

La consultation populaire

au Canada et au Québec

3^e édition

Dans le présent document,
la forme masculine désigne aussi bien les hommes que les femmes.

**On peut obtenir copie de ce document
en s'adressant au Centre de renseignements :**

par courrier :

Centre de renseignements
Le Directeur général des élections du Québec
Édifice René-Lévesque
3460, rue de La Pérade
Sainte-Foy (Québec)
G1X 3Y5

par téléphone :

région de Québec : (418) 528-0422
aucuns frais : 1 800 461-0422

par télécopieur :

(418) 643-7291

par courrier électronique :

dgeq@dgeq.qc.ca

On peut également consulter le site Internet du DGE :

<http://www.dgeq.qc.ca>

This document is available in English.

La 1^{ère} édition de cette étude a été établie par Charlotte Perreault.
La seconde édition a été réalisée par France Lavergne.
Julien Côté a procédé à la mise à jour de la 3^e édition.

Dépôt légal -
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-35424-9
ISSN 1188-9721

Table des matières

	INTRODUCTION	1
1	Mécanismes de la démocratie directe	3
	1.1 Définition de référendum et de plébiscite	3
	1.2 Référendum	4
	1.3 Initiative populaire	8
	1.4 Révocation	9
	1.5 Veto populaire	9
2	Pratique référendaire au Canada	11
	2.1 Initiative populaire	12
	2.2 Révocation d'élus	13
	2.3 Plébiscite de 1898 sur la prohibition	14
	2.4 Plébiscite de 1942	15
	2.5 Référendums à Terre-Neuve en 1948	21
	2.6 Référendum de 1992	22
3	Pratique référendaire au Québec - 1919-1979	25
	3.1 Référendum de 1919	25
	3.2 Genèse de la Loi sur la consultation populaire	26
4	Loi sur la consultation populaire du Québec	29
	4.1 Période pré-référendaire	29
	4.1.1 Nature et objet du référendum	29
	4.1.2 Formation des comités provisoires/nationaux	30
	4.1.3 Conseil du référendum	30
	4.2 Période référendaire	31
	4.2.1 Campagne référendaire	31
	4.2.2 Listes électorales	31
	4.2.3 Financement et dépenses réglementées	32
	4.2.4 Information	33
	4.2.5 Bulletin de vote référendaire	33
	4.3 Période post-référendaire	33
	4.3.1 Résultats	33
	4.3.2 Rapports de dépenses réglementées	34
	4.3.3 Contestation	34
	4.4 Modifications à la Loi sur la consultation populaire	34

5	Pratique référendaire au Québec : 1980-1995	37
5.1	Référendum de 1980	37
5.1.1	Période pré-référendaire	37
5.1.1.1	Formation des comités provisoires/nationaux	39
5.1.1.2	Conseil du référendum	39
5.1.2	Période référendaire	39
5.1.2.1	Listes électorales	40
5.1.2.2	Financement et dépenses des comités nationaux	40
5.1.2.3	Information	40
5.1.2.4	Bulletin de vote référendaire	41
5.1.3	Période post-référendaire	41
5.1.3.1	Résultats	41
5.1.3.2	Rapports de dépenses réglementées	42
5.1.3.3	Poursuites et plaintes	42
5.2	Référendum de 1992	43
5.2.1	Période pré-référendaire	43
5.2.1.1	Formation des comités nationaux	44
5.2.1.2	Conseil du référendum	44
5.2.2	Période référendaire	45
5.2.2.1	Listes électorales	45
5.2.2.2	Financement et dépenses des comités nationaux	45
5.2.2.3	Information	46
5.2.2.4	Bulletin de vote référendaire	46
5.2.3	Période post-référendaire	47
5.2.3.1	Résultats	47
5.2.3.2	Rapports de dépenses réglementées	47
5.2.3.3	Poursuites et plaintes	48
5.3	Référendum de 1995	49
5.3.1	Période pré-référendaire	50
5.3.1.1	Formation des comités provisoires/nationaux	51
5.3.1.2	Conseil du référendum	52
5.3.2	Période référendaire	54
5.3.2.1	Listes électorales	54
5.3.2.2	Financement et dépenses des comités nationaux	54
5.3.2.3	Information	55
5.3.2.4	Bulletin de vote référendaire	55
5.3.3	Période post-référendaire	56
5.3.3.1	Résultats	56
5.3.3.2	Rapports de dépenses réglementées	56
5.3.3.3	Poursuites et plaintes	57

6	Référendum du 1er octobre 1987 au Nouveau-Québec	59
7	Référendums municipaux	63
	Conclusion	65
	Annexes	67
	Annexe I Référendums tenus au Canada	69
	Annexe II Dispositions législatives prévues à l'égard des plébiscites, des référendums, des révocations et des initiatives	72
	Annexe III Tableau comparatif de la terminologie référendaire et électorale	73
	Annexe IV Législations modifiant la Loi sur la consultation populaire	77
	Bibliographie	79
	Articles de journaux et de revues	81
	Sites internet	83
	Renvois	85



INTRODUCTION

Un peu partout dans le monde, on parle de démocratie. Nous connaissons surtout de la démocratie sa forme représentative traduite dans nos institutions politiques actuelles. D'une certaine manière, les mécanismes empruntés à la démocratie directe tels que les référendums peuvent être considérés comme des instruments contribuant à l'élargissement du processus démocratique. Par conséquent, le référendum se révèle être un moment privilégié où les électeurs, de par leur participation directe au processus, deviennent les acteurs.

Nos institutions politiques sont inspirées du régime parlementaire britannique. Cet héritage n'est pas étranger au fait que l'utilisation des différents mécanismes liés à la consultation populaire se fait ici de façon sporadique par opposition à la pratique consultative que l'on constate notamment en Suisse et aux États-Unis. Le relevé de l'expérience référendaire canadienne et plus particulièrement québécoise permettra de cerner l'évolution de nos institutions politiques sous un autre angle.

Nous présenterons brièvement dans ce document les différents mécanismes liés à la démocratie directe ainsi que quelques exemples à l'étranger, pour aborder, par la suite, la pratique référendaire canadienne. Puis, la pratique référendaire québécoise sera vue plus exhaustivement à travers les différentes étapes qui ont mené à la législation actuelle. Finalement, nous verrons l'expérience référendaire du peuple inuit du Nouveau-Québec en 1987 et ce qui en est des référendums au palier municipal.

Mécanismes de la démocratie directe

Les modes de consultation populaire sont le référendum, l'initiative populaire, la révocation et le veto. Mais avant d'aborder ces différents mécanismes, il nous semble opportun d'apporter quelques précisions quant au sens même à donner aux termes « référendum » et « plébiscite ».

1.1 Définition de référendum et de plébiscite

Vouloir établir de façon définitive la distinction entre ces deux termes, ce serait avoir la prétention de mettre fin à un vieux débat qui perdure parmi les spécialistes. Tel n'est pas l'objectif que nous poursuivons. Tout au plus tenterons-nous de relever quelques-uns des sens dont ces mots peuvent être porteurs.

D'abord, au Canada, on remarque que l'acception anglaise diffère quelque peu de l'acception française. Pour Patrick Boyer, ce qui distingue le plébiscite du référendum c'est que le premier n'engagerait pas le gouvernement d'un point de vue légal, tout en n'excluant pas l'obligation politique ou morale. Il définit le plébiscite comme suit :

« The plebiscite is an expression of opinion by the people on a general course of action proposed by the government. The vote is not legally binding on the government, although there may be a political and a moral obligation to respect the result¹. »

À la lumière de cette définition, le référendum québécois de 1980 serait de la nature d'un plébiscite². Au Canada, plébiscite et référendum ont souvent été confondus. Rappelons qu'à l'occasion du plébiscite sur la conscription en 1942, Mackenzie King hésita entre les deux appellations et qu'il opta finalement, semble-t-il, pour plébiscite parce que le terme lui semblait « suffisamment vague³ ».

L'acception française du terme plébiscite peut avoir une connotation péjorative de telle sorte qu'en France on parle de déviation plébiscitaire lorsque le chef de l'État fait du résultat du référendum une question de confiance. En ce sens, le référendum porte plus sur l'homme que sur la question. Les référendums du général de Gaulle ont souvent pris cette forme. Selon le dictionnaire Le Petit Robert, le sens a subi au fil du temps quelques mutations, si bien que l'usage actuel renvoie à un vote direct du corps électoral par oui ou par non sur la confiance qu'il accorde à celui qui a pris le pouvoir. Jean-Charles Bonenfant, quant à lui, reprend cette dernière définition pour le plébiscite tandis qu'il définit le référendum comme suit :

« Au sens strict, le référendum serait un vote par lequel le peuple peut approuver une décision de ses représentants et lui donner force de loi, les assemblées élues ne statuant qu'« ad referendum ». Le référendum permet alors d'associer le peuple à l'élaboration et à la mise en vigueur de la loi. C'est le genre de référendum qui existe en Suisse. Par extension, le mot référendum a pris le sens de consultation de tous les membres d'un groupe. Ce n'est qu'un avis qui ne peut obliger le gouvernement que moralement et c'est le sens qu'il prend au Québec. Dans la situation constitutionnelle actuelle, il ne peut en être autrement⁴. »

Actuellement, il semble que l'usage du terme plébiscite soit désuet tant en anglais qu'en français⁵. Toutefois, référendum et plébiscite ont la même signification en droit international.

1.2 Référendum

Le référendum est un instrument de la démocratie directe où le corps électoral est amené à exprimer sa volonté. On distingue généralement trois catégories de référendums : le référendum de ratification, de consultation et d'arbitrage⁶.

a) Référendum de ratification

Il s'agit d'un référendum où les citoyens sont appelés, en dernière instance, à approuver un projet de loi voté ou une disposition prise par le Gouvernement. Le peuple, par voie de référendum, participe au processus législatif. On le qualifie aussi de référendum contraignant, car le gouvernement est lié par la décision populaire. Ce type de référendum est souvent utilisé lors de modifications constitutionnelles. Dans certains pays, la Constitution ne peut être modifiée que par un référendum. C'est le cas de l'Australie, de l'Irlande, de la Suisse ainsi que de 49 États américains où les modifications à la constitution de l'État doivent être entérinées par référendum.

b) Référendum de consultation

« Le référendum de consultation permet aux électeurs de se prononcer sur l'idée qu'ils souhaitent voir mettre en oeuvre. Dans ce cas le peuple est appelé simplement à émettre un avis. Juridiquement rien n'oblige les autorités à tenir compte des résultats d'un référendum de consultation, mais politiquement elles peuvent difficilement ne pas en tenir compte⁷. »

Au Canada, on a généralement recours à cette catégorie de référendum.

c) Référendum d'arbitrage

Le référendum d'arbitrage est utilisé lorsqu'il y a désaccord entre les pouvoirs publics tels que le gouvernement et le parlement. Le peuple est alors invité à trancher le litige. Ce procédé a particulièrement été utilisé en Allemagne sous la Constitution de Weimar.

De plus, au-delà des catégories précédemment établies, notons que le référendum se présente sous diverses formes. Ainsi, selon le domaine auquel il s'applique, on parle de référendum constitutionnel, législatif, administratif, etc. Par ailleurs un référendum peut être obligatoire ou facultatif. Dans le premier cas, il est prévu par des dispositions constitutionnelles qui obligent les autorités à consulter la population. En l'absence de telles dispositions, on parle de référendum facultatif, tel est le cas au Canada. Le référendum est dit libre lorsque le vote ne comporte aucun lien juridique pour les gouvernants et, dans le cas contraire, il est dit contraignant.

d) Quelques exemples internationaux de référendums

En Australie, une modification à la Constitution doit être approuvée par la population lors d'un référendum. La modification, qui est proposée par le Parlement, doit être approuvée par une double majorité : une majorité d'électeurs et une majorité d'électeurs dans une majorité d'États (au moins quatre sur les six États du pays). Depuis la formation du Commonwealth d'Australie en 1898, 42 référendums constitutionnels ont eu lieu, mais seulement en huit occasions les changements proposés ont été acceptés. Les sujets ont varié : partage de nouveaux pouvoirs, mesures sur les finances publiques, restructuration du Parlement et du Sénat et pouvoir de faire des lois dans le respect des Aborigènes. À l'automne de 1999, l'Australie a tenu un référendum sur l'abolition de la monarchie et l'instauration d'une république. Les électeurs australiens ont rejeté par un vote de 55 % contre 45 % la proposition de remplacer leur régime monarchique par un régime républicain. Rappelons que la Reine d'Angleterre est le chef de l'État australien. Le gouvernement australien peut aussi tenir des référendums consultatifs sur les sujets qu'il juge nécessaires sans que la Constitution ne soit affectée. Ce fut le cas des référendums sur la conscription de 1916 et de 1917 ainsi que celui sur le choix de l'hymne national en 1977⁸.

En Irlande aussi le référendum est obligatoire lors d'un changement à la Constitution. Depuis la Constitution de 1937, elle-même approuvée par un plébiscite, la Constitution du pays ne peut être modifiée que par un référendum dont l'initiative appartient au gouvernement. La Constitution irlandaise a été modifiée à seize reprises en vingt et une tentatives. Les changements ont touché le système électoral, la structure parlementaire, l'avortement, le divorce ainsi que l'adhésion à la Communauté économique européenne et la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam de l'Union européenne. La Constitution irlandaise permet aussi la tenue d'un référendum consultatif si le président et le Parlement jugent nécessaire qu'une loi soit approuvée par la population. Ce type de référendum n'a pas encore été utilisé en Irlande⁹.

Le référendum en France a été introduit lors de la révolution française. Cependant, c'est sous la V^e République que le référendum a pris racine dans la culture politique française. Le général de Gaulle a établi une nouvelle Constitution en 1958, elle aussi approuvée par un référendum, où le référendum occupe une place importante. Le président de la république peut, sur proposition du gouvernement, soumettre à un référendum un projet de loi portant sur une révision de la Constitution ou portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Le président peut aussi de sa propre initiative soumettre à un référendum une loi portant sur des réformes de la politique économique ou sociale ou sur la ratification d'un traité. Par contre, la Constitution peut être changée par le Parlement et le Sénat réunis en congrès avec un vote des 3/5 des membres sans qu'un référendum ne soit nécessaire. Depuis 1958, huit référendums ont eu lieu en France dont cinq sous de Gaulle. Ils ont porté sur l'adoption et la modification de la Constitution, l'autonomie et l'indépendance algérienne en 1961 et en 1962, l'élection du président au suffrage universel, l'extension de la Communauté européenne en 1972 et la ratification du traité de Maastricht en 1992¹⁰.

En Grande-Bretagne la Constitution n'est pas écrite. Elle est constituée de coutumes, de traditions, de précédents ainsi que d'une série de lois ayant une portée constitutionnelle. Le référendum n'est donc pas prévu dans la Constitution, mais rien de l'interdit. Il y a cependant eu des précédents qui ont installé le référendum dans les mœurs et les coutumes de la politique britannique. En Grande-Bretagne, c'est le Parlement qui est souverain. Le référendum n'est donc utilisé que lorsque le gouvernement le juge nécessaire. Le Parlement peut cependant indiquer dans un projet de loi qu'un référendum consultatif doit être tenu avant de ratifier la loi. Il n'y a eu qu'un seul référendum national en Grande-Bretagne. Il a été tenu en 1975 au sujet de l'adhésion du pays au Marché commun européen. Cette adhésion avait eu lieu en 1972.

Par la suite, il y a eu des référendums régionaux sur la création de parlements régionaux au Pays de Galles et en Écosse en mars 1979, et sur l'avenir constitutionnel en Irlande du Nord en 1973. Les référendums en Écosse et au Pays de Galles ne furent pas couronnés de succès. Au Pays de Galles, 80 % de la population rejeta la création d'un Parlement gallois, alors qu'en Écosse, 51,6 % des votes étaient favorables à une telle création. Cependant, il est à noter que pour ces référendums, une majorité qualifiée de 40 % de l'électorat inscrit devait être en faveur du projet pour qu'il soit ratifié, et non 50 % du vote. En Écosse, bien que 51,6 % des votes était en faveur de la dévolution (création d'un Parlement écossais avec un transfert de pouvoir par Londres), ceux-ci ne représentaient que 32,8 % de l'électorat. Le taux de participation était de 63 %. Le projet de loi sur la dévolution fut donc un échec en Écosse et au Pays de Galles¹¹.

En septembre 1979, il y a eu de nouveaux référendums régionaux au sujet de la dévolution et la création d'un Parlement écossais et d'une assemblée galloise avec le retour du Parti travailliste au pouvoir. Cette fois-ci, les deux référendums ont été couronnés de succès par le vote affirmatif des populations régionales concernées. Une majorité simple (50 %+1 voix) en faveur du projet était nécessaire contrairement à 1979. En Écosse, deux questions étaient posées. L'une portait sur la création d'un Parlement écossais et l'autre sur les pouvoirs de taxation de celui-ci. À la première question, 74,3 % des électeurs ont approuvé la création du Parlement écossais et 63,5 % ont appuyé la mesure de la deuxième question visant à donner des pouvoirs de taxation à ce Parlement. Le taux de participation en Écosse a été de 60,4 %. Les élections au Parlement écossais ont eu lieu le 6 mai 1979¹².

La Suisse est souvent citée en exemple lorsqu'on parle de référendum. En effet, de 1848 à 1997, la Suisse a tenu 437 référendums nationaux alors qu'il n'y en a eu moins de 900 dans le monde pour la même période, incluant la Suisse. C'est donc près de la moitié des référendums nationaux de la planète qui ont été tenus en Suisse. C'est en 1848 que le référendum constitutionnel fut introduit dans la Constitution suisse. Le référendum est obligatoire pour toute révision partielle ou totale de la Constitution. De plus, à la demande de 50 000 citoyens ou de huit cantons, une loi adoptée par l'Assemblée fédérale est soumise au vote populaire pour approbation. Il y a donc des référendums constitutionnels et législatifs en Suisse. Les référendums constitutionnels demandent l'approbation de la majorité des électeurs et des cantons pour être ratifiés. Les référendums législatifs ne nécessitent qu'une majorité simple des électeurs. Les sujets des référendums sont trop variés et trop nombreux pour être énumérés ici¹³.

Les États-Unis ont une longue tradition démocratique, mais étrangement, il n'existe aucune disposition référendaire au niveau fédéral. Par contre, le référendum est solidement implanté au niveau des États. Dans 49 États, sauf le Delaware, toutes les modifications constitutionnelles doivent être approuvées par référendum. Vingt-quatre États, la plupart à l'ouest du Mississippi (sauf la Louisiane, le Texas, le Kansas, l'Iowa et le Minnesota), possèdent dans leur Constitution respective des dispositions relatives à des référendums législatifs. Dans certains États, à la demande d'un nombre déterminé d'électeurs, une loi du gouvernement peut être soumise à un référendum pour recevoir l'approbation de la population. Chaque État ayant sa propre Constitution, les modalités au sujet des référendums varient d'un État à l'autre¹⁴.

1.3 Initiative populaire

Contrairement au référendum, l'initiative populaire est un processus de consultation mis en marche par un nombre déterminé de citoyens. Le processus est ainsi issu de la base. Par voie d'initiative, le peuple peut soumettre un projet de loi, demander des modifications ou l'abrogation d'une loi. Le fonctionnement est simple. Un nombre déterminé de citoyens soumettent un projet de loi à leur assemblée législative. L'initiative peut être directe ou indirecte. Dans le cas de l'initiative directe, la proposition est soumise directement au vote et, si elle est approuvée, elle devient une loi. L'initiative indirecte est d'abord soumise à l'assemblée législative qui décide d'aller ou non dans le sens de la proposition. Si l'assemblée refuse, la proposition est soumise au vote des électeurs.

L'initiative populaire est largement utilisée en Suisse. Cent mille électeurs peuvent demander une révision partielle ou totale de la Constitution. La modification proposée doit alors être soumise à un vote populaire pour être ratifiée.

L'initiative populaire est aussi solidement implantée aux États-Unis. Vingt-quatre États ont des dispositions sur l'initiative populaire et vingt et un de ces États ont aussi des dispositions sur les référendums. De plus, dans dix-huit de ces vingt-quatre États, on peut amender la Constitution de l'État par le procédé de l'initiative. Par contre, dans deux de ces dix-huit États, le Massachusetts et le Mississippi, l'initiative constitutionnelle est indirecte¹⁵.

C'est en Californie que cette pratique est le plus profondément enracinée. Ainsi, dans les années 80, quelque 264 initiatives ont été déposées, sans nécessairement atteindre l'étape du vote. En effet, plusieurs initiatives échouent, car elles ne recueillent pas un nombre suffisant de signatures pour être officielles. Celles-ci touchent les domaines de la politi-

que, de la finance, de l'environnement, des libertés et droits civils, etc. La plus célèbre des initiatives californiennes est sans doute la « Proposition 13 » de 1978, qui visait la réduction des taxes et des dépenses gouvernementales. La Californie est à revoir tout le processus car il semble y avoir une corrélation entre le faible taux de participation et le nombre élevé d'initiatives¹⁶. Par ailleurs, aucune limite de dépenses n'est imposée aux groupes d'intérêt. Ainsi ce processus apparaît être une « affaire de gros sous¹⁷ » qui mine d'une certaine façon la démocratie.

La Californie n'est toutefois pas un cas unique. De 1898, date de la première législation sur l'initiative populaire au Dakota du Sud, à 1992, plus de 1700 initiatives furent soumises aux électeurs américains. En tête de liste, on retrouve l'Oregon avec 274 initiatives, la Californie avec 232, 160 pour le Dakota du Nord, 150 au Colorado, 133 en Arizona et 91 pour l'État de Washington. On ne compte plus le nombre d'initiatives et de propositions qui n'ont pas rempli les conditions nécessaires pour se qualifier pour un vote. Le taux de succès des initiatives pour la période de 1898 à 1992 est de 38 %.¹⁸ En 1996, un nombre record de 94 initiatives populaires ont été soumises aux électeurs américains dans vingt États différents. Par contre, malgré que c'était une année d'élections présidentielles, moins de 49 % des électeurs se sont présentés pour voter¹⁹.

1.4 Révocation

Il s'agit d'une procédure qui conduit à destituer un élu ou un fonctionnaire public. C'est par voie de pétition que le processus est enclenché. Conséquemment, si un nombre suffisant d'électeurs appuient la proposition de révocation et si la personne concernée ne démissionne pas, une élection a lieu. Ce moyen est surtout utilisé aux États-Unis. Une quinzaine d'États ont de telles dispositions à l'échelle de l'État et 36 aux paliers locaux²⁰. C'est au palier municipal que cette mesure est utilisée le plus fréquemment aux États-Unis. Toutefois, un gouverneur de l'Oregon a été révoqué par cette procédure en 1921²¹.

1.5 Veto populaire

Cette mesure autorise un nombre déterminé d'électeurs à demander l'abrogation d'une loi. Si le Parlement refuse de procéder, un référendum portant sur la loi en question est alors organisé. On retrouve dans la Constitution de Weimar un exemple de veto populaire.

Pratique référendaire au Canada

Bien que l'usage des référendums au Canada ne fasse pas partie des moeurs politiques, il n'en demeure pas moins que plusieurs référendums consultatifs (voir annexe I) ont été tenus au pays. Trois référendums ont été tenus à l'échelle nationale : le plébiscite de 1898 sur la prohibition, celui de 1942 sur la conscription et celui de 1992 sur le renouvellement de la Constitution canadienne.

Au fédéral, aucune loi-cadre en matière de référendum n'existe avant 1992. Il y a eu quelques tentatives antérieures mais elles ont échoué. Ainsi, depuis juin 1992, le Gouvernement fédéral est doté d'une loi qui s'intitule « Loi référendaire ».

Au palier provincial, les référendums de 1948 sur l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, celui de 1980 au Québec sur la souveraineté-association, celui de 1992 au Québec sur le renouvellement de la Constitution du Canada et celui de 1995 au Québec sur son avenir constitutionnel ont sans doute été les plus importants. La plupart des autres référendums ont porté sur des questions liées à la prohibition ou à l'horaire d'été. Les Territoires du Nord-Ouest ont tenu en 1982 une consultation sur la division de leur territoire. Le Manitoba a organisé en 1983 un référendum de nature constitutionnelle sur la reconnaissance des droits des francophones en matière linguistique. En 1988, l'Île-du-Prince-Édouard a consulté sa population quant à l'opportunité de relier l'île au Nouveau-Brunswick.

Certaines provinces associent le processus référendaire au processus électoral; c'est le cas notamment de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan. Ainsi, trois questions ont été soumises à l'électorat de la Saskatchewan lors des élections générales d'octobre 1991. Lors de cette consultation, les électeurs se sont montrés favorables à une loi concernant l'équilibre budgétaire ainsi qu'à la tenue de référendums provinciaux pour ratifier des modifications constitutionnelles. Toutefois 62,7 % des électeurs étaient défavorables à ce que l'État assume les coûts inhérents aux avortements²².

La Colombie-Britannique et la Saskatchewan se sont dotées de lois sur les référendums. L'Ontario et la Nouvelle-Écosse sont les seules provinces à ne pas avoir adopté des dispositions législatives à l'égard des consultations populaires (voir annexe II).

En mars 1991, la Colombie-Britannique s'est dotée d'une loi « Constitutional Amendment Approval Act » qui oblige le gouvernement, pour tout amendement à la Constitution canadienne, à tenir un référendum avant que ne soit déposée à l'Assemblée législative une résolution à cet effet.

Puis, Terre-Neuve consultait sa population par voie référendaire le 5 septembre 1995. L'objet de cette consultation était la restructuration du système scolaire. Les électeurs ont voté en faveur de l'élimination du caractère confessionnel des écoles de la province. Des bulletins de vote valides, 54,9 % ont été exprimés en faveur du Oui, et 44,9 % en faveur du Non.

Nombre d'électeurs inscrits :	384 734
Bulletins de vote en faveur du Oui :	110 705
Bulletins de vote en faveur du Non :	90 583
Bulletins de vote rejetés :	422
Bulletins de vote valides :	201 710
<hr/>	
Participation :	52,43 %

On constate ainsi que parmi les différents mécanismes reliés à la démocratie directe, ce sont presque essentiellement les référendums qui ont été utilisés au Canada, malgré quelques tentatives en matière d'initiatives populaires et de révocation.

2.1 Initiative populaire

Le Canada a connu au début du siècle quelques tentatives visant à mettre en oeuvre des mécanismes d'initiatives populaires. La plus célèbre fut sans doute celle du Manitoba qui a vu sa loi « Initiative and Referendum Act » déclarée inconstitutionnelle suite à une décision du comité judiciaire du Conseil privé en 1919. De fait, en raison des particularités constitutionnelles canadiennes, on ne peut attribuer un pouvoir législatif direct à un processus référendaire puisque cela touche aux fonctions du Lieutenant-Gouverneur²³. La Saskatchewan a été la première province, en 1913, à promulguer une loi autorisant l'initiative, le « Direct Legislative Act » mais, suite à un référendum, celle-ci a été retirée. En 1919, la Colombie-Britannique déposait une loi sur les initiatives qui ne fut jamais promulguée. En 1958, l'Alberta abrogeait une loi datant de 1913 qui autorisait la législation directe qui n'avait, toutefois, jamais été utilisée.

Depuis le 18 juin 1991 la Saskatchewan a une loi, le « Referendum and Plebiscite Act », qui autorise des initiatives populaires consultatives (non-binding initiative)²⁴. De son côté, le 17 octobre 1991, la Colombie-Britannique a soumis à ses électeurs une proposition quant à la mise en place d'un mécanisme d'initiative populaire. Celle-ci a reçu l'appui de 83 % de l'électorat²⁵. La question était formulée ainsi :

Les électeurs devraient-ils recevoir, par le moyen d'une loi, le droit de proposer des questions que le gouvernement de Colombie-Britannique doit alors soumettre à un référendum?

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a donné suite aux résultats du référendum. À l'été 1994, un projet de loi, le « Recall and Initiative Act », a été présenté à l'Assemblée législative. Il a été adopté et il est entré en vigueur en février 1995. La Colombie-Britannique devient ainsi la première province au Canada à donner à ses citoyens le pouvoir de révocation et d'initiative. De 1995 à 1999, aucune initiative n'a été entreprise.

2.2 Révocation d'élus

Au Canada, la révocation d'élus est une pratique peu commune à nos moeurs politiques. Toutefois, en avril 1936, le premier ministre créditiste de l'Alberta, William Aberhart, a parrainé une loi en ce sens la « Legislative Assembly (Recall) Act ». Fait on ne peut plus cocasse, Aberhart a été lui-même la première victime de cette loi. Il s'est donc empressé d'en déposer une seconde, rétroactive au 3 avril 1936, de telle sorte que les mesures de révocation dont il faisait l'objet furent annulées²⁶.

En Colombie-Britannique, lors de l'élection générale du 17 octobre 1991, le gouvernement a proposé aux électeurs une procédure de révocation qui a reçu l'appui de 81 % de l'électorat²⁷. La question était ainsi formulée :

Les électeurs devraient-ils recevoir, par le moyen d'une loi, le droit de voter en dehors des élections en faveur de la révocation de leur député à l'Assemblée législative?

Rappelons que depuis février 1995 la Colombie-Britannique possède une loi à cet effet. Une dizaine de procédures de révocation ont été entreprises entre 1995 et 1999. Une seule a réussi. En 1998, le député de Parksville-Qualicum, Paul Reitsma, a démissionné à la suite d'une pétition de révocation qui avait complété les exigences légales pour être effective²⁸.

2.3 Plébiscite de 1898 sur la prohibition

Le 29 septembre 1898 s'est tenu, dans l'ensemble du Canada, un plébiscite portant sur la prohibition de l'alcool. Avec un taux de participation de 44 %, on peut dire que cette consultation n'a guère suscité l'intérêt de la population. Tout au plus, les comités prohibitionnistes se sont opposés aux hôteliers et distillateurs²⁹. Ainsi, on retrouvait notamment au sein de ces comités prohibitionnistes les chefs de file de la « Ligue des droits égaux » et de la « Protestant Protective Association »³⁰.

En vertu de l'Acte du plébiscite de prohibition (S.C. 1898, c. 51) adopté en 1898, les électeurs canadiens se sont prononcés sur la question suivante :

Êtes-vous en faveur de l'adoption d'un acte prohibant l'importation, la fabrication ou la vente des spiritueux, vins, aîle, bière, cidre et toutes autres liqueurs alcooliques servant de boisson?

Seul le Québec a voté majoritairement contre la prohibition par 122 614 voix contre 28 582. Pour l'ensemble du pays 51,3 % (278 487) des votants se sont prononcés pour la prohibition et 48,7 % (264 571) contre. Face à cette faible majorité, le premier ministre libéral Laurier, ne se sentant aucunement lié par les résultats, n'a pas donné suite à cette consultation populaire. Voici les résultats³¹ :

Province	Oui	Non
Ontario	154 499	115 275
Québec	28 582	122 614
Nouvelle-Écosse	34 646	5 402
Nouveau-Brunswick	26 911	9 576
Île-du-Prince-Édouard	9 461	1 146
Manitoba	12 419	2 978
Colombie-Britannique	5 731	4 756
Territoire du Nord-Ouest		
*Alberta	1 708	1 331
*Assiniboia	3 919	1 166
*Saskatchewan	611	327
TOTAL	278 487	264 571
* District provincial		

2.4 Plébiscite de 1942

Le plébiscite canadien de 1942 est sûrement un événement marquant dans l'histoire référendaire du Canada. En fait, cet événement a été un exutoire où se sont déchaînées les passions et matérialisées deux visions traditionnellement opposées au Canada. Mais au-delà de ces manifestations chroniques qui témoignent de la difficulté de cohabitation de deux communautés, c'est sans doute le cadre dans lequel s'est déroulé ce plébiscite qui retient l'attention. Mais, rappelons d'abord les faits qui ont entouré la tenue du plébiscite de 1942.

Depuis longtemps, la conscription soulève des passions au Québec. L'opposition virulente de la population du Québec face à l'adoption en 1917, par le premier ministre conservateur Borden, de la Loi du service militaire en témoigne. Une opposition qui dégénère en émeutes sanglantes à Québec. Le 1er avril 1918, l'armée dépêchée par Ottawa disperse la foule à la mitrailleuse. Bilan : quatre morts et plus de 70 blessés. Le 4 avril, un arrêté ministériel instaure la loi martiale à Québec.

Ces événements sont profondément gravés dans la mémoire collective québécoise tant et si bien que Duplessis a dû changer le nom de son parti pour se faire élire en 1936 :

« Duplessis appartient depuis sa jeunesse au parti conservateur; il sait dans quel discrédit la politique de guerre du gouvernement Borden a plongé son parti dans le Québec : discrédit si total et si durable qu'il n'a pu prendre le pouvoir au provincial, dix-huit ans plus tard, qu'en changeant de nom³². »

Lorsque le 1er septembre 1939 la guerre éclate, le spectre de la conscription, toujours endémique au Québec, se réveille de nouveau. Le gouvernement de Mackenzie King s'empresse de mettre en vigueur la Loi des mesures de guerre. Cette loi permet, entre autres, aux autorités de gouverner par décret tout en court-circuitant le Parlement, d'emprisonner des personnes sans procès et, surtout, d'établir la censure. En vertu de cette loi toute opposition à la politique officielle est interdite. C'est ainsi que certains organismes, tels que l'Office national du film et Radio-Canada, sont utilisés par l'État à des fins de propagande. Il faut garder en mémoire que c'est dans un contexte de restriction des libertés que se sont déroulés les événements entourant le plébiscite de 1942.

Dans les jours qui suivent le début de la guerre, le Parlement fédéral est la scène de débats animés entre les partisans de la neutralité et ceux de la participation massive à la guerre. De ce débat est né un compromis ou ce qui a été appelé le « pacte » entre Canadiens anglais et Canadiens français³³. Par ce « pacte » le Québec accepte de participer à l'effort de

guerre sur une base volontaire. L'homme du compromis, celui qui a réussi à convaincre la députation québécoise, c'est le ministre de la Justice et lieutenant québécois de Mackenzie King, Ernest Lapointe.

Mais avant d'aller plus loin dans la suite des événements, un rappel de quelques éléments permettant de comprendre les divergences entre les communautés francophone et anglophone est de mise. D'abord la « conscription » n'a pas la même portée selon que l'on est Canadien anglais ou Canadien français. Pour les premiers la Grande-Bretagne représente la mère patrie. Ce sentiment est très fort parmi eux dans la mesure où ils se sentent intimement liés à la Grande-Bretagne. Quant aux francophones, ils sont réfractaires à la conscription. Comme le souligne André Laurendeau, selon eux la guerre, tout au moins à ses débuts, est une guerre européenne. Ils ne se sentent pas concernés. Jusqu'en 1941, le Canada a été le seul pays d'Amérique à y participer. De plus, la propagande et la censure sont très fortes en ces temps de discorde si bien que la population est méfiante et mal informée. Par ailleurs, pour beaucoup de personnes, la politique canadienne est largement déterminée par la politique britannique et ceci est perçu comme une atteinte à l'autonomie canadienne. André Laurendeau exprime justement cette perception en ces termes : « ...en théorie, nous sommes libres depuis le Statut de Westminster; en pratique, par la volonté des anglo-canadiens, nous cessons de l'être dans les grandes occasions³⁴. » Finalement, pour la majorité des Canadiens français, la conscription est synonyme de domination. Brooke Claxton, député fédéral à l'époque, témoigne clairement du caractère symbolique que soulève la conscription au Canada :

« Chez certains Canadiens, la conscription, c'est le symbole de l'effort de guerre total; chez d'autres Canadiens, qui ont un amour aussi profond de leur pays que les autres, le mot conscription est symbole de domination de race³⁵. »

Quant au recrutement dans les forces armées, on ne saurait taire le fait que celles-ci sont fort peu attirantes pour les francophones. Effectivement, l'entraînement se fait en anglais, les postes d'officiers sont difficilement accessibles pour les Canadiens français tout comme certains secteurs de choix tels que l'aviation. Néanmoins, comparativement à la Première guerre mondiale, beaucoup plus de Canadiens français se sont portés volontaires.

Dès l'annonce de la guerre, des assemblées se tiennent dans différentes villes du Québec. Les foules sont nombreuses. L'atmosphère est tendue et fébrile. Manifester son désaccord dans un contexte où la censure prévaut relève du défi! Puis, à l'automne de 1939, Duplessis tient des élections générales. Entre autres raisons, il affirme que la Loi des mesures de guerre est une ingérence dans les droits des provinces³⁶. De plus, Duplessis est

également confronté à la censure. Il est banni de Radio-Canada parce qu'il refuse que les censeurs scrutent ses discours³⁷. Ces élections donnent lieu à une campagne active des Libéraux fédéraux sur la scène québécoise où Ernest Lapointe se substituera presque à Adélard Godbout, chef du Parti libéral provincial. À cette occasion on rappelle à la population que c'est sous un gouvernement conservateur que la conscription a été instaurée en 1917. En fait, la conscription a été appliquée sous un gouvernement d'union avec le Parti libéral. Toutefois, on occulte ce fait que beaucoup de personnes ont oublié. Fort de l'appui du Parti libéral fédéral, Adélard Godbout remporte ces élections générales.

Au cours de la campagne électorale fédérale de 1940, conscients des appréhensions du Québec à l'égard de la conscription, les chefs du Parti libéral et du Parti conservateur s'engagent à ne pas recourir à cette mesure. Les Libéraux sont donc portés au pouvoir avec l'appui du Québec puisqu'un accord « tacite » est intervenu quant au non-recours à la conscription :

« Ce compromis est devenu un “contrat” entre les deux nations, un pacte d'honneur, ratifié par l'élection générale de mars 1940 : les Canadiens français acceptent de participer à la guerre, les Anglo-Canadiens consentent à ne jamais recourir à la conscription³⁸. »

En juin 1940, la France capitule. Au Canada, cette défaite se traduit concrètement par l'adoption de la Loi sur la mobilisation des ressources nationales. Celle-ci autorise le recrutement obligatoire pour la défense du territoire canadien, mais ce recrutement devait se faire sur une base volontaire pour l'extérieur du pays. Cette loi ne soulève aucune protestation au Québec. Bien qu'il s'agisse d'un pas de plus vers la conscription, ce n'est pas encore la conscription. Toutefois, certains audacieux s'objectent et paient cher leur témérité. C'est ainsi que Camillien Houde, maire de Montréal, est arrêté par la Gendarmerie Royale du Canada et conduit sans procès en camp d'internement pour quatre ans³⁹.

À l'Assemblée législative du Québec, René Chaloult présente une motion contre la mobilisation générale des ressources canadiennes. Celle-ci est battue par 56 voix contre 13.

Le point tournant des événements qui ont entouré le plébiscite est atteint à la fin de l'année 1941. Premièrement, le Parti conservateur se donne un nouveau chef en la personne de Meighen. Ce dernier est un fervent partisan de la mobilisation massive. Deuxièmement, le Québec voit disparaître un des hommes politiques les plus importants avec le décès d'Ernest Lapointe le 26 novembre 1941, celui qui avait dit en 1939 : « Jamais la conscription⁴⁰. » Finalement, en décembre 1941, lors de l'attaque de Pearl Harbor par les Japonais, les États-Unis entrent en

guerre. Dès lors, les événements se précipitent. À Ottawa, des pressions s'exercent sur le gouvernement fédéral. Dans le discours du trône de janvier 1942, Mackenzie King annonce la tenue d'un plébiscite qui doit le délier de ses engagements antérieurs au sujet de la conscription. C'est la période du slogan « la conscription si nécessaire, mais pas nécessairement la conscription ». Formule subtile, digne d'un habile politicien, qui permet de tenir un double langage, soit celui que chacune des communautés veut entendre. Le 5 mars, la Loi de 1942 sur le plébiscite fédéral est sanctionnée. Le scrutin est fixé au 27 avril et les électeurs devront se prononcer sur la question suivante :

Consentez-vous à libérer le Gouvernement de toute obligation résultant d'engagements antérieurs restreignant les méthodes de mobilisation pour le service militaire?

C'est sur cette toile de fond que se greffèrent les événements entourant le plébiscite de 1942. La communauté francophone se sentira trahie dans la mesure où ce plébiscite est perçu comme la rupture du « pacte ».

Dès lors, les forces d'opposition se structurent autour de la Ligue pour la défense du Canada. Comme le dit André Laurendeau, « ...la Ligue est née du divorce entre l'opinion officielle et la réaction populaire au Canada français⁴¹. » La Ligue est formée de représentants de différentes associations québécoises telles que : l'Union catholique des cultivateurs; les Syndicats catholiques; la Société St-Jean-Baptiste; les Voyageurs de commerce; les Mouvements de jeunes; la Ligue d'Action nationale⁴². Le Dr. J.-B. Prince en assure la présidence et les militants les plus connus sont Maxime Raymond, Georges Pelletier et André Laurendeau. Les buts de la Ligue sont établis dans un manifeste et visent à ce que tout citoyen puisse « répondre au plébiscite, selon son jugement et sa conscience, sans se faire taxer pour cela d'anti-patriotisme ou de dangereuse agitation⁴³. »

Dès l'annonce du plébiscite, des assemblées sont tenues un peu partout. Près de 10 000 personnes se présentent le 11 février 1942 à la première assemblée de la Ligue au Marché St-Jacques à Montréal. Celle-ci a été particulièrement mouvementée. La police procède à quelque dix-huit arrestations et plusieurs personnes sont blessées au cours de ce rassemblement⁴⁴. Fin février, une seconde assemblée se tient à Montréal. On y chante « à bas la conscription » sur l'air du « God save the King⁴⁵. » Les assemblées tenues par la Ligue sont très courues. L'atmosphère de l'époque est particulièrement tendue et pleine d'animosité tel que le relate André Laurendeau :

« On se détestait dans les deux camps, avec une égale sincérité, le mépris et la haine s'exprimaient. Les Anglo-Canadiens nous regardaient comme des traîtres qui n'avaient pas le courage de combattre. Nous voyions en eux l'horrible raison du plus fort...⁴⁶. »

Notons qu'en ce qui concerne le clergé, le Cardinal Villeneuve s'est prononcé pour le Oui, cependant que plusieurs prêtres ont favorisé le Non. Au sein même des partis politiques les députés sont divisés.

Quant au clan du « Oui », il s'organise autour des partis fédéraux Libéral, Conservateur, le « Co-Operative Commonwealth Federation (CCF) » et le Crédit Social. Notons que le CCF est demeuré plutôt silencieux au cours de la campagne référendaire bien que certains de ses députés sont favorables au « Oui »⁴⁷. Pour l'essentiel, la campagne du « Oui », au Québec, se fait via la radio et la presse écrite. Quelques assemblées sont organisées par les tenants du « Oui », notamment à Québec par Louis Saint-Laurent et Chubby Power, deux ministres de Mackenzie King, députés des circonscriptions de Québec Est et Québec Sud. Toutefois le public n'est pas très réceptif⁴⁸.

L'iniquité de traitement entre les deux options ressort nettement de la campagne référendaire de 1942. Aucun montant en provenance des fonds publics n'est mis à la disposition des organisations tout comme aucune limite de dépenses n'est imposée. La Ligue, quant à elle, s'auto-finance. Suite aux instructions du gouvernement fédéral, seuls les chefs des partis politiques et certains ministres peuvent disposer de temps d'antenne à Radio-Canada⁴⁹. La Ligue doit, à ses frais, se rabattre sur les stations privées. La presse, à l'exception du journal Le Devoir, appuie largement le clan du Oui. La différence de traitement entre les deux options n'est pas perçue comme injuste :

« C'est ainsi que, selon The Globe and Mail, puisque "le Gouvernement est maître à la radio », il doit la mobiliser en faveur du "Oui »; c'est ainsi que The Gazette félicite le ministère King de donner la radio aux seuls partisans du "Oui" »⁵⁰. »

La propagande des conscriptionnistes est sans commune mesure avec celle de la Ligue puisque la fonction publique, le gouvernement, la presse et la radio sont mobilisés pour l'option du « Oui » ainsi que le relate Rumilly :

« Un seul journal, Le Devoir, discute l'argumentation des ministres. Dans les provinces anglaises, la propagande conscriptionniste déferle sans contradiction. Elle occupe toute la presse, toutes les tribunes, tous les micros. Des comités distribuent le discours de Mackenzie King, imprimé par l'administration fédérale aux frais des contribuables. Des sections des services volontaires féminins se livrent à une propagande active. Ces services possèdent un caractère officiel, avec des organisations rémunérées par l'État fédéral⁵¹. »*

Le ministre du Revenu national, Colin Gibson, publie une annonce dans les journaux qui se lit comme suit :

« Dans quelques semaines, le pays tiendra un plébiscite, et la population pourra se prononcer pour l'affirmative ou la négative, ou s'abstenir de voter. Selon moi, Hitler voterait "non"; Quisling ne voterait pas du tout, et les Canadiens voteront "oui"⁵². »

Au cours de cette campagne, la presse anglaise est particulièrement sévère à l'égard du Québec. À bien des égards, les partisans de la Ligue sont assimilés à des traîtres à qui on devrait interdire toute assemblée⁵³.

La campagne référendaire de 1942 s'est déroulée dans un climat d'autant plus tendu que les forces en présence n'ont pu bénéficier des mêmes ressources. Quant au déroulement du référendum, c'est le Directeur général des élections, appelé pour la circonstance Directeur général du plébiscite, qui en a assumé la responsabilité. Une des particularités du plébiscite de 1942 porte sur la qualité d'électeur. La loi distingue deux catégories : votant ordinaire et votant militaire du Canada. Les militaires de tout âge peuvent voter alors que pour la catégorie votant ordinaire il faut avoir 21 ans. Cette dernière disposition est contestée en Chambre mais c'est peine perdue :

« À la Chambre des Communes, Maxime Raymond invoque, sans succès, le principe "No taxation without representation", pour demander le droit de vote en faveur des jeunes gens de 18 à 21 ans, conscrits éventuels⁵⁴. »

Le plébiscite a eu lieu, tel que stipulé par la loi, le 27 avril 1942 avec un taux de participation d'un peu plus de 75 %. Quelque 64,2 % (2 945 514) des votants se sont prononcés pour la conscription et 35,8 % (1 648 006) ont voté contre. Toutes les provinces, à l'exception du Québec, ont voté affirmativement. Les résultats au Québec ont été inversement proportionnels aux moyens dont a disposé le clan du « Non »⁵⁵. Ainsi, comme le relate André Laurendeau, les résultats sont presque « gênants à enregistrer : Beauce (97 %), Kamouraska (96 %), Nicolet-Yamaska (94 %) »⁵⁶. » Voici les résultats⁵⁷ :

Province	Oui	Non
Ontario	1 217 604	235 350
Québec	376 188	993 663
Nouvelle-Écosse	120 382	33 043
Nouveau-Brunswick	105 602	45 040
Île-du-Prince-Édouard	23 660	4 841

Manitoba	221 108	55 735
Colombie-Britannique	254 301	63 314
Saskatchewan	188 110	74 371
Alberta	186 172	75 427
Yukon	860	317
District administratif de		
Yellowknife	113	120
Votants militaires du Canada	251 118	60 885
TOTAL	2 945 5141	648 006

À la suite de cette consultation, soit au mois de mai, Mackenzie King annonce son intention d'amender la Loi sur la mobilisation des ressources nationales. Celle-ci est modifiée en juillet 1942 de telle sorte que le gouvernement puisse requérir des personnes pour servir dans les forces armées à l'extérieur du Canada. Arthur Cardin, ministre de Mackenzie King, qui a fait campagne pour le « Oui » en argumentant qu'un vote affirmatif n'était pas un vote pour la conscription, démissionne.

Toutefois, ce n'est qu'en 1944 que la conscription sera instaurée. On retiendra notamment de ce plébiscite qu'il a largement divisé la population canadienne.

2.5 Référendums à Terre-Neuve en 1948

Les référendums terre-neuviens de 1948 sont à bien des égards d'un intérêt indéniable. Il convient donc de rappeler les faits qui ont amené Terre-Neuve à tenir, en moins de deux mois, deux référendums portant sur la forme de gouvernement souhaité pour l'île.

Vers la fin des années 20, Terre-Neuve, alors colonie britannique, éprouve de sérieuses difficultés financières. La Grande-Bretagne, pour qui Terre-Neuve est devenue un fardeau financier, charge une Commission royale d'enquête d'étudier la situation qui prévaut dans l'île. Suite au rapport défavorable de cette commission, la Colonie est en quelque sorte mise sous tutelle. De fait, en 1934, un gouvernement de commission, présidé par un gouverneur investi des pouvoirs législatif et exécutif, se substitue aux institutions représentatives de Terre-Neuve.

Au cours des années qui ont suivi, les difficultés financières s'étant résorbées, il est alors question de rétablir un gouvernement représentatif. À la suggestion du premier ministre britannique Attlee, une Assemblée législative, élue en décembre 1945, est chargée d'étudier la situation et de proposer, pour un éventuel référendum, des formes possibles de gouvernement. Dès lors, Terre-Neuve connaît un débat politique passionné au centre

duquel on retrouve Joseph Smallwood. Ce dernier est un ardent défenseur « d'un référendum à choix multiples » où l'on proposerait, entre autres, le rattachement au Canada⁵⁸. Toutefois, l'Assemblée, avec une majorité de treize voix, décide qu'il n'y aura que deux questions qui porteront sur le maintien du statu quo et le retour à un gouvernement responsable. Finalement, Londres tranche la question et impose une troisième option sur les bulletins de vote qui porteront donc les trois options suivantes :

- Gouvernement de commission pour une période de cinq ans.
- Confédération avec le Canada.
- Gouvernement responsable tel qu'il existait en 1933.

Il est à noter qu'à cette époque les partis politiques tels que nous les connaissons aujourd'hui étaient inexistantes à Terre-Neuve. La campagne référendaire s'est donc déroulée entre différents groupes créés en fonction des options⁵⁹. Dès le début de la campagne référendaire, les tenants du statu quo furent écartés. La lutte se fit donc entre les groupes des deux autres options. Les partisans du rattachement à la Confédération étaient regroupés au sein de la « Confederate Association » dirigée par Gordon Bradley et Joseph Smallwood. L'organisation publiait un journal hebdomadaire intitulé le « Confederate ». Quant aux tenants du gouvernement responsable, ceux-ci se regroupaient au sein du « Responsible Government League » dont l'organe de propagande était l'« Independent ». Une troisième tendance, favorable à une union économique avec les États-Unis, s'est détachée du groupe indépendantiste sous la bannière du « Party for Economic Union with the United States ». Le gouvernement canadien s'était engagé à n'exercer aucune influence. Toutefois, il appert que le groupe « Confederate Association » a pu bénéficier d'une certaine forme d'aide⁶⁰.

Les résultats du référendum du 3 juin ne furent pas suffisamment concluants : 44,55 % des voix (69 400) pour le gouvernement responsable; 14,32 % (22 311) pour le statu quo et 41,13 % (64 066) pour le rattachement au Canada. Un second référendum aura lieu le 22 juillet, cette fois sur les deux options qui avaient obtenu le plus grand nombre de suffrages. L'option pour le gouvernement responsable reçut l'appui de 47,66 % (71 334) des votants et l'option du rattachement avec le Canada obtint 52,34 % (78 323) des votes. Après de longues négociations sur les modalités d'accession de Terre-Neuve à la Confédération canadienne, l'Union se réalisera le 31 mars 1949.

2.6 Référendum de 1992

Une série de réunions sur la réforme de la Constitution canadienne a eu lieu au cours de 1991 et 1992. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de même que les représentants des peuples autochtones y

ont participé. Ces réunions ont fait suite à l'échec de l'Accord du lac Meech en 1990. Cet accord, conclu en 1987, visait à permettre au Québec de ratifier la Constitution de 1982. Cependant, toutes les provinces n'ont pas ratifié l'accord dans les délais prévus et l'Accord du lac Meech échoua. C'est donc dans un contexte de réformes constitutionnelles, de demandes de consultations populaires et de démocratisation du processus que ces réunions ont été tenues.

Les réunions s'inscrivaient dans le cadre de la « Ronde Canada » qui avait pour effet le renouvellement de la Constitution. Le 24 septembre 1991, le gouvernement fédéral déposait devant le Parlement un ensemble de propositions visant le renouvellement de la fédération canadienne. Ce document était intitulé : Bâtir ensemble l'avenir du Canada. Un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat a été saisi de ce document et il a procédé à une vaste consultation de la population de tout le pays. Le comité a reçu 3 000 mémoires et a entendu 700 personnes.

Quelque temps avant le dépôt du rapport du Comité mixte, le Premier ministre du Canada invitait les représentants des provinces et des territoires ainsi que les dirigeants autochtones à rencontrer le ministre fédéral des Affaires constitutionnelles en vue d'en discuter. La première rencontre a eu lieu le 12 mars 1992 à Ottawa. Les participants ont convenu de tenir une série de réunions pour dégager un consensus sur un ensemble de modifications constitutionnelles.

Les recommandations contenues dans le rapport du Comité mixte ont servi de point de départ aux discussions. Les rencontres se sont tenues entre le 11 mars et le 8 juillet 1992. Par la suite le Premier ministre du Canada réunissait les premiers ministres des provinces à quatre reprises. La dernière rencontre s'est tenue les 27 et 28 août 1992 à Charlottetown.

Parallèlement aux démarches constitutionnelles évoquées ci-haut, le Parlement du Canada soulevait en mars 1992 la possibilité de tenir un référendum fédéral sur la Constitution. Puisqu'il n'existait aucune loi référendaire depuis une cinquantaine d'années, un projet de loi devait être élaboré. La loi fût adoptée le 23 juin 1992. Ainsi l'adoption du projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada (Loi référendaire), a donné à Élections Canada les pouvoirs nécessaires pour organiser et mener le référendum.

Le 28 août 1992, les représentants de toutes les provinces, des territoires canadiens et les dirigeants autochtones en pourparlers constitutionnels concluaient à l'Accord de Charlottetown, c'est-à-dire à un consensus sur la Constitution du Canada. Le Premier ministre du Canada et les premiers ministres des provinces ont alors décidé de soumettre les amendements proposés à la Constitution canadienne à la population, par la tenue d'un référendum à l'échelle du Canada.

Plusieurs provinces avaient des dispositions leur permettant de tenir un référendum, mais seul le Québec décida d'organiser son propre référendum. En fait, le Québec devait, en vertu de la loi 150, tenir un référendum sur la souveraineté au plus tard le 26 octobre 1992. Le gouvernement décida plutôt, à la suite de l'Accord de Charlottetown, de tenir son référendum sur cet accord. Les deux gouvernements, fédéral et québécois, ont adopté la même question et ont tenu leur référendum au même moment. Le référendum au Québec a été tenu en vertu de la législation québécoise tandis que les autres provinces ont participé au référendum fédéral.

Le texte de la question référendaire, en conformité avec l'article 5 de la Loi référendaire, a été approuvé par la Chambre des communes le 10 septembre 1992 et il a reçu l'accord du Sénat le 15 septembre 1992.

Le 17 septembre, conformément au paragraphe 3(1) de Loi référendaire, le gouverneur-général en Conseil soumettait par proclamation la question référendaire à l'électorat canadien. Le jour du scrutin a été fixé au 26 octobre 1992. Le référendum s'est tenu dans toutes les provinces et territoires à l'exception du Québec.

Le recensement des électeurs dans le reste du Canada s'est tenu du 2 au 7 octobre 1992 et la révision des listes électorales du 17 au 19 octobre 1992. À la fin de ces opérations, on comptait 13 725 966 électeurs inscrits en excluant le Québec.

Du 15 septembre au 26 octobre 1992, tout groupe ou individu avait la possibilité de s'enregistrer à titre de comité référendaire. Pour ce référendum, le Directeur général des élections du Canada a autorisé l'enregistrement de 241 comités référendaires, tandis qu'au Québec, la Loi sur la consultation populaire permet l'existence d'un seul comité parapluie par option soumise à la consultation. Cependant, il peut y avoir autant de comités qu'il y a d'options soumises au référendum. (Voir les chapitres 4 et 5)

Le scrutin s'est déroulé le lundi 26 octobre 1992. Les résultats ont donné 4 482 031 votes pour le OUI, soit 45,7 % des votes valides, et 5 325 049 votes pour le NON, soit 54,3 % des votes valides. Des 9 855 978 bulletins de vote qui ont été déposés dans les urnes, 9 807 080 bulletins de vote ont été déclarés valides soit 99,5 % et 48 898 bulletins de vote furent rejetés, soit 0,5 %. Par rapport au nombre d'électeurs inscrits, 13 725 966, le taux de participation s'établissait à 71,8 %. Les résultats au Québec ne sont pas inclus dans ces chiffres.

Pratique référendaire au Québec - 1919-1979

3.1 Référendum de 1919

Par la Loi du référendum de 1919, sanctionnée le 17 mars 1919, une consultation portant sur la vente des bières, cidres et vins légers s'est tenue au Québec le 10 avril 1919. Bien que ce référendum ait été de moindre importance, il peut se révéler intéressant de se remémorer les circonstances qui l'ont entouré.

Ce référendum s'est déroulé dans un contexte d'après-guerre et à une période de prohibition. La ville de Québec, qui était alors un centre de démobilisation, avait été la scène d'événements disgracieux liés à l'abus d'alcool. La Ville s'était dotée d'un règlement de prohibition et le commerce illicite de l'alcool y était florissant à un point tel que les soldats démobilisés, comme le relate Robert Rumilly,

« étaient une proie facile pour les marchands de plaisirs⁶¹. » La propagande prohibitionniste était puissante et, à en croire la presse ontarienne, « les soldats mouraient comme des mouches, à Québec, empoisonnés par des boissons frelatées⁶². »

Les francophones étaient largement réfractaires à la prohibition. Aussi, de fortes pressions étaient-elles exercées sur le gouvernement Gouin pour « tempérer » la Loi de prohibition qui devait s'appliquer le 1er mai 1919⁶³. Le référendum fut fixé au 10 avril de la même année. Ce sont presque essentiellement les sociétés anglaises de tempérance qui menèrent la lutte prohibitionniste. Du côté francophone, un Comité de modération favorable à la vente de la bière et du vin fut mis sur pied. Dès le début de la campagne, l'Action catholique, organe du clergé, conseilla de voter non. Néanmoins, face à une opinion publique francophone particulièrement récalcitrante, elle se ravisa et annonça qu'elle ne ferait aucune « campagne active⁶⁴ ». Une partie du clergé fut favorable au mouvement; plusieurs prêtres publièrent des déclarations anti-prohibitionnistes dans le journal La Presse. La veille du scrutin, au grand dam des prohibitionnistes, on organisa à Montréal un important défilé du oui⁶⁵.

Le 10 avril 1919, la population québécoise se prononçait sur la question suivante :

Êtes-vous d'opinion que la vente des bières, cidres et vins légers, tels que définis par la loi, devrait être permise?

Les anti-prohibitionnistes remportèrent une victoire sans équivoque : 178 112 pour par rapport à 48 433 contre. L'ensemble des circonscriptions vota pour la vente partielle d'alcool et seules sept circonscriptions, où vivaient d'importantes populations anglophones, s'objectèrent : Pontiac, Compton, Dorchester, Huntingdon, Brome, Stanstead et Richmond.

3.2 Genèse de la Loi sur la consultation populaire

Le premier référendum québécois est issu d'une loi spécifique. Il faudra attendre plus de 50 ans pour que le Québec se dote d'une loi-cadre en matière référendaire.

De 1966 à 1977, la menace de recourir à un référendum pour régler l'éternel débat constitutionnel a refait ponctuellement surface. C'est dans le programme de l'Union Nationale de 1966 que l'on repère les premières allusions quant à un éventuel recours au référendum en matière constitutionnelle⁶⁶. Dans le discours du trône du 1er décembre 1966, le gouvernement Johnson propose explicitement l'élaboration d'une loi-cadre⁶⁷. Toutefois, c'est sous le gouvernement de Jean-Jacques Bertrand qu'un premier projet de loi (P.L. 55) est déposé en octobre 1969. Il comportait 185 articles et prévoyait de modifier la Loi électorale qui devait dès lors s'intituler « Loi des élections et des référendums⁶⁸. » Ce projet de loi, largement contesté, mourut au feuilleton.

En 1974, à la suggestion de Claude Morin, le Conseil exécutif et les députés du Parti québécois adoptent une proposition à l'effet d'inscrire le projet de référendum dans le programme du parti. Aussi, dès l'élection du Parti québécois, Robert Burns, alors ministre d'État à la Réforme électorale et parlementaire, a été chargé d'élaborer une loi-cadre sur la consultation populaire. Le 24 août 1977, il déposait un Livre blanc sur la consultation populaire qui a servi d'assises à l'élaboration de la première loi-cadre québécoise.

La volonté de doter le Québec d'une telle loi et celle de favoriser l'égalité des chances entre les options en présence en assurant un contrôle des revenus et des dépenses sont deux des principes qui ont guidé la rédaction du Livre blanc⁶⁹ sur la consultation populaire au Québec.

Un des aspects particuliers et méconnus de cette loi-cadre a trait à ses origines. Dans l'introduction du Livre blanc, le gouvernement affirme s'être largement inspiré de l'expérience britannique lors du référendum de 1975 portant sur le maintien des liens avec le Marché commun. Au nombre des emprunts faits à la loi britannique, c'est sans doute le concept des comités-parapluies qui demeure l'élément le plus original et le plus substantiel. Le regroupement des différentes options, sous ce que l'on a appelé les comités-parapluies, ne se retrouve nulle part ailleurs qu'au Québec et en Grande-Bretagne⁷⁰. Le but visé par ce regroupement était, entre autres, d'assurer l'équité en termes de financement et d'accès aux médias⁷¹. Le Québec, figure de proue en matière de financement des partis politiques, a bonifié le concept britannique en limitant les dépenses des comités⁷².

Finalement, à la suite de ce Livre blanc, le Projet de loi 92 Loi sur la consultation populaire sera déposé en décembre 1977 et sanctionné le 23 juin 1978.

Loi sur la consultation populaire du Québec

L'utilisation du référendum se révèle être une mesure éminemment démocratique, car on sollicite directement le peuple. Afin de faciliter l'accès à cet instrument de la démocratie directe, le Québec s'est doté d'une loi-cadre qui régit de façon relativement précise les consultations populaires. C'est ce cadre législatif qui sera mis en application lors des référendums de 1980, 1992 et 1995.

Au préalable, soulignons qu'élection et référendum sont des pratiques complémentaires. La Loi sur la consultation populaire régit les aspects propres au référendum tandis que la Loi électorale est utilisée aux étapes qui sont communes aux deux. À cet effet, une version spéciale de la Loi électorale et des Règlements électoraux pour la tenue d'un référendum est préparée en vertu des articles 44 à 47 de la Loi sur la consultation populaire. Dans la perspective de mieux circonscrire les aspects spécifiques à la consultation populaire et les similitudes des mécanismes référendaires et électoraux, on retrouve un tableau comparatif à l'annexe III.

4.1 Période pré-référendaire

4.1.1 Nature et objet du référendum

Au Québec, les référendums sont de type consultatif⁷³. Par ce mode de consultation populaire, la population est amenée à exprimer un avis sur une question approuvée ou un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale. Cette consultation est faite au moyen d'un scrutin dont le déroulement est analogue à celui d'une élection générale.

Seul le gouvernement peut ordonner la tenue d'un référendum et c'est le premier ministre qui propose la question. Toutefois s'il s'agit d'un projet de loi, la Loi sur la consultation populaire ne précise pas qu'il doit être déposé par le premier ministre, contrairement à la question. L'Assemblée nationale approuve le texte final de la question à la suite d'un débat privilégié de 35 heures au cours duquel des amendements et des sous-amendements peuvent être apportés au texte initial. S'il s'agit d'approuver le texte d'un projet de loi, son adoption se fait selon la

procédure prévue par l'Assemblée nationale pour l'adoption de tout autre projet de loi. Il devient donc impossible de prévoir la durée du processus d'adoption d'un projet de loi.

4.1.2 Formation des comités provisoires/nationaux

L'objectif visé par un référendum est foncièrement différent de celui visé par une élection. Les divisions partisans s'effacent temporairement pour laisser la place aux comités. La campagne référendaire doit donc se structurer autour d'organisations mises sur pied spécifiquement pour la consultation.

Un délai minimum de dix-huit jours est prévu entre le dépôt de la question ou du projet de loi à l'Assemblée nationale et la prise du décret ordonnant la tenue du référendum. Ce délai permet l'adoption du texte final de la question ou du projet de loi ainsi que la formation des comités. Il y a autant de comités qu'il y a d'options soumises au référendum. La période d'inscription des membres de l'Assemblée nationale auprès du Directeur général des élections est de cinq jours à compter de l'adoption de la question ou du projet de loi. Si aucun député ne s'inscrit, le Directeur général des élections verra à choisir de trois à vingt électeurs publiquement identifiés à une option pour constituer les comités. À cette étape, on parle de comités provisoires. Par la suite, les personnes inscrites au sein des comités provisoires seront convoquées par le Directeur général des élections pour :

- nommer un président;
- attribuer un nom au comité;
- adopter des règlements;
- créer, le cas échéant, des instances locales du comité national pour chacune des circonscriptions électorales;
- établir des normes, des conditions et des modalités pour l'affiliation et le financement de groupes ou d'organisations.

Cette dernière étape est particulièrement importante dans la mesure où seuls les comités seront autorisés à faire des dépenses durant la campagne référendaire. Dès l'instant où ces étapes sont franchies, on parle de comités nationaux.

4.1.3 Conseil du référendum

La Loi a institué un Conseil du référendum. Ce Conseil est composé de trois juges, dont un président, désignés par le juge en chef de la Cour du Québec. Le Conseil a juridiction exclusive sur toute procédure judiciaire relative à la consultation populaire. Ainsi, pour toute contestation sur la validité du référendum, ou pour tout nouveau dépouillement du scrutin, c'est à ce Conseil que l'on devra s'adresser. Ses décisions sont finales et sans appel.

Par ailleurs, seul le président d'un comité national ou un membre de l'Assemblée nationale peut demander au Conseil du référendum de se prononcer sur l'objet d'un référendum puisqu'il ne peut y avoir sur le même sujet qu'un seul référendum au cours d'une même législature.

De plus, le Conseil du référendum doit donner son avis sur toute question de droit ou d'ordre technique que lui soumet le gouvernement relativement à la tenue d'un référendum.

4.2 Période référendaire

C'est pour la période référendaire que la Loi sur la consultation populaire et la Loi électorale comportent le plus de similitudes, puisque plusieurs étapes du processus référendaire sont identiques à celles qui prévalent lors d'une élection.

Notons ici que l'administration de la Loi sur la consultation populaire relève du Directeur général des élections et qu'à cet égard, il possède des pouvoirs analogues à ceux que la Loi électorale lui confère. Il doit assurer le déroulement normal des opérations nécessaires à la tenue d'un référendum.

4.2.1 Campagne référendaire

Depuis 1980, la période référendaire débute à compter du jour de la prise du décret par le gouvernement. Le décret ordonnant la tenue d'un référendum ne peut être pris avant le vingtième jour qui suit l'adoption de la question ou du projet de loi à l'Assemblée nationale. Mais à la suite des modifications apportées par le projet de loi 36 en 1992, le décret ordonnant la tenue d'un référendum ne peut être pris avant le dix-huitième jour qui suit celui où l'Assemblée nationale a été saisie de la question ou du projet de loi.

La durée de la campagne peut varier, en fonction du jour où est pris le décret. Le scrutin doit obligatoirement avoir lieu un lundi. À noter qu'un décret ordonnant une élection générale annule automatiquement un décret référendaire.

4.2.2 Listes électorales

En 1980, aucun recensement n'avait été tenu avant le référendum puisqu'il y avait eu un recensement annuel à l'automne 1979. En 1992, les différentes étapes du recensement débutèrent dès le dépôt de la question à l'Assemblée nationale le 9 septembre. Ces étapes se déroulèrent sur une période de dix-huit jours au cours de laquelle le recensement proprement dit se tenait du lundi au jeudi de la deuxième semaine qui a suivi ce dépôt.

Les listes électorales qui ont servi à la tenue du référendum de 1995 provenaient du recensement effectué préalablement du 5 au 10 septembre 1995. Ce recensement sera le dernier à être effectué puisque le projet de loi 40, adopté en 1995, prévoit la mise en place d'une liste électorale permanente.

4.2.3 Financement et dépenses réglementées

a) Fonds du référendum

Il s'agit d'un fonds spécial dont disposent les comités nationaux pour couvrir les dépenses qu'ils peuvent engager pendant la période référendaire. Le fonds est constitué :

- d'une subvention fixée par l'Assemblée nationale et répartie à parts égales entre les comités;
- de sommes transférées ou prêtées par un parti politique autorisé pour un maximum de 0,25 \$ en 1980 et de 0,50 \$ en 1992 et 1995 par électeur;
- de contributions versées par un électeur à même ses propres biens pour un maximum de 3 000 \$ à l'ensemble des comités nationaux en 1980 et à chacun des comités nationaux en 1992 et en 1995. Les entreprises et les personnes morales ne peuvent fournir aucune contribution.

L'agent officiel nommé par le président du comité gère la subvention, qui fait partie du fonds, remise au comité dans les trois jours suivant la prise du décret. Il gère aussi le fonds du référendum. Le montant de la subvention est fixé au moment où la question ou le projet de loi est adopté. L'agent officiel est le seul, avec l'agent local, à être autorisé à solliciter des contributions.

b) Dépenses réglementées

On entend par dépenses réglementées les coûts de tous les biens ou services utilisés pendant la période référendaire pour favoriser ou défavoriser directement ou indirectement une option soumise au référendum. C'est l'agent officiel qui doit nécessairement approuver ce type de dépenses. Ainsi, toute publicité, messages télévisés ou autres mesures doivent, pour être conformes aux dispositions de la loi, porter le sceau de l'agent officiel du comité national ou celui d'un agent local. Toutefois, la loi permet certaines exceptions qui n'entrent pas dans cette catégorie de dépenses telles que les éditoriaux, les lettres de lecteurs, etc.

c) Intervenants particuliers

Les intervenants particuliers sont des citoyens, ayant la qualité d'électeur, qui peuvent intervenir seul ou en groupe dans la campagne référendaire. Ils interviennent indépendamment des comités-parapluies, mais leurs dépenses sont limitées à 300 \$ et ne doivent pas favoriser ou défavoriser directement une option soumise à la consultation populaire.

4.2.4 Information

Le rôle du Directeur général des élections est particulièrement important quant à l'aspect information compte tenu de l'importance des enjeux. De plus, la loi prévoit qu'une brochure expliquant les options soumises à la consultation doit être mise à la disposition des électeurs dix jours avant le scrutin. Ce sont les comités nationaux qui fournissent le contenu du texte et le Directeur général des élections s'assure que chaque option dispose d'un espace égal dans cette brochure.

4.2.5 Bulletin de vote référendaire

La loi prévoit des dispositions particulières quant au bulletin de vote. Il s'agit d'un papier imprimé où la question posée aux électeurs est inscrite en français et en anglais. Toujours selon la Loi sur la consultation populaire, la question inscrite sur les bulletins de vote utilisés dans des bureaux de vote situés sur une réserve indienne ou dans un endroit où vit une communauté amérindienne ou inuite doit être rédigée en français, en anglais et dans la langue de la majorité autochtone du lieu.

4.3 Période post-référendaire

4.3.1 Résultats

Le directeur du scrutin procède au recensement des votes et émet une proclamation indiquant l'option qui a obtenu le plus grand nombre de votes. La proclamation et le résultat du recensement sont dès lors communiqués au Directeur général des élections qui, dans les plus brefs délais, doit publier à la Gazette officielle du Québec les résultats par circonscription. Un rapport détaillé des résultats officiels est publié subséquentment.

Par ailleurs, dans la mesure où il s'agit d'un référendum consultatif, il n'existe aucune disposition à l'égard de la majorité requise ou du taux de participation nécessaire pour que le gouvernement soit lié par les résultats.

4.3.2 Rapports de dépenses réglementées

Dans les 90 jours qui suivent le scrutin, les agents officiels doivent remettre au Directeur général des élections un rapport faisant état :

- des sommes versées au fonds du référendum;
- des dépenses réglementées faites ou autorisées.

De plus, les agents officiels sont tenus de fournir les reçus, factures et autres pièces justificatives.

Dans les 60 jours qui suivent le dépôt de ces rapports, le Directeur général des élections rend public un sommaire des rapports de dépenses réglementées.

4.3.3 Contestation

Seul le président d'un comité national peut demander un nouveau dépouillement des votes. C'est le Conseil du référendum qui peut recevoir une telle demande. Le Conseil ne peut recevoir et procéder à un nouveau dépouillement que si le nouveau dépouillement est susceptible de changer le résultat global de la consultation populaire. De plus, dans les quinze jours qui suivent le scrutin, le président du comité national peut contester devant le Conseil du référendum la validité du référendum.

4.4 Modifications à la Loi sur la consultation populaire

Depuis l'adoption de la loi en 1978, différentes modifications ont été apportées. Le projet de loi 100, sanctionné le 10 avril 1980, a modifié notamment la manière de marquer le bulletin de vote, et le projet de loi 36, sanctionné le 23 juin 1992, a changé le délai imposé entre le dépôt de la question à l'Assemblée nationale et la prise du décret, qui devient d'au moins dix-huit jours. C'était également au cours de cette période que le recensement devait se tenir. Par ailleurs, la période entre le décret et le scrutin pourra varier de 29 à 35 jours selon le jour de la prise du décret. Le projet de loi 40, adopté le 15 juin 1995, est venu modifier d'autres aspects. En effet, la période électorale pourra varier entre 33 et 39 jours et il n'est plus nécessaire de tenir un recensement puisque le Québec est maintenant doté d'une liste électorale permanente. De plus, le projet de loi 1, adopté le 18 juin 1999, oblige désormais les électeurs à s'identifier à l'aide d'une carte d'identité avant de voter. On retrouvera à l'annexe IV la liste des lois qui ont modifié la Loi sur la consultation populaire.

Notons également qu'en vertu de l'article 47 de la Loi sur la consultation populaire, le Directeur général des élections a le pouvoir d'effectuer, dans la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum, les concordances nécessaires à l'application de la Loi sur la consultation populaire.

Pratique référendaire au Québec : 1980-1995

5.1 Référendum de 1980

En 1980, la population du Québec a été appelée à se prononcer, par voie référendaire, sur son avenir. Elle a eu à choisir entre statu quo et souveraineté-association avec le reste du Canada.

5.1.1 Période pré-référendaire

À l'occasion du référendum de 1980, la question fut déposée à l'Assemblée nationale par le premier ministre René Lévesque le 20 décembre 1979. La session fut ajournée et le débat de 35 heures ne débuta qu'à la reprise de la session, soit le 4 mars 1980. La question fut débattue sur une période de dix-sept jours, soit du 4 au 20 mars. Le temps alloué aux intervenants fut réparti par le Président de l'Assemblée nationale de la façon suivante :

Parti libéral (l'Opposition officielle): (60 minutes pour le chef et 20 minutes par député)	10 h 40 min.
Union nationale: (60 minutes pour le chef et 20 minutes par député)	2 h 20 min.
Parti démocrate créditiste :	30 min.
Députés indépendants: Rodrigue Tremblay (Gouin) (20 minutes) William Shaw (Pointe-Claire) (20 minutes) Rodrigue Biron (Lotbinière) (20 minutes)	1h
Parti québécois (Parti ministériel):	20 h 30 min.
TOTAL	35 h

Notons que le débat a duré en fait 36 h 21 minutes. Effectivement les chefs de l'Union nationale et du Parti libéral du Québec ont dépassé la période qui leur était allouée et ce, avec le consentement du leader parlementaire du gouvernement.

Au cours de ce débat, quatre motions d'amendements ont été proposées par Claude Ryan, Michel Le Moignan, Rodrigue Tremblay et Rodrigue Biron. Seule celle présentée par Rodrigue Biron a été adoptée. Après quelques modifications mineures, la question adoptée en français et en anglais par l'Assemblée nationale se lisait comme suit :

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'acquérir 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?

OUI

NON

The Government of Québec has made public its proposal to negotiate a new agreement with the rest of Canada, based on the equality of nations;

this agreement would enable Québec to acquire the exclusive power to make its laws, levy its taxes and establish relations abroad - in other words, sovereignty - and at the same time, to maintain with Canada an economic association including a common currency;

no change in political status resulting from these negotiations will be effected without approval by the people through another referendum;

on these terms, do you give the Government of Québec the mandate to negotiate the proposed agreement between Québec and Canada?

YES

NO

5.1.1.1 Formation des comités provisoires/nationaux

À partir de l'adoption de la question à l'Assemblée nationale, un délai de vingt jours était consenti pour procéder à la formation des comités. La question a été adoptée le 20 mars, la période d'inscription, de sept jours, s'est donc étendue du 21 au 27 mars 1980. Ainsi 68 députés se sont inscrits en faveur de « l'option du OUI » et 38 en faveur de « l'option du NON ». Soulignons que trois sièges étaient vacants et que seul le président de l'Assemblée nationale ne s'est pas inscrit à l'une des options. L'option du OUI regroupait 67 députés péquistes et un député indépendant, soit Rodrigue Biron. Quant à l'option du NON, elle regroupait 30 députés libéraux, cinq députés de l'Union nationale, un député du Parti démocrate créditiste et les deux autres députés indépendants.

Le 31 mars 1980, le Directeur général des élections convoquait chacun des comités provisoires afin d'effectuer la nomination d'un président et l'adoption de règlements.

Nom du comité national	Nom du président
Le Regroupement national pour le OUI*	René Lévesque
Les Québécois pour le NON/ Committee for Quebecers voting NO	Claude Ryan

* Le nom du comité national du OUI n'a pas été traduit en anglais

5.1.1.2 Conseil du référendum

Le Conseil du référendum est le tribunal compétent qui peut être saisi des questions de fond relatives à la tenue d'un référendum. Dans le cadre du référendum 1980, le Conseil du référendum fut constitué le 4 mars. Le juge en chef de la Cour provinciale, l'honorable Alan B. Gold en assurait la présidence et il était assisté des juges en chef associé et adjoint, soit les juges Georges Chassé et Gaston Rondeau.

Plusieurs décisions ont été rendues à la suite de requêtes déposées devant le Conseil. La teneur des causes entendues avait trait, notamment, à la validité de certains articles de la Loi sur la consultation populaire au regard de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec.

5.1.2 Période référendaire

La campagne référendaire a débuté le 15 avril 1980, jour de la prise du décret, pour prendre fin le 20 mai 1980, jour du scrutin. La campagne référendaire a eu une durée de 35 jours.

5.1.2.1 Listes électorales

Notons que lors du référendum de 1980, aucun recensement n'a eu lieu compte tenu qu'il y avait eu un recensement annuel avec révision à l'automne 1979. Les listes furent donc imprimées le 16 avril et on procéda tout simplement à une seconde révision.

5.1.2.2 Financement et dépenses des comités nationaux

Fonds du référendum

Le 20 mars 1980, l'Assemblée nationale a accordé aux comités nationaux une subvention de 0,25 \$ par électeur, conformément aux prescriptions de la loi.

Le nombre d'électeurs étant de 4 244 514, l'État a ainsi versé une subvention de 1 061 128,50 \$ à chacun des comités.

Un parti politique pouvait transférer des sommes ou prêter des fonds à un comité national pourvu que le total des sommes ne dépasse pas 0,25 \$ par électeur. Un électeur avait la possibilité de contribuer jusqu'à un maximum, fixé dans la loi à 3 000 \$, réparti ou non à l'ensemble des comités nationaux.

Dépenses réglementées

Selon la loi, le montant des dépenses réglementées par comité était limité à 0,50 \$ par électeur. Le nombre d'électeurs inscrits après la révision s'élevait à 4 244 514. Par conséquent, le montant maximum de dépenses d'un comité a été estimé à 2 122 257 \$.

5.1.2.3 Information

Le Directeur général des élections a mené une vaste campagne publicitaire pour informer les Québécois des modalités de la consultation populaire. À cet effet, tous les quotidiens du Québec, 110 hebdomadaires, 58 stations de radio et toutes les stations de télévision ont été utilisés. Différentes affiches et dépliants ont été produits. La brochure « Le déroulement d'un référendum au Québec » a été conçue pour permettre à tous les électeurs de se familiariser avec les principales dispositions de la Loi sur la consultation populaire.

Parmi les publications produites on retrouvait :

- Référendum : Recueil de la législation
- Référendum : Recueil de la législation - modifications
- Extraits de la législation - réviseurs, scrutateurs et greffiers
- Brochure OUI/NON
- Brochure : Le déroulement d'un référendum au Québec
- Dépliant multilingue (douze langues)
- Dépliant pour les autochtones (neuf langues)

5.1.2.4 Bulletin de vote référendaire

La loi prévoyait des dispositions particulières quant au bulletin de vote où la question référendaire apparaissait en français et en anglais. De plus, 53 communautés autochtones ont disposé d'un bulletin de vote trilingue (français, anglais et une langue autochtone). La question référendaire a donc été traduite dans les neuf langues suivantes : l'algonquin, l'attikamek, le cri, l'inuktitut, le micmac, le mohawk, le montagnais (deux dialectes) et le naskapi.

De nouvelles dispositions électorales ont été mises en application par la Loi modifiant la Loi sur la consultation populaire. Ainsi, afin de réduire le nombre de bulletins rejetés, les électeurs ont pu, pour la première fois, marquer le bulletin de vote de différentes façons : une croix, un (x), une coche ou un trait. Par ailleurs, les modalités du vote par anticipation ont été élargies notamment pour les officiers d'élection, les personnes handicapées ainsi que les personnes qui avaient des motifs de croire qu'elles seraient absentes ou dans l'incapacité de voter le jour du scrutin. Notons que la Loi sur la consultation populaire a été la première législation électorale du Québec à prévoir des dispositions pour faciliter l'exercice du droit de vote aux personnes handicapées.

5.1.3 Période post-référendaire

5.1.3.1 Résultats

Les résultats du référendum du 20 mai 1980 sont :

Option du NON	2 187 991	59,56 %
Option du OUI	1 485 851	40,44 %
Total des bulletins valides	3 673 842	98,26 %
Total des bulletins rejetés	65 012	1,74 %
Total du vote exercé	3 738 854	85,61 %
Total des électeurs inscrits	4 367 584	—
<hr/>		
Majorité en faveur de l'option du NON	702 140	19,11 %

Le taux de participation a été de 85,61 %.

Les résultats détaillés du scrutin ont été publiés le 11 juin 1980 dans le Rapport des résultats officiels du scrutin. Les résultats par circonscription ont été publiés dans la Gazette officielle le 28 juin 1980.

5.1.3.2 Rapports de dépenses réglementées

Le rapport financier référendaire du Regroupement national pour le OUI et celui des Québécois pour le NON ont été publiés au mois d'août 1980.

Chaque comité disposait d'un fonds pour défrayer les dépenses réglementées. Le fonds du référendum du comité « Les Québécois pour le NON/ Committee for Quebecers voting NO » était de 2 060 455,11 \$ qui se divisait comme suit :

- subvention de l'État : 1 061 128,50 \$
- sommes reçues de partis politiques : 987 754,04 \$
- contributions des électeurs : 11 572,60 \$

Alors que le total de ses dépenses engagées et acquittées se chiffrait à 2 060 455 \$.

Le comité « Le Regroupement national pour le OUI » a disposé d'un fonds de 2 049 246,55 \$ qui se répartissait de la manière suivante :

- subvention de l'État : 1 061 128,50 \$
- sommes reçues de partis politiques : 683 000,00 \$
- contributions des électeurs 305 118,05 \$

Alors que le total de ses dépenses engagées et acquittées s'élevait à 2 047 834 \$.

5.1.3.3 Poursuites et plaintes

Au moment du référendum de 1980, le Directeur général des élections n'avait pas le pouvoir d'enquêter sur l'application de la Loi électorale, et par ricochet sur l'application de la Loi sur la consultation populaire, ni d'entreprendre des poursuites consécutives aux infractions commises en vertu de ces législations. Le Directeur général des élections sera doté de ces moyens en juillet et août 1980, à la faveur d'une modification législative.

Toutefois, le financement et le contrôle des dépenses des partis politiques, et lors de référendum des comités nationaux, relevaient du Directeur général du financement des partis politiques. Ce dernier était investi de pouvoirs d'enquête sur la légalité des contributions et des déboursés. Ainsi, des plaintes relatives à des irrégularités en matière de financement et de dépenses réglementées ont été portées devant les tribunaux. Celles-ci avaient trait, entre autres, à l'affichage de panneaux publicitaires et à des dépenses non autorisées par l'agent officiel d'un comité national.

5.2 Référendum de 1992

À la suite des événements qui ont ponctué notre histoire constitutionnelle depuis 1982, c'est-à-dire le rapatriement de la Constitution en 1982, la non-ratification par le Québec, l'échec de l'Accord du lac Meech et la commission Bélanger-Campeau, l'Assemblée nationale adoptait le 20 juin 1991 le projet de loi 150 « Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec ». Dès lors, par cette loi, le gouvernement du Québec s'engage à tenir un référendum sur la souveraineté du Québec entre le 8 et le 22 juin 1992 ou entre le 12 et le 26 octobre 1992. L'article 1 de cette loi stipule que le résultat du référendum aura pour effet, s'il est favorable à la souveraineté, de proposer que le Québec acquière le statut d'État souverain un an, jour pour jour, à compter de la date de sa tenue.

Le gouvernement du Québec, sur recommandation du Premier ministre, prenait le décret concernant la tenue d'un référendum au Québec le 27 septembre 1992. Le Directeur général des élections devait ainsi tenir un référendum le lundi 26 octobre 1992 dans chacune des 125 circonscriptions électorales du Québec. Au lieu de tenir le référendum sur la souveraineté, le gouvernement décida plutôt de tenir le référendum sur le renouvellement de la Constitution canadienne en vertu de l'Accord de Charlottetown. Par conséquent, le Québec tenait le référendum sur le renouvellement de la Constitution canadienne à partir de sa propre législation et simultanément avec le référendum fédéral portant sur la même question.

5.2.1 Période pré-référendaire

La question a été déposée à l'Assemblée nationale par le premier ministre Robert Bourassa le 9 septembre 1992. Le débat de 35 heures inscrit dans la Loi sur la consultation populaire se poursuit jusqu'au 16 septembre 1992. Au terme du débat, les versions française et anglaise de la question faisant l'objet de la consultation populaire ont été adoptées par l'Assemblée nationale :

Acceptez-vous que la Constitution du Canada soit renouvelée sur la base de l'entente conclue le 28 août 1992?

OUI
NON

Do you agree that the Constitution of Canada should be renewed on the basis of the agreement reached on August 28, 1992?

YES
NO

La période pré-référendaire dura dix-huit jours et les députés ont eu cinq jours pour s'inscrire auprès de l'un des comités provisoires prévus par la Loi sur la consultation populaire.

5.2.1.1 Formation des comités nationaux

Un délai de dix-huit jours s'est écoulé entre le dépôt de la question et la prise du décret. Le jour de l'adoption de la question référendaire, soit le 16 septembre 1992, le Secrétaire général de l'Assemblée nationale avisait, en plus du Directeur général des élections, les membres de l'Assemblée nationale qu'ils pouvaient dans les cinq jours suivant celui de l'adoption de la question, s'inscrire auprès du Directeur général des élections en faveur de l'une des options soumises à la consultation populaire.

À la fin de la période prévue pour l'inscription, 90 membres de l'Assemblée nationale se sont inscrits en faveur de l'option du OUI, et 33 membres en faveur de l'option du NON. Le président de l'Assemblée nationale ne s'inscrivait à aucun des comités tout comme un député libéral. Sous l'option du OUI on retrouvait 87 députés libéraux et trois députés du Parti égalité. Pour sa part, l'option du NON regroupait 32 députés péquistes et un député indépendant.

Le Directeur général des élections a convoqué les membres de l'Assemblée nationale inscrits au Comité provisoire en faveur de l'option du OUI pour une réunion le 23 septembre 1992, et ceux inscrits au Comité provisoire en faveur de l'option du NON pour une réunion le 24 septembre 1992. C'est au cours de ces rencontres que les résolutions adoptant les règlements devant régir le comité national et nommant le président ont été attestées par la signature d'une majorité des membres de chacun des comités provisoires.

Nom du comité national	Nom du président
Le Comité Québécois pour le OUI / The Québec YES Committee	Robert Bourassa
Le Comité du NON / The NO Committee	Jacques Parizeau

5.2.1.2 Conseil du référendum

Le Conseil du référendum est un tribunal institué par la Loi sur la consultation populaire. Le 23 mars 1992, le juge en chef Albert Gobeil a désigné les juges pour former le Conseil du référendum. La présidence a été assumée par l'honorable Albert Gobeil, juge en chef, assisté de Louis Vaillancourt, juge en chef associé de la division régionale de Montréal, et de Yvon Mercier, juge en chef associé de la division régionale de Québec.

Le Conseil du référendum est le tribunal compétent devant lequel pouvait être prise toute procédure judiciaire concernant le référendum. Par conséquent, c'est ce tribunal qui devait être saisi des questions de fond relatives à la tenue d'un référendum, comme celles portant sur la validité d'une disposition de la loi, sur l'interprétation qu'il faut en donner ou sur son application au déroulement du processus référendaire.

Toutefois, aucune requête, ni aucune demande de nouveau dépouillement des votes n'ont été présentées devant le Conseil du référendum.

5.2.2 Période référendaire

La campagne référendaire a commencé le jour de la prise du décret, soit dimanche le 27 septembre 1992, et elle a pris fin le jour du scrutin, lundi le 26 octobre 1992. La campagne référendaire a eu une durée de 29 jours.

5.2.2.1 Listes électorales

Le recensement porte-à-porte s'est déroulé du 21 au 24 septembre 1992.

5.2.2.2 Financement et dépenses des comités nationaux

Fonds du référendum

Après l'adoption de la question référendaire, le 16 septembre 1992, l'Assemblée nationale établissait le montant de la subvention de l'État pour chacun des comités nationaux à 0,50 \$ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions.

Le nombre d'électeurs a été de 4 680 136. L'État a ainsi versé une subvention de 2 340 068 \$ à chacun des comités. Toutefois le montant de la subvention a été porté à 2 436 483 \$ le 15 décembre 1992 à la suite du réajustement du nombre total d'électeurs inscrits qui s'élevait, après la révision, à 4 872 965.

Les partis politiques pouvaient transférer ou prêter des sommes à un comité national pourvu que l'ensemble de ces sommes ne dépassent pas 0,50 \$ par électeur. Et un électeur pouvait contribuer à un ou plus d'un comité national jusqu'à un montant maximal fixé dans la loi à 3 000 \$ par comité.

Dépenses réglementées

Selon la loi, le montant des dépenses réglementées par comité était limité à 1,00 \$ par électeur. Le nombre d'électeurs inscrits après la révision s'élevait à 4 872 965. Par conséquent, le montant maximum de dépenses d'un comité a été établi à 4 872 965 \$.

5.2.2.3 Information

Pour informer la population du Québec sur les modalités de la consultation populaire, le Directeur général des élections a réalisé une campagne publicitaire à la grandeur du Québec en utilisant tous les moyens de communication disponibles, c'est-à-dire la presse écrite, radiophonique et télévisuelle. Plusieurs publications référendaires, des affiches et des dépliants ont été produits. Parmi ceux-ci on retrouve :

- Loi sur la consultation populaire. Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum. Version spéciale des règlements électoraux pour la tenue d'un référendum;
- Manuel de l'électeur;
- Manuel de l'électeur, version en caractères agrandis; version en braille;
- Brochure multilingue : Référendum 1992 (quinze langues);
- Brochure dix langues : Référendum 1992 (français, anglais et huit langues autochtones);
- Brochure OUI-NON;
- Affiche dix langues, un bulletin de vote; en français, en anglais et en huit langues autochtones.

5.2.2.4 Bulletin de vote référendaire

La Loi sur la consultation populaire stipule que le bulletin de vote est un papier imprimé sur lequel est inscrite la question posée aux électeurs, en français et en anglais. Il contient aussi un espace spécialement et exclusivement réservé à la marque par laquelle l'électeur exprime son choix.

De plus, sur une réserve indienne ou dans un endroit où vit une communauté amérindienne ou inuite, la question inscrite sur le bulletin de vote doit être rédigée en français, en anglais et dans la langue de la majorité autochtone du lieu. Le bulletin de vote référendaire a été traduit en huit langues autochtones soit : l'algonquin, l'attikamek, le cri, l'inuktitut, le micmac, le mohawk, le montagnais et le naskapi.

5.2.3 Période post-référendaire

5.2.3.1 Résultats

Après le recensement des votes réalisé par les directeurs du scrutin dans les 125 circonscriptions électorales, les résultats pour l'ensemble du Québec ont donné :

Option du NON	2 236 114	56,68 %
Option du OUI	1 709 075	43,32 %
Total des bulletins valides	3 945 189	97,82 %
Total des bulletins rejetés	87 832	2,18 %
Total du vote exercé	4 033 02	82,76 %
Total des électeurs inscrits	4 872 965	-

Majorité en faveur

de l'option du NON	527 039	13,36 %
--------------------	---------	---------

Le taux de participation a été de 82,76 %, une diminution de 2,85 % par rapport au taux de participation du référendum du 20 mai 1980.

Les résultats pour chaque circonscription électorale ont été publiés dans la Gazette officielle du 28 novembre 1992. Le rapport des résultats officiels du scrutin a été déposé à l'Assemblée nationale le 16 décembre 1992.

5.2.3.2 Rapports de dépenses réglementées

Conformément aux dispositions de l'article 435 de la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum, le Directeur général des élections doit rendre public un rapport contenant les sommaires des rapports de dépenses réglementées des agents officiels des deux comités nationaux de même que les sommaires des rapports de leurs agents locaux.

En vertu de la Loi sur la consultation populaire, toutes les dépenses réglementées devaient être comptabilisées depuis le 27 septembre 1992, jour du décret ordonnant la tenue du référendum, jusqu'au jour du scrutin. Les rapports ont été produits avant la date limite du 25 janvier 1993 et le Directeur général des élections les a rendus publics le 22 mars 1993.

Chaque comité disposait d'un fonds pour défrayer les dépenses réglementées. Le fonds du référendum du Comité du NON était de 4 448 694 \$ qui se répartissait de la manière suivante :

- subvention de l'État 2 436 483 \$
- sommes reçues de partis politiques 1 827 700 \$
- contributions des électeurs 184 511 \$

Le total de ses dépenses engagées et acquittées se chiffrait à 4 380 004 \$.

Le Comité québécois pour le OUI disposait d'un fonds du référendum de 4 300 282 \$ réparti comme suit :

- subvention de l'État 2 436 483 \$
- sommes reçues de partis politiques 1 796 839 \$
- contributions des électeurs 66 960 \$

Le total de ses dépenses engagées et acquittées s'élevait à 3 966 733 \$.

5.2.3.3 Poursuites et plaintes

Le Directeur général des élections peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne, faire enquête sur l'application de la Loi sur la consultation populaire. Il est investi des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête. Le Directeur général des élections décide d'intenter une poursuite lorsque les faits reprochés constituent une infraction claire à la loi, que la qualité de la preuve laisse présager du succès de la poursuite et que la cause revêt un caractère d'exemplarité.

Quelque 150 dossiers ont été ouverts suite à des plaintes concernant les activités reliées à la tenue du scrutin référendaire, et 106 dossiers ont été ouverts suite à des plaintes alléguant des irrégularités en matière de financement et de dépenses réglementées.

M. Robert Libman, qui était président du Parti égalité et membre de l'Assemblée nationale a présenté, en 1992, une requête en jugement déclaratoire à la Cour supérieure en prévision du référendum sur les accords de Charlottetown. Cette requête, présentée conjointement avec le Parti égalité, visait à faire déclarer inopérants et invalides certains articles de la Loi sur la consultation populaire et de l'appendice 2 de la même loi. Ces dispositions prévoient la création et le fonctionnement des comités nationaux et le plafonnement des contributions et des dépenses référendaires. Dans leur requête, M. Libman et le Parti égalité prétendaient que les dispositions contestées violaient la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion pacifique et le droit à

l'égalité protégés par la Charte canadienne et par la Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., ch. C-12. M. Libman et le Parti égalité demandaient également au tribunal de première instance de reconnaître leur droit de faire une campagne référendaire sans restriction et de recevoir une portion équitable des fonds publics disponibles pour la tenue d'une telle campagne.

La Cour supérieure a rejeté cette requête. Elle a conclu que les dispositions contestées portaient atteinte à la liberté d'expression mais qu'il avait été démontré que cette atteinte respectait le test de l'article premier de la Charte canadienne. M. Libman a porté en appel le jugement de première instance. En outre, il n'attaquait plus que la validité constitutionnelle des articles visant la définition des dépenses réglementées et les modalités d'application de ces normes par les agents officiels des comités nationaux. Il a restreint sa contestation à l'atteinte à la liberté d'expression et à la liberté d'association. En août 1995, la majorité de la Cour d'appel a rejeté l'appel en confirmant la conclusion du juge de première instance selon laquelle les dispositions en litige portaient atteinte à la liberté d'expression mais que l'atteinte était justifiée selon l'article premier de la Charte canadienne.

La Cour suprême du Canada a accepté d'entendre le pourvoi et rendu son jugement en octobre 1997. Elle a déclaré que les dispositions visées constituaient une atteinte injustifiée aux libertés d'expression et d'association et déclaré inopérants les articles en cause.

5.3 Référendum de 1995

À la suite de sa victoire électorale lors de l'élection générale du 12 septembre 1994, le Parti québécois promet la tenue d'un référendum sur l'avenir constitutionnel du Québec au cours de la première année de son mandat.

Le 1^{er} octobre 1995, le gouvernement du Québec adoptait le décret ordonnant au Directeur général des élections de tenir un référendum au Québec le 30 octobre 1995. Ce référendum a été tenu selon la Loi sur la consultation populaire.

Au moment où débutait la période référendaire, une vingtaine de chefs amérindiens du Québec signaient, le 4 octobre 1995, une déclaration disant : « Nous respectons le droit des Québécois de tenir une consultation référendaire sur leur avenir mais nous déclarons que nos peuples et nos territoires ne seront pas liés ni autrement affectés par le résultat de ce référendum ». Les chefs des nations crie, inuite ainsi que montagnaise décidèrent de tenir chacun un référendum afin de savoir si leur population souhaitait continuer à faire partie du Canada advenant une victoire de l'option du OUI au référendum du 30 octobre 1995 au Québec.

Ainsi, le 24 octobre 1995, les Cris de la Baie James ont massivement voté non à la question posée : « Consentez-vous en tant que peuple que le gouvernement du Québec sépare les Cris de la Baie James et le territoire traditionnel cri du Canada dans l'éventualité d'un oui au référendum du Québec? ». Puis, le 26 octobre ce sont les Inuits qui exprimèrent leur non à la question : « Êtes-vous d'accord pour que le Québec devienne souverain? ». Finalement, les Montagnais, également le 26 octobre, à la question : « Êtes-vous d'accord que le peuple innu et son territoire traditionnel soient associés à un éventuel état québécois indépendant? » ont répondu majoritairement non.

Notons que les autochtones ont aussi participé au référendum du 30 octobre 1995 au Québec.

5.3.1 Période pré-référendaire

Le dépôt de la question référendaire le 11 septembre 1995 à l'Assemblée nationale, a été suivi d'un débat de 35 heures échelonnées sur dix jours. Ainsi, le 20 septembre 1995 les versions française et anglaise du texte de la question ont été adoptées.

Le texte de la question référendaire se lisait comme suit :

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?

OUI
NON

Do you agree that Québec should become sovereign, after having made a formal offer to Canada for a new Economic and Political Partnership, within the scope of the Bill respecting the future of Québec and of the agreement signed on June 12, 1995?

YES
NO

La période pré-référendaire s'étendit du 11 au 30 septembre 1995, soit vingt jours. C'est durant cette période que les députés ont pu s'inscrire à l'un ou l'autre des comités provisoires formés à l'occasion de cette consultation populaire.

5.3.1.1 Formation des comités provisoires/nationaux

Entre le dépôt de la question et la prise du décret, vingt jours se sont écoulés. Le jour de l'adoption de la question, le 20 septembre 1995, le Secrétaire général de l'Assemblée nationale donnait avis au Directeur général des élections de ce fait et il informait les membres de l'Assemblée nationale que la période d'inscription, d'une durée de cinq jours, à un des comités provisoires commençait le jour suivant le jour de l'adoption du texte de la question. L'inscription se faisait, tel que le décrit la loi, auprès du Directeur général des élections.

Au terme de la période d'inscription prévue, 77 membres de l'Assemblée nationale se sont inscrits en faveur de l'option du OUI et 47 autres se sont inscrits en faveur de l'option du NON. Le Président de l'Assemblée nationale ne s'est inscrit à aucun des comités. Ainsi, l'option du OUI regroupait les 75 députés péquistes, le député de l'Action démocratique du Québec et le député indépendant. L'option du NON rassemblait les 47 députés libéraux.

Tel que le prévoit la loi, les membres de l'Assemblée nationale inscrits au comité provisoire en faveur de l'option du NON ont été convoqués par le Directeur général des élections à une réunion le 24 septembre 1995 à Montréal, et ceux inscrits au comité provisoire en faveur de l'option du OUI le 27 septembre à Québec.

Les résolutions adoptant les règlements pour la régie du comité national et nommant le président, attestées par la signature d'une majorité des membres de chacun des comités provisoires, ont été adoptées au cours de ces rencontres.

Nom du comité national	Nom du président
Le Comité national du OUI / The YES National Committee	Jacques Parizeau
Le Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON / Committee of Quebecers for the NO	Daniel Johnson

5.3.1.2 Conseil du référendum

Le juge en chef de la Cour du Québec adressait le 6 septembre 1995 une lettre au président de l'Assemblée nationale et au Directeur général des élections relative à la désignation des juges de la Cour du Québec pour la composition du Conseil du référendum. Le Conseil du référendum a été formé du juge en chef Louis-Charles Fournier, président du Conseil, du juge en chef associé Rémi Bouchard et du juge Paul Mailloux.

Dans le cadre du référendum du 30 octobre 1995, le Conseil du référendum a été saisi de six requêtes.

- 1° La première procédure, une requête pour remèdes, a été présentée par deux personnes à l'encontre du Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON et de Daniel Johnson à titre de président de ce comité, et dans laquelle le Directeur général des élections était mis en cause. Le but recherché par les requérants était de faire reconnaître le Comité Spécial pour l'Unité Canadienne, qu'ils représentaient, comme groupe affilié au Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON et de lui accorder à ce titre un financement raisonnable.

La décision du tribunal, rendue le 19 octobre 1995, ordonnait l'affiliation du Comité Spécial pour l'Unité Canadienne au Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON et ordonnait à ce dernier d'accorder un financement approprié au Comité Spécial pour l'Unité Canadienne pour lui permettre de faire valoir son point de vue dans le cadre de la campagne référendaire. Le tribunal ne précisait par ailleurs aucun montant qui aurait pu être considéré comme un financement raisonnable. La décision du Conseil du référendum mettait Daniel Johnson à titre de président du Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON hors de cause dans cette affaire.

- 2° À la suite de cette décision, des négociations entre les parties sur le montant de financement à allouer ont été menées, sans conduire à une entente. En conséquence, le Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON déposait devant le Conseil du référendum une requête pour jugement déclaratoire demandant au tribunal de déclarer qu'un montant de 2 500 \$ constituait un financement approprié pour permettre la participation du Comité Spécial pour l'Unité Canadienne à la campagne référendaire. Le jugement rendu le 24 octobre 1995 par le Conseil du référendum suite à cette deuxième requête confirmait que le montant de 2 500 \$ constituait un financement approprié.

Ce jugement du Conseil du référendum a toutefois fait l'objet d'une requête en évocation devant la Cour supérieure. Dans son jugement, la Cour supérieure a donné raison au Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON. La cause a été portée en appel devant la Cour d'appel. Aucun jugement n'avait été rendu à la date de la rédaction du présent document.

- 3° Le Conseil du référendum a été saisi d'une troisième procédure judiciaire le 28 octobre 1995. Il s'agissait d'une requête pour révision de la liste électorale présentée par cinq électeurs de la circonscription électorale de Westmount-Saint-Louis, dont l'inscription sur la liste électorale avait été refusée par la commission de révision spéciale. Cette requête visait à ordonner au Directeur général des élections d'inscrire les électeurs concernés sur la liste électorale de façon à ce qu'ils puissent voter au référendum. Dans son jugement rendu le 28 octobre 1995, le Conseil du référendum déclare irrecevable la requête qui lui a été présentée parce que mal fondée en droit. En effet, puisque la loi ne prévoit aucun appel d'une décision d'une commission de révision, la seule procédure judiciaire applicable est de la nature d'une évocation ou d'un mandamus. Or, déclare le tribunal, il aurait fallu que la commission de révision soit directement impliquée dans la procédure, ce qui n'était pas le cas. Le Conseil du référendum conclut donc que les requérants n'ont pas poursuivi la bonne personne puisque le Directeur général des élections ne peut se substituer à une commission de révision.
- 4° À la suite de cette décision, les électeurs qui avaient pris la procédure précédente ont déposé une nouvelle requête, cette fois-ci en annulation d'une décision d'une commission de révision spéciale. Les membres de la commission de révision spéciale concernée et le Directeur général des élections sont visés directement par la procédure. La requête, déposée le 30 octobre 1995, devait être entendue par le Conseil du référendum le 13 décembre 1995. Elle a été reportée à deux reprises. Le Conseil a commencé à entendre la requête le 2 avril 1996. Dans sa décision, rendue le 11 décembre 1996, le Conseil du référendum a accueilli une requête en irrecevabilité du Directeur général des élections et a rejeté la requête des demandeurs. Ces derniers ont demandé à la Cour supérieure d'annuler la décision du Conseil du référendum, ce qu'a refusé la Cour en rejetant leur requête en révision judiciaire.
- 5° Le Conseil du référendum a été saisi d'une cinquième procédure judiciaire le 21 décembre 1995. Il s'agit d'une requête pour remèdes présentée par Jocelyne Dupuis, en sa qualité de chef du Parti de la démocratie socialiste, à l'encontre du Comité national du OUI et

de Jacques Parizeau en sa qualité de président de ce comité et de chef du Parti québécois. Le Directeur général des élections est également mis en cause dans cette requête.

Le but recherché dans cette requête est de faire reconnaître le Parti de la démocratie socialiste comme ayant été un groupe affilié au Comité national du OUI, et ce malgré le refus de ce comité de le reconnaître comme tel et d'octroyer le financement dû à la requérante en tant que groupe affilié. La requête a été entendue le 28 août 1996. Dans son jugement, rendu le 27 novembre 1996, le Conseil du référendum rejetait la requête.

- ⁶⁰ Le 18 juillet 1996, le journal *The Gazette* demandait au Conseil du référendum d'ordonner au Directeur général des élections de rendre accessibles tous les bulletins de vote rejetés lors du référendum du 30 octobre 1995. Cette cause a été entendue devant le Conseil du référendum le 30 août 1996. Le Conseil du référendum et par la suite la Cour supérieure ont rejeté la demande du quotidien montréalais qui a inscrit la cause devant la Cour d'appel. Aucune date d'audition devant cette Cour n'avait été fixée au moment de la rédaction du présent document.

5.3.2 Période référendaire

La période référendaire a débuté le 1^{er} octobre 1995 pour se terminer le 30 octobre 1995, pour une durée de 29 jours.

5.3.2.1 Listes électorales

Le recensement porte-à-porte a eu lieu du 5 au 10 septembre 1995.

5.3.2.2 Financement et dépenses des comités nationaux

Fonds du référendum

L'Assemblée nationale a fixé le montant de la subvention de l'État pour chacun des comités nationaux à 0,50 \$ par électeur dans l'ensemble des circonscriptions. Le nombre d'électeurs a été établi en additionnant les électeurs inscrits sur les listes électorales ayant servi au scrutin à ceux inscrits sur la liste des électeurs hors du Québec au 9 octobre 1995, date limite d'inscription pour ces derniers. Le total des inscrits s'élevait à 5 086 980 électeurs. L'État a ainsi versé une subvention de 2 543 490 \$ à chacun des comités nationaux.

Dépenses réglementées

Les comités nationaux pouvaient dépenser un maximum de 5 086 980 \$ chacun. Ce montant représente 1,00 \$ par électeur.

5.3.2.3 Information

Le Directeur général des élections, ayant le devoir de bien informer les électeurs, a organisé une vaste campagne publicitaire en ayant recours aux moyens de communications disponibles. De nombreux documents ont été produits tels que :

- Loi sur la consultation populaire. Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum. Version spéciale des règlements électoraux pour la tenue d'un référendum.
- Manuel de l'électeur
- Manuel de l'électeur, version en caractères agrandis
- Manuel de l'électeur, version en braille
- Brochure multilingue. Référendum 1995 (dix-neuf langues)
- Brochure neuf langues. Référendum 1995 (français, anglais et sept langues autochtones)
- Brochure OUI-NON
- Avis aux électrices et aux électeurs
- Étudiants qui avez quitté temporairement votre domicile. Vous pouvez choisir l'endroit où vous voterez
- Inscrivez-vous et votez sans vous déplacer
- Voici ce que vous devez faire pour que votre vote compte
- Neuf langues, un bulletin de vote
- Le vote par correspondance pour les Québécois hors du Québec
- Ce que vous devez savoir sur l'accès au processus électoral
- Financement et dépenses des comités nationaux
- Vous êtes un électeur autochtone?
- Duplessis : Mesures spéciales pour le référendum 1995
- Ungava : Mesures spéciales pour le référendum 1995
- Guide de l'agent officiel, de l'adjoint et de l'agent local à l'occasion d'un référendum. Financement des comités nationaux et contrôle des dépenses réglementées.

5.3.2.4 Bulletin de vote référendaire

Selon la loi, le bulletin de vote est un papier imprimé sur lequel figure en français et en anglais le texte de la question posée aux électeurs. Un espace réservé à la marque exprimant le choix de l'électeur est aussi prévu.

Le caractère référendaire du scrutin permet de traduire le texte de la question dans la langue de la majorité autochtone du lieu sur une réserve ou dans un endroit où vit une communauté amérindienne ou inuite.

Dans le cadre du référendum du 30 octobre 1995, le bulletin de vote a été traduit en sept langues autochtones soit : l'algonquin, l'attikamek, le cri, l'inuktitut, le micmac, le montagnais et le naskapi.

5.3.3 Période post-référendaire

5.3.3.1 Résultats

Le recensement des votes s'est effectué dès 9 h le lendemain du scrutin au bureau du directeur du scrutin de chacune des 125 circonscriptions électorales. Voici les résultats pour l'ensemble du Québec :

Option du OUI	2 308 360	49,42 %
Option du NON	2 362 648	50,58 %
Total des bulletins valides	4 671 008	98,18 %
Total des bulletins rejetés	86 501	1,82 %
Total vote exercé	4 757 509	93,52 %
Total des électeurs inscrits	5 087 009	—
<hr/>		
Majorité en faveur du NON	54 288	1,16 %

La participation a atteint 93,5 %, soit une augmentation de 10,8 % par rapport au taux de participation constaté lors du référendum du 26 octobre 1992.

Pour chacune des circonscriptions électorales, les résultats ont paru dans la Gazette officielle du 25 novembre 1995. Par ailleurs, le rapport des résultats officiels du scrutin a été déposé à l'Assemblée nationale le 11 décembre 1995.

5.3.3.2 Rapports de dépenses réglementées

Rappelons que selon la Loi sur la consultation populaire, toutes les dépenses réglementées devaient être comptabilisées depuis le jour du décret, le 1er octobre 1995, jusqu'au jour du scrutin, le 30 octobre 1995. Le Directeur général des élections a fait rapport publiquement de ces dépenses le 20 mars 1996.

Le fonds du référendum pour le Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON était constitué des sommes suivantes :

• subvention de l'État :	2 543 490 \$
• sommes reçues de partis politiques :	2 590 000 \$
• contributions des électeurs :	53 190 \$
TOTAL :	5 186 680 \$

Le total de ses dépenses engagées et acquittées s'élevait à 4 709 693 \$.

Quant au fonds du référendum du Comité national du OUI il était constitué de :

• subvention de l'État :	2 543 490 \$
• sommes reçues de partis politiques :	2 650 108 \$
• contributions des électeurs :	30 776 \$
TOTAL :	5 224 377 \$

Le total de ses dépenses engagées et acquittées s'élevait à 4 835 576 \$.

5.3.3.3 Poursuites et plaintes

Le référendum du 30 octobre 1995 a donné lieu à un nombre élevé de plaintes relatives à l'application de la Loi sur la consultation populaire et au déroulement du processus référendaire. Au total, plus de 400 dossiers ont été ouverts pour les périodes référendaire et pré-référendaire. Deux événements ont particulièrement retenu l'attention : le taux anormalement élevé de bulletins rejetés dans certaines circonscriptions et la « Marche pour l'unité ».

Une plainte a été logée auprès du Directeur général des élections par le Comité des Québécoises et des Québécois pour le NON au sujet du taux de rejet de bulletins dans les circonscriptions de Chomedey, de Marguerite-Bourgeoys et, dans une moindre mesure, dans celles de Laurier-Dorion et de Notre-Dame-de-Grâce qui, comparativement au taux de rejet des bulletins de vote des autres circonscriptions électorales, était anormalement élevé. À la suite de l'enquête menée *, le Directeur général des élections a poursuivi 29 scrutateurs parce qu'ils auraient agi de manière frauduleuse à l'encontre de la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum et deux délégués officiels parce qu'ils auraient aidé ou incité les scrutateurs à agir de la sorte.

Afin d'éviter d'engorger inutilement les tribunaux, les parties ont convenu de procéder dans deux causes types. Un premier jugement de la Cour du Québec a acquitté les deux défendeurs. Le Directeur général des élections a alors porté ce jugement en appel devant la Cour supérieure. Cette dernière, dans un jugement rendu le 16 avril 1998, est venue confirmer le jugement de première instance. Le 8 juillet 1998, le Directeur général des élections a obtenu la permission d'en appeler de ce jugement devant la Cour d'appel. L'audition devant cette Cour a eu lieu le 31 mai 1999.

* Le Directeur général des élections a publié le 13 mai 1996, un rapport sur l'enquête qu'il a menée sur cette plainte. Ce rapport s'intitule : Bulletins rejetés - Marche pour l'unité. Rapport du Directeur général des élections. Référendum du 30 octobre 1995.

Le 17 décembre 1999, la Cour d'appel confirmait les décisions de la Cour supérieure et de la Cour du Québec dans cette affaire, acceptant les explications des scrutateurs ou, du moins, leur accordant le bénéfice du doute. Estimant que six juges s'étaient prononcés en faveur de l'acquittement des scrutateurs puisque la preuve nécessaire d'une intention frauduleuse n'avait pas été faite et se basant sur un avis juridique très étoffé, la directrice générale des élections du Québec décidait de ne pas porter la cause devant la Cour suprême. Pour la même raison, elle retirait les chefs d'accusation portés contre les 27 autres scrutateurs pour le rejet abusif de bulletins de vote ainsi que ceux portés contre les responsables de la formation partisane de la majorité des scrutateurs inculpés.

Le 27 octobre 1995, un rassemblement en faveur de l'option du NON avait lieu à Montréal. Plusieurs dizaines de milliers de personnes ont participé à cette manifestation, mieux connue sous le nom de « Marche pour l'unité ». Plusieurs participants provenaient de l'extérieur du Québec et ils avaient été transportés, pour la plupart, aux frais de tierces personnes résidant dans d'autres provinces. Le Comité national du OUI a dénoncé cette activité en déposant une plainte auprès du Directeur général des élections. À la suite de l'enquête, il est ressorti que certains intervenants ont enfreint la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum en effectuant des dépenses réglementées en contravention des règles applicables au Québec lors d'une consultation populaire. Vingt poursuites pénales ont été intentées contre neuf contrevenants du Québec et six contrevenants hors du Québec.

Le 9 octobre 1997, la Cour suprême du Canada rendait son jugement dans l'affaire Procureur général du Québec c. Robert Libman. Dans cette cause, dite « l'affaire Libman », la Cour suprême a invalidé les dispositions de la Loi sur la consultation populaire et de la Version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum qui avaient pour effet d'interdire l'intervention des tiers, jugeant qu'elles restreignaient indûment la liberté d'expression. Ce jugement a eu comme conséquence immédiate le retrait des poursuites que le Directeur général des élections avait intenté contre plusieurs tiers intervenants qui avaient effectué des dépenses dans le cadre de la tenue de la « Marche pour l'unité ».

Outre les poursuites prises relativement aux deux faits précédemment évoqués, le Directeur général des élections a, à ce jour, émis 69 constats d'infractions à l'égard de 67 contrevenants différents auxquels sont reprochées des contraventions à la loi tant au chapitre du déroulement du scrutin, de l'exercice du droit de vote, que du contrôle des dépenses réglementées.

Référendum du 1^{er} octobre 1987 au Nouveau-Québec

Le 1^{er} octobre 1987, la population des quatorze villages nordiques du Nouveau-Québec a été invitée à un référendum des plus inusités. En fait, cet événement s'inscrivait dans une démarche d'autonomie régionale qui s'était particulièrement accrue depuis la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en 1975. En 1983, à la suite d'une commission parlementaire, la population du Nouveau-Québec a été invitée à définir le type d'administration publique susceptible de convenir aux besoins de la communauté. Le comité chargé d'étudier cette problématique s'est entendu sur le projet de former un groupe de travail qui aurait le mandat d'élaborer une Constitution pour une Assemblée régionale. Toutefois, des divergences sont apparues quant à la formation de ce groupe de travail et au mode de financement de leurs travaux. Il a donc été décidé que la population du Nouveau-Québec trancherait le litige par voie référendaire. À cet effet, des organismes de la région demandèrent officiellement l'aide et l'assistance du Directeur général des élections pour la tenue de ce référendum.

L'article 485 de la Loi électorale stipule que le Directeur général des élections peut, en plus de ses responsabilités habituelles, exercer tout autre mandat confié par l'Assemblée nationale. C'est donc en vertu de cet article qu'une résolution est adoptée le 23 juin 1987 par l'Assemblée nationale à l'effet de confier au Directeur général des élections le mandat d'assister les Inuits du Nouveau-Québec dans la préparation et la tenue de leur consultation. Ce mandat s'est structuré essentiellement autour de trois points :

1. L'élaboration de règles ou dispositions spéciales devant constituer les balises nécessaires à la tenue d'un scrutin démocratique;
2. la conception et la supervision des activités nécessaires à la tenue d'un scrutin;
3. l'information et la formation à fournir tant au personnel électoral qu'à la population.

Pour réaliser ce mandat, un comité tripartite, composé du Directeur général des élections et des deux comités provisoires, a été mis sur pied.

Des consensus ont alors été établis quant à la préparation et à la tenue de la consultation. Ces consensus ont fait l'objet d'une convention dûment signée entre les parties. Par ce « Gentlemen's Agreement », les parties se sont entendues, entre autres, pour agir honnêtement et pour respecter les résultats du référendum. Pour l'occasion, on a nommé une directrice générale du scrutin. S'inspirant de la Loi électorale et de la Loi sur la consultation populaire et dans le respect de la Convention du référendum, le Directeur général des élections a élaboré des règles régissant la tenue du référendum. Rappelons qu'en l'absence de cadre législatif, ces règles constituaient, en quelque sorte, la formulation légale de la Convention du référendum. Le scrutin a eu lieu le 1^{er} octobre 1987 et les résidents du Nouveau-Québec se sont prononcés sur l'une des deux options suivantes formulées en trois langues :

Les résidents du Nouveau Québec rédigeront la constitution d'une assemblée régionale. Un groupe de travail sera mis sur pied à cette fin. Veuillez indiquer laquelle des options suivantes vous semble la meilleure en signifiant votre choix dans un des deux carrés ci-dessous.

Residents of Northern Quebec will work on preparing the structure and constitution for the Regional Assembly. A Working Group will be created in order to achieve the above. Please indicate which option you prefer by putting a mark in one of the appropriate boxes below.

Les membres du groupe de travail devraient-ils être désignés par les organismes en place et financés par ceux-ci?

ou

Les membres du groupe de travail devraient-ils être élus et leur travail financé à l'aide des taxes prélevées auprès des résidents et des entreprises commerciales opérant au Nouveau Québec?

Should the Working Group be appointed and financed by the existing organizations?

or

Should the Working Group be elected by the residents and financed through taxes paid by them and all businesses operating in Northern Quebec?

Il y a eu 3 437 électeurs inscrits; 1 109 d'entre eux ont appuyé l'option « Citoyens pour un gouvernement responsable » soit le groupe favorable à l'élection au suffrage universel. L'option « Comité Timiujuit » soit le groupe favorisant la nomination, a été appuyée par 982 électeurs.

Ce mandat, réalisé en quatre mois, constitue un précédent tant au Québec qu'au Canada dans la mesure où par une consultation populaire, le peuple inuit a exprimé son désir d'autonomie régionale. Par ailleurs, ce référendum a représenté un défi puisqu'il n'y avait aucune base légale existante. Ce fut une occasion privilégiée qui a permis de créer du droit électoral puisque, pour la circonstance, de nouveaux mécanismes électoraux ont dû être instaurés. Bref, il s'agit d'un instant particulier de notre histoire électorale qui a permis à une communauté autochtone d'adapter, en conformité avec sa culture, des règles démocratiques.

Référendums municipaux

C'est au palier municipal que le recours au référendum est le plus fréquent. Au Québec, depuis le 1er janvier 1988, ceux-ci sont régis par la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. Cette loi est sous la responsabilité du ministre des Affaires municipales, sauf pour le chapitre 13 dont l'application relève du Directeur général des élections.

Deux types de référendums municipaux sont utilisés : le référendum consultatif et le référendum apporbatif. Ainsi un référendum consultatif est tenu dans les domaines de compétence de la municipalité soit en matière de sécurité publique, de loisirs, d'acquisition de biens, de gestion de services ou tout autre sujet. Par ailleurs, le ministre des Affaires municipales peut ordonner la consultation des personnes habiles à voter d'un territoire visé par une annexion ou un regroupement. Quant au référendum apporbatif, celui-ci est de plus en plus utilisé dans la mesure où plusieurs lois font en sorte que certaines décisions du conseil doivent obligatoirement être soumises à l'approbation des citoyens. Par exemple, plusieurs lois municipales régissant l'aménagement et l'urbanisme, les règlements d'emprunt à long terme, l'annexion territoriale, établissent que l'approbation des citoyens est nécessaire avant la mise en vigueur de ces règlements.

Dans le domaine des élections et des référendums municipaux, le législateur a confié au Directeur général des élections certaines responsabilités en vertu de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités. Ainsi, il peut, sur demande du greffier ou du secrétaire-trésorier de la municipalité, fournir toute l'assistance dont ce dernier a besoin pour exercer les fonctions qui lui sont dévolues comme responsable municipal de la préparation et la tenue du référendum. Il peut également lui faire des recommandations pour l'amélioration de l'organisation et la tenue des événements électoraux municipaux. Le Directeur général des élections a aussi le pouvoir d'émettre des directives à l'intention des présidents d'élections et, finalement, il a le pouvoir d'enquêter sur les infractions présumées.

Voici un aperçu de la place qu'occupent les référendums au niveau des municipalités. Rappelons qu'il y a environ 1500 municipalités au Québec.

Années	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre de référendums	32	35	49	47	46

En ce qui a trait aux référendums municipaux, nous devons mentionner l'expérience de la région de Québec lors du référendum sur les Jeux Olympiques d'hiver de 2010 qui s'est tenu du 30 septembre au 3 octobre 1998. La particularité de ce référendum est que les 46 municipalités de la région de Québec, directement ou indirectement concernées par la tenue des Jeux Olympiques d'hiver de 2010, se sont entendues pour adopter les mêmes règles sur l'organisation du référendum et pour le tenir simultanément. L'objectif était de connaître l'opinion de la population sur la tenue des Jeux Olympiques. Les règles adoptées s'inspiraient de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités sans y recourir directement. Le vote se tenait à l'hôtel de ville de chaque municipalité et s'est échelonné sur 4 jours afin de permettre au plus grand nombre d'électeurs d'exercer leur droit de vote. La liste électorale permanente n'a pas été utilisée, la liste des électeurs étant constituée au fur et à mesure que ceux-ci se présentaient dans les bureaux de scrutin. Les électeurs présentaient une pièce indiquant leur nom et adresse afin de prouver leur identité. Seules les personnes physiques pouvaient voter. Le OUI l'emporta avec 76,91 % des votes alors que le NON a reçu 22,78 % des votes. On rejeta 477 bulletins de vote, soit 0,31 %. Le taux de participation a été de 28,68 %. Sur une population électorale de 530 893 personnes, 152 260 ont participé au scrutin.⁷⁴

Conclusion

À la lumière des pratiques inhérentes à la démocratie directe, quel bilan pouvons-nous faire des expériences canadienne et québécoise?

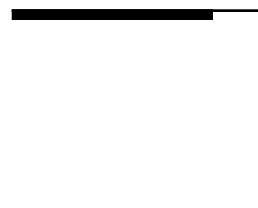
Le recours aux mécanismes de consultation populaire constitue une avenue intéressante qui permet une participation plus active des citoyens sur la scène politique, comblant ainsi certaines lacunes de la démocratie représentative.

Au Québec, depuis maintenant quelques années, on a recours au référendum comme moyen d'expression pour la population et comme moyen d'action pour le gouvernement sur des questions majeures. Bien que la portée de ces référendums soit consultative, il n'en demeure pas moins qu'ils offrent de bons indices au gouvernement sur les décisions et les orientations à prendre. Le référendum semble devenir une procédure en voie d'entrer dans nos moeurs politiques.

La Loi sur la consultation populaire vient donc faciliter l'utilisation du référendum dans la mesure où cette loi encadre le processus dans le respect des droits et devoirs de chacun des intervenants.

L'usage du référendum renforce ainsi notre démocratie qui, somme toute, se doit d'être en constante évolution.

Annexes



Annexe I (tableau 1 de 3)

Référendums tenus au Canada

Lieu	Dates	Objets
Canada	29 septembre 1898	Prohibition des boissons alcooliques
	27 avril 1942	Relever le gouvernement de sa promesse de 1940 de ne pas imposer la conscription
	26 octobre 1992	Renouvellement de la Constitution du Canada
Colombie-Britannique	25 novembre 1909	Décision locale quant à la vente des boissons alcooliques
	14 septembre 1916	Vote des femmes
	16 décembre 1916	Prohibition des boissons alcooliques
	20 octobre 1920	Tempérance
	20 juin 1924	Vente de la bière au verre
	1er juin 1937	Régime public d'assurance-santé
	12 juin 1952	Adoption de l'heure avancée
	12 juin 1952	Réglementation de la vente des boissons alcooliques
	30 août 1972	Adoption de l'heure avancée (vote dans 5 circonscriptions électorales)
17 octobre 1991	Proposition d'instauration de procédures de révocation Proposition d'instauration de procédures d'initiative	
Alberta	21 juillet 1915	Prohibition des boissons alcooliques
	25 octobre 1920	Prohibition des boissons alcooliques
	5 novembre 1923	Tempérance
	17 août 1948	Propriété des sociétés d'électricité
	30 octobre 1957	Ouverture d'autres points de vente de boissons alcooliques
	23 mai 1967	Adoption de l'heure avancée
	30 août 1971	Adoption de l'heure avancée
Saskatchewan	27 novembre 1913	Approbation du « Direct Legislation Act »
	11 décembre 1916	Abolition des magasins de boissons alcooliques
	25 octobre 1920	Importation de boissons alcooliques
	16 juillet 1924	Prohibition des boissons alcooliques
	16 juin 1934	Vente de la bière au verre
	31 octobre 1956	Choix de fuseaux horaires locaux
	21 octobre 1991	Législation en matière d'équilibre budgétaire L'opportunité de soumettre à des référendums provinciaux d'éventuelles modifications à la Constitution canadienne Les coûts d'un avortement défrayés par le Gouvernement



Annexe 1 (tableau 2 de 3)

Référendums tenus au Canada

Lieu	Dates	Objets
Manitoba	23 juillet 1892	Prohibition des boissons alcooliques
	2 avril 1902	Prohibition des boissons alcooliques
	13 mars 1916	Temperance Act
	22 juin 1923	Réglementation, par l'État, de la vente des boissons alcooliques
	11 juillet 1923	Modification du Temperance Act
	28 juin 1927	Trois questions sur la vente de la bière
	24 novembre 1952	Commercialisation des céréales secondaires
	26 octobre 1983	Reconnaissance constitutionnelle des droits des francophones en matière linguistique
Ontario	4 décembre 1902	Prohibition des boissons alcooliques
	20 octobre 1919	Quatre questions quant à l'annulation de la Loi (Ontario Temperance Act) et la vente de la bière
	18 avril 1921	Importation de boissons alcooliques
Québec	10 avril 1919	Vente de la bière et du vin
	20 mai 1980	Souveraineté-association
	1er octobre 1987	Formation d'un groupe de travail en vue de la rédaction de la Constitution d'une future Assemblée régionale (au Nouveau-Québec pour les Inuit)
	26 octobre 1992	Renouvellement de la Constitution du Canada
	30 octobre 1995	Avenir constitutionnel du Québec
Nouveau-Brunswick	10 juillet 1920	Prohibition
	10 octobre 1921	Importation de l'alcool
Nouvelle-Écosse	25 octobre 1920	Réglementation de la vente de boissons alcooliques
	31 octobre 1929	Maintien de la prohibition
Île-du-Prince-Édouard	1878, 1901, 1929, 1940	Prohibition des boissons alcooliques
	28 juin 1948	Nouvelle loi sur la tempérance
	18 janvier 1988	Construction d'une chaussée maritime entre l'île et le Nouveau-Brunswick



Annexe I (tableau 3 de 3)

Référendums tenus au Canada

Lieu	Dates	Objets
Terre-Neuve	4 novembre 1915 3 juin 1948 22 juillet 1948 5 septembre 1995	Prohibition des boissons alcooliques Type de gouvernement désiré pour l'Île (3 questions) Type de gouvernement désiré pour l'Île (2 questions) Restructuration du système scolaire
Territoires du Nord-Ouest	14 avril 1982 4 mai 1992	Scission des Territoires du Nord-Ouest en deux régions Projet de ligne frontière sur le partage des Territoires en deux régions

Sources:

BOYER, Patrick J. *Lawmaking by the people*, Toronto, Butterworth, 1982, p. 39-41.

BOYER, Patrick J. « Le plébiscite en démocratie parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 1988-89, vol. 11, no 4, p. 2-5.

COMMISSION ROYALE POUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS. *Pour une démocratie électorale renouvelée* : Rapport final, Ottawa, V. 2, 1991, p. 248.

GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA. *Referendum B.C. The decision is yours!*, 1991.

LEMIEUX, Vincent. « Le référendum et la démocratie au Canada », dans Peter Aucoin, *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, 1985, p. 168-170.

Annexe II

Dispositions législatives prévues à l'égard des plébiscites, des référendums, des révocations et des initiatives

Lieu	Projet de loi	Loi électorale	Loi habilitante	Aucune disposition
Canada			Loi référendaire	
Colombie-Britannique			Referendum Act Recall and Initiative Act	
Alberta			Constitutional Referendum Act	
Saskatchewan			Referendum and Plebiscite Act	
Manitoba			Balanced Budget, Debt Repayment and Taxpayer Protection and Consequential Amendments Act	
Ontario				X
Québec			Loi sur la consultation populaire	
Nouveau-Brunswick		X		
Nouvelle-Écosse				X
Île-du-Prince-Édouard			Plebiscite Act	
Terre-Neuve		X		
Territoire du-Nord-Ouest			Plebiscite Act	
Yukon			Plebiscite Act	

Annexe III (tableau 1 de 3)

Tableau comparatif de la terminologie référendaire et électorale

Référendum	Élection
Période référendaire (VS 131)	Période électorale (LE 131)
Comité national (LCP 23)	Parti politique
Président du comité (LCP 23)	Chef du parti
Agent officiel du comité (VS 405)	Agent officiel du parti (LE 405)
Option (LCP 22)	
	Candidat (LE 234)
Délégué officiel du comité (VS 146)	
Agent local (VS 406)	Agent officiel du candidat (LE 408)
Dépense réglementée (VS 402)	Dépense électorale (LE 402)
Période préréférendaire	
<p>Dépôt de la question ou d'un projet de loi à l'Assemblée nationale (LCP 7)</p> <p>Débat de 35 heures sur la question (+ trois semaines) ou procédure parlementaire d'adoption d'un projet de loi (durée indéterminée) (LCP 9 et 10)</p> <p>Adoption de la question ou d'un projet de loi (LCP 8 et 10)</p> <p>Formation des comités nationaux dans les 10 jours environ qui suivent l'adoption de la question ou du projet de loi (LCP 22-23)</p> <p>Délai minimum de 18 jours entre le dépôt de la question ou du projet de loi et le décret ordonnant la tenue du référendum (LCP 14)</p>	
Période référendaire	Période électorale
Décret du Premier ministre (LCP 13)	Décret du Premier ministre (LE 128)
Durée : 33 à 39 jours (VS 131) (Sauf pour le référendum de 1995, dont la durée a été de 29 jours)	Durée: 33 à 39 jours (LE 131)
Droit de vote des électeurs hors du Québec (VS 293)	Droit de vote des électeurs hors du Québec (LE 293)



Annexe III (tableau 2 de 3)

Tableau comparatif de la terminologie référendaire et électorale

Référendum	Élection
<p>Personnel électoral</p> <p>Recommandations des délégués officiels des comités nationaux selon le nombre de députés qui en font partie, pour les réviseurs et agents réviseurs, les scrutateurs, secrétaires des bureaux de vote et les membres de la table de vérification de l'identité des électeurs. (VS 184, 190 et 310)</p>	<p>Personnel électoral</p> <p>Recommandations des chefs des partis classés premier et deuxième à l'élection précédente (LE 184, 190 et 310)</p>
<p>Information de l'électeur</p> <p>Manuel de l'électeur et liste électorale (jour-22) (VS 134 et 197)</p> <p>Avis d'inscription sur la liste électorale (jour-22) (VS 198,1)</p> <p>Brochure d'information (jour-10) (LCP 26)</p> <p>Carte de rappel (jour-2) (VS 135)</p>	<p>Information de l'électeur</p> <p>Manuel de l'électeur et liste électorale (jour-22) (LE 134 et 197)</p> <p>Avis d'inscription sur la liste électorale (jour-22) (LE 198,1)</p> <p>Carte de rappel (jour-2)</p>
<p>Avis de scrutin</p> <p>Dès réception du décret (VS 260)</p> <p>L'avis contient:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Texte de la question - Jours et heures du vote par anticipation et du vote - Nom des comités nationaux - Nom des présidents et agents officiels - Nom des délégués officiels et agents locaux 	<p>Candidature</p> <p>Déclarations de candidature (LE 237)</p>
<p>Avis de scrutin</p> <p>À la fin de la période de déclaration de candidatures (LE 260)</p> <p>L'avis contient:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nom des candidats - Appartenance politique - Agents officiels et mandataires 	<p>Avis de scrutin</p> <p>Vote par anticipation (VS 262)</p>
<p>Vote par anticipation (VS 262)</p>	<p>Vote par anticipation (LE 262)</p>
<p>Vote itinérant (VS 288)</p>	<p>Vote itinérant (LE 288)</p>
<p>Vote des détenus</p> <p>Vote par anticipation (VS 273)</p> <p>Vote comptabilisé dans la circonscription de l'établissement (VS 273)</p> <p>Opérations décentralisées sous la responsabilité du DS (impression des bulletins de vote, dépouillement)</p>	<p>Vote des détenus</p> <p>Vote par anticipation (LE 273)</p> <p>Vote comptabilisé dans la circonscription de l'établissement (LE 273)</p> <p>Opérations centralisées au DGE (impression des bulletins de vote, dépouillement)</p>

Annexe III (tableau 3 de 3)

Tableau comparatif de la terminologie référendaire et électorale

Référendum	Élection
Révision - même procédure Transmission des documents aux délégués officiels	Révision - même procédure Transmission des documents aux candidats
Scrutin - même procédure sauf le bulletin de vote Modèle selon directives du DGE (VS 320) Bulletins bilingues (LCP 20) Le cas échéant, langue autochtone (LCP 21)	Scrutin - même procédure sauf le bulletin de vote Modèle prévu dans la loi (LE 320)
Dépouillement et recensement des votes - même procédure	Dépouillement et recensement des votes - même procédure
Proclamation Délai de 15 jours (VS 377 et LCP 41)	Proclamation Délai de 4 jours (LE 377 et 385)
Dépouillement judiciaire Délai de 15 jours du scrutin (LCP 41) Seul le président d'un comité national peut être demandeur (LCP 41) Conseil du référendum (LCP 41)	Dépouillement judiciaire Délai de 4 jours du recensement des votes (LE 385) Tout électeur peut être demandeur (LE 382) Cour du Québec (LE 384)
Contestation Délai de 15 jours du scrutin (LCP 42) Seul le président d'un comité national peut être demandeur (LCP 42) Conseil du référendum (LCP 42)	Contestation Délai de 30 jours de la publication à la Gazette officielle (LE 460) Tout électeur peut être demandeur (LE 458) Cour du Québec (LE 459)

Annexe IV

Législations modifiant la Loi sur la consultation populaire

- 1980, c. 6, Loi modifiant la Loi sur la consultation populaire (P.L. 100)
- 1981, c. 4, Loi concernant le recensement des électeurs dans l'année 1981 et modifiant la Loi sur la consultation populaire (P.L. 14)
- 1982, c. 31, Loi modifiant certaines dispositions législatives en matière de financement des partis politiques et en matière d'élections municipales (P.L. 66)
- 1982, c. 54, Loi sur l'intégration de l'administration du système électoral (P.L. 96)
- 1982, c. 58, Loi modifiant diverses dispositions législatives (P.L. 101)
- 1982, c. 62, Loi sur l'Assemblée nationale (P.L. 90)
- 1983, c. 4, Loi concernant le recensement des électeurs pour 1983 (P.L. 7)
- 1983, c. 54, Loi modifiant diverses dispositions législatives (P.L. 50)
- 1983, c. 55, Loi sur la fonction publique (P.L. 51)
- 1984, c. 51, Loi électorale (P.L. 19)
- 1985, c. 30, Loi modifiant diverses dispositions législatives (P.L. 48)
- 1986, c. 61, Loi concernant certains organismes du Ministère de la Justice (P.L. 87)
- 1987, c. 68, Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels (P.L. 28)
- 1987, c. 28, Loi modifiant la Loi sur la représentation électorale et d'autres dispositions législatives (P.L. 25)
- 1988, c. 21, Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour du Québec (P.L. 10)
- 1989, c. 1, Loi électorale (P.L. 104)
- 1990, c. 4, Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant l'application du code de procédure pénale (P.L. 12)
- 1992, c. 38, Loi modifiant la Loi électorale et la Loi sur la consultation populaire (P.L. 36)
- 1992, c. 49, Loi concernant le recensement suivant la délimitation des circonscriptions électorales et modifiant la Loi sur la consultation populaire (P.L. 45)
- 1995, c. 23, Loi sur l'établissement de la liste électorale permanente et modifiant la Loi électorale et d'autres dispositions législatives (P.L. 40)
- 1997, c. 58, Loi modifiant la Loi électorale et d'autres dispositions législatives concernant la liste électorale permanente (P.L. 100)
- 1998, c. 52, Loi modifiant la Loi électorale, la Loi sur la consultation populaire et d'autres dispositions législatives (P.L. 450)
- 1999, c. 15, Loi concernant l'obligation pour l'électeur d'établir son identité au moment de voter et modifiant d'autres dispositions législatives en matière électorale (P.L. 1)

Bibliographie

Ouvrages et documents

- ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU QUÉBEC. *Journal des débats*, première session, 28e Législature, vol. 5, no 1, 1er décembre 1966.
- BERGERON, Gérard. *La pratique de l'État au Québec*, Québec/Amérique, Montréal, 1984, 442 p.
- BOYER, Patrick. J. *Lawmaking by the people : referendums and plebiscites in Canada*, Toronto, 1982, 304 p.
- BOYER, Patrick J. *The People's Mandate : Referendum and a More Democratic Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1992, 264 p.
- BOWLER, Shaun, Todd DONOVAN et Caroline J. TOLBERT. *Citizens as Legislator : Direct Democracy in the United States*, Columbus, Ohio State University Press, 1998, 316 p.
- BUTLER, David et Austin RANNEY (dir.). *Referendum around the World : the Growing use of Direct Democracy*, Londres, MacMillan Press, 1994, 304 p.
- CENTRE D'INFORMATION SUR L'UNITÉ CANADIENNE. *Pour mieux comprendre les référendums, six cas historiques : Australie, Terre-Neuve, Irlande, Norvège, Danemark, Royaume-Uni*, 1978, 44 p.
- COMMISSION ON THE CONDUCT OF REFERENDUM. *Report of the Commission on the Conduct of Referendum*, Londres, The Constitution Unit (et) Electoral Reform Society, 1996, 102 p.
- COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES. *Pour une démocratie renouvelée : rapport final*, Ottawa, vol. 2, 1991, 360 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Rapport des résultats officiels du scrutin : Référendum du 20 mai 1980*, Sainte-Foy, 1980, 790 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. « Errata » au *Rapport des résultats officiels du scrutin : Référendum du 20 mai 1980*, Sainte-Foy, 1980, 1 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *1980 : Premier rapport annuel*, Québec, 1980, 77 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Rapport annuel 1987-1988*, Sainte-Foy, 1988, 56 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Rapport du Directeur général des élections : Référendum du 1er octobre 1987 au Nouveau-Québec*, Sainte-Foy, 1988, 53 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Rapport annuel 1992-1993*, Sainte-Foy, 1993, 50 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Rapport des résultats officiels du scrutin : Référendum du 26 octobre 1992*, Sainte-Foy, 1992, 710 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Sommaire des rapports de dépenses réglementées : référendum du 26 octobre 1992*, Sainte-Foy, 1993, 65 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Rapport des résultats officiels du scrutin : Référendum du 30 octobre 1995*, Sainte-Foy, 1995, 751 p.
- DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Sommaire des rapports de dépenses réglementées : Référendum du 30 octobre 1995*, Sainte-Foy, 1996, 37 p.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS. *Rapport du directeur général des élections sur la mise en application de l'article 490 de la version spéciale de la Loi électorale pour la tenue d'un référendum*, Sainte-Foy, 1995, 57 p.

ÉLECTIONS CANADA. *Background documentation*, Ottawa, 1991, 6 p.

ÉLECTIONS CANADA. *Le référendum fédéral de 1992. Un défi relevé*, Rapport du Directeur général des élections, Ottawa, 1994, 123 p.

ÉLECTIONS CANADA. *Référendum 1992 - Résultats officiels du scrutin - Synopsis*, Directeur général des élections du Canada, Ottawa, 1992, 26 p.

GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA. *Referendum B.C. : The decision is yours!*, 1991, 29 p.

LAURENDEAU, André. *La crise de la conscription*, Éditions du jour, Ottawa, 1962, 157 p.

LEMIEUX, Vincent. « *Le référendum et la démocratie au Canada* », dans Peter Aucoin, *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, 1985, 173 p.

MINISTRE D'ÉTAT À LA RÉFORME ÉLECTORALE ET PARLEMENTAIRE. *La consultation populaire au Québec*, Éditeur officiel, Québec, 1977, 24 p.

MINISTRE D'ÉTAT CHARGÉ DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES. *Exposé du projet de loi sur le référendum au Canada*, Ottawa, 197?, 33 p.

RUMILLY, Robert. *Histoire de la province de Québec : F.-G. Marchand*, 2e édition, Montréal, tome IX, 317 p.

RUMILLY, Robert. *Histoire de la province de Québec : succession de Laurier*, Éditions Chanteclerc, Montréal, tome XXIV, 1952, 246 p.

RUMILLY, Robert. *Histoire de la Province de Québec : la guerre 1939-1945*, Éditions Fides, Montréal, tome XXXIX, 1969, 295 p.

THÉORET, Richard. « *The use of the referendum in Canada* », dans Donald C. Rowat, *The referendum and separation elsewhere : implications for Quebec*, Carleton University, Ottawa, 1978, 197 p.

Articles de journaux et de revues

BEAUDOIN, Gérard. « Les aspects constitutionnels du référendum sur l'avenir politique du Québec », *Le Devoir*, 13 mai 1977, p. 5.

BONENFANT, Jean-Charles. « Référendums et plébiscites au Canada », *L'Action-Québec*, 23 octobre 1969, p. 4.

BOYER, Patrick. « Le plébiscite en démocratie parlementaire », *Revue parlementaire canadienne*, hiver 1988-89, vol. 11, no 4, p. 2-5.

BRUN, Henri et Guy TREMBLAY. « Consultations populaires québécoises et référendums fédéraux », *Cahiers de droit*, vol. 20, 1979, p. 137-152.

BURNS, Robert. « Une nouvelle étape vers le référendum », *Le Devoir*, 29 décembre 1977, p. 4.

« Résultat du vote d'aujourd'hui », *Le Soleil*, 10 avril 1919, p. 12.

MORIN, Jacques. « L'histoire peu connue des référendums terre-neuviens : un précédent intéressant pour le Québec », *Le Devoir*, 30 novembre 1976, p. 5.

RYAN, Claude. « Le Livre blanc de Robert Burns : de Londres à Québec, des manières très différentes de concevoir les contrôles et le regroupement des forces », *Le Devoir*, 16 septembre 1977, p. 5.

TRÉPANIÉ, François. « Le Québec aura la première loi des référendums au Canada », *La Presse*, 10 octobre 1969, p. 2.

ZOGG, Serge. *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*, Centre européen de la culture et Actes Sud, 1996, p. 54 et s., dans HAMON, Francis, « Le référendum », *Document d'étude : Droit constitutionnel et institutions politiques*, n. 1.21, Paris, La documentation française, 1997.

Sites internet

Referendum Factsheet, 1999, [en ligne].

— Australian Electoral Commission [Réf. du 16 juil. 1999].

— Accès : <<http://www.aec.gov.au/pubs/factsheet20.htm>>

State of the Nation Database, 1998, [en ligne].

— British Broadcasting Corporation Scotland [Réf. du 11 août 1999].

— Accès : <<http://www.bbc.co.uk/stateofnation/scotland/politics/pdevreferendum.shtml>>

The Referendum in Ireland, 1998, [en ligne].

— Department of Environment and Local Government of Ireland [Réf. du 16 juillet 1999].

— Accès : <<http://www.environ.ie/elections/reflef.html>>

I&R Factsheet : What is Initiative and Referendum? 1999, [en ligne].

— Initiative and Referendum Institute [Réf. du 16 juillet 1999].

— Accès : <<http://www.iandrinstute.org/factsheets/fs1contentent.htm>>

Renvois

- ¹ Patrick J. BOYER, *Lawmaking by the people : referendums and plebiscites in Canada*, Toronto, 1982, p. 12.
- ² *Ibid.*, p. 13.
« There is also the fact that in Newfoundland, Quebec and the Yukon, the term “referendum” is used in statutes and ordinance to mean what, in other Canadian electoral jurisdictions, is referred to as a plebiscite.”
- ³ Jean-Charles BONENFANT, « Référendums et plébiscites au Canada », *L’Action-Québec*, 23 octobre 1969, p. 4.
« L’historien français Robert Lacour-Gayet écrit que Monsieur Mackenzie King désirant une consultation populaire sur l’institution du service militaire obligatoire se demanda s’il fallait l’appeler référendum ou plébiscite. Le premier terme lui aurait semblé trop catégorique et l’historien ajoute que M. King se “rallia au mot plébiscite, lequel, on ne sait trop pourquoi, lui paraissait suffisamment vague”. »
- ⁴ *Loc. cit.*
- ⁵ MINISTRE D’ÉTAT CHARGÉ DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES, *Exposé du projet de loi sur le référendum au Canada*, Ottawa, 197?, p. 5.
« Toutefois, l’usage du mot “plébiscite” en français et en anglais est maintenant très incertain. Dans les deux langues, l’usage contemporain favorise nettement “référendum”; “plébiscite”, semble être tombé en désuétude. »
- ⁶ Ces développements sur les différents mécanismes de la démocratie directe ainsi que leur définition sont largement inspirés du document suivant : Maurice CHAMPAGNE, *Mécanismes de consultation populaire directe (référendum, initiative et veto populaires, rappel (recall) d’élus, plébiscite)*, Bibliothèque de la législature, Québec, 1977, 48 p.
- ⁷ *Ibid.*, p. 11.
- ⁸ AUSTRALIAN ELECTORAL COMMISSION.
— *Referendums Factsheet*, 1999, [en ligne].
— Réf. du 16 juillet 1999.
— Accès : <<http://www.aec.gov.au/pubs/factsheet20.htm>>.
- ⁹ DEPARTMENT OF ENVIRONMENT AND LOCAL GOVERNMENT OF IRELAND.
— *The Referendum in Ireland*, 1998, [en ligne].
— Réf. du 16 juillet 1999.
— Accès : <<http://www.environ.ie/elections/reflef.html>>.
- ¹⁰ Vernon BOGDANOR, « Western Europe », dans David Butler et Austin Runney, *Referendum around the World : the Growing use of Direct Democracy*, Londres, MacMillan Press, 1994, p. 47.
- ¹¹ COMMISSION ON THE CONDUCT OF REFERENDUM, *Report of the Commission on the Conduct of Referendum*, Londres, The Constitution Unit et Electoral Reform Society, 1996, p. 21.
- ¹² BRITISH BROADCASTING CORPORATION SCOTLAND.
— *State of the Nation Database*, 1998, [en ligne].
— Réf. du 11 août 1999.
— Accès <<http://www.bbc.co.uk/stateofnation/scotland/politics/pdevreferendum.shtml>>.
- ¹³ Serge ZOGG, *La démocratie directe en Europe de l’ouest*, Centre européen de la culture et Actes sud, 1996, p. 54 et s., dans Francis Hamon (dir.), « Le référendum », *Document d’étude : droit constitutionnel et institutions politiques*, n. 1.21, Paris, La Documentation française, 1997, p. 21.

- ¹⁴ INITIATIVE AND REFERENDUM INSTITUTE,
— I&R Factsheet : *What is Initiative and Referendum?*, 1999, [en ligne].
— [Réf. du 16 juillet 1999].
— Accès : <<http://www.iandrinstutute.org/factsheets/fs1contentent.htm>>.
- ¹⁵ Shaun BOWLER, Todd DONOVAN et Caroline J. TOLBERT, *Citizens as Legislator : Direct Democracy in the United States*, Colombus, Ohio State University Press, 1998, p. 4.
- ¹⁶ GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA, *Referendum BC : The decision is yours!*
« Referendum BC : Background paper Initiative », 1991, p. 3.
- ¹⁷ COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, *Pour une démocratie renouvelée : rapport final*, Ottawa, vol. 2, 1991, p. 252.
« En fait, comme le souligne Cronin, le Processus des référendums dits d’initiative populaire est une “affaire de gros sous” dominée par les cabinets de relations publiques, les experts-conseils en médias, les maisons de sondage et les spécialistes de la publicité directe (Cronin 1989). »
- ¹⁸ Shaun BOWLER, Todd DONOVAN et Caroline J. TOLBERT, *op. cit.*, p. 3.
- ¹⁹ Sylvie KAUFFMANN, « Les référendums ont davantage la cote que les élections », *Le Devoir*, 8 novembre 1996, p. A7.
- ²⁰ GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA, *Referendum B.C. : The decision is yours!*,
« Referendum B.C. : Background paper : recall », 1991 p. 4.
- ²¹ Maurice CHAMPAGNE, *op. cit.*, p. 27.
- ²² COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, *op. cit.*, p. 262.
- ²³ Gérald BEAUDOIN, « Les aspects constitutionnels du référendum sur l’avenir politique du Québec », *Le Devoir*, 13 mai 1977, p. 5.
« La loi manitobaine sur le référendum fut invalidée parce qu’elle forçait le Lieutenant-Gouverneur à soumettre aux électeurs un projet de loi, rendant ainsi le Lieutenant-Gouverneur impuissant à empêcher le projet de loi de devenir une loi s’il était approuvé par les électeurs. »
- ²⁴ GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA, *Referendum B.C. : the decision is yours!*
« Referendum B.C. : Background paper : Initiative », *op. cit.*, p. 3.
- ²⁵ COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, *op. cit.*, p. 262.
- ²⁶ Patrick J. BOYER, *op. cit.*, p. 23-24.
- ²⁷ COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, *op. cit.*, p. 262.
- ²⁸ ELECTION BRITISH COLUMBIA, *Annual Report 1998*, Victoria, 1999, p. 11
- ²⁹ Robert RUMILLY, *Histoire de la Province de Québec : F.-G. Marchand*, Montréal, 2e édition, tome IX, p. 70-71.
« Les sociétés de tempérance lancèrent une propagande intensive, par discours et pamphlets, à grand renfort de citations bibliques. Les débitants d’alcool organisèrent une contre-propagande, par affiches et circulaires. Ils étaient nombreux et puissants. Dans les villes, les distillateurs et les importateurs rémunèrent un personnel, annoncent dans les journaux, souscrivent aux caisses électorales. Dans chaque village, les deux hôteliers - le rouge et le bleu - sont des personnages, peut-être les plus influents après le curé. »

- ³⁰ *Ibid.*, p. 70.
- ³¹ ÉLECTIONS CANADA, *Background Documentation*, Ottawa, Elections Canada, 1991, p. 2
- ³² André LAURENDEAU, *La crise de la conscription*, Éditions du Jour, Ottawa, 1962, p. 40.
- ³³ *Ibid.*, p. 32.
- ³⁴ *Ibid.*, p. 38.
- ³⁵ *Ibid.*, p. 67.
- ³⁶ Fred GAFFEN, « La guerre sans fusils », *Horizon Canada*, vol. 9, no 107, p. 2546.
- ³⁷ André LAURENDEAU, *op. cit.*, p. 41-42.
- ³⁸ *Ibid.*, p. 72.
- ³⁹ *Ibid.*, p. 58.
- ⁴⁰ *Ibid.*, p. 31.
« Je suis autorisé par mes collègues de la province de Québec...(Dandurand, Cardin et Power)...à déclarer que nous ne consentirons jamais à la conscription. »
- ⁴¹ *Ibid.*, p. 81.
- ⁴² *Loc. cit.*
- ⁴³ *Ibid.*, p. 84.
- ⁴⁴ *Ibid.*, p. 88.
- ⁴⁵ *Ibid.*, p. 90.
- ⁴⁶ *Ibid.*, 101.
- ⁴⁷ *Ibid.*, p. 106-107.
- ⁴⁸ Robert RUMILLY, *Histoire de la Province de Québec : la guerre 1939-1945*, Éditions Fides, Montréal, tome XXXIX, 1969, p. 232.
- ⁴⁹ André LAURENDEAU, *op. cit.*, p. 108.
- ⁵⁰ *Loc. cit.*
* Women's Voluntary Services, traduit à cette époque par Services volontaires féminins, un peu plus tard par Services bénévoles féminins. La section de Fort William, entre autres, se distinguait dans cette propagande conscriptionniste.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 220.
- ⁵² *Ibid.*, p. 220.
- ⁵³ *Ibid.*, p. 211-212.
« La section Père Marquette de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal prend sous ses auspices une nouvelle assemblée de la Ligue pour la défense du Canada au Marché Maisonneuve, le 1er mars. Un correspondant ou un prétendu correspondant de la Gazette s'étonne que les autorités municipales aient autorisé un groupe de traîtres à tenir une réunion "dans le dessein avoué de discréditer les institutions britanniques et d'inciter à la violence et à l'émeute". »

- ⁵⁴ *Ibid.*, p. 214.
- ⁵⁵ André LAURENDEAU, *op. cit.*, p. 120-121.
« Car voici le phénomène le plus étonnant : sans presque avoir été rejointes par la propagande de la Ligue, les minorités françaises du Canada ont donné, partout où elles forment un groupe important, une majorité au NON. Cela ressemble à un réflexe instinctif. »
- ⁵⁶ *Loc. cit.*
- ⁵⁷ ÉLECTIONS CANADA, *Background Documentation, op. cit.*, p. 3
- ⁵⁸ CENTRE D'INFORMATION SUR L'UNITÉ CANADIENNE, *Pour mieux comprendre les référendums, six cas historiques : Australie, Terre-Neuve, Irlande, Norvège, Danemark, Royaume-Uni*, Ottawa, 1978, p. 8.
- ⁵⁹ Vincent LEMIEUX, « Le référendum et la démocratie au Canada », dans Peter Aucoin, *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, 1985, p. 140.
« Les deux référendums de Terre-Neuve et celui du Québec se sont déroulés en dehors de campagnes électorales. La lutte entre les groupes opposés se fit de façon bien différente dans les deux cas. À Terre-Neuve, il n'existait pas encore de partis politiques au sens strict du terme au moment de la bataille référendaire. Chacune des trois options fut défendue par des coalitions de groupes qui la favorisaient. »
- ⁶⁰ CENTRE D'INFORMATION SUR L'UNITÉ CANADIENNE, *op. cit.*, p. 12.
« La Confederate Association obtint officieusement de l'aide pour mener sa campagne, par exemple pour combattre le groupe favorable à l'union économique avec les États-Unis. L'Association recevait en toute hâte, à la demande de Smallwood, des renseignements sur des sujets comme les traités commerciaux canado-américains, ce qu'on a justifié en disant que ces renseignements auraient été mis à la disposition de quiconque en aurait fait la demande. »
- ⁶¹ Robert RUMILLY, *Histoire de la province de Québec : succession de Laurier*, Éditions Chanteclerc, Montréal, tome XXIV, 1952, p. 43.
- ⁶² *Loc. cit.*
- ⁶³ *Ibid.*, p. 46.
« Autour de Lomer Gouin, les parangons d'abstinence étaient rares. Ulric Barthes, dans une lettre ouverte supplia le premier ministre "à deux genoux s'il le faut", de sauver au moins le vin et la bière, boissons hygiéniques. "Si l'on persiste à me réduire au régime du grape-fruit, du ginger ale et de l'eau sucrée, je me fais bolchevik". »
- ⁶⁴ *Ibid.*, p. 50.
- ⁶⁵ *Le Soleil*, « Résultat du vote d'aujourd'hui », 10 avril 1919, p. 12.
« Les forces prohibitionnistes sont surmontées, par suite de l'arrestation du Rév. S.-F. Newton, arrêté pour avoir distribué des circulaires dans la rue sans en avoir la permission. Les prohibitionnistes disent qu'on est injuste à leur égard; ils ajoutent que la grande procession d'hier soir, dite de "oui", s'est également faite en contravention avec les règlements et qu'elle aurait dû être empêchée. »
- ⁶⁶ Gérard BERGERON, *La pratique de l'État au Québec*, Québec-Amérique, Montréal, p. 176.

- ⁶⁷ ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE DU QUÉBEC, *Journal des débats*, première session, 28e Législature, vol. 5, no 1, 1er décembre 1966, p. 5.
- « Le temps est venu de repenser non seulement la constitution canadienne, mais également la constitution interne du Québec, qui a grand besoin d’être modernisée. Il importe de mettre en place les organismes nécessaires pour que ces problèmes constitutionnels puissent être étudiés et résolus dans le meilleur climat possible et dans le plus profond respect de la volonté populaire. En conséquence, le comité de la constitution sera ravivé avec un mandat élargi et vous serez appelés à voter une loi-cadre permettant de tenir des référendums. »
- ⁶⁸ François TRÉPANIÉ, « Le Québec aura la première loi des référendums au Canada », *La Presse*, 10 octobre 1969, p. 2.
- ⁶⁹ Robert BURNS, « Une nouvelle étape vers le référendum », *Le Devoir*, 29 décembre 1977, p. 4.
- ⁷⁰ Patrick J. BOYER, *op. cit.*, p. 206.
- “ This concept of an umbrella organization is fairly novel; with the limited exception of Britain in 1975 during the Common Market referendum, no other democracy has conducted referendums under a statutory framework of umbrellas (and in Britain there was no restriction on anyone spending any amount of money).”
- ⁷¹ *Loc. cit.*
- ⁷² Claude RYAN, « Le livre blanc de Robert Burns : de Londres à Québec, des manières très différentes de concevoir les contrôles et le regroupement des forces », *Le Devoir*, 16 septembre 1977, p. 5.
- « On apprit après la tenue du référendum que les dépenses du groupe pro-européen avaient été dix fois supérieures à celles du groupe favorable au retrait de la Grande-Bretagne du Marché commun. »
- ⁷³ Henri BRUN et Guy TREMBLAY, « Consultations populaires québécoises et référendums fédéraux », *Cahiers de droit*, vol. 20, 1979, p. 140.
- « Si l’on se fie au livre blanc qui a précédé le projet de loi référendaire⁹ le Gouvernement aurait pris pour acquis que notre régime constitutionnel ne permettrait que le référendum consultatif, ce qui est plus que douteux¹⁰.
- ⁽⁹⁾ Ministère d’État à la réforme électorale et parlementaire, Gouvernement du Québec, *La consultation populaire au Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977.
- ⁽¹⁰⁾ L’arrêt du Conseil privé dans *In re The Initiative and Referendum Act*, (1919) A.C. 935, n’avait pas cette signification générale à l’époque où il fut rendu et il peut encore moins l’avoir aujourd’hui étant donné l’évolution des conventions constitutionnelles. On peut croire aujourd’hui qu’un parlement souverain (ne serait-ce que dans ses domaines de compétence) peut modifier sa composition. Voir *A.-G. New South Wales v. Trethowan* (1932) A.C. 526. »
- ⁷⁴ BUREAU DU COORDONNATEUR GÉNÉRAL, *Référendum Québec 2010*, Québec, 1998, p. 2

