

## Bulletin d'histoire politique

# Le référendum comme instrument de démocratie semi-directe: un état de la question: avantages et désavantages de ce mode de consultation

Louise Brouillet



Volume 2, numéro 3, hiver 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1063392ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1063392ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Association québécoise d'histoire politique

ISSN

1201-0421 (imprimé)

1929-7653 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Brouillet, L. (1994). Le référendum comme instrument de démocratie semi-directe: un état de la question: avantages et désavantages de ce mode de consultation. *Bulletin d'histoire politique*, 2(3), 15–18.  
<https://doi.org/10.7202/1063392ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1994

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

**é**rudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

<https://www.erudit.org/fr/>

**LE RÉFÉRENDUM COMME INSTRUMENT  
DE DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE:  
UN ÉTAT DE LA QUESTION:  
AVANTAGES ET DÉSAVANTAGES DE  
CE MODE DE CONSULTATION.  
(3<sup>e</sup> article d'une série de 3)**

par Louise Brouillet  
Enseignante au collège André-Laurendeau et  
étudiante au doctorat en science politique à l'UQAM

Dans les deux derniers numéros du bulletin, on a cherché, dans un premier temps à mieux saisir les origines du processus référendaire à l'aide d'un bref rappel historique de cette pratique démocratique; dans un second temps, on s'est attardé à distinguer entre plébiscite et référendum pour en arriver à mettre en lumière la force et la faiblesse de ces deux outils de consultation populaire ce qui fera l'objet de ce dernier article consacré aux avantages et désavantages de la démocratie semi-directe.

Avant d'entrer dans le coeur de notre sujet, il conviendra de définir ce qu'est la démocratie semi-directe. Il appert que la démocratie semi-directe s'oppose à la démocratie directe dans la mesure où, dans ce cas-ci, c'est le peuple qui fait normalement la loi et qui prend les décisions. On retrouve la démocratie directe dans certains cantons suisses: Glaus, Unterwalden et Appenzèle. Alors qu'elle est applicable dans les petits cantons, la démocratie directe est tout à fait impraticable dans les grands États. On ne peut alors qu'utiliser le référendum ou un mandat représentatif. Ainsi, la démocratie semi-directe s'adresse à trois formes de procédés: le veto, l'initiative populaire et le référendum.

#### **Avantages de la démocratie semi-directe**

La démocratie semi-directe ne comporte pas de véritables risques puisque les lois ne sont pas faites par le peuple, mais par les députés qui sont supposés être compétents et représenter le peuple. La démocratie semi-directe offre comme avantage de donner aux citoyens le pouvoir de décider d'une question ou d'une loi bien précise. Elle permet à ces derniers de s'organiser en tant que pouvoir et de s'opposer aux pouvoirs constitués en établissant une formule de séparation qui les favorise<sup>1</sup>.

1. Michel Henry Fabre, *Principes républicains et droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Librairie de droit et de jurisprudence, Paris, 1970, p. 227.

Par ailleurs, le référendum comme instrument de démocratie semi-directe a l'avantage d'intervenir comme une limite au parlementarisme absolu. Le référendum permet, en effet, de limiter le pouvoir de l'État et donne aux citoyens l'occasion d'exercer le pouvoir législatif grâce à l'initiative populaire concrétisée par le vote référendaire. Ainsi, les Chambres n'ont plus un caractère de décisions souveraines, car elles doivent faire approuver leur loi par la votation populaire. De son côté, Barthélémy Duez considère que ce qui vient au premier rang des avantages théoriques du référendum c'est: « son indiscutable harmonie avec le principe démocratique<sup>2</sup> ». Le référendum est donc considéré par Duez comme un idéal démocratique qui permet de neutraliser l'influence du parti. Pour renchérir dans ce sens, un autre auteur, Émile Olivier, considère que: « sans le référendum la souveraineté du peuple n'est qu'un trompe-l'oeil<sup>3</sup> ».

Par conséquent, le référendum permet au peuple de se prononcer à l'extérieur du temps électoral normal et il tient les électeurs toujours en éveil tout en leur permettant de rectifier tout écart de ses représentants. De plus, le rôle du parti ne jouant plus, il en revient aux citoyens pris individuellement de juger de la validité de la question référendaire sans pour autant qu'ils aient à voter pour le programme habituel des partis politiques.

#### **Désavantages de la démocratie semi-directe**

On constate qu'il existe autant de désavantages que d'avantages à la démocratie semi-directe. Selon Eismein, par exemple, le peuple peut accepter des règles qu'il n'approuve pas nécessairement parce qu'elles se confondent, dans la même loi, avec des dispositions qu'il désire voir se réaliser. De plus, il arrive que les citoyens votent à l'aveuglette ou que l'impopularité d'une loi puisse entraîner le rejet d'une autre loi qui serait incluse dans le même référendum. Ainsi, les citoyens ont tendance souvent à rejeter une loi à cause de certaines clauses ou détails secondaires qui peuvent prendre à leurs yeux une importance souvent exagérée<sup>4</sup>. On peut constater également lors

2. Barthélémy Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1933, p. 123.

3. Émile Olivier dans *Traité de droit constitutionnel*, *ibid*, p. 123.

4. Eismein, *Droit constitutionnel*, Larose, 3<sup>e</sup> édition, Paris, 1903, p. 287.

des référendums un nombre d'abstentions plus élevé que lors des élections gouvernementales. Selon le même auteur, le référendum a aussi comme inconvénient majeur de déconsidérer le gouvernement représentatif sans toutefois le supprimer.

Des spécialistes du droit constitutionnel soulèvent les inconvénients du référendum. Barthélémy Duez considère, entre autres, que: « le référendum serait périlleux pour la liberté et dangereux pour les finances publiques<sup>5</sup> ». Il appuie cette affirmation par le fait que le référendum peut devenir un moyen pour le gouvernement de préparer un plébiscite. Par ailleurs, le référendum coûte cher et pourrait entraîner un désordre financier de l'État mais dans la pratique rares sont les référendums qui ont eu des résultats aussi catastrophiques.

De son côté, Michel Henry Fabre soulève un aspect désavantageux du référendum. Il met en doute la capacité des citoyens de juger de l'importance et de la valeur du référendum qui leur est soumis. Il allègue que souvent le peuple va tenir compte de considérations:

Non pas raisonnables mais sentimentales, de passions et de consignes politiques et l'hypothèse est d'autant moins gratuite que le gouvernement jettera son poids dans la balance et usera de son autorité pour influencer les électeurs<sup>6</sup>.

Cet argument est contestable si on en juge par le résultat du référendum de 1980 au Québec (quoiqu'il faille tenir compte du contrepoids puissant dans la balance politique de l'intervention du gouvernement fédéral) et ceux du référendum canadien portant sur l'entente de Charlottetown à l'automne 1992. Dans ce dernier cas, le gouvernement du Québec et celui du Canada appuyaient l'entente constitutionnelle, mais ils n'ont pas réussi à faire passer leur option.

Un autre reproche qui est adressé au processus référendaire vient du fait qu'il manque souvent de nuance et oblige le peuple à trancher entre un oui et un non pour telle constitution ou telle loi. Selon Fabre: « il est rare qu'une constitution ou une loi soit totalement mauvaise. Le monde

humain qui est le nôtre n'est pas en blanc ou en noir<sup>7</sup> ».

Toutefois, pour éviter l'abstentionnisme des électeurs par une surcharge de référendums, Fabre conseille l'utilisation de cet instrument démocratique soit utilisé seulement lors d'événements importants comme la révision d'une constitution ou l'accès à l'autonomie d'un peuple par exemple. Pour Tellier le principal danger qui guette l'utilisation du référendum vient du fait qu'il permet aux gouvernements d'échapper à leurs responsabilités lorsque ces derniers ont à faire face à une question difficile, ils la soumettent à l'électeur. Par la suite, on adopte la solution proposée par le peuple. Si cette solution n'est pas la bonne ou s'avère mauvaise, le gouvernement peut rejeter le blâme sur le peuple en alléguant qu'il a été consulté par référendum. C'est donc une façon pour le gouvernement de se dégager de ses responsabilités. D'une autre façon, les gouvernants peuvent se servir du peuple pour approuver une politique prédéterminée par eux. Une fois la population convaincue du bien-fondé de cette politique, il ne reste plus au gouvernement qu'à faire passer un référendum la défendant.

Un autre facteur est soulevé par Paul Tellier, il s'agit du rôle de l'opposition en période référendaire. Pour lui, l'opposition a un rôle très limité. Le gouvernement, en effet, sonde habituellement l'opinion publique avant de soumettre la population à un référendum. Les partis d'opposition se retrouvent ainsi dans l'incapacité de s'opposer directement à ces mesures, car ils risquent de devenir impopulaires. L'auteur appuie son hypothèse sur les résultats de la campagne électorale de 1962 au Québec<sup>8</sup>. La campagne ayant été menée avec habileté, elle souleva l'enthousiasme de la population. Dès lors, l'opposition aurait craint d'aller à l'encontre des volontés du peuple québécois. Pour Tellier, une telle situation peut se reproduire à l'occasion d'un référendum<sup>9</sup>.

7. Fabre, *op. cit.*, p. 228.

8. Notons que cette campagne tournait autour de la nationalisation de l'électricité.

9. Ce qui, rappelons-le, ne semble pas avoir été confirmé ni par le référendum de 1980 où l'on constate que l'opposition et le fédéral ont réussi à déjouer les politiques gouvernementales du Parti québécois en faisant tourner à leur faveur le référendum grâce à une campagne de peur bien orchestrée, ni pour le référendum de Charlottetown de 1992 qui avait

5. Duez, *op. cit.*, p. 126.

6. *Ibid.*, p. 126.

Il semble fort intéressant de souligner par ailleurs le caractère conservateur des référendums tel que mentionné par Tellier: « la population a tendance à rejeter des mesures qui lui semblent opérer des modifications trop radicales à l'ordre établi<sup>10</sup> ». Ce phénomène semble avoir été observé en Suisse où la pratique référendaire est très usitée. Ainsi: « la plupart des référendums suisses ont abouti au maintien du « statu quo » et au rejet des projets de réforme<sup>11</sup> ». C'est ainsi que le droit de suffrage fut refusé aux femmes. Cet aspect conservateur du référendum nous semble bien avoir été confirmé par le référendum de mai 1980 au Québec et celui de 1992 dans l'ensemble canadien. On pourrait déduire de ces observations théoriques et pratiques que l'outil référendaire comporte des risques d'échec pour ses initiateurs qui ne sont pas toujours suffisamment soupesés par les dirigeants politiques.

Pour revenir à Tellier, il souligne que les dangers sont inhérents à toutes formes de consultations populaires, car il existe une possibilité que les mécanismes de consultation se trouvent faussés. On pourrait aussi soumettre à la population une question où l'opinion publique est déjà connue et dont on peut prédire la réaction. Par ailleurs, on peut, à l'aide de sondages, entrevoir la période où le parti au pouvoir est le plus populaire ce qui peut permettre au gouvernement de prévoir, à peu de choses près, le résultat de la consultation référendaire. En dernier lieu, Tellier rappelle également, comme d'autres auteurs, le danger que la population ne soit pas suffisamment informée sur l'impact du choix référendaire. Ainsi:

Certaines questions ne peuvent faire l'objet d'un référendum, soit à cause de leurs nombreuses répercussions imprévisibles, soit à cause de leur ampleur. La population ne possède pas toujours l'information ou la maturité requise pour résoudre certains problèmes complexes.

De plus, le référendum possède un autre inconvénient majeur, il ne permet pas de réponses nuancées. La population doit accepter

ou rejeter la formule dans sa globalité sans pouvoir faire aucune distinction qui, bien souvent, serait fort importante. Pour conclure sur les avantages et les désavantages des référendums, il semble que, tout bien considéré, les qualités et les défauts de ce mode de consultation s'équivalent et que l'un ne pèse pas plus que l'autre dans la balance. Toutefois, il apparaît souhaitable d'en mesurer les risques avant de se lancer inconsidérément dans son utilisation. En dernier lieu, il convient de déterminer si la démocratie semi-directe est un outil vraiment valable pour les États dit démocratiques.

### **La démocratie semi-directe est-elle un instrument valable?**

Selon Jean-Marie Denquin, trois critiques majeures sont adressées à la démocratie semi-directe. La première vient du fait qu'elle repose sur un écart entre la volonté du groupe et un impératif qui relève de la fin en soi, c'est-à-dire de la construction d'une société qui se veut parfaite mais dont le moyen est pris pour fin. La seconde vient de ce que la démocratie semi-directe: « n'exprime pas la réalité qu'elle prétend manifester<sup>12</sup> ». La troisième critique repose sur une fausse représentation de la démocratie alors que la démocratie semi-directe ne sert qu'à occulter, « les centres et mécanismes de décision », le peuple, à ce moment-là, ne devenant plus que l'outil de ce camouflage. Jean-Marie Denquin s'oppose à ces critiques en prétendant que, pour qu'un système politique soit démocratique, la voix du peuple reste et demeure indispensable puisqu'elle est: « la seule volonté créatrice de droit<sup>13</sup> ».

Un autre théoricien a tenté de réhabiliter l'institution référendaire, il s'agit de Michel Bouissou. En effet, Bouissou considère le référendum comme un outil démocratique efficace et valable:

Parce que nous croyons à la possibilité d'une authentique « participation » en tant qu'étape transitoire entre la démocratie représentative et l'autogestion, nous souhaiterions que le référendum en sorte purifié, purgé des

pourtant l'aval des deux paliers de gouvernement au Québec.

10. Paul Tellier, *Revue juridique Thémis*, vol. 17, no 1, mars 1967, p. 105.

11. *Ibid.*, p. 105.

12. Jean-Marie Denquin, *Référendum et plébiscite*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, p. 329.

13. *Ibid.*, p. 330.

éléments mystiques qui ont contribué à le discréditer<sup>14</sup>.

Le référendum apparaît pour Bouissou comme un symbole permettant la réconciliation entre gouvernants et gouvernés. Le mandat représentatif cautionnant la pratique oligarchique du pouvoir, l'idéal démocratique se trouve à l'intersection du mandat impératif et de la consultation référendaire. Pour cet auteur, le référendum se définit en fonction d'un enjeu qu'il est important de cerner pour pouvoir déterminer l'utilité ou la non utilité de recourir à ce mode consultatif:

C'est en fonction de l'enjeu que le peuple se prononce. C'est donc lui qui est l'objet de la consultation, lui encore (et non le texte ou l'homme) qui est proprement adopté ou rejeté<sup>15</sup>.

La clarté de l'enjeu et le respect de ce dernier sont les conditions préalables à la réhabilitation du mode référendaire à l'échelle nationale selon cet auteur.

Pour conclure sur la validité de la démocratie semi-directe, nous considérons, à la lumière de toutes ces observations, que ce type de consultation semble un outil démocratique particulièrement valable s'il est utilisé à bon escient. Un abus du mode référendaire ne pourrait que laisser la population et le rendre caduque par manque d'intérêt ou par sevrage des électeurs. Un autre désavantage de la pratique référendaire vient du risque de transformation en plébiscite. La déviation plébiscitaire étant un des principaux dangers du recours au référendum, elle est également celle qui a le plus discrédité le référendum aux cours des siècles. Par ailleurs, si la démocratie existe, l'utilisation du référendum reste un moyen privilégié pour donner au peuple un droit de regard sur les pratiques de ses représentants surtout lorsqu'il est question de sujet aussi sérieux que l'autodétermination d'un peuple. Nous concluons cet exposé relativement exhaustif sur la démocratie semi-directe par une citation de Malberg qui nous apparaît particulièrement pertinente pour illustrer notre point de vue:

Si la puissance du Parlement est représentative de celle qui appartient à la volonté populaire, ainsi qu'on le répète couramment, la question du référendum se trouve d'avance jugée, sans qu'il reste place pour une discussion sur les avantages ou les inconvénients de ce mode de consultation populaire: car il est de principe que les pouvoirs du représentant sont nécessairement limités par les droits du représenté<sup>16</sup>.

14. Michel Bouissou, dans *Mélanges offerts à George Burdeau; le pouvoir*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977, p. 25.

15. Bouissou, *ibid.*, p. 39.

16. R. Carré de Malberg, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 48, 1931, p. 238.