiqué dans les mêmes termes que l'avait été ce dernier, treize ans plus tôt<sup>7</sup> ! Pourtant, malgré cela et en dépit du mot “Constitution” et des symboles – l'hymne, le drapeau, la devise, le ministre des affaires étrangères de l'Union – renvoyant à l'idée d'un Etat,

---

<sup>7</sup> Voir Giorgio Maganza, *The Lisbon Treaty: A Brief Outline*, 31 Fordham International Law Journal, page 1603, notamment 1605 (2008).

tous les Etats membres signent le traité constitutionnel, le 29 octobre 2004 au Capitole; et dix-huit d'entre eux le ratifient<sup>8</sup>.

C'est donc le paradoxe qui veut que ce soit encore à la France, pour la troisième fois dans l'histoire de la construction européenne, de faire obstacle à celle-ci, ouvrant une crise encore plus grave que celles liées au refus de ratifier la Communauté européenne de défense, dans les années cinquante, et à la politique de la chaise vide, dans les années soixante. En votant "non" à 54,87 % lors du référendum du 29 mai 2005, les Français arrêtent, en pratique, le processus de ratification du traité.

Et peu importe si, trois jours plus tard, le peuple néerlandais double la mise, en votant à son tour contre la ratification du traité à une majorité encore plus forte de 61,6 %. Depuis dimanche soir, l'Europe est en crise ; et la crise est à la mesure de l'étonnement avec lequel on découvre, tout d'un coup, que le fameux "Plan B" brandi tout au long de la campagne par les tenants français du non n'a en réalité jamais existé; que toute renégociation du traité est exclue; et qu'il n'est pas non plus envisageable, dans le cataclysme politique déclenché en Europe par deux des six Etats fondateurs, de chercher le salut dans les précédents, en se tournant vers les référendums danois de 1992/93 ou irlandais de 2001/2002. Le Royaume Uni renonce au référendum qui devait se tenir au printemps 2006. Le traité constitutionnel n'entrera pas en vigueur.

### iii) Traité de Lisbonne

Un an plus tard, en juin 2006, le Conseil européen confie à la future présidence allemande la tâche d'explorer les voies pour sortir de l'impasse créée par le rejet du traité constitutionnel. Le calendrier et les échéances politiques sont favorables, encore faut-il le courage de saisir les opportunités. La commémoration du cinquantième anniversaire des traités de Rome, le 25 mars 2007 à Berlin, permet aux vingt-sept Etats membres de confirmer de manière solennelle leurs valeurs et objectifs communs en vue de la poursuite du chantier européen, que les prochains renouvellements institutionnels (attendus dans les mois à venir) imposent de ne plus retarder. Mais il faut, encore une fois, trouver le juste équilibre sur lequel asseoir un texte qui puisse satisfaire à la fois ceux qui, ayant déjà approuvé le traité constitutionnel, souhaitent en garder l'essentiel, et

---

<sup>8</sup> Parmi ceux-ci, l'Espagne et le Luxembourg organisent des référendums, respectivement les 20 février et 10 juillet 2005, qui se soldent tous les deux par un résultat favorable à la ratification.

ceux qui n'accepteraient en aucun cas d'y retrouver le même niveau d'ambition. A Bruxelles, les juristes y travaillent depuis de longs mois; et, aux petites heures du matin du 23 juin 2007, le Conseil européen, présidé par Angela Merkel, approuve le mandat de négociation le plus détaillé qui eût jamais été confié à une conférence intergouvernementale: tous les éléments principaux – mais pas les symboles – du traité constitutionnel s'y retrouvent, étant même prêts à l'usage, énoncés tels qu'ils y figurent selon l'écriture dite "en dentelle" utilisée pour la révision des traités. Moins de quatre mois plus tard les négociations sont terminées et le 13 décembre 2007 le traité de Lisbonne est signé.

Tous les Etats signataires du traité utilisent la voie de ratification parlementaire. Le Danemark estime que le traité n'entraîne aucun transfert de souveraineté, rendant superflu un recours au référendum; les Pays Bas jugent aussi qu'il n'y a pas lieu d'organiser un référendum vu que le traité est, d'après le Conseil d'Etat, différent en substance du traité constitutionnel; il en va de même au Royaume Uni, où les juges rejettent la demande de référendum; en France, le Conseil constitutionnel ayant déclaré le traité de Lisbonne, tout comme le traité constitutionnel, incompatible avec la constitution, le gouvernement soumet un projet de révision constitutionnelle au Parlement, qui approuve la révision pour ratifier le traité quelques jours plus tard<sup>9</sup>. Une fois de plus, c'est donc à l'Irlande d'organiser un référendum, qui se tient le 12 juin 2008 ; et, à nouveau, les citoyens de ce pays rejettent le traité, au motif, d'après certains sondages d'opinion, d'un manque d'information à propos du traité de Lisbonne ! A l'issue d'une période de réflexion, puis d'un accord au sein du Conseil européen en juin 2009 sur le "mode" d'Edimbourg, un nouveau référendum est organisé en Irlande, qui se solde par une très forte (67 %) majorité en faveur de la ratification du traité. Une fois levés les tout derniers problèmes liés à sa ratification par la République tchèque – grâce aussi à une double intervention de la Cour constitutionnelle, en 2008 et en 2009 –, le traité de Lisbonne entre enfin en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, sept ans, neuf mois et six référendums après l'ouverture de la Convention sur le futur de l'Europe.

Ce premier groupe de référendums mérite quelques brèves considérations.

---

<sup>9</sup> Voir Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010, page 49.

i) Il y a lieu tout d'abord de souligner que ni l'accord d'Edimbourg concernant le Danemark en 1992 ni les explications ou assurances fournies à l'Irlande en 1992, en 2002 et en 2009 n'avaient (ni auraient pu avoir) pour objectif et n'ont eu pour résultat d'altérer les termes des traités qui venaient d'être signés. Cela aurait été en tout cas impossible à faire car altérer les termes des traités aurait impliqué d'ouvrir à nouveau le processus de révision des traités mêmes.

ii) Dans tous ces cas, il s'est agi d'un processus de clarification, au sein du Conseil européen et à l'usage des citoyens de l'Etat membre concerné, sur ce que le traité comportait et sur ce qu'il ne comportait en revanche pas. Il est permis de relever au passage que, si les autorités nationales compétentes s'étaient livrées chaque fois à un tel exercice dans les semaines qui avaient précédé le "premier" référendum<sup>10</sup>, cela aurait pu faire gagner beaucoup de temps et beaucoup d'énergie.

iii) D'une manière générale, les positions prises dans le cadre des référendums sur la construction européenne se sont très souvent révélées être moins l'expression d'un rejet des électeurs à l'égard du projet européen en tant que tel<sup>11</sup> - la preuve en étant aussi que de telles positions se sont parfois retournées - que d'un manque évident d'information quant à la portée et aux contenus des traités sur lesquels ils étaient appelés à se prononcer<sup>12</sup>. De ce point de vue, la campagne pour le Brexit en 2016 est exemplaire.

---

<sup>10</sup> Cela est tout particulièrement - mais non seulement - le cas pour le référendum sur le traité de Nice qui s'est tenu en Irlande le 7 juin 2001: à cette occasion, les autorités irlandaises avaient peut-être pêché par excès de confiance en comptant sur un résultat favorable à la ratification et ne s'étaient dès lors pas suffisamment engagées dans la campagne référendaire, face à un électorat désemparé par la perspective du cinquième élargissement de l'Union et de ses possibles implications.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, les sondages d'opinion cités dans Jean-Claude Piris, *Le traité constitutionnel pour l'Europe: une analyse juridique*, Bruylant 2006, page 20, selon lesquels début 2006, c'est-à-dire quelques mois après les référendums des 29 mai et 1<sup>er</sup> juin 2005, les Français (75%) et les Néerlandais (71%) considéraient que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne est une bonne chose.

<sup>12</sup> Lors de la campagne référendaire sur le traité de Maastricht, l'été 1992 en France, les opposants du traité mettaient en garde contre les risques que son entrée en vigueur aurait fait courir à la politique agricole commune et notamment aux revenus des agriculteurs français, qui représentent traditionnellement une catégorie importante de l'électorat. Or, s'il est vrai que le traité de Maastricht avait touché pratiquement à tous les domaines d'activité, la politique agricole commune est probablement le seul domaine communautaire qui ne fit pas l'objet de la moindre modification par ce traité. Toujours en France, en 2005, l'un des arguments les plus utilisés contre la ratification du traité constitutionnel portait sur une proposition de directive, dite "directive Bolkestein", en matière de libre prestation de services; comme toute proposition de la Commission,

iv) En outre – ceci étant lié à ce qui précède – ces référendums se sont parfois révélés n’être en fin de compte que le prétexte à l’expression d’instances éminemment nationales – voir le référendum français de 2005 (pour ou contre le président Chirac) – ou le sont devenus (voir le référendum irlandais sur le traité de Lisbonne). Et même le référendum britannique de juin 2016 trouve son origine directe dans des considérations propres au parti conservateur.

## II. Les autres référendums européens

Il y a lieu de mentionner, à ce stade et sans prétention d’exhaustivité, d’autres référendums organisés dans des Etats membres en relation avec la construction européenne, qui se caractérisent néanmoins par le fait de ne pas être à priori susceptibles de remettre en cause l’appartenance de l’Etat qui les organise à la construction européenne en tant que telle, comme par exemples

- ceux organisés par le Danemark en septembre 2000 et par la Suède en septembre 2003 sur une éventuelle entrée dans la zone euro, une perspective qui fut rejetée par les électeurs dans les deux cas;
- celui organisé, fin mai 2012, par l’Irlande sur la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, mieux connu sous le nom de Fiscal Compact, et qui fut approuvé, sans surprise, à une large majorité;
- celui organisé par le gouvernement hongrois le 2 octobre 2016 sur les mesures européennes de relocalisation des migrants, qui s’est soldé, également sans surprise, par un rejet massif de ces mesures, sans pour autant que le quorum requis ne soit atteint;
- et aussi celui organisé par le gouvernement italien le 18 juin 1989 pour consulter les citoyens sur la perspective d’une union politique, qui se solda par un résultat de presque 90 % de voix exprimées en faveur de cette perspective<sup>13</sup>.

---

cette proposition était fondée sur le traité en vigueur à l’époque et elle n’avait dès lors aucun rapport avec le traité constitutionnel.

<sup>13</sup> Il est frappant de constater comment, presque trente ans plus tard, un référendum qui n’avait à priori aucun rapport avec la construction européenne, comme celui organisé par le gouvernement italien sur une proposition de réforme constitutionnelle et qui s’est soldé le 4 décembre 2016 par le rejet de cette réforme, ait eu comme résultat de redonner la voix aux mouvements nationalistes et populistes et, quinze mois plus tard, de placer l’Italie, pour la première fois en plus de soixante ans de construction européenne, à l’opposé des idéaux de Altiero Spinelli e Alcide De Gasperi.

Si de tels référendums n'ont pas eu (et ils n'étaient pas censés avoir) de liens direct avec l'appartenance de l'Etat organisateur à la construction européenne, ils n'ont pas pour autant été dépourvus de conséquences pratiques. En effet et en prenant à nouveau les exemples cités, ils ont permis

- de déterminer l'attitude que prendraient deux Etats membres à l'égard d'une politique européenne, en l'espèce l'union monétaire (le 1<sup>er</sup> exemple) ;
- d'autoriser la participation d'un Etat membre à un acte comme le Fiscal Compact (le 2<sup>ème</sup> exemple) ;
- ou tout simplement de conforter un gouvernement dans sa position au niveau européen (les 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> exemples).

### III. Quelques éléments de réflexion

A la lumière du survol des référendums qui ont émaillé l'histoire plus ou moins récente de l'intégration européenne, il est utile de formuler quelques considérations générales. Et de commencer par évoquer une situation imaginaire, hors du tableau brossé dans le présent papier, afin de mieux situer notre propos et s'interroger sur l'aléa d'un vote populaire pour la construction européenne, notamment lorsque les électeurs sont appelés à se prononcer sur la ratification d'un traité européen.

Imaginons-nous donc soixante ans en arrière: les traités de Rome sont en vigueur depuis quelques semaines ; en effet, entre juillet et décembre 1957, l'Allemagne, la France, l'Italie et les trois pays du Bénélux ont ratifié ces traités. Mais imaginons un instant que ces pays – ou certains d'entre eux – aient choisi (ou aient été tenus) de soumettre cette ratification à autant de référendums populaires. En serions-nous là aujourd'hui? Ce n'est pas une question rhétorique. Les traités de Rome – comme tous les traités qui les ont amendés depuis lors – contiennent une clause qui en soumet l'entrée en vigueur à leur ratification par tous les Etats signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives<sup>14</sup>. Cela signifie que les traités de Rome ne seraient pas entrés en vigueur si un seul des six pays fondateurs ne les avait pas ratifiés.

De même, le traité de Maastricht n'aurait pas pu entrer en vigueur si le Danemark ne l'avait pas ratifié, au bout de deux référendums ; et ni le traité de Nice ni le traité de Lisbonne ne seraient entrés en vigueur si l'Irlande ne les avait pas ratifiés, l'un et l'autre, aussi au bout de deux référendums.

---

<sup>14</sup> Voir actuellement l'article 48 du traité sur l'Union européenne

C'est ainsi, à l'inverse, que le traité établissant une Constitution pour l'Europe dût être abandonné après les référendums de 2005 en France et aux Pays Bas, bien que dix-huit Etats signataires l'eussent bien ratifié; tout comme le rejet du traité instituant la Communauté européenne de défense par l'Assemblée nationale française, fin août 1954, marqua la fin de ce traité.

Des voix se sont élevées, à l'occasion de certains exercices de révision des traités - et pas forcément en liaison avec l'expérience référendaire - pour que la clause sur l'entrée en vigueur soit assouplie, en particulier en prévoyant l'entrée en vigueur du traité dès qu'un seuil de ratifications serait atteint ; mais sans succès. Il y a lieu, en revanche, de rappeler que la conférence intergouvernementale qui négocia le traité constitutionnel du 29 octobre 2004 avait adopté une déclaration, qui fut annexée à l'Acte final, en vertu de laquelle il était noté que “ (...) *si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question* ” (déclaration n°30). Si une telle déclaration – comme toutes celles qui font partie de l'Acte final et ne sont dès lors pas soumises à la procédure de ratification – n'avait qu'une valeur politique et ne faisait en fin de compte qu'énoncer une évidence, elle dénote tout de même une malaise à l'égard d'un problème dont on reconnaissait enfin toute la portée. L'existence même de cette déclaration n'était d'ailleurs pas sans lien avec le fait que, pour la première fois, le traité sur l'Union européenne allait contenir, en son article 50, une clause de sortie de l'Union européenne.

La question reste cependant posée: l'approbation d'un traité peut-elle être soumise à l'aléa d'un vote populaire, alors que ce vote n'a souvent qu'une valeur consultative mais en sachant que le gouvernement organisateur ne saurait en ignorer le résultat si celui-ci s'avérait être négatif ? Et, surtout, est-il acceptable – tant que le régime actuel sur l'entrée en vigueur des traités européens n'est pas modifié – que le vote populaire dans un seul Etat membre, quel qu'il soit, quelle qu'en soit la population, puisse déterminer le sort d'une démarche entreprise par vingt-six (ou vingt-sept) autres Etats souverains représentant quelques centaines de millions de citoyens ? Est-ce vraiment une expression de la démocratie? Et n'aurait-t-on donc rien appris de l'expérience ? Pourquoi les référendums liés à la construction européenne se sont-ils multipliés,

au cours des vingt dernières années, alors que les inconvénients qu'ils entraînaient et les risques qu'ils faisaient courir à cette construction étaient sous les yeux de tous ? Il existe plus d'une raison à cela.

Une première raison est à rechercher dans le souhait, en soi, plus que légitime, de donner une plus grande place aux citoyens dans la construction européenne – ce à quoi le traité de Maastricht s'était d'ailleurs attelé, avec ses dispositions sur la citoyenneté européenne – et de les faire participer davantage à cette construction, notamment par le vote. Mais - mis à part le fait que le traité de Rome mettait déjà le citoyen au milieu de la "place européenne" - cela présupposait que l'on fasse de l'information aux citoyens un préalable. C'est ainsi que le Conseil européen de Birmingham, sous le choc du référendum danois, avait décidé, en octobre 1992, de faire une priorité de l'information.

Il n'en fût malheureusement rien: l'accent fût rapidement déplacé vers la transparence et sur l'accès aux documents des Institutions; et l'Europe n'en devint pas davantage un sujet de débat politique au niveau national. La preuve en est que, dans beaucoup de débats publics à l'occasion des référendums mentionnés, l'intégration européenne continua à n'être que très marginalement évoquée par rapport à des sujets d'intérêt essentiellement national. Il en résulte qu'il est peut-être plus facile aujourd'hui qu'il ne l'était il y a trente ans de voir des affirmations erronées à propos de l'Union européenne se répandre presque sans obstacles, comme cela a été récemment le cas lors du référendum britannique de 2016.

L'information des citoyens européens sur ce qui est fait, par qui et comment au niveau de l'Union européenne (information dont le besoin est manifeste depuis au moins trente ans) n'a toujours pas vraiment commencé, car – contrairement à une ancienne idée reçue – ce n'est pas une tâche qui relève des Institutions européennes. L'information des citoyens européens, c'est au niveau des Etats membres qu'elle serait à faire - aux niveaux national, régional et local – sauf qu'il manque l'intérêt politique pour le faire. Ainsi, l'"Europe" continue – plus de soixante ans après la signature des traités de Rome, et même d'une manière croissante - à représenter une entité largement méconnue par le plus grand nombre, manquant toujours de visibilité; quitte à faire "la une" lorsque la politique ou les médias, parfois les deux, cherchent un bouc émissaire.

Une autre explication au recours fréquent au vote populaire se résume en deux mots, qui ont accompagné la construction européenne depuis le



début des années quatre-vingt-dix: *légitimité démocratique*. La quête de ce Graal a poussé un nombre d'Etats à tour de rôle au choix de la consultation populaire en matière de traités européens, avec la conviction ou l'espoir que cela puisse rapprocher l'Europe de ses citoyens, comme si la diffusion de quelques brochures dans les boîtes à lettres, deux semaines avant la date d'un référendum crucial pour l'avenir de la première, suffisait à renseigner les seconds sur les raisons d'un traité ou à leur en faire soudainement découvrir l'importance. Les mêmes considérations valent ici qui viennent d'être faites sur l'information des citoyens. La légitimité démocratique de la construction européenne serait-elle devenue synonyme de démocratie directe au niveau européen, alors que cette construction est toujours fondée – que cela plaise ou pas – sur des traités internationaux ?

L'autorité d'un traité – et sa légitimité – passent avant tout par le consentement à être liées qu'auront exprimé les Parties contractantes à ce traité. Faut-il y adjoindre la voix des citoyens? La nature particulière de l'Union européenne - qui n'est pas une organisation internationale classique, mais n'est pas non plus un Etat et qui "appartient" bien aux citoyens, mais moins qu'elle n'appartient à ses Etats membres – peut être à l'origine du malentendu. C'est un malentendu qui a parfois faussé, ces dernières années, le débat sur l'avenir de l'Europe et qui se résume à avoir regardé et jugé l'Union européenne comme s'il s'agissait d'une entité étatique, alors qu'elle reste fondée sur des instruments de droit international<sup>15</sup>.

La question reste ainsi posée: le fait que l'Union européenne soit à la fois une union d'Etats et une union de peuples justifie-t-il que l'approbation des traités européens soit soumise à une "double" procédure (Etats et citoyens)? Il est permis d'en douter. Le traité constitutionnel, puis le traité de Lisbonne étaient parvenus à tenir compte de ces deux composantes en formulant les nouvelles modalités pour le calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil, qui cumulent majorités des Etats et de la population; mais cela visait le fonctionnement du mécanisme institutionnel de l'Union et ne risquait pas de remettre en cause de façon unilatérale l'édifice du traité même, comme cela se

---

<sup>15</sup> Certes, la tension entre les composantes constitutionnelle et internationale des fondations de l'Europe s'est dissipée il y a plus de dix ans déjà, lorsque les électeurs français rejetèrent un traité préparé sous la houlette d'un ancien président français au prétexte qu'il avait pris des allures de constitution. Peu importe: vingt ans auparavant, la Cour de justice définissait déjà les traités fondateurs comme des "textes constitutionnels", sans que personne n'y trouve à redire.

produit chaque fois qu'un Etat membre fait recours au référendum pour l'approbation d'un traité.

Alors, si l'on voulait vraiment avoir les deux composantes, Etats et citoyens, au niveau de la ratification des traités européens, il faudrait concevoir un mécanisme en vertu duquel serait organisée – une fois toutes les procédures étatiques de ratification épuisées – une véritable consultation à l'échelle européenne: tous les citoyens européens pourraient ainsi voter afin de répondre, à la même date dans tous les Etats concernés, à la même question. Cela représenterait un véritable instrument européen pour permettre au vote populaire de confirmer (ou d'infirmer) le choix qu'auraient fait les Etats à l'égard d'un nouveau traité. Ce n'est que de cette façon que quelques millions – ou quelques centaines, voire dizaines de milliers – de citoyens européens ne pourraient plus en prendre un demi-milliard en otage.

### **Conclusion**

Après avoir passé en revue les principaux référendums qui ont jalonné l'histoire de la construction européenne, est ici posée la question du bien-fondé des référendums en matière de traités européens. Même si l'on devait admettre qu'un traité qui se dit "constitution" se doit d'être soumis au vote référendaire, il serait toujours aisé de noter que deux tiers des constitutions des Etats membres n'ont pas été adoptées par référendum. Alors, pourquoi les traités européens? Pourquoi les aléas d'un vote national dont les motivations peuvent être lointaines des considérations propres à la construction européenne devraient-ils continuer à peser sur le sort de cette dernière?

La question n'est pas théorique, à un moment où l'on attend des initiatives de relance de la construction européenne qui vraisemblablement ne concerneront qu'un petit nombre. Alors que la montée des populismes et de l'euro-pessimisme ne font que s'auto-alimenter dans un cercle vicieux, il serait illusoire – outre qu'irresponsable – de penser que d'éventuels "incidents de parcours" dans la ratification d'un traité européen pourraient continuer à être surmontés sans trop de dégâts, comme ils l'ont été dans un passé plus ou moins récent. Il serait en même temps dangereux de laisser s'installer l'idée – suggérée pourtant sans détours par des voix populistes – que des pas en avant dans la construction européenne puissent être franchis contre la volonté des citoyens. Mais il serait tout aussi dangereux d'accepter que

la voix légitimement exprimée par l'électorat d'un Etat membre – grand ou petit soit-il – empêche les autres Etats membres qui auraient signé et ratifié un nouveau traité européen d'aller de l'avant.

Dès lors, la seule réponse valable passe, au niveau européen, par l'adaptation des modalités prévues pour l'entrée en vigueur des nouveaux traités; et, au niveau de chaque Etat membre, par l'adhésion renouvelée des citoyens européens à un projet qui les concerne, mais duquel certains se sont progressivement éloignés. Plus que jamais aujourd'hui, il importe que le projet européen soit expliqué à nouveau – peut-être même avec d'autres mots et un nouveau discours – aux citoyens qui en sont les bénéficiaires.

Giorgio MAGANZA  
*Ancien Directeur au  
Service juridique du Conseil de l'Union européenne*<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Les opinions exprimées n'engagent que l'auteur. Le présent texte est basé sur la communication présentée au colloque « L'usage du référendum dans les relations internationales », organisé par la Société d'histoire diplomatique et tenu à la Fondation Singer-Polignac à Paris le 14 mars 2018.



## **L'IMPASSE DU REFERENDUM SUR LE *BREXIT***

Le 23 juin 2016, les électeurs britanniques votaient à une courte majorité de 52 % le principe du retrait de l'Union européenne dans laquelle le Royaume-Uni était entré - tardivement - le 1<sup>er</sup> janvier 1973. Ce référendum était le second qui avait porté sur l'Europe, après celui de mai 1975 qui, lui, avait confirmé le maintien dans ce qui était alors la CEE. Ce retournement de l'opinion a provoqué une grave crise sur le continent, puisque c'est la première fois qu'un Etat-membre souhaite quitter l'Union européenne, mais aussi une crise politique interne au Royaume-Uni dont le pays n'est pas encore sorti. Le paradoxe de cette situation est que l'usage du référendum ne relève pas du fonctionnement normal de la constitution britannique, qui s'appuie sur le principe de la souveraineté parlementaire, et que d'une certaine manière ce référendum n'aurait jamais dû avoir lieu. Il est pourtant devenu depuis quelques années un instrument de politique intérieure et de gestion interne de partis politiques divisés. Le référendum sur la sortie de l'UE en 2016 s'inscrit dans cette logique mais il a des conséquences qui affectent l'avenir du pays et de l'Union européenne. Ce cas du référendum sur le Brexit illustre donc bien les effets pervers d'un instrument qui est utilisé pour des fins de politique intérieure mais qui peut avoir des conséquences internationales majeures en imposant des contraintes inextricables sur les acteurs qui en ont fait usage pour d'autres objectifs.

### **Un instrument contraire aux principes de la constitution britannique**

L'usage du référendum ne relève pas de la tradition constitutionnelle britannique. Dans la constitution non écrite, c'est le Parlement qui est souverain, pas le peuple. La constitution s'est en effet développée au fil du temps par l'affirmation du pouvoir parlementaire, et non du peuple, contre la royauté, symbolisée par le *Bill of Rights* de 1688. La souveraineté, concept central de tout l'édifice, résulte du Parlement de Westminster, qui a repris les principaux attributs de la couronne (*Crown-in-Parliament*). Concrètement, cela signifie qu'aucune autorité lui est

supérieure, ni le monarque, ni le juge (même si cela a changé récemment avec l'introduction d'une cour suprême) ni donc le peuple. Seul le Parlement lui-même peut revenir sur une décision adoptée par lui ou l'un de ses prédécesseurs. La constitution est fondée sur le principe de la démocratie représentative et donc indirecte, qui a été théorisée par des auteurs comme Edmund Burke à la fin du 18<sup>e</sup> siècle. Dans un célèbre discours devant les électeurs de Bristol, le 3 novembre 1774, il expliquait que le devoir des députés élus était bien entendu de tenir compte des opinions de leurs électeurs, mais qu'ils devaient avant tout suivre leur propre jugement et délibérer en fonction de l'intérêt général de la nation, et non pour représenter des intérêts particuliers ou locaux, même quand il s'agissait de la population qui les avait élus.

On comprend bien que le principe d'un scrutin direct n'a guère sa place dans une telle conception. Le principe même du recours direct à la voix du peuple est même contraire à la démocratie représentative. Pour Margaret Thatcher, dans les années 1980, le référendum était "l'instrument des dictateurs et des démagogues" car il ne permettait pas la délibération nécessaire à la bonne prise de décision et pouvait donner lieu à toutes les manipulations, comme les régimes fascistes l'avaient démontré pendant les années 1930 en Europe. Avant elle un autre Premier Ministre, Harold Wilson, affirmait dans un débat en 1967, qui portait déjà sur la CEE, que "les décisions de cette importance doivent être prises par le gouvernement élu, responsable devant ce Parlement. La position constitutionnelle est que toute décision prise par cette Chambre est la bonne décision". Il se référait à la doctrine traditionnelle selon laquelle le Parlement était seul détenteur de la légitimité démocratique.

Pourtant, malgré ces principes très fermes contre la démocratie directe, la réalité a été parfois plus nuancée. L'idée de recourir au référendum pour trancher une question délicate n'a pas été totalement absente du débat politique, elle a même été débattue à plusieurs reprises. Cela fut le cas en particulier à la fin du 19<sup>e</sup> siècle à propos de la question de l'autonomie à donner à l'Irlande (*Home Rule*), qui provoquait de vifs conflits entre les parlementaires qui y étaient favorables, la plupart des Libéraux, et ceux qui étaient vivement opposés, les Conservateurs et des Libéraux unionistes. Le libéral William Gladstone, Premier Ministre, avait tenté sans succès en 1886 de faire voter la loi mais la pression restait forte et l'idée d'un référendum avait été envisagée pour trancher la question. A l'époque, c'étaient les opposants à la réforme qui soutenaient

l'idée, pensant s'appuyer sur une opinion publique présumée hostile à l'autonomie de l'Irlande. Finalement rien n'était sorti de ces débats et la loi fut votée juste avant le début de la première guerre mondiale sans que le peuple ait été directement consulté.

Plus étonnant peut-être, le très respecté constitutionnaliste A. V. Dicey, auteur de *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* en 1886, a aussi envisagé dans ses travaux la possibilité de recourir au référendum dans certains cas précis, dans l'idée de compléter la démocratie représentative, lorsque les députés envisageraient une réforme fondamentale de la constitution. Il conviendrait selon lui de consulter le peuple lorsque la constitution était modifiée de façon importante car une simple loi votée par le Parlement lui paraissait alors insuffisante. La volonté du peuple devait pouvoir s'exprimer. Dans cette conception, le Parlement était souverain en théorie mais il s'appuyait sur la souveraineté politique du peuple, qui s'exprimait soit par les élections soit éventuellement par un scrutin direct. L'idée que les règles habituelles ne s'appliquaient pas forcément pour des questions qui affectaient fondamentalement la constitution est restée au cours du 20<sup>e</sup> siècle, même si elle n'a pas été appliquée jusqu'en 1973. Elle a été reprise récemment par le professeur de droit constitutionnel Vernon Bogdanor, pour qui le référendum se justifie pour des réformes constitutionnelles ou pour se prononcer sur des questions d'indépendance territoriale (comme l'indépendance de l'Ecosse), pour lesquelles le mandat général du député est insuffisant. Elle est restée cependant controversée.

### **L'usage du référendum**

L'usage du référendum outre-Manche a été plus que parcimonieux dans un premier temps. Aucun n'a été organisé jusqu'en 1973, date à laquelle eut lieu un premier référendum en Irlande du Nord sur le maintien ou pas de la Province dans le Royaume-Uni, qui fut boycotté par les nationalistes. Son impact fut donc négligeable sur la suite des événements en Irlande du Nord. Le premier référendum national fut organisé en 1975 par le Premier Ministre travailliste Harold Wilson, pour que le peuple se prononce sur le maintien ou pas dans la CEE, dans laquelle le pays était entré deux ans plus tôt. Il suivait une renégociation des termes d'accession négociés à l'origine par son opposant conservateur alors au pouvoir, Edward Heath, auquel Wilson disait s'opposer (mais non au principe de l'entrée dans la Communauté européenne). A l'époque, le parti travailliste était très divisé sur la question européenne et la

promesse d'organiser un référendum lui avait permis de garder le parti au moins uni derrière lui pour les élections législatives de 1974, puisque chacun serait libre de faire campagne comme il l'entendait lors du référendum. Le parallèle avec la situation de David Cameron en 2016 est frappant. A l'époque déjà, le choix du référendum répondait moins à un besoin constitutionnel qu'à un besoin de se sortir d'une situation politique délicate. Dans ce premier cas, la manœuvre réussit puisque l'électorat britannique se prononça à une majorité des deux-tiers pour rester dans la CEE, conformément au souhait du Premier Ministre.

En 1979, deux référendums régionaux furent organisés en Ecosse et au pays de Galles sur les projets de dévolution qui avaient été votés par Westminster, qui prévoyaient la création d'un Parlement en Ecosse avec des pouvoirs législatifs dans un certain nombre de domaines et d'une assemblée galloise aux pouvoirs plus restreints. Dans les deux cas, ces référendums aboutirent à un résultat négatif, soit que la réponse ait été négative (au Pays de Galles) soit que la participation ait été insuffisante (en Ecosse). Ces échecs n'ont pas encouragé le recours au référendum, du moins jusqu'à l'arrivée du *New Labour* de Tony Blair au pouvoir en 1997.

En effet, l'usage du référendum s'est accéléré depuis 1997, à mesure que le gouvernement de Tony Blair déroulait un programme ambitieux de réformes constitutionnelles pour les régions anglaise, écossaise, galloise et en Irlande du Nord. Deux référendums ont été organisés sur la dévolution en Ecosse et au Pays de Galles en 1997, puis un pour entériner l'accord de paix dit du Vendredi Saint en Irlande du Nord en 1998. Il s'y est ajouté un scrutin dans le nord-est de l'Angleterre pour y établir une assemblée régionale en 2004, projet rejeté par les électeurs.

Enfin, en 2011, sous le gouvernement de coalition conservateur/libéral-démocrate, et inspiré par ce dernier parti, un second référendum national eut lieu sur une éventuelle réforme du mode de scrutin en vigueur pour les élections législatives et municipales. La proposition d'adopter un système plus proportionnel en lieu et place du mode de scrutin majoritaire à un tour fut rejetée par une majorité d'électeurs. On le voit, ces différents scrutins, qui provoquèrent un enthousiasme limité, avaient une dimension régionale ou nationale, mais pas réellement d'envergure internationale.

Si le recours au référendum, en tout cas au niveau national, a été finalement limité dans la pratique au Royaume-Uni, il n'en a pas été de même des *promesses* de référendum qui se sont multipliées à partir des



années 1990 sur la question européenne. L'Union européenne a donné lieu à des débats houleux entre les partis et en leur sein, avec l'apparition de nouvelles forces, dites eurosceptiques, à la fois au sein du parti conservateur et en dehors, avec la création du parti UKIP. L'exigence d'un référendum a été l'arme de choix de ces mouvements, qu'il s'agisse de demander successivement un référendum sur l'entrée dans la monnaie unique (finalement promis par John Major avant 1997 puis par Tony Blair), puis sur le projet de constitution européenne (finalement accordé par Tony Blair en 2004) puis enfin sur la sortie ou non de l'Union européenne, référendum demandé dès 1993 par le UKIP à sa création et finalement concédé par David Cameron. A chaque fois, il s'agissait de s'appuyer sur une opinion publique considérée comme anti-européenne pour s'opposer aux velléités trop européennes des gouvernements de l'époque. Pour les leaders soumis à cette pression, la promesse, sinon la réalité, du référendum permettait de s'extirper à court terme d'une situation politique délicate et de gagner du temps. Ils pouvaient ainsi apaiser des tensions qui menaçaient d'affaiblir leur leadership. Pour des raisons diverses, ces promesses ne furent jamais mises à exécution: Tony Blair renonça à adopter l'euro en raison de l'hostilité de l'opinion publique et le projet de traité constitutionnel s'effondra à la suite des référendums français et néerlandais en 2005, fournissant une excuse au gouvernement pour renoncer au référendum sur le traité de Lisbonne qui lui succéda. Encore une fois, ces promesses étaient donc à usage interne, même si leurs conséquences éventuelles, si elles avaient été mises en application, auraient dépassé les frontières du royaume et affecté l'Union européenne dans son ensemble.

### **Le référendum sur la sortie de l'Union européenne**

Le choix de David Cameron de promettre puis d'organiser un référendum sur l'Europe s'inscrivait dans la même logique. Il était confronté à de fortes pressions des eurosceptiques dans son parti, qui étaient progressivement devenus majoritaires et s'opposaient à ce qu'ils voyaient comme l'avancée inexorable de l'Union européenne vers un fédéralisme anti-démocratique. La crise de la zone euro en 2011-2012 et la crise des réfugiés pendant l'été 2015 avaient accru leur rejet du projet européen. Il s'ajoutait sur Cameron le poids du UKIP, dont les succès électoraux s'amplifiaient dans les scrutins intermédiaires et les élections européennes et qui attirait des électeurs plus souvent conservateurs que travaillistes. Lui-même, pour se faire élire à la tête de son parti en 2005,

s'était positionné sur une ligne très critique vis-à-vis de l'UE. Il avait fait voter une loi réaffirmant la souveraineté ultime de Westminster, par opposition à la législation européenne, et avait promis l'organisation automatique d'un référendum pour approuver tout nouveau traité européen qui serait signé par un futur gouvernement britannique. Ainsi on ne pourrait plus revenir, comme il accusait Tony Blair et Gordon Brown de l'avoir fait, sur une promesse de référendum sur un traité.

Devant la pression eurosceptique, Cameron alla finalement au-delà de ces concessions en faisant le même calcul que Wilson en 1974. Dans un discours prononcé à Londres en janvier 2013, en contradiction avec ce qu'il avait refusé jusque-là d'envisager, il annonça, s'il remportait les prochaines élections législatives, l'ouverture d'une négociation à Bruxelles pour modifier les modalités d'appartenance de son pays à l'Union européenne, annonçant notamment des réformes concernant les droits des ressortissants européens s'installant dans le pays et des garanties pour les pays non-membres de l'euro. Celle-ci serait suivie d'un référendum dans lequel il espérait pouvoir appeler à un vote positif, aboutissant au maintien du Royaume-Uni dans une UE "réformée". Sur le plan politique intérieur, cette double manœuvre devait une fois pour toutes permettre de clore le débat incessant sur la participation britannique à l'UE.

Le moins que l'on puisse dire est que cette manœuvre a totalement échoué, à tous les niveaux. D'abord les résultats obtenus dans la renégociation à Bruxelles ont été considérés par les eurosceptiques les plus radicaux comme largement symboliques et très insuffisants sur le fond. Ensuite, la campagne référendaire ne s'est pas déroulée comme le Premier Ministre l'avait espéré. La campagne du *Leave*, fondée sur le thème de la souveraineté et du contrôle des frontières (*Take Back Control*) a été extrêmement efficace, sur fond d'euroscepticisme généralisé au Royaume-Uni depuis des années, entretenu par une bonne partie de la presse. A l'inverse, la campagne pour rester dans l'UE a été défensive, peu enthousiasmante, reposant essentiellement sur les craintes qu'une sortie de l'UE ferait peser sur l'économie et s'attirant le surnom de *Project Fear*. Finalement ce sont 52 % des électeurs qui ont participé au scrutin qui ont fait le choix de sortir de l'UE le 23 juin 2016, chiffre plus élevé parmi les personnes âgées, les électeurs peu éduqués et ceux aux revenus les plus faibles.

Il faut noter que pour un scrutin référendaire au tel retentissement international, la campagne avait porté essentiellement sur des aspects de politique intérieure, à savoir l'immigration, les conséquences d'un retrait de l'UE pour l'économie britannique, les montants financiers qui seraient économisés si le pays cessait de contribuer au budget européen et les éléments de souveraineté qui seraient récupérés sur "Bruxelles". En d'autres termes, à aucun moment ne furent débattues les conséquences pratiques d'un retrait de l'Union européenne ni la nature de la relation future avec le continent, que ce soit dans le domaine commercial ou stratégique. Il s'agissait d'un débat identitaire sur la vision que les Britanniques avaient d'eux-mêmes et de leur démocratie, mais étonnamment, très peu de la place du Royaume-Uni dans sa région et dans le monde après le *Brexit*. Or ce sont ces questions qui ont dominé le mandat de la Première Ministre qui a succédé à David Cameron, Theresa May, et dans lesquelles elle se trouve dorénavant embourbée faute de majorité claire pour aller dans un sens ou dans un autre, c'est-à-dire plutôt pour viser une proximité aussi grande que possible avec l'Union européenne ou plutôt pour s'éloigner du continent et promouvoir un nouveau *Global Britain*.

L'incertitude dans laquelle se trouve le gouvernement May dans la négociation sur les termes du divorce et surtout sur la nature de la relation post-Brexit (marché unique ou pas, union douanière ou pas, accords de coopération ou pas, etc) est directement liée à la nature même de l'exercice référendaire. Celui-ci a réduit un problème complexe à une question binaire de type oui/non, ou *in/out*. En faisant directement appel au peuple sans que celui-ci ait connaissance de tous les ressorts compliqués de l'appartenance à l'UE, le gouvernement s'est privé et a privé le Parlement de sa capacité de décision sur un sujet capital aux conséquences multiples sur tous les pans de l'activité économique. Le référendum les accule tous à appliquer une décision dont beaucoup de membres de la classe politique – en dehors des *Brexiters* idéologues – ont conscience qu'elle aura des conséquences négatives pour le pays, le tout au nom de "la volonté du peuple". Theresa May elle-même s'était prononcée pour le maintien dans l'UE mais déclare désormais que son pays ne pourra rester dans l'union douanière. Coincé par le mandat impératif quoique flou du peuple, le gouvernement britannique doit désormais affronter des négociations extrêmement complexes pour sortir

de l'UE en limitant les dommages pour l'économie britannique et sa place dans le monde.

### **Conséquences internationales**

Si l'outil référendaire a été utilisé outre-Manche à des fins de gestion interne d'une situation politique délicate, sans vraiment réfléchir aux conséquences possibles d'un échec, celles-ci sont pourtant bien discernables. On ne reviendra pas ici sur les effets délétères du référendum sur le Brexit pour la vie politique nationale, mais seulement sur ses possibles conséquences internationales.

Le référendum aura des effets sur la place du Royaume-Uni dans le monde, même si elle dépendra des choix qui seront faits en matière d'alliances et de priorités budgétaires, et aussi bien sûr des conséquences économiques plus ou moins néfastes du retrait de l'UE. La priorité qui continuera à être attribuée, ou pas, à l'OTAN d'une part et à la coopération européenne en matière de défense d'autre part sera à cet égard cruciale. Mais ces choix, par exemple celui de continuer à consacrer 2 % du PIB national au budget de la défense, dépendront aussi de la situation économique générale du pays. A son tour, celle-ci dépendra pour partie des accords commerciaux qui seront conclus avec Bruxelles et qui permettront, ou pas, aux flux de biens et de marchandises, mais aussi de services de se poursuivre ou non sans entrave.

Les incertitudes sont grandes, mais un consensus se dégage tout de même parmi les experts pour penser que le Brexit s'accompagnera d'un affaiblissement de l'influence du pays dans deux régions prioritaires de sa politique étrangère, l'Europe et l'Afrique/Moyen-Orient. En Europe, Londres ne siègera plus au Conseil où se prennent les grandes orientations de la politique étrangère et de sécurité commune. Le gouvernement espère signer un accord de coopération avec l'UE dans le domaine large de la sécurité à l'avenir, qui serait dans l'intérêt de tous en raison de la puissance militaire du Royaume-Uni, mais il ne pourra plus avoir la même influence qu'en siégeant avec les 27 autres Etats-membres. Au Moyen-Orient, le Royaume-Uni est déjà dans une situation de retrait relatif depuis l'opération libyenne en 2011. En août 2013, David Cameron n'avait pas obtenu l'accord du Parlement pour lancer une opération aérienne contre le régime syrien de Bachar el Assad et le Royaume-Uni s'est donc contenté de frappes très limitées contre l'Etat Islamique à partir de 2015. Les réductions budgétaires qui ont fortement affecté la défense

depuis 2010 n'incitent pas non plus à un activisme militaire. On peut tout de même interpréter la participation britannique à quelques frappes anti-Assad à la suite de l'usage d'armes chimiques dans la banlieue de Damas en avril 2018 comme le signal envoyé que le Royaume-Uni souhaite continuer à exercer une politique étrangère active malgré le Brexit et ne souhaite pas être marginalisé par rapport à la France dans leur dialogue stratégique respectif avec les Etats-Unis.

Par ailleurs, le projet de *Global Britain* auquel la Première Ministre s'est référée à de nombreuses reprises reste pour l'instant surtout rhétorique. Elle a, comme le Secrétaire au Foreign Office Boris Johnson, répété à de nombreuses reprises que la sortie de l'UE n'était pas synonyme de retrait des affaires du monde, mais qu'au contraire son pays s'engagerait plus activement dans d'autres relations bilatérales (notamment sur le plan commercial) ou multilatérales (au sein du Commonwealth). Ces discours ont pour l'instant été suivis de peu de réalisations concrètes. On ne constate pas d'empressement particulier des pays en question pour engager des négociations en vue de signer des accords de libre-échange avec le Royaume-Uni. Le gouvernement indien, par exemple, a clairement fait savoir qu'une condition d'une telle ouverture serait l'octroi de davantage de visas aux étudiants indiens qui souhaitent étudier au Royaume-Uni, ce que Theresa May refuse. Les pays tiers sont par ailleurs souvent plus intéressés par l'accès au marché européen dans son ensemble, évidemment beaucoup plus important que le seul marché britannique.

Enfin un autre pilier de la politique étrangère britannique, la "relation spéciale" avec les Etats-Unis, est en question depuis l'arrivée de Donald Trump à la Maison-Blanche. Non seulement les deux leaders n'ont aucune affinité personnelle, mais le président américain remet en cause tous les fondements de l'ordre mondial après la Seconde Guerre mondiale, que Londres a contribué à construire et entend bien défendre, comme les Européens. Depuis la prise de pouvoir de Trump en janvier 2017, les désaccords entre les deux pays se sont accumulés sur des sujets aussi importants que le climat, l'Iran, le statut de Jérusalem ou le libre-échange entre les Etats-Unis et le Vieux Continent. Ce n'est pas le moindre des paradoxes de constater que sur toutes ces questions, Londres est beaucoup plus proche des positions européennes qu'américaines. La présidence Trump n'aura qu'un temps, mais des facteurs plus structurels ne militent pas forcément en faveur d'un maintien de la relation spéciale

au même niveau qu'aujourd'hui, surtout si Londres se marginalise en Europe et/ou connaît un déclin économique. Les Etats-Unis se désintéressent relativement de l'Europe depuis plusieurs années - l'évolution était déjà visible sous Obama, qui parlait de "pivot" de son pays vers l'Asie.

Du côté européen, les conséquences du référendum sur le Brexit sont pour l'instant plus ambiguës. D'un côté, cette décision affaiblit l'UE à cause du poids économique et militaire du Royaume-Uni dont elle sera désormais privée. Sa contribution budgétaire devra être compensée par d'autres pays contributeurs et ses forces militaires manqueront à la politique de sécurité et de défense commune. Elle fragilise aussi le projet européen en montrant qu'il n'est pas irréversible et risque d'alimenter les mouvements populistes qui rejettent l'Europe. Mais en même temps on a pu noter un effet paradoxal, à court terme en tout cas, dû à la complexité du processus de sortie et au chaos politique ambiant outre-Manche. Il n'est pas exclu que le référendum renforce finalement l'intégration européenne en rappelant à ses citoyens les bénéfices économiques et stratégiques qu'elle apporte à nos sociétés.

### **Conclusion**

Le cas du référendum sur la sortie de l'Union européenne au Royaume-Uni illustre les risques internationaux d'un tel scrutin. Le point de départ de cet engrenage a été une décision prise pour des raisons de politique intérieure immédiate par un Premier Ministre trop sûr de lui, convaincu de sa capacité à remporter tous les types de scrutins. Les conséquences possibles d'un résultat négatif n'avaient pas été envisagées ni analysées, aboutissant finalement à un vote aux conséquences nationales et internationales incommensurables qui n'avaient jamais été expliquées à l'électorat, illustrant tout le danger d'un mélange des genres entre la tactique politique à court terme et la politique étrangère d'une nation.

Pauline SCHNAPPER

*Professeur à l'Université de la Sorbonne Nouvelle Paris 3*

## **LA FRANCE ET L'USAGE DU REFERENDUM DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES**

Je suis très honoré que vous ayez bien voulu m'inviter à conclure un colloque qui a évoqué des problèmes importants pour l'avenir des relations internationales.

Je n'ai pas manqué d'être impressionné par la diversité des interventions et par ce qu'elles supposent de connaissances historiques. Mon rôle n'est évidemment pas de revenir sur ce qui a été dit, même si c'est un risque que j'encours nécessairement étant donné la nature du sujet.

Je voudrais vous faire part de quelques réflexions générales que m'inspire la pratique du référendum en politique étrangère. Je suis persuadé que l'intérêt de l'histoire est aussi d'éclairer l'avenir ou, du moins, les choix de l'avenir. Je vous soumettrai aussi quelques réflexions sur les sujets importants de notre politique étrangère future en m'interrogeant sur la possibilité pour le référendum d'aider à prendre les décisions ou de les compliquer.

Il faut se garder des recommandations péremptoires. À mes yeux il n'y a pas de questions pour lesquelles il faille nécessairement recourir au référendum et d'autres pour lesquelles il faille nécessairement l'exclure. Tout est affaire de circonstances et, aussi, de respect de la Constitution. Sur le plan des principes, la démocratie directe, dont l'expression est le référendum, l'emportera toujours sur la démocratie indirecte dont l'expression est le vote du Parlement. Les théoriciens ont pour coutume d'opposer l'idéologie de Wilson, celle de la volonté des peuples, à celle de Westphalie, celle de la volonté des États. Il s'agit bien de cela depuis longtemps.

Il y a une autre constante politique, proprement française. Longtemps, a régné une hostilité au référendum, hostilité qui était en quelque sorte l'empreinte de l'esprit républicain français au XIX<sup>e</sup> siècle, marqué du souvenir des consultations populaires organisées au temps de la Révolution et des plébiscites des deux Empires.

Le référendum en France a été qualifié de plébiscite et considéré comme entaché d'une volonté de manœuvre politique. Aujourd'hui, grâce à de

Gaule, ce n'est plus tout à fait le cas. Mais subsiste dans les milieux politiques une très grande méfiance envers le référendum. Bien sûr, on ne le dit pas en public, mais, dès qu'il est possible de s'en passer, on s'en passe. Que d'exemples dans notre passé récent depuis une vingtaine d'années !

La question que pose le référendum en politique étrangère concerne souvent la nature même de la nation. Qu'est-ce qu'une nation en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle ? Une partie du peuple peut-elle s'en détacher et, du même coup, modifier les frontières avec tous les effets déstabilisants que cela comporte ? Sommes-nous conduits par l'évolution des esprits à nous replier sur des identités restreintes et de proximité ? Finalement, que faut-il préférer de la démocratie ou de la stabilité politique ? Faut-il trouver de nouvelles manières de concilier les deux ?

Notre Constitution dit expressément qu'il y a un droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Depuis la Révolution française, on peut considérer qu'il y a une sorte de principe du droit international qui prévoit que la décision populaire ayant une valeur politique et morale supérieure à la décision d'une assemblée parlementaire, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne peut s'exprimer que par référendum.

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peut avoir des conséquences très déstabilisatrices. L'expérience de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie en a été un exemple il y a à peine plus d'une vingtaine d'années. Sur chaque continent, on connaît de nombreux cas où des volontés d'indépendance de certaines régions pourraient entraîner des désordres dangereux. Songeons au Cameroun anglophone, aux tensions centrifuges dans l'ancien Zaïre et dans toute la zone sahéenne. Les peuples africains ont proclamé l'intangibilité des frontières nées de la colonisation, sans que ce soit toujours appliqué. Qu'il suffise de citer l'Érythrée, l'Union sud-africaine et le sud du Soudan pour montrer que ce n'est pas un principe intangible.

Au-delà d'un principe juridique, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dépend des rapports de forces qui sont des rapports purement politiques. Clemenceau, avec son cynisme coutumier, avait résumé cela en une formule : « Sang versé, droits conquis. » À partir de là, on pouvait tout faire, dès lors que l'on avait versé son sang et gagné.

On ne pourra jamais empêcher un peuple résolu à acquérir sa liberté de le faire. Songeons à ce qui était encore jadis un Vietnam bien faible et qui a su, face à la puissance coloniale française puis à l'hyper puissance



américaine, conquérir son indépendance. À l'inverse, combien de peuples ne l'ont pas fait, faute d'avoir su s'organiser et s'unir. Songeons à ce qu'est aujourd'hui le sort des Kurdes.

Pour mettre fin à ces considérations générales, citons tout de suite quelques inconvénients du référendum en politique étrangère. D'abord, aux yeux des Français et, me semble-t-il, de tous les peuples, un référendum n'est jamais très loin d'un plébiscite, c'est-à-dire de la demande de manifestation de confiance envers celui qui pose la question, c'est-à-dire qui exerce le pouvoir. C'est un premier risque.

Le deuxième risque est qu'il n'y a pas de référendum qui soit relatif uniquement à la politique extérieure. La politique intérieure y joue toujours son rôle.

D'où le troisième risque. C'est celui que l'on ne réponde pas à la question posée, mais à une autre, et que l'on entende manifester son adhésion ou son antipathie à celui qui la pose.

Est-il facile de distinguer la politique extérieure de la politique intérieure ? Il n'y a pratiquement pas de référendum de politique extérieure qui n'influe profondément sur la situation intérieure du pays. Il n'y a pas de meilleur exemple que l'affaire du Brexit. Imaginez ce que sera la situation de l'Angleterre – meilleure ou pire, je ne me prononce pas – une fois qu'elle aura décidé de quitter l'Union européenne. Le hasard des choses fait que j'ai reçu la semaine dernière la visite de M. Barnier. Il est venu m'expliquer ce qu'il faisait et son état d'esprit. Il me semble qu'il a pris son affaire effectivement de façon très positive, très honnête intellectuellement, publiant toutes les notes montrant l'évolution de ses réflexions. Dans l'hypothèse où un accord serait impossible, il a élaboré un document qui serait un simple constat de sortie de l'Union européenne. C'est un document d'une extraordinaire complexité et qui a des conséquences dans tous les domaines de la vie économique, sociale, voire politique, du Royaume-Uni. Dans ce cas, il ne resterait plus à la Grande-Bretagne qu'à conclure un simple traité de commerce avec l'Union européenne.

La campagne du Brexit – je parle sous le contrôle de Mme Schnapper – a bien montré que les arguments de politique intérieure avaient beaucoup joué ; il était question, grâce à la sortie de l'Union européenne, de consacrer des millions d'euros de plus par semaine ou par mois au système social britannique, puisque ces sommes ne seraient plus

versées à l'Union européenne, dévoreuse de crédits publics. Cela montre combien les choses sont liées.

Qui peut imaginer qu'au sein de l'Espagne la sécession de la Catalogne, ou celle de l'Écosse au sein du Royaume-Uni, n'auraient pas des effets considérables sur la politique intérieure ? Celle-ci est toujours présente parce que, en dehors du fait que l'on veuille ou non manifester sa confiance à l'auteur de la question posée lors d'un référendum, les choix de politique extérieure ont nécessairement des conséquences sur la politique intérieure. Il n'y a pas de meilleur exemple que les décisions de politique européenne.

Celle-ci a fait l'objet dans notre pays de plusieurs référendums. En 1972, pour l'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun, la décision des Français a été ressentie par le président Pompidou comme un échec. Il a eu grand tort, je me permets de le dire malgré tout l'attachement que je lui porte. Il y a eu 39 % d'abstentions, me semble-t-il, et 65 % de oui. Qui ne rêverait pas aujourd'hui d'un référendum avec moins de 40 % d'abstentions et plus de 60 % d'approbations ?

En 1992, le référendum sur Maastricht avait d'évidents effets sur la politique intérieure sous tous ses aspects. La campagne électorale a été une campagne de politique intérieure au sens le plus élevé. Savoir si on garde ou non sa souveraineté monétaire influe sur la notion même de nation comme sur la vie de tous les jours.

En 2005, le référendum sur la constitution européenne a lui aussi échoué pour d'évidentes raisons de politique intérieure. Tout ce qui concerne l'Europe concerne la politique intérieure, économique, sociale, commerciale des pays considérés.

Un mot encore sur le Brexit. À juste titre, on fait toujours l'éloge du pragmatisme britannique. Mais je n'ai pas très bien compris comment on pouvait affirmer à la fois que la Chambre des communes était souveraine, mais que le peuple souverain avait décidé la sortie de l'Union, sans en avoir le pouvoir en vertu des institutions britanniques. C'est un exemple de cet esprit de contradiction qui a assuré la stabilité et la durée des institutions britanniques depuis la Grande Charte, c'est-à-dire depuis huit siècles. Pour un esprit cartésien, c'est un peu déroutant.

Je voudrais vous soumettre une autre réflexion sur la difficulté à mettre en œuvre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Du point de vue juridique, les principes sur lesquels repose le droit sont quelque

peu contradictoires. Le premier principe est celui de l'intégrité territoriale et de l'intangibilité des frontières depuis longtemps consacrées par le droit international. Cela a été affirmé notamment par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1960. Son paragraphe 6 dispose que « toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes des Nations Unies ». La résolution du 24 octobre 1970 a réitéré cette condamnation de la sécession en précisant que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne peut être interprété « comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait totalement ou partiellement l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain ou indépendant ». Qu'est-ce que cela veut dire ? Si cela signifie quelque chose, c'est que les Nations Unies n'ont pas à s'en mêler. Si, au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, elles le font, elles violent leurs propres résolutions.

Je dis ceci en passant parce que certaines initiatives favorables à des autonomies régionales sont parfois tentées d'internationaliser le problème. Il me semble que ces tentatives, en droit – mais le droit n'est qu'un élément parmi d'autres –, seraient vouées à l'échec.

D'autant que le second principe est la non-ingérence qui est définie dans le chapitre 1 de la Charte des Nations Unies : « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État. » Qu'est-ce qui relève plus de la compétence nationale d'un État que de savoir qui le compose, quelles sont les régions membres de cet État et quelles doivent être les pouvoirs de cet État face à la communauté internationale ?

J'ai évoqué les difficultés juridiques du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de sa mise en œuvre, mais il y a aussi des difficultés du point de vue politique. Les grandes nations du monde, et les moins grandes aussi, sont très attachées à leur unité nationale. On ne peut pas leur en tenir rigueur, si l'on se souvient du chaos qu'ont entraîné dans le passé des forces centrifuges – c'est vrai de la Chine, de la Russie et à peu près de tous les pays au monde –, et de la crainte que l'émergence de multiples pouvoirs provinciaux n'aboutisse en Europe à une Europe des régions où le régionalisme aboutirait à un fédéralisme accroissant les pouvoirs de l'organisation européenne aux dépens de ceux des États membres. Je me réfère à Georges Pompidou qui disait que l'Europe des

régions, c'était le Moyen Âge. Les États nationaux se sont construits contre les provinces, contre les régions. Et la tentation, voire la pratique de l'Union européenne d'instituer un dialogue direct avec les régions, qui sont même habilitées à entretenir des ambassades à Bruxelles, n'aurait pas dû être favorisée par les États membres de l'Union.

En outre, le respect des minorités suppose le respect des frontières et réciproquement. Prévenir tout désordre en poussant les pays au respect des minorités est une tâche prioritaire. Je me permettrai de me référer à ce que j'ai pu faire avec l'aide de Bernard de Montferrand. En 1994, nous avons décidé de proposer un pacte de stabilité en Europe, posant comme condition de l'adhésion à l'Union des pays libérés de l'emprise soviétique leur engagement de respecter les frontières et les minorités. Tous l'ont signé, y compris la Russie. Pour autant, on ne peut pas affirmer qu'il ait été intégralement respecté.

Le référendum pose une autre question. Quand il s'agit de l'indépendance de la partie d'un pays, le référendum doit-il avoir lieu dans la région concernée ou dans l'ensemble de l'État ? J'ai été un peu surpris que, tout récemment, en Espagne, on laisse se dérouler un référendum dans une région sans demander leur avis aux autres habitants du pays. S'il s'agit de savoir si un État doit perdurer ou non dans ses frontières, cela concerne-t-il tous les citoyens ou seulement une partie d'entre-eux ? Dans l'Europe d'aujourd'hui, il n'existe pas de réponse générale à cette question.

Une réflexion encore sur l'opportunité des référendums. Donnent-ils davantage de force à une décision ? Je voudrais me référer à l'expérience de l'après-guerre. La Russie a étendu sa frontière en Pologne. Il n'y a pas eu de référendum. Du coup, la Pologne a étendu sa frontière à l'Ouest, vers l'Allemagne. Il n'y a pas eu davantage de référendum. Ce qui a permis cette modification des frontières, ce sont les transferts de populations par millions, d'Allemands de tous les pays de l'Est européen et de la Russie vers l'Allemagne, de Polonais qui ont quitté la Russie vers la Pologne.

Que conclure ? Il ne peut pas être question d'élaborer une doctrine systématique de l'usage du référendum en politique étrangère. Tout est affaire de circonstances, de lucidité dans l'analyse, de rapports de force du moment.

Les questions que notre pays doit résoudre dans les prochaines années sont d'une difficulté considérable. C'est l'organisation de l'Europe, ses

frontières, les frontières entre pays européens éventuellement, le problème des migrants, la politique commerciale, le protectionnisme, la politique de défense et la politique climatique, ainsi que le système d'alliances puisque l'on met en cause la durée de l'OTAN. Ce sont des problèmes qui, sans exception, ont des répercussions très importantes sur la politique intérieure. La situation des États considérés diffère selon que l'on recourt ou non au protectionnisme, que l'on accueille ou non largement des migrants – Mme Merkel vient d'en faire une expérience un peu amère –, que l'on se lie ou non par des traités d'alliance qui engagent à des interventions militaires.

Ce qui est vrai de l'Europe est vrai aussi de l'Asie et de l'Afrique où les référendums sur l'émancipation de telle ou telle partie d'un État présentent des risques d'impuissance et d'éclatement. De vieux pays, dont les structures étatiques sont anciennes, comme le Maroc ou l'Égypte, pourront y résister. J'en suis beaucoup moins sûr pour l'Algérie, la Libye ou, en Asie, pour la Syrie ou l'Irak.

J'ai témoigné devant vous d'un certain scepticisme sur la valeur du référendum et, surtout, sur l'opportunité et l'efficacité d'y avoir recours. C'est dire que je n'y suis pas systématiquement favorable. Je ne recommanderais pas que l'on recoure systématiquement au référendum en matière européenne, domaine par excellence de tous les excès verbaux, de toutes les simplifications de langage et quasiment de toutes les démagogies.

On prend souvent l'exemple de De Gaulle et de l'Algérie. Regardons les choses en face. Les Français voulaient être débarrassés du souci de l'Algérie. Ils savaient très bien que, finalement, il y avait entre les peuples des différences telles qu'une union durable entre la France et l'Algérie n'était pas possible. De Gaulle a trouvé le moyen de rassembler les Français, en tout cas les Français métropolitains pour qu'ils approuvent par référendum, quasiment à 80 %, la politique algérienne qu'il menait. Cela n'a pas manqué d'avoir un effet sur la politique intérieure en consolidant l'autorité du Général et les institutions de la V<sup>e</sup> République. Cette expérience ne peut pas être systématiquement étendue à tous les cas.

Édouard BALLADUR  
*Ancien Premier ministre*



**INDEX DES NOMS DE LIEU**  
**TERMES D'ENTREE GEOGRAPHIQUES**  
*(par ordre alphabétique)*

- Äland : 75.  
Algérie : 50, 51, 64, 107.  
Allenstein : 33.  
Alsace-Lorraine : 26, 27, 31, 33, 34.  
Amsterdam (traité d') : 79.  
Anjouan : 51, 66.  
Argentine : 65, 70.  
Arménie : 49, 67.  
Autriche : 13, 18, 20, 21, 24, 25, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 75.  
Azerbaïdjan : 49.  
Belaveja : 49.  
Belgique : 34, 63, 74.  
Bessarabie : 18.  
Bosnie-Herzégovine : 49, 67.  
Brétigny (traité de) : 11, 12.  
Bulgarie : 75.  
Cachemire : 60, 62, 70.  
Cameroun : 54, 55, 102.  
Catalogne : 51, 53, 64, 104.  
Chili : 65, 66.  
Chypre : 62, 63, 70, 75.  
Comores : 51, 66.  
Crimée : 16, 57, 64, 70  
Croatie : 67, 75.  
Danemark : 24, 25, 34, 73, 74, 74, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 84,  
Dantzig : 32, 33.  
Djibouti : 51.  
Ecosse : 51, 53, 93, 94, 104.  
Edimbourg : 78, 81, 82.  
Egypte : 107  
Emilie : 22, 24.  
Estonie : 67.  
Erythrée : 49, 64, 102.  
Ethiopie : 64.  
Eupen-Malmedy : 34  
Finlande : 75.  
Fiume : 32.  
France : 75, 80, 82.  
Francfort (traité de) : 26, 27.  
Gagaouzie : 52.  
Géorgie : 49,67.  
Gibraltar : 56.  
Groenland : 74, 76.  
Haut-Adige : 32.  
Haute-Carinthie : 33.  
Haute-Silésie : 32, 33, 51, 52.  
Inde : 60, 65.  
Indonésie : 60, 61, 62, 70.  
Irak : 64, 107.  
Irlande : 55, 73, 74, 77, 79, 81 , 82, 83, 84.  
Irlande du Nord : 92, 93, 94.  
Italie : 13, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 31, 32, 74, 83, 84.

- Kosovo : 49, 50, 51, 57, 61, 62, 68.  
 Kurdistan : 51, 64.  
 Lettonie : 67.  
 Liberia : 46.  
 Lisbonne (traité de) : 76, 80, 81, 83, 84, 87, 95.  
 Lituanie : 67.  
 Libye : 98, 107.  
 Luxembourg : 25, 26, 80.  
 Maastricht (traité de) : 74, 76, 77, 79, 82, 84, 86, 104.  
 Macédoine : 49.  
 Madrid (traité de) : 13, 14.  
 Malouines : 56, 65, 69, 70.  
 Marienwerder : 33.  
 Mayotte : 52, 66, 70.  
 Maroc : 52, 107.  
 Minsk (accords de) : 49.  
 Moldavie : 16, 18, 19, 52, 67.  
 Montenegro : 49, 68.  
 Namibie : 64.  
 Nigeria : 55.  
 Nice : 16, 20, 22, 23, 24, 25, 46, 50, 55.  
 Nice (traité de) : 79, 82, 84.  
 Norvège : 55, 74, 75.  
 Nouvelle Calédonie : 48, 51, 52, 71.  
 Ossétie du Sud : 57.  
 Ouzbekistan : 49.  
 Pakistan : 60.  
 Pays-Bas : 25, 61, 73.  
 Pays de Galles : 94.  
 Péloponnèse : 44.  
 Pologne : 31, 32, 33, 51, 106.  
 Porto-Rico : 57.  
 Rome (traités de) : 74, 80, 86.  
 Québec : 51, 53, 56, 68, 69, 70.  
 Roumanie : 16, 20, 25, 28, 75.  
 Royaume Uni : 53, 58, 63, 69, 74, 75, 76, 80, 81, 91, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 103, 104.  
 Sahara occidental : 51, 62, 70.  
 Sarre : 34, 35, 38, 51, 52.  
 Saint-Barthélémy (île de) : 28.  
 Savoie : 13, 14, 16, 20, 22, 23, 24, 25, 28, 46, 51, 55.  
 Schleswig-Holstein : 26, 34.  
 Slovénie : 49, 67.  
 Soudan du Sud : 49, 52.  
 Suède : 28, 75, 83.  
 Suisse : 22, 39, 48, 54, 65, 74, 75.  
 Syrie : 98, 107.  
 Tchécoslovaquie : 32, 39, 49, 64.  
 Timor Leste : 61.  
 Timor oriental : 49, 51, 61, 62, 70.  
 Toscane : 21, 22, 24.  
 Transnistrie : 57.  
 Trieste : 32.  
 Turin (traité de) : 22, 23, 24.  
 Turkmenistan : 49.  
 Troyes (traité de) : 12, 13.  
 Ukraine : 64.  
 URSS : 49, 55, 97, 70.  
 Valachie : 16, 18, 19.  
 Vénétie : 20, 24, 28.  
 Vietnam : 102.  
 Westphalie : 101.  
 Yougoslavie : 49, 55, 64, 67, 68, 70, 102.  
 Zaïre : 102.



**NOMS DES AUTEURS**  
(par ordre alphabétique)

**Frédéric BALEINE DU LAURENS**

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (1968) et diplômé d'études supérieures de droit public. Ancien élève de l'ENA (promotion Charles de Gaulle 1972). Service au ministère des affaires étrangères de 1972 à 2013. A l'étranger – secrétaire à Rome près le Saint-Siège (1972-1976), consul général à Leipzig (1991-1994), ambassadeur en Namibie et au Botswana (1994-1998), ambassadeur en Argentine (2006-2009) – et à l'administration centrale, notamment comme directeur des échanges culturels (1988-1991), directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité (1998-2006), conseiller diplomatique du gouvernement (2009-2010), directeur des archives diplomatiques (2010-2013).

Frédéric Baleine du Laurens est le secrétaire général de la Société d'histoire diplomatique.

**Edouard BALLADUR**

Ancien Premier Ministre

**Pr Jean-Paul BLED**

Jean-Paul Bled est professeur émérite à l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV) où il occupa de 1995 à 2010 la chaire de l'Allemagne contemporaine et des mondes germaniques. Il fut auparavant le directeur du Centre d'Etudes Germaniques à Strasbourg. Il y dirigea La Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande. Il est l'auteur de nombreux ouvrages consacrés à l'histoire de l'Autriche, traduits dans plusieurs langues (allemand-anglais-italien-polonais-roumain-serbe-slovaque-slovène-tchèque), notamment *François-Joseph*, Paris, Fayard, 1987, *Rodolphe et Mayerling*, Paris, Fayard, 1989, *Histoire de Vienne*, Paris, Fayard, 1998, *Marie-Thérèse d'Autriche*, Paris, Fayard, 2001, *François-Ferdinand*, Paris, Tallandier, 2012, *L'Agonie d'une monarchie. Autriche-Hongrie 1914-1920*, Paris, Tallandier, 2014, *Sophie de Habsbourg*, Perrin, 2018.

Jean-Paul Bled dirige la revue *Etudes Danubiennes* depuis 1985.

**Prince Gabriel de BROGLIE**

de l'Académie française  
Chancelier honoraire de l'Institut de France  
Président de la Société d'histoire diplomatique

**Yves BRULEY**

Maître de conférences à l'Ecole pratique des Hautes Etudes (Section des sciences historiques et philologiques), membre du comité de rédaction de la *Revue d'histoire diplomatique*, Yves Bruley a publié plusieurs ouvrages sur la diplomatie française au XIX<sup>e</sup> siècle, notamment *Le Quai d'Orsay impérial. Histoire du ministère des Affaires étrangères sous Napoléon III*, éd. A. Pedone, 2012 (Prix 2012 de la Fondation Napoléon) ; et *La diplomatie du Sphinx. Napoléon III et sa politique internationale*, CLD Editions, 2015. Il a participé en 2005 au *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères* et en 2016 à l'ouvrage *La France et la paix*, avec la Direction des Archives.

**Giorgio MAGANZA**

Après avoir enseigné le droit international et européen en Italie, Giorgio Maganza est entré en 1977 au service de ce qui était alors le Conseil des Communautés européennes, où il a servi jusqu'à sa retraite en 2015, ayant dédié toute sa vie professionnelle à l'intégration européenne.

Il a œuvré durant dix ans dans le département des relations extérieures du Conseil (notamment pour négocier les conventions de Lomé III et Lomé IV), puis il a rejoint le service juridique dont il a été nommé directeur en 1999. Il a participé aux négociations, à la rédaction et à la mise en œuvre des traités de Maastricht (1990-1992), d'Amsterdam (1996-1997), de Nice (2000-2001), du traité constitutionnel (2003-2004) et du traité de Lisbonne (2006-2007).

Giorgio Maganza a été membre de deux des organes de direction de l'Institut universitaire européen de Florence : son Conseil de recherche (1999-2006) et son Conseil supérieur (2006-2015).

**François Marcel PLAISANT**

François Marcel Plaisant est ambassadeur de France.

Ayant servi à Constantine à sa sortie de l'ENA en 1960 puis aux Affaires algériennes, il fait partie en 1962 de la délégation française à Evian puis participe aux négociations de sortie de l'OTAN en 1966 et à la préparation de l'acte d'Helsinki sur la CSCE en 1973. Au ministère, il a été sous-directeur puis directeur d'Europe, plus tard secrétaire général adjoint et conseiller diplomatique du gouvernement. Il a été ambassadeur

en Afrique du Sud, en Grèce, en Suisse, en Chine et a dirigé entre temps la délégation française aux négociations de Vienne sur la réduction des armes classiques (1989-1991). Il a publié *Raconte-moi l'ambassadeur et le consul*, 1997, *Le ministère des Affaires étrangères*, 2000 et des articles sur Rabelais, Guillaume Budé, Saint-Simon et Saint-John Perse.

François Marcel Plaisant est membre du Conseil d'administration de la Société d'histoire diplomatique.

**Pr. Pauline SCHNAPPER**

Ancienne élève de l'ENS, agrégée d'anglais et docteur en science politique, Pauline Schnapper est professeur de civilisation britannique contemporaine à l'université Paris 3 Sorbonne Nouvelle. Elle est notamment l'auteur de *Le Royaume-Uni doit-il sortir de l'Union européenne ?*, La Documentation Française, 2014 et *Britain and the Crisis of the European Union*, Palgrave, 2015.

**Jacques-Alain de SEDOUY**

Jacques-Alain de Sédouy est diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris, licencié en Droit et ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration. Il a été ambassadeur en Jordanie, au Mexique, auprès de l'O.C.D.E. à Paris et au Danemark. Il a été co-président adjoint de la conférence sur l'ancienne Yougoslavie. Il a terminé sa carrière comme conseiller d'Etat en service extraordinaire.

Il est l'auteur entre autres de : *Chateaubriand, un diplomate insolite*, Perrin 1992, *Le comte Molé ou la séduction du pouvoir*, Perrin 1994 et plus récemment de *Le Congrès de Vienne, l'Europe contre la France*, Perrin 2003, *Le Concert européen, aux origines de l'Europe 1814-1914*, Fayard 2009, d'une édition critique du Congrès de Vérone de Chateaubriand *Œuvres complètes. Le Congrès de Vérone*, Honoré Champion 2014 et d'un ouvrage sur le traité de Versailles *Ils ont refait le monde*, Tallandier 2017.

Jacques-Alain de Sédouy est le Vice-Président de la Société d'histoire diplomatique.

**Pr. Serge SUR**

Serge Sur est Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris 2). Fondateur et directeur jusqu'en 2012 du Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales de l'Université, président de son Conseil d'orientation depuis lors. Il a également fondé en 1999 l'Annuaire Français de Relations Internationales, qu'il dirige, et il est rédacteur en chef de Questions internationales depuis 2003.

#### L'USAGE DU REFERENDUM DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Agrégé des Facultés de Droit (Droit public, 1976), il a été successivement Professeur aux Universités de Rennes I (1977-1981) et de Paris X – Nanterre (1981-1989). Il a occupé entre 1986 et 1996 les fonctions de Directeur adjoint de l'UNIDIR (Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement) à Genève, et accompli de nombreuses missions d'enseignement ou de recherche à l'étranger. Il a été juge *ad hoc* à la Cour internationale de Justice (2009-2012).

Ses publications relatives au droit international et aux relations internationales comportent notamment, outre de nombreux articles, les ouvrages suivants : *Droit international public*, Domat Droit public, Montchrestien, 11<sup>e</sup> édition 2016 (en collaboration avec J. Combacau) ; *La coutume internationale*, Litec, 1990 ; *Vérification en matière de désarmement*, RCADI 1998, t. 273 ; *Relations internationales*, Domat Politique, 6<sup>e</sup> édition 2011 ; *Les dynamiques du droit international*, Pedone, 2012 ; *La créativité du droit international*, Cours général de droit international public, Académie de droit international de La Haye, RCADI 2014, t. 363.

## **SOCIETE D'HISTOIRE GENERALE ET D'HISTOIRE DIPLOMATIQUE**

La Société d'histoire générale et d'histoire diplomatique (en abrégé Société d'histoire diplomatique), fondée en mai 1886 à l'initiative du chartiste René de Maulde La Clavière, se choisit comme premier président l'historien de la diplomatie du XVIII<sup>e</sup> siècle, le duc Albert de Broglie. Ses premiers membres étaient des diplomates ayant occupé de grands postes sous les présidences de Thiers et de Mac-Mahon.

Les présidents successifs de la Société d'histoire diplomatique ont été le duc Albert de Broglie, le baron de Courcel, Jules Cambon, Alfred Dumaine, Charles de Saint-Aulaire, André de Laboulaye et le duc de Castries. Elle est présidée aujourd'hui par le Prince Gabriel de Broglie, de l'Académie française, Chancelier honoraire de l'Institut de France.

La Société d'histoire diplomatique réunit quelque cent trente membres, diplomates ou anciens diplomates, officiers généraux, professeurs des Universités, historiens, médecins, avocats, membres des grands corps de l'Etat.

Elle organise huit déjeuners par an autour d'un invité d'honneur, ambassadeur étranger, ambassadeur français, historien, chercheur, journaliste, spécialiste des questions internationales.

Depuis 1990, elle organise tous les deux ans, avec le concours de la Fondation Singer-Polignac, un colloque réunissant des personnalités étrangères et françaises apportant une réflexion approfondie sur de grandes questions diplomatiques. Ces colloques, ouvert à tout public, donnent lieu à la publication d'actes.

Les sujets traités lors de ces colloques ont été les suivants :

- 1990 Nouvelles orientations à l'Est, nouveaux choix pour l'Europe
- 1992 Relations actuelles entre la France et les Etats-Unis
- 1994 Nouveaux équilibres dans la zone du Pacifique Sud
- 1996 L'élargissement de l'Union européenne.
- 1998 Le facteur religieux dans les conflits du Moyen-Orient
- 1999 Vers un nouvel ordre international : les réponses de l'Europe
- 2001 La « Communauté internationale » : concept, bilan, perspectives

#### L'USAGE DU REFERENDUM DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

- 2004 L'Entente cordiale, de l'événement au concept.
- 2005 La Chine dans les relations internationales aujourd'hui
- 2007 L'Inde dans les relations internationales aujourd'hui
- 2009 La Russie et l'Europe
- 2011 Les 125 ans de la Société d'Histoire Diplomatique et de la Revue d'histoire diplomatique. Diplomates et Historiens
- 2013 Quelle gouvernance pour l'Union européenne après Lisbonne ?  
*en collaboration avec le Circolo di Studi di Diplomatici*
- 2015 Le rôle des Parlements pendant la Grande Guerre.
- 2018 L'usage du référendum dans les relations internationales.

En 1887 paraissait le premier numéro de l'organe de la Société, **La Revue d'histoire diplomatique**, qui s'était fixé pour but de « donner plus de cohésion aux efforts jusqu'alors isolés de ceux qui écrivent l'histoire diplomatique passée comme de ceux qui préparent l'histoire diplomatique future, les érudits et les diplomates ». Dirigée de 1962 à 1998 par M. Georges Dethan, conservateur en chef de la Bibliothèque des Affaires étrangères, la Revue est devenue de plus en plus l'organe des chercheurs français et étrangers qui travaillent aux archives diplomatiques, ainsi que des agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères soucieux de laisser leur témoignage à l'Histoire.

Sous la direction actuelle des professeurs Georges-Henri Soutou et Maurice Vaïsse et la collaboration des professeurs Lucien Bély, Laurent Césari, de M. Yves Bruley, maître de conférences à l'EPHE, la revue fait leur place tant aux études d'histoire moderne qu'aux questions d'histoire contemporaine.

*La Société a son siège 33 rue du Faubourg Saint-Honoré 75008 Paris.*

*Le secrétariat de la Société est assuré par Mme Françoise BRIZAY courriel :  
francoise.brizay@gmail.com / francoise.brizay@ncu-paris.org*