

RÉFÉRENDUM ET DÉMOCRATIE

LE MOT RÉFÉRENDUM EST EN GÉNÉRAL utilisé pour décrire un scrutin au cours duquel les citoyens expriment leur soutien ou leur opposition à une mesure proposée par un gouvernement ou par une initiative populaire. Des référendums nationaux ont été organisés, à un moment ou à un autre, dans la plupart des pays démocratiques. Les Pays-Bas et les États-Unis sont les seules nations modernes qui n'ont jamais organisé de référendum national, mais la plupart des États américains en ont souvent organisé. Des référendums ont également été organisés dans des pays autoritaires. Par exemple, au cours des premières années du III^e Reich, Hitler a ordonné l'organisation de quatre référendums séparés pour demander aux électeurs s'ils approuvaient ses pouvoirs et sa politique en tant que *führer* (98 % des électeurs inscrits se sont prononcés, et 98-99 % de ceux-ci ont répondu *Ja* – seul choix proposé sur le bulletin de vote).

Cependant, la plupart des huit cents référendums organisés depuis le XVI^e siècle l'ont été dans des pays démocratiques. Plus de quatre cents se sont déroulés en Suisse, où plusieurs référendums (de un ou deux à neuf ou dix) sont organisés en même temps que chaque élection législative. Cependant, la plupart des démocraties n'ont eu recours au référendum que de façon très sporadique, les organisant le plus souvent pour résoudre des problèmes particuliers ou justifier des solutions spécifiques (par exemple, les référendums organisés dans plusieurs pays européens à propos de l'appartenance à la Communauté européenne).

Depuis quelques années, on assiste à une augmentation considérable du recours au référendum. La chose la plus frappante est peut-

* Traduit de l'américain par Isabelle Richet.

être l'organisation, dans un certain nombre de pays ayant eu par le passé des régimes autoritaires, de référendums relativement libres dans le cadre de leurs efforts visant à instaurer des régimes démocratiques. Ce phénomène s'est déroulé dans d'anciennes dictatures de droite (le Chili et les Philippines) et de gauche (la plupart des anciens pays communistes d'Europe de l'Est et dans treize des quinze anciennes républiques de l'Union soviétique). Cet accroissement du recours au référendum a relancé un débat parmi les journalistes, les politologues et les responsables politiques à propos des avantages et des inconvénients du référendum comme instrument politique dans une démocratie. Ce sont les principaux arguments présentés dans ce débat que je veux discuter ici.

EN DÉFENSE DU RÉFÉRENDUM

8

Même si les théoriciens, comme les praticiens, de la politique utilisent depuis longtemps le terme « démocratie » en lui donnant des significations très différentes, la plupart semblent s'accorder pour dire qu'il renferme, *au moins*, les notions de souveraineté populaire, d'égalité politique, de consultation populaire et de gouvernement de la majorité. Mais, depuis le XVII^e siècle au moins, les démocrates se divisent en deux écoles de pensée à propos des institutions nécessaires pour incarner ces principes dans un régime politique réel. L'une est l'école « participationniste », dite de « démocratie directe », avec à sa tête des théoriciens classiques tels que Rousseau et les *Levellers* anglais, et des théoriciens modernes tels que Benjamin Barber, Lee Ann Osburn et Carole Pateman. Ils expliquent que le moyen vraiment démocratique de prendre des décisions en matière de politique publique est la participation sans médiation, directe et totale de tous les citoyens.

Selon eux, les citoyens doivent établir le programme politique, discuter les différentes questions et déterminer quelles mesures seront appliquées. Toute forme indirecte de participation, comme les décisions prises par des représentants élus, ne peut pas être vraiment démocratique, pour deux raisons. Tout d'abord, si les idées et les préférences des citoyens ne peuvent être exprimées qu'en passant par l'esprit et la bouche des représentants, elles ne peuvent manquer d'être déformées. En conséquence, la seule façon de garantir que les décisions soient prises en accord absolu avec la volonté populaire est d'assurer que ces souhaits puissent s'exprimer directement, sans médiation ni interprétation. Ensuite, la démocratie, comme toute autre forme de gouvernement, n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen pour atteindre une

fin supérieure. Le but de toute démocratie est de permettre le développement maximum du potentiel de chaque citoyen, et le potentiel civique du citoyen ne peut s'affirmer que par sa participation directe et entière aux affaires publiques, et non par la délégation de ses pouvoirs et de ses devoirs civiques à des représentants. Ainsi, les institutions modèles qui permettent la pleine réalisation de la démocratie sont les assemblées des villes de Nouvelle-Angleterre et les *Landsgemeinden* suisses.

En opposition aux partisans de la démocratie directe, on trouve l'école « représentationniste » ou des « élites responsables », représentée par des théoriciens pionniers comme John Stuart Mill et Henry Jones Ford et, plus tard, par des théoriciens modernes comme Joseph Schumpeter, E.E. Schattschneider et Giovanni Sartori. Pour eux, l'idéal de la démocratie directe n'a de sens que dans une communauté assez petite pour que tous les citoyens puissent se rencontrer directement. Plus important, il n'est possible que dans une communauté dont tous les citoyens peuvent passer tout leur temps à prendre des décisions politiques, comme à Athènes peut-être, en utilisant le travail d'esclaves pour le leur permettre. Dans l'État-nation moderne, affirment-ils, il est non seulement impossible aux citoyens de se rencontrer directement au sein d'assemblées, mais, dans la mesure où l'esclavage a été aboli, il n'est possible qu'à une poignée de personnes de s'intéresser à la politique à plein temps. En conséquence, affirmer que la participation de tous les citoyens à toutes les décisions politiques est une condition nécessaire à la démocratie revient simplement à faire de la démocratie un régime inadapté au gouvernement des nations modernes. Une telle position, concluent les représentationnistes, est à la fois inutile et insensée.

De leur point de vue, l'essence de la démocratie réside dans le fait qu'en dernière instance le pouvoir de gouverner appartient à tous les citoyens et non pas à un seul citoyen ou à une petite oligarchie. Cet idéal peut être atteint en permettant aux citoyens d'élire, à intervalles fréquents, des représentants qui ensuite « représenteront » leurs électeurs dans l'assemblée législative et, à la fin de leurs mandats, devront rendre compte devant leurs électeurs de la façon dont ils ont utilisé les pouvoirs que ceux-ci leur avaient temporairement délégués. Ainsi, non seulement le gouvernement représentatif incarne les principes essentiels de la démocratie, mais il le fait de telle sorte que ces principes deviennent des objectifs réalisables plutôt que des rêves illusoire. Les partisans les plus extrémistes de l'école participationniste et de l'école représentationniste semblent croire qu'un régime politique moderne n'a que deux choix institutionnels possibles : la participation directe de tous ou la représenta-

tion pure. Le démocrate, semblent-ils dire, doit se prononcer entre ces deux choix, car il n'existe pas de moyen satisfaisant de greffer certains éléments du premier sur le second. D'un autre côté, comme on l'oublie trop souvent, la plupart des partisans du référendum présentent celui-ci comme un troisième choix possible. Ils s'accordent avec les représentationnistes pour dire que le gouvernement représentatif est la forme institutionnelle fondamentale que la démocratie doit prendre dans une communauté à la population très dense, telle qu'un État-nation moderne. En effet, je n'ai jamais rencontré un partisan du référendum qui propose que l'on abolisse les assemblées représentatives et que toutes les lois soient introduites par initiative et référendum.

10 Cependant, les partisans du référendum pensent que le gouvernement représentatif pourrait s'approprier certaines des vertus de la démocratie directe en permettant aux citoyens eux-mêmes, sous certaines conditions, de confirmer, rejeter ou élaborer directement les lois. Ils pensent que renforcer les institutions représentatives par le recours au référendum offrirait plusieurs avantages.

Une légitimité accrue

La plupart des théoriciens de la démocratie pensent que, contrairement aux régimes autoritaires, les régimes démocratiques reposent bien plus sur le consentement de leurs citoyens que sur le pouvoir de coercition de leur gouvernement pour faire appliquer les lois. En conséquence, ils s'attachent à prendre des décisions politiques de la façon qui paraîtra la plus légitime au plus grand nombre de citoyens. Les partisans du référendum estiment que l'une de ses principales vertus réside dans le fait que les gens ordinaires pensent que les décisions les plus légitimes sont celles qu'ils prennent directement plutôt que celles qui sont prises par les représentants élus, les dirigeants de partis et autres élites. Comme l'écrit Geoffrey Walker :

« Dans une démocratie, la seule source possible de légitimité est la volonté du peuple souverain. De ce point de vue, le référendum et l'initiative ont un grand avantage car ils sont le moyen le plus direct de s'assurer de la volonté populaire. Le citoyen sera plus facilement prêt à contourner une loi défendue par les élites, ou introduite grâce au chantage ou à la corruption, qu'une loi qui reflète le consentement libre et conscient de la majorité des citoyens¹. »

1. Geoffrey de Q. Walker, *The People's Law*, Collingwood, Victoria, Centre for Independent Studies, 1987, p. 50.

L'expérience récente semble confirmer la position de Walker, sans pour autant l'étayer de façon irréfutable. Un élément qui va dans le sens de sa position réside dans le fait que, depuis 1978, comme auparavant dans les années trente, un certain nombre de régimes autoritaires ont organisé des référendums visant à soutenir les décisions prises par les dictateurs ou les oligarchies au pouvoir, sans doute parce que ces derniers pensaient qu'une majorité de 99 % des voix de 99 % des électeurs inscrits donnait à leur régime et à leur politique ce vernis de participation et de soutien populaires qui leur permettrait de gouverner plus facilement. Entre 1987 et 1990, de tels référendums ont été organisés en Algérie, en République de Centre-Afrique, au Tchad, aux Comores, en Égypte, en Éthiopie, en Iran, aux Maldives, au Maroc, au Niger et aux Seychelles.

Le problème, cependant, est de s'assurer au préalable du résultat du scrutin, car si le vote était organisé de façon équitable, les dirigeants pourraient ne pas apprécier le résultat. Un bon exemple est offert par l'ancien dictateur chilien Augusto Pinochet Ugarte. La Constitution du Chili de 1981 (écrite par la junte militaire de Pinochet et approuvée par un référendum populaire) déclarait que, à la fin du mandat de huit ans de Pinochet, la junte choisirait un seul candidat pour le remplacer, et les électeurs seraient appelés à le soutenir ou à le rejeter. S'ils le rejetaient, une élection avec plusieurs candidats serait organisée. En 1988, la junte choisit Pinochet pour servir un autre mandat de huit ans, mais les forces d'opposition furent autorisées – bien que de façon limitée – à faire campagne contre lui. Lors du référendum du 5 octobre 1988, le taux de participation fut de 92 %, et le « non » reçut 55 % des voix. De façon encore plus significative, Pinochet estima apparemment qu'il ne pouvait pas défier une expression aussi claire de la volonté populaire, puisqu'il annonça qu'il acceptait le résultat. En 1989, Patricio Aylwin Azocar fut élu président au cours d'un scrutin tout à fait démocratique avec plusieurs candidats, et prit ses fonctions sans incidents. On a donc là l'exemple d'un régime autoritaire qui s'est laissé renverser par un référendum !

Un autre exemple qui vient de façon tout aussi indirecte conforter l'idée que le référendum accroît la légitimité est fourni par différentes études de l'attitude des électeurs américains face aux initiatives populaires et aux référendums. De façon assez surprenante, une majorité des personnes interrogées dans le cadre de ces études ne semblent pas idéaliser la sagesse et l'honnêteté supérieures des gens ordinaires par rapport aux représentants élus. En effet, elles répondent que les lois

adoptées par les assemblées tendent à être meilleures que celles produites par des initiatives populaires. Néanmoins, des majorités allant de 77 à 85 % déclarent que les référendums sont une bonne chose, que les gens devraient avoir le droit de s'exprimer directement sur les questions en débat, et que voter sur des mesures est plus efficace que voter pour des candidats pour introduire la politique que les gens désirent voir appliquer. En conséquence, les citoyens ordinaires devraient avoir le droit de soumettre au vote des mesures qu'ils souhaitent voir adopter et ne devraient pas être limités à se prononcer seulement sur les mesures que leur soumettent les représentants élus. En outre, un nombre de sondages nationaux effectués entre 1977 et 1987 ont donné des majorités de 57-58 % favorables à l'établissement d'une forme de référendum au niveau national.

12

Il semble donc raisonnable de conclure que l'expérience et les recherches les plus récentes tendent à confirmer l'idée que l'argument le plus fort en faveur du référendum comme instrument supplémentaire de la démocratie représentative réside dans le fait que la plupart des gens le considèrent comme la plus fiable, parce que la plus directe de toutes les expressions de la volonté populaire. En conséquence, dans un système fondé sur les principes de souveraineté populaire, d'égalité politique, de consultation populaire et de gouvernement de la majorité, les décisions populaires directes prises par référendum ont une légitimité que les décisions indirectes prises par les représentants élus ne peuvent égaler. Cela ne signifie pas que toutes les décisions doivent être prises par un vote direct de la population. Cela ne signifie même pas que les décisions prises par référendum soient plus sages ou plus prudentes que celles qui sont prises par des représentants élus. Cela signifie seulement que, lorsqu'une démocratie représentative souhaite donner la plus grande légitimité possible à une décision particulière, elle ferait mieux de faire adopter cette décision par référendum.

Accroissement de la participation des citoyens

De nombreux commentateurs politiques estiment que la participation politique populaire est un élément central – certains vont même jusqu'à dire l'élément central – des régimes démocratiques. Comme nous l'avons vu, ils affirment ou supposent que l'un des objectifs premiers de la démocratie est de maximiser le potentiel civique de ses citoyens, et ils pensent que la participation directe à la prise de décision politique est le meilleur moyen de le faire. Comme l'écrit Benjamin Barber :

« Seule la participation directe – une activité explicitement publique – est la forme la plus efficace d'éducation civique à la démocratie. L'influence politique édifiancée de la participation a été soulignée des milliers de fois depuis que Rousseau, puis Mill et Tocqueville ont suggéré pour la première fois que le meilleur moyen d'enseigner la démocratie était de la pratiquer... Bien sûr, tant que la participation est neutralisée par sa séparation de l'exercice du pouvoir, l'activité civique ne sera qu'un jeu et ses fruits apparaîtront dérisoires aux hommes et femmes de ce monde ; ils préféreront passer leur temps à la défense "réelle" de leurs intérêts privés². »

Ils concluent que l'indicateur le plus important de la santé civique d'une nation est peut-être le degré de participation de ses citoyens à la vie politique : une participation élevée est un signe certain de bonne santé politique, tandis qu'une faible participation est sans aucun doute un symptôme de malaise politique. En outre, le vote est la forme minimum indispensable de participation. En conséquence, même s'il est souhaitable que les gens discutent politique, participent à des campagnes, envoient de l'argent, assistent à des réunions publiques et écrivent à leurs représentants élus, la participation électorale est l'indicateur le plus important de la bonne santé d'un système politique.

13

La plupart des partisans du référendum affirment que les électeurs votent plus facilement lorsqu'ils peuvent s'exprimer directement sur les mesures politiques que lorsqu'ils sont limités à un choix entre des candidats aux fonctions publiques. Thomas Cronin, par exemple, cite des études de participation électorale aux élections au niveau des États américains pour démontrer que la participation est en général supérieure lorsque des initiatives populaires et des référendums sont soumis aux votes que lorsque les élections n'offrent qu'un choix entre des candidats, bien qu'il n'affirme pas que la présence d'initiatives soit la cause de la plus forte participation.

On peut tester cette affirmation en comparant la participation aux scrutins référendaires et aux élections législatives. Le tableau de la page suivante établit cette comparaison pour douze pays entre 1945 et 1986.

2. Benjamin Barber, *Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press, 1984, p. 235-236.

*Participation moyenne lors de scrutins référendaires
et lors d'élections législatives, 1945-1993*

<i>Nation</i>	<i>Élections parlementaires</i>	<i>Scrutins référendaires</i>	<i>Différence</i>
Australie*	95 %	90 %	- 5 %
Autriche	93 %	64 %	- 29 %
Belgique*	92 %	92 %	0
Danemark	86 %	74 %	- 12 %
France	77 %	72 %	- 5 %
Irlande	73 %	58 %	- 15 %
14 Italie*	90 %	74 %	- 16 %
Nouvelle-Zélande	90 %	60 %	- 30 %
Norvège	81 %	78 %	- 3 %
Suède	85 %	67 %	- 18 %
Suisse	61 %	45 %	- 16 %
Royaume-Uni	77 %	65 %	- 12 %

* Pays avec lois rendant la participation obligatoire.

Ces données³ indiquent que, dans chacun des douze pays, la participation moyenne lors de scrutins référendaires est *inférieure* à ce qu'elle est lors d'élections législatives. La différence la plus faible est de 0,1 % pour la Belgique (où le vote est obligatoire pour les deux types de scrutins), et la différence la plus forte est de 30 points en Nouvelle-Zélande et de 29 points en Autriche.

Le tableau illustre également ce que l'on peut appeler le « paradoxe suisse ». En effet, la Suisse a bien plus souvent recours à des initiatives populaires, des référendums populaires ou des référendums organisés par le gouvernement que tout autre pays dans le monde et, cependant, la participation moyenne aux élections législatives (61 %) est non seu-

3. Sources : Ivor Crewe, tableau 10.3, in David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (éd.), *Democracy at the Polls*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1981, p. 234-236 ; David Butler et Austin Ranney (éd.), *Referendums. A Study in Practice and Theory*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1978, annexe A ; David Butler et Austin Ranney (éd.), *Referendums Around the World*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1994, annexe A.

lement inférieure d'environ 10 points à celle des autres pays (l'Irlande est le second taux de participation le plus faible avec 73 %), mais la participation lors de scrutins référendaires en Suisse n'est que de 45 %, c'est-à-dire plus de 16 points inférieure à la participation aux élections législatives. En outre, entre 1987 et 1990, le taux de participation aux scrutins référendaires en Suisse a encore baissé, de 46,3 % à 44,8 %.

Ces chiffres confirment des données similaires à propos du déclin de la participation lors des scrutins au niveau des États américains. Plusieurs études indiquent que la participation moyenne aux scrutins référendaires au niveau des États est inférieure de 15 points à la participation moyenne lors de scrutins législatifs à ce niveau. Bref, on trouve peu de données provenant des expériences européennes ou américaines qui confirment l'idée que le référendum accroisse la participation des électeurs, et il y a peu de raisons de croire qu'il encourage d'autres formes de participation.

15

CONTRE LE RÉFÉRENDUM

Les principaux opposants au référendum avancent plusieurs arguments. Tout d'abord, selon eux, les citoyens ordinaires ne possèdent ni les qualités analytiques ni l'information nécessaires pour prendre des décisions sages ; ensuite, les décisions prises par les représentants élus impliquent une prise en compte des préférences et la fusion des intérêts légitimes de nombreux groupes afin d'élaborer une mesure qui donnera à chacun de ces groupes une part de ce qu'ils souhaitent ; de même, les décisions prises par les représentants sont plus susceptibles de protéger les droits des minorités ; enfin, en encourageant les élus à éviter les questions controversées en remettant la décision aux électeurs, le référendum affaiblit le prestige et l'autorité des élus et des gouvernements représentatifs. Quel éclairage les récents événements portent-ils sur cette série d'arguments ?

Des décisions prises par des électeurs ignorants et non qualifiés

Depuis 1978, plusieurs études ont été publiées à propos du degré d'information et de compréhension des électeurs dans des scrutins référendaires de plusieurs États américains. Elles montrent qu'il n'est pas rare qu'une question soumise au vote soit formulée de telle sorte qu'un « oui » signifie, en fait, un vote *contre* la mesure proposée. Par exemple, la Proposition 14 – un référendum sur une politique de logement équitable en Californie en 1964 – visait à abroger la loi qui inter-

disait la discrimination raciale dans l'achat et la location de maisons ou d'appartements. Les électeurs en faveur de la loi existante devaient donc voter « non » au référendum, tandis que ceux qui y étaient opposés devaient voter « oui ». D'autres études montrent que, dans des scrutins où les électeurs devaient voter « oui » pour s'opposer à une loi et « non » pour la soutenir, 10 à 20 % d'entre eux se sont trompés. Un exemple particulièrement célèbre est celui du référendum de 1980 en Californie sur le contrôle des loyers (Proposition 10), à l'occasion duquel 23 % des électeurs souhaitaient conserver la loi de contrôle des loyers mais ont approuvé par erreur la proposition d'abrogation, tandis que 54 % des électeurs qui étaient opposés au contrôle des loyers ont voté « non » par erreur sur la proposition visant à abroger la loi. Cependant, sur les mesures à propos desquelles les électeurs

16 avaient des préférences marquées, presque tous ont compris correctement les implications politiques d'un vote positif ou négatif et ont voté en conséquence.

Nous avons déjà souligné que la participation aux scrutins référendaires est, en moyenne, inférieure de 15 points à la participation aux scrutins législatifs. Des études récentes portant sur les deux électorats aux États-Unis indiquent que les électeurs des scrutins référendaires sont plus âgés, ont un niveau d'éducation supérieure, appartiennent à un groupe socio-économique supérieur et participent plus activement à la vie politique que les électeurs participant aux élections législatives.

Dans la mesure où les études portant sur le comportement électoral lors de scrutins législatifs montrent que ces caractéristiques correspondent aux principales mesures du savoir et de la compréhension politiques, il semble probable que les participants aux scrutins référendaires, quel que soit leur degré d'ignorance comparé au citoyen idéal des théoriciens, soient mieux informés et plus sophistiqués que les participants aux scrutins législatifs.

D'un autre côté, les participants aux scrutins référendaires ont un déficit de connaissance que n'ont pas les électeurs dans la plupart des scrutins législatifs. Dans ces derniers, en effet, le sigle du parti des candidats est imprimé sur le bulletin de vote et fournit une information importante aux électeurs à propos des candidats. En outre, ces symboles persistent d'une élection à l'autre et deviennent toujours plus utiles. Les bulletins des scrutins référendaires ne présentent pas de tels symboles et il est donc beaucoup plus difficile pour les électeurs de traduire l'information qui leur est fournie en un vote pour ou contre la mesure proposée.

La tyrannie de la majorité

Afin d'évaluer l'argument qui affirme que les majorités populaires exprimées par un référendum sont plus susceptibles de violer les droits des minorités que ne le sont les décisions des représentants élus, on peut commencer par rappeler que, dans le monde entier, la plupart des référendums sont des scrutins portant sur des mesures soumises aux électeurs par des législatures, des conventions constitutionnelles ou d'autres assemblées de représentants élus. La formulation de ces mesures est soumise au même processus suivi par les assemblées élues – pour prendre en compte, évaluer et satisfaire les exigences des différents groupes d'intérêts et des différents courants idéologiques dans la formulation des lois ordinaires. En conséquence, les craintes d'une tyrannie de la majorité qui sont parfois exprimées à propos des décisions référendaires ne sont valables que pour les votes sur des initiatives populaires pour lesquelles des groupes de citoyens, et non des représentants élus, décident de la formulation de la mesure soumise au vote.

17

Seule la Suisse et vingt-six États américains ont des lois autorisant les initiatives populaires sans action préalable des représentants élus (en Suisse, les initiatives doivent prendre la forme d'amendements constitutionnels). Par conséquent, si l'on considère les initiatives populaires soumises au scrutin en Suisse et dans les États américains depuis 1978, on en trouve relativement peu qui proposent des restrictions significatives des droits des minorités, et celles qui le font ont eu très peu de succès. En Suisse, seules quelques-unes des initiatives populaires présentées depuis 1978 ont cherché des changements vraiment radicaux. Ce fut le cas, notamment, d'une proposition visant à abolir l'armée (1987) et d'une proposition visant à demander l'approbation populaire de toute dépense militaire (1987). Mais les deux ont échoué avec, respectivement, 36 et 40 % des voix. Nombreux sont ceux qui pourraient estimer que l'initiative visant à limiter le nombre d'étrangers autorisés à résider en Suisse (1988) était une attaque contre les droits des minorités, mais elle a échoué également, avec seulement 33 % des voix.

Récemment, dans plusieurs États américains, plusieurs initiatives populaires ont été soumises au vote qui, selon les défenseurs des libertés civiques, représenteraient des limitations graves des droits des minorités, et elles ont remporté un certain succès, mais pas une victoire totale. Celles qui ont eu le plus de succès sont des mesures proposant de rééquilibrer les droits au cours des procès criminels en faveur des victimes et de l'accusation. Par exemple, en 1988 et 1990, six États se sont pronon-

cés sur des initiatives visant à accroître le pouvoir des juges de refuser la libération sous caution à des personnes accusées d'action criminelle lorsqu'ils estiment que remettre ces personnes en liberté dans l'attente de leur procès constituerait un danger pour la sécurité publique. Les six mesures sont passées. D'un autre côté, des initiatives visant à limiter l'utilisation de fonds publics pour financer des avortements pour les femmes pauvres sont passées facilement dans l'Arkansas, mais pas au Colorado et dans le Michigan. En outre, les électeurs du Maine ont approuvé une mesure visant à financer la réécriture de la Constitution de l'État dans un langage ne faisant pas de distinction entre les sexes.

18 Ainsi, alors que, dans certains cas, les électeurs des États américains ont utilisé les initiatives populaires pour limiter les droits des minorités d'une façon que la législature avait évitée, il est difficile de trouver un référendum victorieux qui représente un acte flagrant de tyrannie de la majorité contre les droits des minorités. Si les représentants élus tendent plus à protéger les droits des minorités que les majorités populaires qui s'expriment dans des scrutins référendaires, la différence est, au plus, très marginale.

Affaiblissement du gouvernement représentatif

De nombreux opposants au référendum expliquent que, même s'il a été conçu pour renforcer les institutions de la démocratie représentative, en fait, il les mine de plusieurs façons. En premier lieu, le référendum permet aux citoyens ordinaires de rejeter des décisions prises par les représentants élus, et les initiatives populaires leur permettent de faire adopter des lois sans la participation des élus et, même, en passant outre leurs objections. Le référendum affaiblit donc inévitablement l'autorité et le prestige des assemblées législatives, des cabinets et des instances exécutives du gouvernement. En outre, en offrant un moyen politiquement acceptable permettant aux représentants élus d'éviter de prendre des décisions difficiles en « repassant le bébé » aux électeurs, le référendum permet facilement aux élus d'échapper à leurs responsabilités.

Les expériences et études récentes n'ont ni avalisé ni infirmé ces conclusions de façon définitive. Certains éléments, cependant, méritent d'être soulignés. Tout d'abord de nombreux pays démocratiques n'ont pas organisé de référendums depuis 1978, et certains (l'Australie et la France) y ont eu recours moins souvent qu'avant 1978. La Suisse continue à organiser beaucoup plus de référendums nationaux que tout autre pays. Seule l'Italie, avec cinq mesures soumises au vote avant 1978 et quinze depuis, a augmenté de façon significative le recours

au référendum.

CONCLUSION

Ceux qui croient à une démocratie représentative pure insistent sur les vertus de stabilité, de compromis, de modération et d'accès pour tous les secteurs de la communauté, même les plus petits, et cherchent une organisation institutionnelle qui protège les principes fondamentaux des fluctuations momentanées de l'opinion publique. Les personnes qui cherchent à se rapprocher le plus possible de la démocratie directe insistent sur les vertus de changement, de participation, de concurrence, de conflit et de gouvernement majoritaire, et cherchent une organisation institutionnelle qui permette le mieux de répondre rapidement, et absolument, au souhait de la majorité populaire.

19

Il semble que de nombreux démocrates ne veulent pas choisir. Ils veulent une stabilité qui permette le changement lorsque cela est nécessaire ; le gouvernement de la majorité qui préserve les droits des minorités et garantit l'expression pacifique du consentement des minorités aux décisions publiques. Et ils veulent des lois qui, en donnant à chaque groupe quelque chose mais jamais tout ce qu'il souhaite, convainquent les groupes qu'ils ont tout intérêt à maintenir le système en place. Ces démocrates vont donc sans doute continuer à rejeter les versions extrêmes du « représentationnisme » comme du « participationnisme ». Ils vont sans doute également continuer à considérer certaines formes de référendum comme des soutiens occasionnels utiles – mais sans jamais être un substitut – aux institutions de la démocratie représentative

R É S U M É

Le rôle que peut jouer le référendum dans les démocraties modernes est toujours controversé. Il peut être un moyen, pour les gouvernants, de s'assurer une légitimité accrue et de faire progresser le sens civique des électeurs. Mais il représenterait aussi un risque de tyrannie de la majorité et d'affaiblissement du gouvernement représentatif. Ces arguments sont soumis ici au

crible de la réalité.