



DIVERSITÉ ET
DÉMOCRATIE

Sous la direction de
AMÉLIE BINETTE et
PATRICK TAILLON

LA DÉMOCRATIE RÉFÉRENDAIRE DANS LES ENSEMBLES PLURINATIONAUX



La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux



Collection dirigée par Alain-G. Gagnon

Sous le leadership scientifique du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) de l'Université du Québec à Montréal, la principale mission de cette collection est de créer un lieu d'échanges pour débattre de la recherche portant sur la démocratie, la diversité et l'engagement citoyen en contexte de diversité culturelle et nationale.

Dans un monde qui est aux prises avec divers types de conflits et de nouvelles formes de revendications politiques et culturelles, cette collection souhaite revivifier les recherches dans les champs du fédéralisme, du nationalisme et du cosmopolitisme et approfondir les interactions entre l'éthnicité, l'identité et la politique. Les travaux publiés dans cette collection éclaireront notre compréhension des rapports qui prévalent entre les citoyens, les groupes, les collectivités et les nations. En outre, l'intention est aussi de proposer et d'argumenter en faveur de politiques publiques nouvelles et de projets politiques porteurs pour créer les conditions propices à l'enrichissement des pratiques démocratiques.

Les textes publiés dans la collection « Démocratie et diversité » s'intéressent à la représentation des collectivités et des intérêts. En outre, la mobilisation des citoyens, des communautés et des nations au chapitre de l'avancement de la justice sociale et de la stabilité politique sera au cœur même des travaux.

La présente initiative s'inscrit dans un vaste projet dont le financement est assuré par le Fonds sur la recherche et la culture du Gouvernement du Québec pour la période 2014-2020.

La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux

SOUS LA DIRECTION DE

Amélie Binette et Patrick Taillon



**Presses de
l'Université Laval**

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada

| Canadä

Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien. L'an dernier, le Conseil a investi 153 millions de dollars pour mettre de l'art dans la vie des Canadiennes et des Canadiens de tout le pays.

We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts, which last year invested \$153 million to bring the arts to Canadians throughout the country.



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.



Mise en pages : In Situ

Maquette de couverture : Laurie Patry

© Les Presses de l'Université Laval 2018
Tous droits réservés. Imprimé au Canada
Dépôt légal 2^e trimestre 2018

ISBN 978-2-7637-2994-7
PDF 9782763729954

Les Presses de l'Université Laval
www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le référendum, de la forme et du fond	3
--	----------

PATRICK TAILLON ET AMÉLIE BINETTE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Neutraliser la voix du peuple	17
--	-----------

La discipline impériale du référendum

MARC CHEVRIER

1. Quelques données empiriques sur le référendum.....	19
1.1 La contestation libérale et parlementariste du référendum	23
2. La radicalité du vote référendaire	30
3. La contestation de la figure du peuple ou le refus du fondement démotique de la démocratie.....	32
4. De la <i>démocratie</i> à la <i>poly-oligarchie</i>	38
4.1 La neutralisation de la <i>vox populi</i> dans les empires contemporains	41
5. Le Canada, l'Union européenne et leur <i>terminus ad quem</i> ...	49

RETOUR ET SUITES DU RÉFÉRENDUM DE 1995

Évolution de l'appui à l'indépendance du Québec de 1995 à 2015	55
---	-----------

SIMON LANGLOIS

1. Déclin tendanciel de l'appui à l'indépendance du Québec	56
2. Les raisons fortes des acteurs.....	60
3. Retour sur les résultats du référendum de 1995.....	65
4. Déclin de l'appui à l'indépendance au sein du groupement porteur du projet.....	67
5. La structure du système d'action.....	73

6. Le contexte sociohistorique et la conjoncture des années 2000	76
6.1 Contexte international	76
6.2 Contexte canadien.....	79
6.3 Contexte politique québécois	80
Conclusion	81

La reconnaissance des États 85

Quelle aurait été la position des États-Unis au lendemain d'un Oui écossais en 2014... et d'un Oui québécois en 1980 et 1995 ?

GUY LACHAPELLE

1. Quels sont les critères d'admissibilité de l'État nouveau ?.....	87
2. Un sixième critère : l'intégrité du processus référendaire en Écosse	92
3. La « politique d'accompagnement » de la Grande-Bretagne et des États-Unis lors des référendums québécois de 1980 et de 1995.....	97
Conclusion	103

Dramaturgies référendaires, nationalisation tranquille du Québec et dissociation « des » francophonies canadiennes ... 105

CHRISTOPHE TRAINSEL

1. Penser la collectivité référendaire : entre conflit et délibération	105
1.1 Au-delà du conflit politique : la délibération identitaire	106
1.2 Au-delà de la tragédie politique : le drame identitaire	108
2. Le référendum représenté.....	110
2.1 Les travaux sur l'événement référendaire au Québec	111
2.2 Le champ de la recherche sur la francophonie canadienne	113
3. Entre tragédie politique expérientielle et dramaturgie identitaire existentielle	115
3.1 Expérience citoyenne : faire nation	115
3.2 Le forum référendaire : une socialisation à la question nationale	117

3.3	Expérience « contre-référendaire » des francophonies minoritaires	121
4.	Nationalisation et dénationalisations : la dissociation tranquille des francophonies au Canada.....	129
4.1	Nationalisation tranquille du Québec.....	130
4.2	Continuité : le maintien, vaille que vaille, de la question nationale comme question légitime.....	133
4.3	Ruptures : nouvelles thématiques identitaires	135
4.4	Dénationalisation tranquille du Canada français et de l'Acadie	137
5.	Dernier acte ? La pacification de la question linguistique...	141

Portée et limites de la stratégie référendaire au Québec..... 145

STÉPHANE COURTOIS

1.	La stratégie référendaire de 1995	146
2.	Une démarche délibérative à l'interne, unilatérale à l'externe	148
3.	Des répliques éventuelles	153
4.	Quelques recommandations en vue d'un futur référendum	157
4.1	Le cercle de l'unilatéralisme	157
4.2	Négocier les règles référendaires	158
4.3	Exiger la tenue de deux référendums	159
4.4	Faire appel à des médiateurs internationaux.....	160

LA PRATIQUE RÉFÉRENDAIRE AU CANADA

La signification des référendums au Canada..... 167

STÉPHANE DION

1.	L'originalité référendaire canadienne	168
2.	Référendums fédéraux et d'autodétermination au Canada	173
	Conclusion	177

Le référendum constitutionnel dans les sociétés fragmentées 181

L'expérience canadienne, son ambiguïté et ses conséquences

DAVE GUÉNETTE

1. Un référendum en marge du cadre constitutionnel.....	186
1.1 L'imprécision quant à la nature <i>contraignante</i> du référendum	186
1.2 L'absence de seuil de majorité <i>requis</i> lors d'un référendum constitutionnel	190
2. Les conséquences durables du recours au processus référendaire.....	193
2.1 La convention constitutionnelle sur l'obligation de consulter le peuple.....	194
2.2 L'obligation conventionnelle d'agir conséquemment aux résultats du plébiscite	200
Conclusion	202

Les incidences démocratiques de la nébuleuse obligation de clarté du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*..... 205

FRANÇOIS ROCHER

1. Droit et politique, politique et droit.....	208
1.1 De la dimension politique des phénomènes juridiques à la dimension juridique des phénomènes politiques	210
1.2 La définition limitée du principe de la primauté du droit	215
1.3 Du pouvoir discrétionnaire et de l'usage arbitraire du pouvoir.....	220
2. Sur le côté clair-obscur du Renvoi.....	225
2.1 Une démocratie constitutionnelle qui encadre la volonté populaire.....	226
2.2 Une question claire: première obscurité.....	232
2.3 Une majorité claire: deuxième obscurité	238
2.4 Les « acteurs politiques » et les « deux majorités légitimes »: troisième obscurité.....	241
2.5 L'objet des négociations: quatrième obscurité.....	242
Conclusion	246

LA CIRCULATION DES IDÉES ET L'EXIGENCE DE CLARTÉ

Référendums d'autodétermination : les expériences québécoise et canadienne en perspective comparée 251

ANDRÉ LECOURES

1. Les référendums québécois sur l'indépendance et la réponse canadienne : ce qui retient l'attention à l'étranger	252
2. Le référendum écossais sur l'indépendance	255
3. Le référendum écossais et son impact sur le Québec et sur le Canada.....	260
4. La consultation catalane.....	264
5. L'impact des référendums d'autodétermination sur la vie politique des communautés minoritaires nationales.....	265
Conclusion	269

La migration internationale des normes constitutionnelles... 273

Le cas de l'exigence de clarté référendaire au Royaume-Uni

EVELYNE BRIE

1. Cadre théorique : transferts légaux et droit de sécession ...	274
1.1 Le phénomène de migration des normes constitutionnelles	274
1.2 Le « vide » juridique du droit international de sécession.....	277
2. Étude de cas : l'exigence canadienne de clarté référendaire.....	280
2.1 Le contexte historique et les caractéristiques légales de l'exigence de clarté.....	280
2.2 L'interprétation de l'exigence de clarté à l'international.....	284
2.3 L'exigence de clarté et le référendum sur la sécession de l'Écosse de 2014.....	289
Conclusion	296

**De la réceptivité des enseignements de la Cour suprême
à l'échelle internationale: impacts et répercussions
du Renvoi relatif à la sécession du Québec 299**

FRÉDÉRIC BÉRARD

1. Le Monténégro	300
2. Le Kosovo.....	301
3. L'Écosse	305
4. La Catalogne.....	306
4.1 L'inconstitutionnalité du statut d'autonomie	307
4.2 L'inconstitutionnalité de la Déclaration sur le droit de décider	308
4.3 Le refus du référendum.....	309
4.4 La quatrième manifestation de l'intransigeance de Madrid	309
Conclusion	310

LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE RÉFÉRENDUMS

**Les référendums constitutionnels et constituants
dans l'État plurinational belge: un parcours d'obstacles
insurmontables?..... 313**

HUGUES DUMONT ET MATHIAS EL BERHOUMI

1. L'inconstitutionnalité du référendum et de la consultation populaire constitutionnels.....	316
1.1 L'inconstitutionnalité du référendum constitutionnel	316
1.2 Le débat sur l'admissibilité des consultations populaires constitutionnelles.....	317
2. Le référendum constituant: penser le pouvoir «trans-constituant»	324
2.1 La théorie classique: l'interdiction du référendum constituant.....	325
2.2 Une théorie nouvelle: le pouvoir trans-constituant....	328
2.3 L'hypothèse du référendum constituant adressé à la nation belge.....	333
2.4 L'hypothèse du référendum constituant adressé aux nations infraétatiques.....	335
Conclusion	344

Le débat catalan et l'éthique de la sécession 347

MARC SANJAUME-CALVET

1. La sécession dans les démocraties libérales	347
1.1 Les récents travaux	348
1.2 Les trois principales théories	349
1.3 L'enrichissement des théories.....	352
2. L'éthique de la sécession catalane	354
2.1 L'éthique des arguments pour la sécession et l'autodétermination	357
2.2 La sécession-remède et le droit primaire à la sécession : les points de vue concurrents	364
2.3 L'éthique des arguments unitaires et anti-sécessionnistes	365
3. Réglementer le processus : la justice et la délibération.....	372
3.1 Un conflit dans les perspectives libérales	373
3.2 Les minorités permanentes et la tyrannie de la majorité	375
3.3 La nature du désaccord : la spécificité de l'affaire catalane	376
3.4 La démocratie comme condition de la justice	377
3.5 Une réponse fédérale et des pactes de transition	379
Conclusion	381

Le référendum écossais 2014..... 383

*Une étude historique et comparative des référendums sur
l'autodétermination et sur la sécession*

MATT QVORTRUP

1. Les référendums d'indépendance	384
2. Considérations méthodologiques.....	387
3. Hypothèses	388
4. Données.....	389
5. Constatations statistiques	390
6. Analyse qualitative	392
7. Mise en contexte du scrutin écossais : seconde perspective	393
8. Remarques finales.....	398
Annexe : Les référendums et la sécession.....	400

Le contrôle de la recevabilité des référendums en droit comparé ou la recherche d'un équilibre entre différentes exigences démocratiques 401

MARTHE FATIN-ROUGE STEFANINI

- 1. La diffusion du contrôle de la recevabilité des référendums 405
- 2. L'hétérogénéité des contrôles proposés 411
- 3. Les risques d'une rigueur excessive dans la pratique du contrôle 421

Le contrôle de la validité des initiatives populaires fédérales en Suisse 431

MICHEL HOTTELLIER

- 1. L'initiative populaire 434
 - 1.1 Notion et aperçu historique 434
 - 1.2 L'initiative et le contreprojet 435
 - 1.3 Éléments statistiques 436
- 2. Les exigences de validité 438
 - 2.1 Généralités 438
 - 2.2 L'unité de la forme 439
 - 2.3 L'unité de la matière 440
 - 2.4 Le respect des règles impératives du droit international 441
 - 2.5 L'exécutabilité 444
- 3. Le contrôle de la validité 445
 - 3.1 Généralités 445
 - 3.2 Le rôle du Conseil fédéral 446
 - 3.3 L'importance du contrôle exercé par l'Assemblée fédérale 446
- 4. Les initiatives populaires non conformes au droit international 449
 - 4.1 Généralités 449
 - 4.2 La casuistique du Tribunal fédéral 451
- 5. Les perspectives de solution 456
 - 5.1 L'augmentation du nombre de signatures ? 456

Table des matières

5.2 Le passage à un système dualiste?	457
5.3 Une prise en compte accrue du droit international? ..	458
5.4 L'introduction d'un contrôle juridictionnel?	460
Conclusion	461
Les doubles référendums dans l'Union européenne	465
ECE ÖZLEM ATIKCAN	
1. Comprendre les référendums européens	468
2. Les stratégies de campagne	471
2.1 Données	471
2.2 Les acteurs	472
2.3 Les arguments.....	473
2.4 Comprendre les stratégies.....	477
3. L'impact sur l'opinion publique	490
Conclusion	497
Annexe : Liste des personnes rencontrées en entrevue	500

CONCLUSION

Un bilan de l'expérience référendaire québécoise	505
ÉRIC MONTIGNY	
1. Contributions québécoises et modalités d'organisation référendaire.....	506
2. Des effets juridiques et politiques	511
3. Les mouvements au sein de l'opinion publique québécoise	514
4. Les conséquences de référendums perdus.....	522
5. Pour un nouvel agenda de recherche	524

INTRODUCTION

Le référendum, de la forme et du fond

PATRICK TAILLON ET AMÉLIE BINETTE*

L'idée, pourtant toute simple, de confier au peuple le soin de trancher des questions importantes suscite, encore aujourd'hui, de vives controverses. Ici comme ailleurs, des débats sur le fond comme sur la forme des référendums s'entrecroisent et s'alimentent les uns et les autres.

Souvent existentielles, les polémiques soulevées par les scrutins référendaires, surtout dans les États où le recours à cette procédure demeure l'exception plutôt que la règle, mettent en scène des visions de l'avenir et du présent qui s'opposent de manière frontale. Il y est fréquemment question de réformes constitutionnelles, de l'Union européenne, de transition démocratique, d'autodétermination ou, encore, de choix fondamentaux quant au sort des politiques publiques.

Dans le cas particulier du Québec et du Canada, le référendum est intimement associé à la question de l'unité et de l'avenir constitutionnel de la fédération, comme en témoignent les référendums québécois de 1980 et de 1995, le référendum de 1992, de même que les référendums terre-neuviens de 1948. Au Royaume-Uni, plusieurs scrutins ont été tenus sur des enjeux qui divisaient fortement le parti ou la coalition gouvernementale au pouvoir, notamment sur les liens avec l'Europe (1975 et 2016), sur la réforme du mode de scrutin (2011) ainsi que sur la *devolution* et l'avenir constitutionnel de l'Irlande du Nord (1973), de l'Écosse (1978, 1997 et 2014) et du Pays de Galles (1978 et 1997). En Belgique, le seul référendum organisé à l'échelle de la fédération a généré une crise sociale et institutionnelle majeure concernant la question royale.

Aux vives controverses entourant le fond des questions soumises *ad referendum* s'ajoutent d'autres polémiques portant,

* Les auteurs sont respectivement professeur et candidate au doctorat à la Faculté de droit de l'Université Laval.

cette fois, sur le format de la procédure. En fait, même si le référendum constitue le mode d'expression le plus authentique et le plus direct de la volonté des électeurs, celui-ci demeure dépendant de la démocratie représentative. Or, l'influence de cette dernière dans le contexte d'un scrutin référendaire s'accompagne de plusieurs effets pervers : risques de personnalisation du vote, instrumentalisation du libellé des questions, poids disproportionné des ressources financières investies, etc. La volonté majoritaire qui s'exprime lors d'un référendum est en quelque sorte encadrée ou canalisée par les termes de la question et les choix de réponses qui lui sont soumis. Dans une lutte où chaque vote compte, les électeurs sont amenés à embrasser une position bien tranchée : oui/non, pour/contre, et ce, dans un choix qui est généralement binaire et pour lequel les électeurs ne peuvent ni proposer des amendements ni manifester l'intensité de leurs préférences. C'est à prendre ou à laisser, et la manière dont est initié le référendum, la rédaction des questions et la définition des termes du débat contribuent largement à modifier l'environnement au sein duquel se forme l'expression de la volonté populaire.

Crainte et réprimée par certains, encouragée et valorisée par d'autres, l'expression référendaire demeure, encore à ce jour, un sujet qui divise, peu importe l'État dans lequel elle s'exerce. Comme le souligne Michel Hottelier, même en Suisse, où la fréquence des votations et la variété des droits politiques reconnus aux citoyens sont sans commune mesure avec ce que l'on rencontre dans les autres démocraties libérales, les initiatives populaires sur l'interdiction de construire de nouveaux minarets, sur la soumission au scrutin référendaire local des dossiers de naturalisation d'étrangers tout comme celles sur le renvoi immédiat des requérants d'asile ou sur celui des criminels étrangers ont relancé les débats entourant le contrôle des initiatives populaires et leur compatibilité avec les instruments internationaux de protection des droits et libertés tels que la *Convention européenne des droits de l'homme*.

Ces tensions que génère l'expression du peuple par référendum dans des systèmes démocratiques fondés sur une autre logique que celle de la démocratie directe et de la souve-