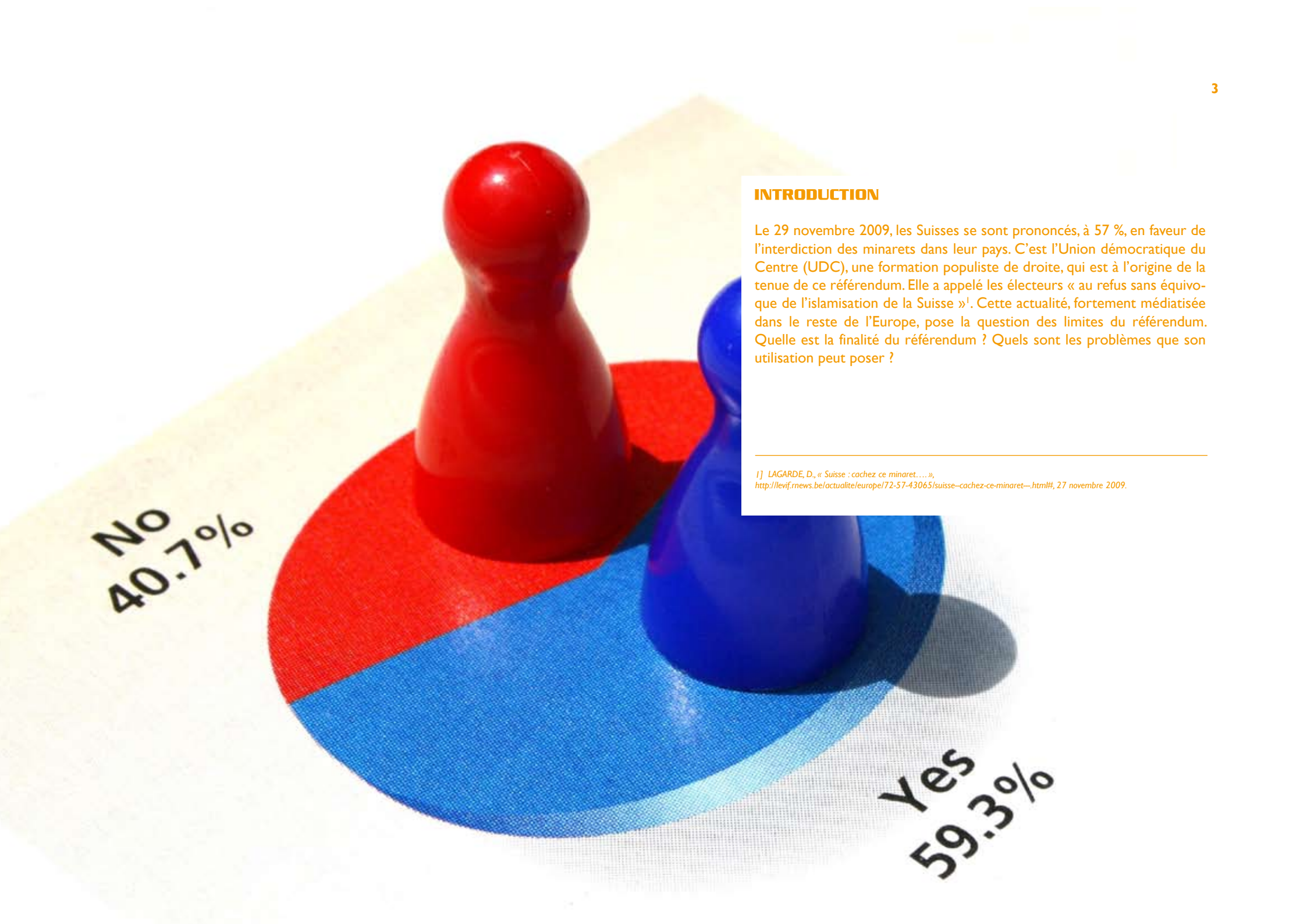




## **LE RÉFÉRENDUM ET SES LIMITES**





No  
40.7%

Yes  
59.3%

## INTRODUCTION

Le 29 novembre 2009, les Suisses se sont prononcés, à 57 %, en faveur de l'interdiction des minarets dans leur pays. C'est l'Union démocratique du Centre (UDC), une formation populiste de droite, qui est à l'origine de la tenue de ce référendum. Elle a appelé les électeurs « au refus sans équivoque de l'islamisation de la Suisse »<sup>1</sup>. Cette actualité, fortement médiatisée dans le reste de l'Europe, pose la question des limites du référendum. Quelle est la finalité du référendum ? Quels sont les problèmes que son utilisation peut poser ?

---

[1] LAGARDE, D., « Suisse : cachez ce minaret... », <http://levif.rnews.be/actualite/europe/72-57-43065/suisse-cachez-ce-minaret-.html#>, 27 novembre 2009.

## LA NOTION DE RÉFÉRENDUM



La technique référendaire permet, sous des formes diverses, d'associer le peuple à l'exercice du pouvoir. Théoriquement, il s'agit « d'un mode idéal de l'expression de la démocratie »<sup>2</sup>. En effet, dans un régime démocratique, c'est le peuple qui légitime le pouvoir de l'Etat et « participe d'une manière ou d'une autre à la formation de

la volonté de l'Etat ». Cela peut se faire sous des formes diverses. Ainsi, en plus des droits électoraux accordés, il existe des systèmes où le peuple prend part aux décisions relevant de la Constitution ou des lois. Ceci relève de la démocratie semi-directe.

En Europe, c'est principalement en Suisse que la démocratie semi-directe est régulièrement d'application. En effet, le référendum législatif y est utilisé, ainsi que l'initiative populaire pour la révision partielle de la constitution, la consultation du peuple lors de la conclusion de traités internationaux et le référendum facultatif pour les arrêtés fédéraux urgents<sup>3</sup>. Le parlement suisse représente l'avant-dernière instance, et c'est le peuple qui a le dernier mot. En Italie, seul le référendum abrogatif (dont le but est de supprimer une loi, totalement ou partiellement), organisé sur base de l'initiative populaire, est d'application. D'autres Etats, tels la Suède, l'Autriche, le Danemark et la France, prévoient également la possibilité de recourir au référendum.

2] Dr BIBOMBE Mwamba, «Un Référendum pour quoi faire ?», *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 5 : 2004-2005 - La IIIe République Démocratique du Congo, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=291>.

3] FLEINER-GERSTER, T., *Théorie générale de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p.358.

## LE RÉFÉRENDUM : UN PLUS POUR LA DÉMOCRATIE ?

La démocratie semi-directe a ses avantages et ses inconvénients. Dans une telle configuration, « le gouvernement est obligé d'élaborer des projets de loi qui soient de nature à susciter un large consensus dans la population »<sup>4</sup>. C'est ainsi qu'en Suisse, une procédure de consultation est menée auprès des partis politiques, des cantons ainsi que des associations concernées par la problématique, dans le but de tester la faisabilité du projet de loi. Néanmoins, les intéressés directs peuvent alors en profiter pour influencer sur les futures lois et faire prévaloir des intérêts particuliers. Toutefois, cette procédure permet de vérifier la popularité des projets de loi auprès des experts de terrain, qui peuvent alors faire profiter les législateurs de leurs compétences et de leur expérience.

De plus, il faut également noter que la campagne précédant un référendum « laisse facilement libre cours au développement d'arguments irrationnels »<sup>5</sup>. En effet, les adversaires d'un projet peuvent exploiter certaines oppositions (entre régions linguistiques, par exemple), luttes de prestige ou encore réactions de défense afin de le faire échouer.

Une autre difficulté est que le référendum réduit des sujets complexes aux aspects variés à une opposition manichéenne entre le oui et le non. On ne peut faire ressortir des nuances, et « les positions sont réduites à des oppositions sommaires »<sup>6</sup>. Cela pose d'autant plus de problèmes que la question posée peut être rédigée de manière complexe, et que le thème soit assez technique et difficile à appréhender dans son entièreté.

L'abstentionnisme peut également poser problème. En effet, lorsque le taux de participation est peu élevé, il est plus aisé pour les opposants au projet de faire échouer celui-ci que lorsqu'il est important. De plus, la complexité avec laquelle les questions sont parfois formulées peut décourager les citoyens d'aller voter.

La démocratie semi-directe peut également jouer en défaveur des minorités. En effet, celles-ci ne peuvent toujours sauvegarder leurs intérêts, même légitimes, si la majorité s'y oppose.

4] FLEINER-GERSTER, T., *Théorie générale de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p.341.

5] FLEINER-GERSTER, T., *Théorie générale de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p.343.

6] FLEINER-GERSTER, T., *Théorie générale de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p.344.

## QUELQUES EXEMPLES ...

Quelques exemples montrent les limites qui peuvent être rencontrées par la technique référendaire.



L'un d'entre eux est le référendum organisé en 2004 en Italie au sujet de la procréation médicalement assistée<sup>7</sup>. C'est un cas qui n'a pas été très médiatisé en dehors de l'Italie mais qui n'en demeure pas moins intéressant. La question portait sur l'abrogation de certains articles de la loi existante en la matière, plus particulièrement au sujet de l'interdiction d'effectuer des recherches cliniques sur les embryons, y compris à des fins thérapeutiques, de l'obligation d'implanter tous les embryons simultanément dans l'utérus, de l'équivalence des droits

de l'embryon à ceux de l'homme et de l'interdiction de recourir à la fécondation hétérologue. Il s'agissait là d'une question pointue de bioéthique, relevant d'un domaine nécessitant des connaissances spécifiques. Le citoyen devait donc commencer par se documenter sur le sujet (car il ne s'agit en général pas d'un thème régulièrement médiatisé, dont tout un chacun aurait pu entendre parler avant le référendum) avant de pouvoir se forger une opinion. Ensuite, la législation italienne en matière de référendum est telle qu'un taux de participation de 50 % est nécessaire pour qu'un référendum soit validé, ce qui ne fut pas le cas. Cela pose donc la question de la motivation des citoyens à aller voter. De plus, c'est la raison pour laquelle le Vatican, opposé à toute modification de la loi en matière de procréation médicalement assistée, a appelé les citoyens italiens à ne pas se rendre aux urnes. En effet, il était plus difficile d'obtenir 50 % de « non » que d'inciter les gens à ne pas aller voter et de faire ainsi invalider le référendum. La justification de l'Eglise consistait à dire qu'un référendum ne pouvait avoir lieu au sujet d'une question morale. Le Vatican s'est ainsi attiré les foudres des progressistes qui y voyaient une forme d'ingérence de l'Eglise dans les affaires de l'Etat. En fin de compte, le débat autour de la question de la procréation médicalement assistée a été présenté comme une opposition entre les catholiques et les laïcs, entre le bien et le mal... Les résultats ont également montré des disparités entre les votes au nord et au sud du pays.

7] Voir : OTTAVIANI, E., *L'Eglise catholique agit-elle comme un groupe de pression pour influencer la législation italienne relative à la procréation médicalement assistée ?*, FUCaM, mémoire présenté en vue de l'obtention du master en sciences politiques, 2009.



Un autre exemple, fortement médiatisé, a été le référendum français de 2005 sur la Constitution européenne, le « non » français interrompant le processus d'approfondissement politique de l'Union européenne. Malgré l'appel au « oui » lancé par les partis traditionnels (UMP, PS...), les détracteurs de la Constitution ont réussi à faire entendre leur voix par le biais d'arguments éloignés de la question même de départ. Ainsi, parmi les motivations des citoyens qui se sont opposés à la Constitution européenne, on retrouve entre

autres le mécontentement face à la situation économique et sociale française (52 %), l'opposition face à une éventuelle adhésion de la Turquie dans l'Union européenne (39 %), le mécontentement à l'égard de la classe politique (31 %) ou au gouvernement (24 %)<sup>8</sup>. Des motifs tout autres que liés à la Constitution européenne ont donc pesé dans la balance. Le même scénario s'est répété peu après aux Pays-Bas, scellant ainsi le sort de la Constitution européenne.

Pour pallier la non ratification de la Constitution, le Traité de Lisbonne fut rédigé et signé en décembre 2007. Tous les Etats optèrent pour une ratification par voie parlementaire, hormis l'Irlande. En effet, la jurisprudence irlandaise stipule que tout amendement aux traités européens nécessite un amendement de la Constitution irlandaise, ce qui ne peut se faire que par référendum. Un référendum fut donc organisé en juin 2008, et le traité fut rejeté avec 53,4 % de « non ». Le taux de participation, relativement faible (53,1 %) s'explique par l'incompréhension des questions soulevées par le référendum (52 %), un manque d'informations au sujet des enjeux (42 %) et au sujet du contenu (37 %). Parmi les votants qui se sont prononcés contre le traité, le trop peu d'informations est également pointé du doigt. Une autre motivation était le souhait de protéger l'identité irlandaise<sup>9</sup>. Ce résultat bloqua temporairement le processus de transformation de l'architecture institutionnelle de l'Union. Un second référendum fut organisé un an plus tard. Cette fois, suite à une campagne d'informations rondement menée par les partisans du « oui », le Traité de Lisbonne put enfin être ratifié.

8] Sondage Ipsos : « Référendum 29 Mai 2005 : Le sondage sorti des urnes », <http://www.ipsos.fr/Canallpsos/poll/8074.asp#03>  
9] Eurobarometer : Post-referendum survey in Ireland, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf)

## LE RÉFÉRENDUM EN BELGIQUE

En Belgique, le référendum n'est pas prévu par la Constitution. Le pouvoir décisionnel est réservé au Parlement. Il s'agit d'un système de démocratie représentative, où le pouvoir repose entre les mains des représentants des citoyens.

Néanmoins, des consultations populaires peuvent être organisées au niveau communal. La différence avec un référendum réside dans le fait que le résultat d'une consultation n'est pas contraignant pour les autorités<sup>10</sup>.

Dans l'histoire de la Belgique, la seule consultation populaire ayant eu lieu sur l'entièreté du territoire, en 1950, était relative à la question royale. Le peuple avait pour tâche de se prononcer sur le retour du roi Léopold III en Belgique après la Seconde Guerre mondiale. Si le résultat fut positif (57,68 %), une fracture apparut entre Flamands, majoritairement favorables au retour du roi, et Wallons, qui y étaient pour la plupart défavorables. Finalement, Léopold III abdiqua en 1951.

L'épisode de la question Royale démontre donc tous les dangers d'un tel exercice dans notre pays. En effet, un référendum ou une consultation populaire qui donnerait lieu à des résultats très différents au nord, au centre et au sud de la Belgique ne ferait que complexifier une situation communautaire déjà difficile. C'est pourquoi, la tenue d'un référendum au niveau fédéral est généralement considérée comme non souhaitable.



[10] [http://www.droitbelge.be/news\\_detail.asp?id=204](http://www.droitbelge.be/news_detail.asp?id=204), consulté en décembre 2009

## CONCLUSION

Le référendum est théoriquement une des formes les plus abouties de démocratie, permettant au peuple de prendre part directement à la gestion de la chose publique ainsi que de s'exprimer au sujet d'un thème spécifique. Néanmoins, en réalité, sa mise en œuvre peut poser problème, le plus souvent car les débats sont simplifiés et que de nombreux arguments sans rapport avec la question de départ sont avancés. Il serait donc bon de limiter son utilisation aux sujets les plus pertinents et de surveiller attentivement l'évolution des débats autour de la question posée, afin d'éviter les hors sujets ainsi que les simplifications excessives.

Auteur : Elise Ottaviani  
décembre 2009

**DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !**

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,  
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.



**Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation**

**Rue des Deux Eglises 45 - 1000 Bruxelles**

**Tél. : 02/238 01 00**

**[info@cpcp.be](mailto:info@cpcp.be)**