

**L'introduction des référendums d'initiative populaire au Québec :  
une évaluation des avantages et des risques pour la démocratie**

Essai présenté dans le cadre du stage parlementaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant de l'Assemblée nationale du Québec

par  
Julien Domingue  
Boursier stagiaire 2007-2008

Mai 2008  
Québec



## Table des matières

Introduction .....	1
Débat philosophique sur la démocratie.....	3
Démocratie directe.....	3
Les sources de la démocratie directe.....	3
Les instruments de démocratie directe.....	4
Les limites de la démocratie directe .....	6
Démocratie représentative.....	8
Les sources de la démocratie représentative.....	8
Les instruments de la démocratie représentative.....	8
Les limites de la démocratie représentative.....	11
Les référendums d’initiative populaire .....	13
Le cas suisse .....	13
Historique : l’exception helvète .....	13
Caractéristiques : la mécanique de l’initiative populaire.....	14
Opportunités et promesses non tenues .....	17
Opportunités.....	17
Les promesses non tenues de la démocratie directe.....	19
L’initiative populaire au Québec et au Canada.....	27
Pratiques référendaires québécoise et canadiennes.....	27
Arrimage de l’initiative populaire dans notre système politique.....	29
Analyse d’une proposition québécoise.....	31
Conclusion .....	38
Bibliographie.....	39
Annexe 1 : Procédure de l’initiative populaire suisse .....	41



« S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement.  
Un régime si parfait ne convient à des hommes. »

Jean-Jacques Rousseau  
*Du contrat social* (1762)



## Introduction

Ces dernières années, plusieurs acteurs politiques ont proposé l'introduction d'une mesure de démocratie directe dans le système politique québécois : le référendum d'initiative populaire (Mario Dumont, André Larocque, Les 3 mousquetaires). À la suite des élections générales de 2007 au Québec, il semble que le débat ait ressurgi sur la place publique avec les propositions du politologue Jean-Herman Guay et du groupe politique SPQ-libre.

Le thème du présent essai sera d'étudier les initiatives populaires en tant que mesures de démocratie directe qui pourraient éventuellement voir le jour au Québec. Comme ce mécanisme démocratique existe depuis un certain temps dans quelques pays (Suisse, États-Unis, Italie), il s'agira également d'analyser les forces et les risques démocratiques de cette mesure de démocratie directe par rapport au type de démocratie que nous connaissons actuellement, c'est-à-dire la démocratie représentative. Quels sont les avantages et les risques démocratiques qu'impliquerait l'introduction des référendums d'initiative populaire dans le système politique québécois ?

Pour procéder à l'examen des avantages et des désavantages qui découleraient de l'implantation de l'initiative populaire, nous centrerons notre analyse autour du cas suisse. Ce dernier se prête bien aux fins de comparaisons avec le Québec puisqu'il présente une population quasi identique par la taille, un gouvernement fédéral ainsi qu'une expérience séculaire de démocratie directe. Au besoin, et pour approfondir la réflexion, nous illustrerons des phénomènes sociopolitiques à l'aide d'exemples tirés du cas californien.

Après avoir exposé les termes du débat philosophique qui oppose les régimes politiques de la démocratie directe et de la démocratie représentative, nous mettrons en lumière les conclusions de quelques chercheurs spécialistes de la démocratie directe suisse concernant les avantages et les risques démocratiques que représente l'institution

des référendums d'initiative populaire dans leur système politique. Par la suite, nous analyserons la possibilité légale et constitutionnelle, dans le cadre canadien et québécois, de procéder à l'introduction des référendums d'initiative populaire au Québec. Enfin, nous analyserons, à la lumière des constats tirés du cas suisse, une récente proposition québécoise d'introduction de cet instrument de démocratie directe dans notre système politique.

## Débat philosophique sur la démocratie

La démocratie représente beaucoup plus qu'un régime politique. Elle est à la fois institutions politique et juridique, valeur, pratique et même vertu<sup>1</sup>. Pour bien cerner et baliser le champ de la présente étude, nous nous limiterons ici à exposer les fondements du débat philosophique qui oppose les régimes politiques des démocraties directe et représentative en traitant de leurs sources, de leurs instruments et de leurs limites.

### Démocratie directe

#### Les sources de la démocratie directe

Bien qu'il soit difficile d'identifier un « événement-matrice de la démocratie »<sup>2</sup>, il est commun de dater l'apparition de la démocratie directe à Athènes au VI<sup>e</sup> siècle av. J.-C. À cette époque, le réformateur Clisthène est à l'origine de l'invention des « règles du jeu démocratique »<sup>3</sup> et le législateur et poète Solon accorde le premier le droit de vote aux citoyens athéniens à l'Assemblée du peuple. En Grèce, la démocratie directe se façonne par une série de lentes transformations et atteint son apothéose sous le « siècle de Périclès (-479 -461) »<sup>4</sup>. La période démocratique d'Athènes se termine vers 330 av. J.-C. lors de la conquête de la cité-État par Alexandre le Grand.

Après avoir pratiquement disparu de l'horizon après l'Antiquité - à l'exception de quelques cantons suisses - la démocratie directe retrouve droit de cité en Europe grâce à l'écrivain et philosophe Jean-Jacques Rousseau. Ce penseur des Lumières n'envisage de démocratie que sous la forme directe. Pour Rousseau, « [l]a Souveraineté [du peuple] ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point; elle est la

---

<sup>1</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *La démocratie. Ses fondements, son histoire et ses pratiques*, Le directeur général des élections du Québec, 2005 : 18.

<sup>2</sup> L'expression est de Pierre Vidal-Naquet. Yannis PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Economica, 1998 : 12.

<sup>3</sup> *Loc. cit.*

<sup>4</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 20.

même ou elle est autre; il n’y a point de milieu<sup>5</sup>. » Rousseau ne prêche que par le mandat impératif. Dans sa conception, le représentant est lié à son mandant par la reddition de compte et une possibilité de révocation. Dans un mandat impératif, « le représentant n’exerce aucune fonction législative : il n’a en fait aucun pouvoir [politique, il] doit exécuter fidèlement le mandat lui ayant été confié [par le peuple] »<sup>6</sup>.

On peut dire avec Mercier et Duhamel que la démocratie directe contemporaine est un type de régime où « les citoyens, réunis en assemblée, exercent directement le pouvoir politique. La qualité de citoyen peut varier selon certains critères comme la naissance ou encore le sexe<sup>7</sup>. » Le concept clé de la démocratie directe est donc la souveraineté populaire, notion antithétique de l’oligarchie.

### **Les instruments de démocratie directe**

Nous présenterons ici les principaux instruments de la mise en œuvre de la démocratie directe en tant que régime politique : l’initiative populaire, le référendum et la révocation.

#### *L’initiative populaire*

Il s’agit d’un type de consultation sollicité et mis en branle directement par la population. Selon les termes d’André Larocque, l’initiative populaire est « la possibilité pour un certain nombre de citoyens, à l’intérieur d’un cadre légal précis, d’initier la tenue d’un scrutin pour approuver un projet de loi préparé par eux, ou encore pour modifier ou abroger une loi déjà existante »<sup>8</sup>. L’initiative populaire est un outil de démocratie directe compatible avec un régime de démocratie représentative.

---

<sup>5</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 53.

<sup>6</sup> *Loc. cit.*

<sup>7</sup> *Ibid.* : 15.

<sup>8</sup> André LAROCQUE, *Au pouvoir citoyens ! : mettre fin à l’usurpation des partis politiques*, Éditions BLG, 2006 : 41.

### *Le référendum et la révocation*

Pour le professeur Lawrence LeDuc, le terme référendum « applies when a vote is initiated by a governing body such as a legislature and the result is legally binding on the body that initiated it »<sup>9</sup>. Selon le politologue, les référendums constituent des instruments politiques importants qui ont amené des changements politiques dans plusieurs pays au cours des dernières décennies<sup>10</sup>.

Un référendum consiste donc à « recueillir directement l'expression de la volonté populaire sur une question unique, et cela, sans passer par les représentants »<sup>11</sup>. Les votes qui portent sur des enjeux amenés par des citoyens plutôt que par l'action d'un gouvernement sont appelés référendums d'initiative populaire. Dans la plupart des pays démocratiques, les référendums sont subordonnés aux mécanismes de la représentation. Néanmoins, ils constituent une ressource privilégiée de la démocratie directe contemporaine et la décision qui résulte d'un référendum jouit d'une forte légitimité<sup>12</sup>.

La révocation, mieux connue sous son appellation anglaise de « recall », permet à la population d'exiger la démission d'un élu au moyen d'un plébiscite. Cet outil démocratique est rarement utilisé, mais il concède un très grand pouvoir politique à la population<sup>13</sup>.

Enfin, il existe d'autres instruments propres à la démocratie directe qu'il n'appartient pas au présent essai de décrire en détails. Mentionnons seulement l'existence d'un droit

---

<sup>9</sup> Lawrence LEDUC, *The politics of direct democracy: referendums in global perspective*, Broadview Press, 2003 : 37.

<sup>10</sup> *Ibid.* : 185.

<sup>11</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 125.

<sup>12</sup> Pour un tableau synthétique des différentes formes de référendums (constitutionnel obligatoire, abrogatoire, d'initiative populaire, consultatif, etc.), voir Lawrence LEDUC, *op. cit.* : 39.

<sup>13</sup> Un cas récent de révocation, très médiatisé, a été celui de l'ancien gouverneur de la Californie, Gray Davis, en 2003.

de pétition qui autorise le retrait ou le blocage d'un projet de loi si les citoyens s'y opposent en nombre suffisant, et l'importance que représentent les assemblées délibérantes dans les régimes de démocratie directe<sup>14</sup>.

### **Les limites de la démocratie directe**

Sans prétendre à l'exhaustivité, nous soulèverons ici trois types de difficultés de la démocratie directe.

#### *La tyrannie de la majorité*

À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, le politicien américain James Madison soulève déjà ce qu'il appelle la « tyrannie de la majorité ». À l'instar de plusieurs critiques contemporains de la démocratie directe, Madison croit qu'il est nécessaire de prévoir des gardes-fous qui limitent le pouvoir de la majorité : « [it is] necessary to provide safeguards against the unmitigated power of electoral majorities. [For Madison, deliberative] legislative bodies constitute one such safeguard »<sup>15</sup>. Un des dangers de la démocratie directe résiderait donc dans la possibilité qu'à travers la multiplication des consultations populaires, les droits des minorités soient bafoués par une majorité tyrannique et qu'un déséquilibre démocratique soit ainsi créé.

#### *Les lacunes de représentation*

Une des critiques les plus vives et les plus répandues de la démocratie directe concerne ses défauts de représentation. En effet, tous s'entendent pour dire que les sociétés contemporaines comportent un trop grand nombre d'individus pour que toutes les décisions soient prises par l'ensemble des citoyens. Résumons avec Montesquieu en disant que « [c]omme la plupart des citoyens, qui ont assez de suffisance pour élire,

---

<sup>14</sup> Pour plus d'informations concernant les instruments de la démocratie directe, voir le site Internet ACE Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/default>.

<sup>15</sup> Lawrence LEDUC, *op. cit.* : 41.

n'en ont pas assez pour être élus; de même le peuple, qui a assez de capacité pour se faire rendre compte de la gestion des autres, n'est pas propre à gérer par lui-même<sup>16</sup>. »

### *Les difficultés techniques de mise en oeuvre*

En 1989, Thomas Cronin a identifié les principales difficultés liées à l'application des mesures de démocratie directe. Selon lui, les problèmes persistants de la démocratie directe sont les faibles taux de participation, la collecte des signatures, la rédaction des initiatives, la compétence des électeurs, l'affaiblissement du pouvoir législatif et le respect des droits des minorités<sup>17</sup>. Nous reviendrons sur la plupart de ces limites de la démocratie directe dans les analyses du cas suisse et d'une proposition québécoise.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, même un grand défenseur de la démocratie directe comme Jean-Jacques Rousseau avait constaté que dans sa forme la plus pure, la démocratie directe n'était pas applicable en réalité. Dans son ouvrage *Du contrat social*, il affirmait : « [s]'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un régime si parfait ne convient à des hommes<sup>18</sup>. »

---

<sup>16</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 51.

<sup>17</sup> Thomas E. CRONIN, *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Harvard University Press, 1989 : 207.

<sup>18</sup> Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, [En ligne], 2002 (1762), [http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau\\_jj/contrat\\_social/Contrat\\_social.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau_jj/contrat_social/Contrat_social.pdf) : 41.

## Démocratie représentative

### Les sources de la démocratie représentative

Ce sont des penseurs libéraux des Lumières tels que Machiavel, La Boétie, Locke, Montesquieu, Hobbes et Spinoza qui, du XVI<sup>e</sup> au XVII<sup>e</sup> siècles, ont marqué l'histoire de la pensée politique en jetant les fondements de la démocratie représentative. Leur motivation première fut sans doute de rejeter l'autorité et de limiter l'arbitraire despotique des monarques absolus<sup>19</sup>. Pour ce qui est de la paternité de l'expression « démocratie représentative », on l'accorde le plus souvent au politicien américain Alexander Hamilton, un acteur important de la révolution américaine<sup>20</sup>. Ce serait lui qui, le premier, aurait proposé l'association des deux termes en vue de désigner « une nouvelle forme de gouvernement qui combine la souveraineté populaire et le principe de la représentation politique »<sup>21</sup>. La démocratie représentative, après avoir connu une lente transformation de ses principaux mécanismes, est aujourd'hui considérée comme étant « le dispositif institutionnel réglant la désignation des représentants par les citoyens et l'influence de la volonté populaire sur les décisions gouvernementales »<sup>22</sup>.

### Les instruments de la démocratie représentative

Au-delà du vote, du mandat et du principe de représentation que nous détaillerons ici, il est important de mentionner que le régime de la démocratie représentative repose sur plusieurs institutions.

Tout d'abord, la forme contemporaine de la démocratie représentative s'inspire des mêmes principes que la démocratie libérale, dont les plus importants sont l'État de droit, le constitutionnalisme, la tolérance et la sécularisation de l'État<sup>23</sup>. Également, on

---

<sup>19</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 32.

<sup>20</sup> Papadopoulos accorde la paternité de l'expression à Jeremy Bentham, un philosophe, juriste et réformateur britannique (1748-1832).

<sup>21</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 44.

<sup>22</sup> Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1996 (1993) : 305.

<sup>23</sup> Pour plus de détails, voir Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 67-76.

ne peut envisager de démocratie représentative sans la primauté du droit. Comme Kant le soulignait au XVIII<sup>e</sup> siècle, « [l]a naissance de la démocratie est intimement liée à cette primauté du droit, car l'État, comme puissance créatrice de droits, est aussi la source législatrice qui peut limiter sa puissance et garantir ainsi les libertés individuelles et la souveraineté du peuple<sup>24</sup>. » En somme, pour reprendre l'expression de John Adams, deuxième président des États-Unis d'Amérique, la démocratie représentative impose à tous l'« empire des lois et non des hommes »<sup>25</sup>.

### *La représentation politique*

La représentation politique est un principe inhérent à tout régime politique contemporain. En plus des arguments démographiques, sociologiques et territoriaux qui rendent la démocratie directe impraticable, rappelons que la grande force des représentants est qu'ils sont capables de discuter des affaires publiques; point le peuple. La représentation politique implique donc une certaine idée de délégation, car « une fois investi de sa légitimité, l'élu parle et agit " au nom " de l'électeur »<sup>26</sup>. Le régime représentatif est apparu dans la foulée de la montée de la souveraineté populaire, et les représentants choisis par l'élection ne représentent pas que la voix du peuple, ils « agissent comme un corps politique qui " veut " pour la nation »<sup>27</sup>.

Il existe aussi une notion de correspondance et de ressemblance entre les représentants et leurs commettants puisque,

[s]oucieux de mobiliser le plus grand nombre de soutiens, [le représentant] cherche à simplifier, à articuler des enjeux complexes et à rassembler des préoccupations éparses en les subsumant sous des *points de vue généraux*. Il ne défend pas alors les intérêts spécifiques et irréductibles d'individus particuliers<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 68

<sup>25</sup> *Loc. cit.*

<sup>26</sup> *Ibid.* : 44.

<sup>27</sup> *Ibid.* : 50.

<sup>28</sup> Daniel GAXIE, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2003 : 135-136.

Comme le souligne Hans Köchler, la principale caractéristique du concept de la représentation est qu'il s'agit d'un mode de disposer de la volonté de l'autre<sup>29</sup>.

### *Le mandat représentatif*

C'est en Angleterre au cours des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, à la suite d'une série de conflits opposant le Parlement et le roi, que l'idée du mandat représentatif fait son apparition et remplace graduellement le mandat impératif. Pour le philosophe anglais Thomas Hobbes, l'idée du mandat représentatif se retrouve dans « la relation entre le peuple, qui est l'auteur de la souveraineté, et ses représentants, qui sont les acteurs du pouvoir souverain »<sup>30</sup>. Dans un mandat représentatif, le représentant est libre de ses actes pour un temps déterminé, il exerce des fonctions législatives et il représente les intérêts collectifs d'une communauté politique. De nos jours, la durée d'un mandat représentatif est limitée et, généralement, elle ne dépasse guère quatre ou cinq années.

### *Le vote*

Sans conteste, on peut dire que c'est l'élection qui constitue l'institution fondamentale des gouvernements représentatifs. C'est par l'élection que l'on désigne les représentants politiques appelés à jouer le rôle de législateur. Bernard Manin, politologue français, dans son ouvrage intitulé *Principes du gouvernement représentatif*, a identifié quatre critères qui ont toujours été observés dans les régimes représentatifs et qui constituent, selon lui, les conditions *sine qua non* de la démocratie représentative. Ces critères sont les suivants :

- 1- Les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers.
- 2- Les gouvernants conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeurs.
- 3- Les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants.
- 4- Les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Hans KÖCHLER, *The crisis of representative democracy*, Verlag Peter Lang, 1987 : 39.

<sup>30</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 45.

<sup>31</sup> Bernard MANIN, *op. cit.* : 17-18.

Dans le premier critère de Manin sont sous-entendues les conditions essentielles à une élection libre, soit : le pluralisme, le multipartisme et l'alternance. Le second critère exprime le fondement même de l'idée du mandat représentatif. Enfin, les troisième et quatrième critères regroupent les notions essentielles de liberté d'association, de liberté d'expression, de même que les concepts d'échange et de délibération.

### **Les limites de la démocratie représentative**

Même si la démocratie représentative est aujourd'hui le régime politique le plus répandu, il n'en demeure pas moins que certains auteurs avancent qu'elle vit présentement une certaine crise, ou à tout le moins des malaises<sup>32</sup>. Au nombre des éléments de malaise, mentionnons, entre autres, l'affaiblissement du rôle du législatif au profit du pouvoir exécutif, le gouvernement des juges, l'autorité des experts, le poids de la fonction publique et, enfin, la transformation du lien représentatif entre les élus et leurs représentants<sup>33</sup>.

Concluons en citant le politicologue français Daniel Gaxie, qui déclare :

la conviction que la démocratie [représentative] est le meilleur, ou le moins mauvais, des régimes politiques est solidement établie. En l'état actuel des choses, la forme particulière qu'elle revêt dans les pays occidentaux s'impose comme une organisation indépassable, assurant la protection des libertés, le pluralisme des opinions et l'association des citoyens au gouvernement par l'intermédiaire de leurs représentants<sup>34</sup>.

Malgré l'imperfection et la faillibilité de tous les régimes politiques, le régime démocratique est fermement implanté dans nos mœurs politiques. S'il est vrai que la démocratie représentative a été conçue en opposition explicite avec la démocratie directe, il est désormais communément entendu que la démocratie « incorpore dans la règle le principe représentatif, et l'on est obligé de spécifier lorsqu'on entend évoquer la

---

<sup>32</sup> À ce sujet, voir Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, Gallimard, 1998 ou Hans KÖCHLER, *The Crisis of Direct Democracy*, Peter Lang, 1987.

<sup>33</sup> Pour plus de détails concernant la crise de la démocratie représentative, voir Pierre ROSANVALLON, *op. cit.* : 324-333 et Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 131-135.

<sup>34</sup> Daniel GAXIE, *op. cit.* : 7.

démocratie directe »<sup>35</sup>. En définitive, disons que la distinction entre démocratie directe et représentative est plutôt ténue et qu'aujourd'hui, des éléments des deux régimes se confondent souvent pour former les gouvernements représentatifs que l'on connaît.

---

<sup>35</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 12.

## **Les référendums d'initiative populaire**

Il s'agit ici de rendre compte et de synthétiser les résultats d'analyses de quelques auteurs, experts du cas suisse. Le but est de mettre en relief à la fois les avantages et les risques démocratiques introduits dans le système politique par l'instrument spécifique du référendum d'initiative populaire. Pour ce faire, nous étudierons principalement l'auteur Yannis Papadopoulos, professeur et directeur de l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne, en présentant les conclusions tirées de son ouvrage *Démocratie directe*. Lorsque cela sera pertinent, nous utiliserons également des exemples tirés du cas californien – l'État américain le plus actif dans le domaine de l'initiative populaire –, pour illustrer notre propos ou pour approfondir la réflexion.

Rappelons, pour fins de comparaison avec le Québec, que la Suisse est une fédération multiethnique et multilingue de 7,5 millions d'habitants qui compte 26 cantons (états fédérés) pour une superficie d'un peu plus de 40 000 km<sup>2</sup> (40 fois plus petit que le Québec). La Suisse possède un système politique unique comprenant un régime de démocratie semi-directe, un parlement bicaméral symétrique et un régime présidentiel de type directorial (gouvernement de 7 membres et présidence tournante). Notre analyse du cas suisse se limitera à la démocratie semi-directe au niveau national et portera principalement sur les mécanismes d'initiative populaire.

### **Le cas suisse**

#### **Historique : l'exception helvète**

L'histoire de la démocratie directe en Suisse possède des racines anciennes qui remontent au XIV<sup>e</sup> siècle. À cette époque, la participation des communautés locales à l'élaboration des politiques publiques était prise en compte par un droit au référendum et par la tenue d'assemblées citoyennes annuelles. Puis, en 1848, date de la première constitution fédérale suisse, ont été introduits au niveau national des instruments de démocratie directe dont le référendum obligatoire et l'initiative populaire pour une

révision totale de la constitution. Enfin, en 1891, les Suisses ont gagné le droit constitutionnel d'initiative populaire pour la révision partielle de la constitution.

Selon Yannis Papadopoulos, ce fut un « vaste mouvement de désenchantement à l'égard des institutions de démocratie représentative »<sup>36</sup> qui conduisit, à la fin du XIX<sup>e</sup> et au tournant du XX<sup>e</sup> siècle, à la mise en place en Suisse d'instruments de démocratie référendaire. De plus, l'auteur affirme dans son ouvrage *Démocratie directe* que la confédération helvétique doit une grande part du développement de ses institutions démocratiques à des influences exogènes. S'attaquant au mythe de l'exception helvète, il écrit :

[L]es idées des Lumières et les débats autour des formes d'exercice de la souveraineté populaire lors des révolutions française et américaine ont joué un rôle non négligeable dans le développement des institutions de démocratie directe [en Suisse]. Non seulement est-il faux de penser que ces institutions relèvent de l'exotisme helvétique, mais elles ont été, pour leur version la plus moderne du moins, importées de l'extérieur<sup>37</sup>!

La Suisse peut se targuer d'avoir une des plus longues expériences de démocratie directe au monde. En effet, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est plus de 240 initiatives populaires qui ont été proposées pour amender la constitution fédérale. De ce nombre, 161 ont mené à la tenue d'un référendum et 16 ont été acceptées par le peuple<sup>38</sup>.

### **Caractéristiques : la mécanique de l'initiative populaire**

Avant 2003, les initiatives populaires en Suisse ne pouvaient servir qu'à proposer des modifications constitutionnelles. Cependant, la récente adoption de l'initiative populaire générale permet désormais d'utiliser les initiatives dans un champ beaucoup plus vaste. En effet, depuis la fin de 2006, ce nouveau mécanisme peut être utilisé pour forcer la tenue d'un référendum sur l'adoption d'une proposition générale qui pourrait

---

<sup>36</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 32.

<sup>37</sup> *Loc. cit.*

<sup>38</sup> « Switzerland and its Democracy – a view from inside », *Federal Chancellery*, [En ligne], 2006, <http://www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=en&msg-id=5829> (Page consultée le 29 janvier 2008).

être incorporée sur un plan législatif ou constitutionnel<sup>39</sup>. L'initiative populaire générale existe donc sous différents niveaux normatifs : adoption d'une loi, changement constitutionnel ou modification d'une loi existante.

Le document *La démocratie directe : une particularité*, écrit par les autorités fédérales suisses, résume bien l'état actuel de la mécanique de l'initiative populaire :

100 000 citoyens peuvent demander une modification de la Constitution fédérale. Pour que l'initiative aboutisse, elle doit recueillir 100 000 signatures valables dans un délai de 18 mois. L'initiative populaire peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou, plus fréquemment, proposer un texte constitutionnel rédigé de toute pièce, dont la teneur ne peut être modifiée ni par le Parlement ni par le gouvernement. Les autorités peuvent opposer un contre-projet, généralement plus modéré, à une initiative populaire, dans l'espoir que le peuple et les cantons donneront la préférence au contre-projet. Depuis 1987, il existe la possibilité du *double oui* : tant l'initiative populaire que le contre-projet peuvent être acceptés; c'est la réponse donnée à la question subsidiaire qui détermine lequel des deux textes entre en vigueur si tous les deux ont obtenu la majorité du peuple et des cantons<sup>40</sup>.

Les articles 138 et 139 de la constitution fédérale prévoient deux types d'initiative populaire. Le premier concerne les initiatives populaires qui **proposent** la révision totale de la constitution<sup>41</sup>. Ces propositions sont soumises au vote du peuple par référendum. Le second type d'initiative, obligatoirement présenté sous forme d'un projet rédigé en langage juridique, **demande** la révision partielle de la constitution. Respectant toujours la règle des 100 000 signatures requises dans un délai de 18 mois suivant sa publication dans la feuille fédérale, son acceptation requiert cependant la double majorité référendaire : celle du peuple et celle des cantons<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> « Swiss Direct Democracy », *ACE Electoral Knowledge Network*, [En ligne], 2007, <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss> (Page consultée le 29 janvier 2008).

<sup>40</sup> « La démocratie directe : une particularité », *Chancellerie fédérale*, 2007, [En ligne], [http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/02480/04205/index.html?lang=fr&download=M3wBPgDB\\_8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp7Yhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkkIR8f36BbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/02480/04205/index.html?lang=fr&download=M3wBPgDB_8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp7Yhmfhnappmmc7Zi6rZnqCkkIR8f36BbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo) (Page consultée le 29 janvier 2009).

<sup>41</sup> Depuis 1848, aucune initiative populaire proposant la révision totale de la constitution n'a été formulée.

<sup>42</sup> Le résultat du vote populaire dans un canton représente la voix de celui-ci.

En résumé, lorsqu'une initiative remplit les critères de délai et de signatures, elle est remise au Parlement. Celui-ci applique objectivement les critères de validité. Si la proposition est valide, elle est soumise au vote du peuple et/ou des cantons, selon qu'il s'agit d'une proposition concernant une loi ou un amendement constitutionnel.

Finalement, depuis l'introduction de l'initiative populaire générale, l'Assemblée fédérale décide du niveau normatif de la proposition et peut proposer un contre-projet à l'initiative<sup>43</sup>. Ce contre-projet est soumis au vote du peuple et des cantons simultanément à l'initiative, ce qui donne lieu à un référendum à trois questions. (Acceptez-vous l'initiative proposée ? Acceptez-vous le contre-projet ? Si les deux propositions reçoivent un vote favorable, lequel préférez-vous ?). Si l'initiative populaire et le contre-projet du parlement obtiennent tous deux la majorité des voix du peuple et des cantons, c'est la réponse à la question subsidiaire qui détermine lequel des deux textes entrera en vigueur. En choisissant de favoriser le projet qui reçoit la majorité la plus forte, les autorités suisses éliminent la possibilité de blocage tout en conservant des droits historiques aux minorités<sup>44</sup>.

Cependant, pour l'ensemble des initiatives populaires qui requièrent la double majorité du peuple et des cantons, une possibilité de collision entre le peuple et les cantons subsiste *de facto*<sup>45</sup>. En effet, la règle de la double majorité offre la possibilité à une minorité de bloquer un processus référendaire<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> L'Assemblée fédérale est formée du Conseil national (chambre basse) et du Conseil des États (chambre haute).

<sup>44</sup> Un schéma de la procédure de l'initiative populaire suisse se trouve à l'Annexe 1.

<sup>45</sup> Entre 1866 et 2006 les votations populaires ont donné lieu à 11 collisions entre la majorité du peuple et la majorité des cantons. Selon la constitution fédérale, pour qu'un référendum soit considéré accepté, il nécessite l'appui du peuple **et également** l'appui des cantons, c'est ce qu'on appelle la règle de la double majorité.

<sup>46</sup> Il suffit que treize cantons et demi s'opposent à une initiative pour provoquer son échec, même si la population totale de ces cantons est de loin inférieure à 50 % de la population totale du pays.

## **Opportunités et promesses non tenues**

Nous abordons ici l'examen des risques et des avantages que comportent les mécanismes d'initiative populaire en Suisse. Pour ce faire, nous utiliserons essentiellement les conclusions dégagées par le professeur Yannis Papadopoulos, qui, dans son ouvrage *Démocratie directe*, consacre deux chapitres à l'analyse des logiques et effets indirects de la démocratie directe sur le système politique suisse.

### **Opportunités**

#### *Mobilisation supplémentaire par le bas*

Contrairement aux référendums, les initiatives populaires sont des instruments de démocratie directe qui interviennent au début du processus législatif. Elles jouent donc un rôle d'impulsion et ont une fonction d'innovation, ce qui entraîne, à première vue, une pression et une mobilisation par le bas (de type « bottom up »). Les initiatives populaires constituent en Suisse un véritable droit d'entrée en matière qui « élargit le spectre des options pensables »<sup>47</sup> et qui peut mener à des débats sur des sujets controversés. Ainsi, depuis 1990, des référendums initiés par la population ont traité de sujets aussi variés que de l'interdiction de la construction de centrales nucléaires, de la construction de nouveaux chemins de fer alpins, d'une nouvelle constitution fédérale, du contrôle de l'immigration, de l'abolition de l'armée, de la réduction des horaires de travail et de l'ouverture des marchés de l'électricité. Pour Yannis Papadopoulos, il s'agit carrément d'une accélération du changement et d'un rééquilibrage des rapports de force entre citoyens et élus par rapport à ce que permet la démocratie représentative.

Une telle logique d'impulsion, si elle exerce une forte pression et force une prise de décision par le peuple et les élites politiques, comporte cependant des risques de surcharge. À cet égard, notons que depuis 1990 c'est un peu plus de 100 initiatives qui ont rempli toutes les conditions et qui ont donné lieu à autant de référendums. Enfin, il

---

<sup>47</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 164.

faut également savoir qu'approximativement les trois quarts des initiatives échouent à enclencher un processus de consultation populaire, faute de signatures<sup>48</sup>.

### *Rôle formateur de l'opinion publique*

Bien que les taux de participation aux élections et aux référendums aient sensiblement baissé au cours des dernières décennies pour se stabiliser à un niveau inférieur à la moyenne occidentale, la Suisse est un pays où le taux d'alphabétisation est très élevé et où l'offre médiatique est grande, ce qui favorise une couverture médiatique large et diversifiée des enjeux publics<sup>49</sup>. Traitant des campagnes référendaires, Papadopoulos va même jusqu'à évoquer la notion de « cercle vertueux » pour expliquer que « la participation [électorale] alimente la participation [politique] »<sup>50</sup>.

Pour Papadopoulos, les multiples opportunités de vote en Suisse (quatre par an en moyenne) entraînent un engouement plus important pour les affaires publiques et renforcent le « sentiment d'efficacité politique »<sup>51</sup>. Inévitablement, lorsque autant de consultations publiques sont tenues, la question de la compétence décisionnelle du votant se pose. Conscients que l'information des suffragants est toujours imparfaite, nous convenons cependant avec Papadopoulos que la thèse de la manipulation est une généralisation abusive. À l'égard de l'information des électeurs, notons que les Suisses reçoivent à chaque votation des brochures contenant des arguments et des contre-arguments. Il semble que la proportion des gens qui les consultent est **relativement** élevée<sup>52</sup>. Enfin, rappelons qu'il existe en Suisse un phénomène d'abstention volontaire où les citoyens qui ne se sentent pas assez compétents pour décider d'un enjeu public passent leur tour.

---

<sup>48</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 170.

<sup>49</sup> Selon le site Internet *ACE Electoral Knowledge Network*, durant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le taux de participation aux référendums suisses est passé d'environ 50-70% à une moyenne d'environ 40%.

<sup>50</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 165.

<sup>51</sup> *Loc. cit.*

<sup>52</sup> Entre 1991 et 1992, cette proportion a varié entre 35 et 51 % en Suisse contrairement à la Californie où cette proportion a varié entre 13 et 35 %. Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 175.

## **Les promesses non tenues de la démocratie directe**

L'analyse de Yannis Papadopoulos ne se limite pas à montrer les aspects positifs et les gains démocratiques que procurent les initiatives populaires. Elle souligne également tous les risques démocratiques, les logiques perverses et les effets négatifs indirects qu'entraînent les initiatives populaires. En plus d'une logique d'ouverture limitée, d'un trop fort effet d'intégration des acteurs, des problèmes de comportement des votants et de l'exacerbation des clivages, on dénombre également des risques démocratiques dans la monétarisation de la démocratie directe et dans la simplification excessive des enjeux.

### *Une logique d'ouverture limitée*

Si les initiatives populaires contribuent à l'ouverture du système politique suisse, cette ouverture est toutefois limitée par plusieurs facteurs, le premier étant la possibilité d'invalidation des initiatives. En effet, la constitution suisse prévoit que l'Assemblée fédérale peut déclarer totalement ou partiellement nulle une initiative populaire qui « ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international »<sup>53</sup>. Cette triple exigence contraint toute initiative à l'obligation d'être cohérente et de ne traiter que d'un seul sujet. Également, la possibilité pour l'Assemblée fédérale de formuler un contre-projet à toute initiative populaire générale constitue en soi une importante limitation à l'ouverture du système politique. Enfin, la règle de la double majorité constitue également une limitation à l'ouverture du système politique puisqu'elle permet *de facto* à une minorité de bloquer une initiative populaire générale ou une initiative proposant une révision partielle de la constitution.

L'étude du cas californien montre que ce n'est pas qu'en Suisse que le système politique limite la démocratie directe. En outre, les recours à l'invalidation sont fréquents en Californie. Des 52 initiatives adoptées entre 1970 et 1998, 35 ou 67 % ont été contestées

---

<sup>53</sup> « Constitution fédérale de la Confédération suisse », *Les autorités fédérales de la Confédération suisse*, [En ligne], <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a139b.html> (Page consultée le 29 janvier 2008).

après une consultation populaire. Les cours de justices fédérales et nationales en ont invalidé un total de 38 %. Depuis 2000, les litiges entourant les initiatives populaires sont ainsi beaucoup plus importants que dans le cas des lois émanant de la législature<sup>54</sup>.

Pour Kenneth Miller et Nicolas Heidorn, « l'initiative [populaire, censée contourner les *checks and balances*,] a souvent été contournée elle-même par les institutions représentatives »<sup>55</sup>. Les auteurs avancent que la législature californienne résiste parfois aux initiatives populaires en « refusant de mener les politiques approuvées par un vote populaire »<sup>56</sup>. Par exemple, en 1990, les législateurs de Sacramento ont passé outre une initiative populaire qui réduisait considérablement leur budget disponible pour s'entourer de collaborateurs, en créant différents postes supprimés au sein d'agences extérieures à la législature comme la Bibliothèque de l'État<sup>57</sup>. À propos de l'ouverture du système politique californien, les constats de Miller et Heidorn sont sans nuances. Ils affirment que : « [l]e fait est que les élus de Sacramento réinterprètent souvent et parfois renversent les résultats électoraux. Les institutions politiques ont ainsi au moins partiellement atténué le pouvoir d'affaiblissement des initiatives populaires<sup>58</sup>. »

Mentionnons cependant un contre-exemple où une initiative a triomphé sur un acte législatif. En 2005, malgré l'approbation massive (61 %) d'une initiative populaire établissant que « [s]eul le mariage entre un homme et une femme est valide et reconnu en Californie »<sup>59</sup>, les législateurs californiens ont adopté une loi légalisant le mariage gai. Toutefois, dans ce cas précis, le gouverneur Schwarzenegger a bloqué le texte législatif, car il entraînait en contradiction avec la Proposition 22.

---

<sup>54</sup> Kenneth MILLER et Nicolas HEIDORN, « Du "People's Rule" en Californie », *Politique américaine*, n° 9, Hiver 2007-2008, 2008 : 72.

<sup>55</sup> *Ibid.* : 80.

<sup>56</sup> *Ibid.* : 78.

<sup>57</sup> Elisabeth R. GERBER, Arthur LUPIA, Mathew MCCUBBINS et Roderick D. KIEWIET, *Stealing the Initiative : How State Government Responds to Direct Democracy*, Prentice Hall, 2001 : 54.

<sup>58</sup> Kenneth MILLER et Nicolas HEIDORN, *op. cit.* : 78.

<sup>59</sup> *Ibid.* : 73.

### *Effet d'intégration des acteurs*

Pour Papadopoulos, il ne fait aucun doute que l'effet d'intégration des acteurs est trop grand en Suisse, ce qui mène, par effet de socialisation et d'apprentissage, à une rationalité limitée des acteurs : « les mouvements [sociaux] utilisent les opportunités qui leur sont offertes, et plus ils le font, plus les limites du pensable, en termes de tactiques se rétrécissent »<sup>60</sup>. Puisque la mécanique référendaire existe en Suisse, les énergies des « entrepreneurs politiques alternatifs »<sup>61</sup> en viennent à se concentrer presque uniquement sur les stratégies référendaires. Suivant cette logique, la démocratie directe induit un certain conformisme des comportements des acteurs au détriment d'une pensée et d'une vision alternative globale et à long terme. Un des exemples qui illustre le mieux ce phénomène est celui du mouvement féministe suisse qui a connu beaucoup moins de succès qu'aux États-Unis dans sa quête du droit de vote – accordé sur le plan national suisse en 1971 comparativement à 1920 aux États-Unis. En effet, « à force de se concentrer sur les tactiques référendaires, [le mouvement féministe] n'a pas vu les autres opportunités qui s'offraient à lui, et s'est empêché de recourir à des tactiques de confrontation plus directes »<sup>62</sup>.

Selon Papadopoulos :

l'usage des institutions référendaires a amené les autorités à faire preuve de capacités d'intégration exceptionnelles. Cela a toutefois eu son prix : des retards et de la lenteur décisionnelle, des difficultés d'adaptation, [...] l'incapacité à produire des politiques globales et orientées sur le long terme, au profit de compromis bricolés tenant compte des rapports de force du moment, ou même [...] de l'immobilisme<sup>63</sup>.

Conclusion : la trop forte intégration des acteurs mène à des prises de décisions irresponsables et entraîne un épuisement et un affaiblissement des mouvements sociaux en réduisant leur « répertoire d'action »<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 170.

<sup>61</sup> *Loc. cit.*

<sup>62</sup> *Loc. cit.*

<sup>63</sup> *Ibid.* : 74.

<sup>64</sup> *Ibid.* : 170.

### *Exacerbation des clivages*

Les différents clivages qui morcellent la société suisse sont mis en lumière par les pratiques de la démocratie directe qui demeurent fortement et principalement traversées par le conflit gauche droite. À cet égard, Papadopoulos soutient que :

l'on rencontre de moins en moins de situations où tous les acteurs se retrouvent autour ou contre un projet : cela représentait encore un quart des votes populaires pendant la législature 1971-1975, pour chuter à moins d'un cas sur dix depuis, jusqu'à ce que cette configuration consensuelle disparaisse complètement pendant la dernière législature, malgré la prolifération des votes entre 1991 et 1995<sup>65</sup>.

Les autres clivages importants sont linguistiques (entre la partie francophone et la partie germanophone du pays), politiques (entre les dirigeants et les citoyens), entre les villes et les campagnes, et entre « les couches favorables à la modernisation et celles, plus défavorisées sur le plan culturel et économique, qui se sentent perdantes, etc »<sup>66</sup>. Enfin, sur le plan économique, la démocratie directe montre l'exacerbation du clivage qui sépare les secteurs exportateurs favorables au libre marché et les secteurs tournés vers le marché intérieur qui souhaitent des mesures protectionnistes.

### *Comportement des votants*

Le directeur de l'Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne pose aussi le problème du comportement des votants en raisonnant en termes d'inégalité. Un des facteurs générateur d'inégalité, nous dit Papadopoulos, est le comportement utilitariste des votants. Contrairement aux parlementaires élus, qui eux, doivent rendre des comptes sur leurs actes publics, les citoyens ordinaires peuvent adopter un comportement strictement individualiste. Bien que l'on ait vu que les campagnes référendaires exposent des points de vue antithétiques aux citoyens, « [r]este que pas un seul moyen de contrainte n'existe pour forcer quelqu'un à se comporter de manière solidaire et à agir pour le bien commun, s'il n'est pas

---

<sup>65</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 74.

<sup>66</sup> *Loc. cit.*

personnellement enclin à le faire<sup>67</sup>. » Bref, « [e]n démocratie directe, point de limites institutionnelles à l'individualisme ou à la myopie sectorielle, et point de sanctions en cas de comportement strictement égoïste<sup>68</sup>. »

Les processus de consultations populaires peuvent également engendrer une stratification politique. En effet, les taux de participation sont plus élevés chez les catégories supérieure et moyenne de revenu. D'ailleurs, le niveau de revenu est un des facteurs déterminants dans la stratification politique. Selon Papadopoulos :

les membres des groupes sociaux désavantagés sur le plan socio-économique et culturel ont tendance à ne pas s'estimer autorisés à participer : ils s'auto-excluent en grande partie, en s'auto-censurant. Une image négative de leur propre compétence décisionnelle et de leur propre efficacité politique les conduit à se réfugier dans l'abstention<sup>69</sup>.

La démocratie directe permet aussi l'expression de résistance de type « nimby » (not in my backyard : littéralement « pas dans ma cour ») qui représente une réaction d'hostilité et un déclin des solidarités. Si le phénomène « nimby » a été originalement présenté comme une réaction à de grands projets d'infrastructures, on le retrouve aujourd'hui dans maints enjeux sociaux<sup>70</sup>. L'absence ou le manque de garde-fous en démocratie directe augmente les risques d'exclusion des différentes minorités et des divers groupes devant compter sur la société pour améliorer leur statut. Le professeur Lawrence LeDuc, dans son ouvrage *The Politics of Direct Democracy*, cite plusieurs exemples montrant les dangers de la démocratie directe pour les minorités :

In 1992 Colorado voters approved a ballot initiative that would have curtail the civil rights of homosexuals - a measure which was subsequently overturned by the courts. Californians in 1994 voted to withhold state funding for education and health and social services from noncitizens found to be residing illegally in the state. The increasing occurrence of similar types of ballot initiatives in several US states in recent years suggests that there is good reason to fear that the rights of unpopular minorities could

---

<sup>67</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 177.

<sup>68</sup> *Loc. cit.*

<sup>69</sup> *Ibid.* : 178.

<sup>70</sup> *Ibid.* : 180.

easily be placed at risk in direct votes. In 2002, Swiss voters narrowly rejected a proposal that would also have reduced social benefits for refugees already in the country whose applications for asylum were under review<sup>71</sup>.

### *Monétarisation de la démocratie directe*

En Suisse, il n'existe pratiquement pas, de dispositions pour limiter les sommes d'argent investies dans ces consultations populaires par les parties intéressées. Hertig a d'ailleurs constaté dès 1982 que « le plus souvent l'emportent les choix qui ont reçu le plus de publicité, et pour lesquels les sommes d'argent les plus élevées ont été dépensées »<sup>72</sup>. Bien évidemment, ce sont les votes qui comptent lors d'un référendum, mais les ressources sont importantes. Et les ressources nécessaires pour gagner un processus de consultation populaire sont financières, organisationnelles et rhétoriques. De plus, les campagnes référendaires consacrent la bureaucratisation et une centralisation des organisations. Les partis politiques, avec leur appareil toujours prêt à mobiliser, et les intérêts spéciaux avec leurs ressources financières importantes, seront toujours mieux positionnés que des groupes de citoyens pour gagner des référendums. À titre d'exemple, Lawrence LeDuc rappelle qu'en Suisse, l'une des initiatives contemporaines les plus controversées, celle de 2002 sur les demandeurs d'asile, a été enclenchée par l'Union du centre, le parti politique de la droite suisse.

Pour Papadopoulos, l'avènement des techniques de marketing politique modernes représente un risque supplémentaire d'inégalité et augmente la difficulté du contrôle des dépenses. D'autres sources d'inégalités et de problèmes se trouvent aussi dans la collecte des signatures et dans la rémunération des collecteurs. Bref, dans une analyse suivant la perspective des ressources financières, on peut dire que, dans le cas suisse, les délibérations sont souvent incompatibles avec l'égalité.

---

<sup>71</sup> Lawrence LEDUC, *op. cit.* : 41.

<sup>72</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 172.

Des exemples tirés du cas californien permettent d'approfondir la réflexion. Faisant le bilan de près d'un siècle d'utilisation des processus d'initiative populaire, Miller et Heidorn affirment que « [l']argent permet de diffuser un message mais ne garantit aucunement le succès [d'une initiative] »<sup>73</sup>. Généralement, les Californiens votent « non » aux initiatives : « s'ils ont quelque suspicion sur les artisans d'une initiative ou ne sont pas immédiatement convaincus de ses mérites, les chances d'adoption sont pratiquement nulles »<sup>74</sup>. Si l'on se fie aux statistiques, il est vrai que des 150 propositions californiennes recensées depuis 1978, une sur trois seulement furent adoptée. Enfin, Miller et Heidorn avancent que certains grands intérêts ont l'avantage de savoir « manœuvrer pour faire échec à des initiatives qui les menacent »<sup>75</sup>. Par exemple,

[e]n 2006, les sociétés pétrolières et de tabac levèrent respectivement 95 et 67 millions de dollars, afin d'empêcher des initiatives en faveur de nouvelles impositions. Une campagne du « non » bien financée fut très efficace car les opposants n'eurent pas besoin de remporter le débat, mais seulement de susciter suffisamment de doutes pour que les électeurs optent pour le *statu quo*<sup>76</sup>.

### *Simplification excessive des choix politiques*

Même si les Suisses ont eu l'occasion de se prononcer par référendum plus de 200 fois, il demeure que « les procédures de démocratie directe simplifient excessivement les choix politiques, car elles les réduisent à des choix binaires entre le " oui " et le " non " »<sup>77</sup>. À titre d'exemple, on comprendra aisément qu'une décision aussi importante et complexe que la construction d'une centrale nucléaire entraîne des impacts et des conséquences majeures et exige une connaissance approfondie du dossier pour pouvoir juger de la pertinence du projet. En conséquence, laisser le peuple décider de cet enjeu en lui proposant de dire « oui » ou « non » est plutôt simpliste.

---

<sup>73</sup> Kenneth MILLER et Nicolas HEIDORN, *op. cit.* : 76.

<sup>74</sup> *Loc. cit.*

<sup>75</sup> *Ibid.* : 77.

<sup>76</sup> *Loc. cit.*

<sup>77</sup> Yannis PAPADOPOULOS. *op. cit.* : 176.

## *Conclusion*

Les mécanismes de démocratie directe amènent certainement une dose d'imprévisibilité et d'incertitude quant à l'issue des consultations populaires. Avec des avantages démocratiques indéniables et une longue liste de préoccupations et de risques démocratiques, « autant on ne peut affirmer catégoriquement leur rôle de contrepoids par rapport aux asymétries dans la représentation, autant on ne peut conclure définitivement à leur rôle de reproduction des pouvoirs en place »<sup>78</sup>. Comme le disait Bernard Manin, « les contre-pouvoirs, les freins et les contrepoids sont nécessaires parce que la volonté majoritaire n'est pas la volonté de tous »<sup>79</sup>. C'est cette distorsion profondément ironique<sup>80</sup> qui nous fait dire, à l'instar de Yannis Papadopoulos que « l'existence d'un contrôle judiciaire sur les décisions de démocratie directe n'est sans doute pas inutile »<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 176.

<sup>79</sup> Bernard MANIN, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, janvier 1985 : 72-93.

<sup>80</sup> Kenneth MILLER et Nicolas HEIDORN, *op. cit.* : 80.

<sup>81</sup> Yannis PAPADOPOULOS, *op. cit.* : 185.

# L'initiative populaire au Québec et au Canada

## Pratiques référendaires québécoise et canadiennes

En juin 1978, l'Assemblée nationale du Québec se dotait de sa propre loi encadrant les consultations populaires qui visait à encadrer la tenue des référendums au Québec. L'objet des consultations populaires encadrées par la *Loi sur les consultations populaires* est prévu à l'article 7 de la loi :

7. Le gouvernement peut ordonner que les électeurs soient consultés par référendum:
- a) sur une question approuvée par l'Assemblée nationale [sur proposition du premier ministre] ou
  - b) sur un projet de loi adopté par l'Assemblée nationale [s'il contient une disposition à cet effet ainsi que le texte de la question soumise à la consultation]<sup>82</sup>.

Depuis son adoption, cette loi a encadré trois référendums, soit celui de 1980 sur la souveraineté-association, celui de 1992 sur le renouvellement de la constitution canadienne et celui de 1995 sur la souveraineté-partenariat. La loi québécoise prévoit la tenue de référendums consultatifs, non contraignants, mais dont la légitimité démocratique les rend moralement et politiquement incontournables<sup>83</sup>.

De plus, le Québec est la seule province au Canada qui prévoit par sa loi référendaire l'établissement d'un Conseil du référendum qui doit entendre toute procédure judiciaire relative à la tenue d'un référendum. Ce Conseil du référendum est composé de trois juges de la Cour du Québec. Le juge en chef de cette même cour est désigné président. Seul le président du Conseil du référendum ou encore un membre de l'Assemblée nationale du Québec peut demander au Conseil de rendre une décision. Après avoir reçu une telle demande, le Conseil doit remettre sa décision dans les dix jours<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> *Loi sur les consultations populaires*, L.R.Q., c. C-64.1.

<sup>83</sup> Benoît MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.* : 126.

<sup>84</sup> Tim MOWREY et Alain GAGNON, « Referendums in Canada : A comparative Overview », *Electoral insight*, January 2001 : 21.

Enfin, mentionnons qu'il existe, dans les municipalités du Québec, une autre loi québécoise, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*<sup>85</sup>, qui prévoit un droit de pétition pour les citoyens qui voudraient contester un projet de règlement ou l'adoption du budget. Cette loi autorise les municipalités à organiser des consultations populaires. Ces référendums municipaux peuvent être exigés au moyen de pétitions.

Sur le plan fédéral, si l'usage des référendums ne fait pas partie des mœurs politiques, il reste que trois référendums consultatifs ont été tenus à l'échelle nationale : le référendum de 1898 sur la prohibition, celui de 1942 sur la conscription et celui de 1992 sur le renouvellement de la constitution canadienne. À cette dernière occasion, le palier fédéral s'est doté d'une loi-cadre régissant les consultations populaires, la *Loi référendaire*. Cette loi référendaire particulière concernant les processus d'amendements constitutionnels prévoit la tenue de référendums facultatifs, c'est-à-dire qui ne comportent aucun lien juridique pour les gouvernants<sup>86</sup>.

Comme on peut le constater, les référendums ne sont pas si rares au Canada et au Québec. Des lois tant provinciales que fédérales en régissent le fonctionnement et la tenue. D'ailleurs, si on se fie à l'analyse de Lawrence LeDuc, on devrait s'attendre à vivre d'autres expériences référendaires dans le futur, puisque

[o]nce a precedent is set in a particular country for holding a referendum on issues involving major political change, it becomes unlikely that further changes of similar magnitude will be attempted without again consulting the people, even when such consultation is not constitutionally mandated<sup>87</sup>.

Autrement dit, les référendums tenus au Canada et au Québec font offices de précédents.

---

<sup>85</sup> *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*, L.R.Q., c. E-2.2.

<sup>86</sup> « La consultation populaire au Canada et au Québec », *Études électorales*, Le directeur général des élections du Québec, 3<sup>e</sup> édition, février 2000 : 5.

<sup>87</sup> Lawrence LEDUC, *op. cit.* : 186.

## **Arrimage de l'initiative populaire dans notre système politique**

Toujours en s'inspirant de la pensée de Lawrence LeDuc, on peut dire que la démocratie directe, dans ses formes les plus variées, « appears to be flourishing in many countries, including some with Westminster-style parliamentary institutions, such as Britain and New Zealand, and some with federal systems, such as Switzerland or Australia »<sup>88</sup>. Ce qui est vrai dans certaines anciennes colonies britanniques l'est aussi pour le Canada. Voyons maintenant le cas de quatre provinces canadiennes qui ont jonglé avec l'idée de mettre en oeuvre dans leur système politique des mécanismes d'initiative populaire.

### ***Le Manitoba***

Le Manitoba a connu une expérience d'intégration de mesures de démocratie directe à la fin des années 1910. Cependant, cette province a vu sa loi *Initiative and Referendum Act* être déclarée inconstitutionnelle par le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres en 1919. Le Conseil privé arguait qu'en raison des particularités constitutionnelles canadiennes, on ne pouvait attribuer « un pouvoir législatif direct à un processus référendaire puisque cela [touchait] aux fonctions du [lieutenant-gouverneur] »<sup>89</sup>.

### ***La Saskatchewan***

En 1913, la Saskatchewan fut la première province à promulguer une loi octroyant aux citoyens le pouvoir d'initiative populaire : le *Direct Legislative Act*. Cette loi fut cependant retirée à la suite d'un vote négatif du peuple lors d'un référendum<sup>90</sup>! Depuis le 18 juin 1991, la Saskatchewan a une nouvelle loi *Referendum and Plebiscite Act*, qui

---

<sup>88</sup> Lawrence LEDUC, *op. cit.* : 45.

<sup>89</sup> « La consultation populaire au Canada et au Québec », *Études électorales*, Le directeur général des élections du Québec, 3<sup>e</sup> édition, février 2000 : 12.

<sup>90</sup> *Ibid.* : 12-13.

autorise des référendums d'initiative populaire consultatifs (« non-binding initiative ») si une pétition est signée par 15 % des électeurs<sup>91</sup>.

### *La Colombie-Britannique*

De son côté, en 1995, la Colombie-Britannique est devenue la première province canadienne à donner à ses citoyens les pouvoirs exécutoires d'initiative et de révocation par l'adoption et l'entrée en vigueur du *Recall and Initiative Act*. Jusqu'à ce jour, aucune initiative n'a cependant été entreprise par les citoyens britanno-colombiens<sup>92</sup>.

En définitive, on peut déduire qu'il n'existe pas réellement de blocages législatifs ou constitutionnels quant à la possibilité d'inclure des mesures de démocratie directe et particulièrement des mécanismes d'initiative populaire dans le système politique québécois. Tant les cadres législatifs canadien et québécois que les expériences saskatchewanaise et britanno-colombienne illustrent que l'arrimage d'un mécanisme d'initiative populaire à notre régime parlementaire de style britannique n'est sans doute que tributaire d'une forte volonté politique, mais aussi populaire.

---

<sup>91</sup> Tim MOWREY et Alain GAGNON, « Referendums in Canada : A comparative Overview », *Electoral insight*, January 2001 : 19.

<sup>92</sup> « La consultation populaire au Canada et au Québec », *Études électorales*, Le directeur général des élections du Québec, 3<sup>e</sup> édition, février 2000 : 12-13.

## **Analyse d'une proposition québécoise**

Nous évaluerons et analyserons ici la seule proposition détaillée et contemporaine d'introduction de mécanismes d'initiative populaire dans le système politique québécois. Bien que plusieurs individus ou groupes politiques québécois aient proposé d'instaurer des mesures d'initiative populaire ces dernières années (André Larocque, Jean-Herman Guay, SPQ-Libre, etc.), le projet de loi n° 192, *Loi sur l'initiative populaire*, proposé par M. Mario Dumont en 2000, est le seul à être rédigé en termes juridiques. Nous analyserons donc le projet de loi du député de Rivière-du-Loup à la lumière des risques et des forces démocratiques identifiés dans l'étude du cas suisse.

### ***Résumé des notes explicatives du P.L. 192 : Loi sur l'initiative populaire***

L'objet du P.L. 192 vise à modifier la *Loi sur la consultation populaire* du Québec dans le but de « permettre aux électeurs d'être consultés par référendum sur toute question d'intérêt public [à la suite d'une] pétition portant sur un changement ayant reçu l'appui d'au moins 250 000 électeurs »<sup>93</sup>. Toutefois, s'il s'agit d'un changement concernant le statut constitutionnel du Québec au sein du Canada, la pétition doit recevoir l'appui d'au moins 500 000 électeurs. Dans les deux cas, un délai de 180 jours est fixé pour récolter les signatures.

Pour engager le processus référendaire, un groupe d'initiateurs doit adresser une pétition signée par 1000 électeurs au directeur général des élections du Québec (DGE). Le DGE vérifie la qualité des 1000 électeurs, après quoi il soumet le texte énonçant l'objet de la consultation proposée à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). Le DGE soumet également le texte au Conseil du référendum pour déterminer le nombre de signatures requises en regard du texte proposé (250 000 ou 500 000). Enfin, la collecte des signatures d'une deuxième pétition ne peut commencer

---

<sup>93</sup> Projet de loi 192 « Loi sur l'initiative populaire », présenté par M. Mario Dumont, à la première session de la trente-sixième législature, Assemblée nationale du Québec, 2000.

qu'après la réception d'un avis favorable du DGE et de la CDPDJ<sup>94</sup>. Enfin, un moratoire de 10 ans est imposé sur la tenue d'un deuxième référendum portant sur un même objet ou sur un objet qui lui est substantiellement semblable<sup>95</sup>.

## *Analyse*

### *Mobilisation supplémentaire*

La société québécoise est certainement en constant débat public, mais le contrôle de l'ordre du jour médiatique (« agenda setting ») ne repose pas dans les mains des citoyens. De plus, certains sujets sont quelque peu tabous au Québec et d'autres ne parviennent que rarement dans l'arène des débats parlementaires. Si l'on se fie à l'énumération des enjeux qui ont été abordés par des initiatives suisses depuis quelques années, on imagine sans peine quelques sujets qui pourraient faire l'objet de pétitions visant la tenue de référendums au Québec. À titre d'exemples, mentionnons la laïcité des institutions publiques et la place de la religion à l'école, la remise en cause des acquis de la révolution tranquille et du « modèle québécois », le libre choix en matière de langue d'enseignement, la réouverture de la constitution canadienne, etc.

Advenant l'octroi d'un droit d'initiative au Québec, on assisterait probablement à l'émergence d'enjeux importants pour une partie de la population dans l'espace public. Le droit d'entrée en matière, le pouvoir d'impulsion et d'innovation qu'entraînerait la possibilité d'initiative constituerait en quelque sorte un contre-pouvoir pour les citoyens, ou à tout le moins un rééquilibrage des rapports de forces entre les citoyens et leurs élus.

---

<sup>94</sup> Pour émettre cet avis, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse doit vérifier la conformité du texte proposé avec la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Dans le cas du DGE, il doit valider que les 1000 signataires de la pétition sont des électeurs dûment inscrits sur la liste électorale.

<sup>95</sup> Selon l'appréciation du Conseil du référendum.

### *Monétarisation de la démocratie directe*

En poursuivant l'analyse du P.L. 192 en regard des enjeux de la monétarisation de la démocratie directe, on constate que se sont les partis politiques, au Québec, qui possèdent les appareils les mieux développés en terme de mobilisation et de ressources financières, organisationnelles et rhétoriques. Nul doute que leur implication dans d'éventuelles campagnes électorales serait prépondérante. Néanmoins, il existe également d'autres groupes de pression numériquement et socialement importants qui deviendraient certainement des acteurs incontournables, tels les organisations syndicales, les organisations patronales, les groupes de pression, les ONG, etc.

À ce stade de notre analyse, l'originalité du Québec en ce qui a trait au contrôle des dépenses référendaires se révèle très intéressante. En effet, avec sa *Loi sur les consultations populaires*, le Québec est la seule province canadienne à prévoir, en cas de référendum, la constitution d'un comité national en faveur de chaque option. La loi québécoise prévoit également que ces comités nationaux soient limités à ne pas dépenser plus de 1,00 \$ par électeur inscrit sur la liste électorale. De plus, contrairement à la définition fédérale d'une dépense référendaire contenue dans le *Referendum Act*, la *Loi sur les consultations populaires* du Québec inclut dans le calcul des dépenses référendaires les sommes déboursées pour promouvoir **directement et indirectement** une des deux options. En considérant tous ces facteurs et en ajoutant la particularité québécoise du Conseil du référendum prévue dans la loi, on peut penser que le cadre législatif québécois serait en mesure de minimiser certains problèmes d'inégalités de ressources connus en Suisse. En somme, sur cet élément précis d'analyse, nous n'irons pas jusqu'à prétendre, comme M. Dumont, que « le Québec est un endroit idéal pour la tenue [de référendums d'initiative populaire, car] ici, les dépenses sont contrôlées<sup>96</sup> », mais nous arguerons toutefois que l'encadrement strict des dépenses électorales laisse croire qu'un exercice démocratique sain et assez équitable serait favorisé.

---

<sup>96</sup> Conférence de presse de M. Mario Dumont, *Projet de loi n° 192, Loi sur l'initiative populaire*, Assemblée nationale du Québec, mardi 9 mai 2000.

### *Minorités et clivages*

Certes, tout comme la société suisse, la société québécoise est divisée par de nombreux clivages. Un des plus importants est le clivage linguistique qui oppose la majorité francophone aux minorités anglophone et allophones. L'étude du cas suisse a démontré les dangers que la démocratie directe pouvait faire courir aux minorités de même que les risques liés à l'exacerbation des clivages. Pour pallier ces risques démocratiques, le P.L. 192 prévoit octroyer à la CDPDJ un pouvoir très important. En effet, sans l'aval de cette commission, aucun projet d'initiative populaire ne pourra être enclenché. Le P.L. 192 précise que la Commission aurait le double mandat d'étudier la conformité de toute pétition avec la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et de rendre un avis public. En transférant le contrôle de la validité des demandes à une entité externe à l'Assemblée nationale du Québec, le P.L. 192 opère une importante délégation de pouvoir. Ce faisant, il minimise le risque de voir des projets qui briment la minorité être transformés en référendum.

C'est un fait que la charte québécoise octroie des droits très étendus à tous les citoyens québécois. Cependant, rien ne garantit qu'en faisant primer la primauté de la Charte on s'évite tout débordement de tensions et tout exacerbation de clivage. En effet, en supposant l'adoption du P.L. 192, on peut se demander ce qu'il adviendrait, par exemple, du risque de voir des minorités revendiquer encore plus de droits que ce que la Charte québécoise leur octroie présentement. Selon le mécanisme prévu, si une telle demande était formulée, elle passerait aisément le test de validité de la Commission, ce qui mènerait possiblement à une consultation populaire. Dans une telle situation, quelle pourrait être la réaction de la majorité? Pourrait-on croire qu'elle accueillerait favorablement les demandes de la minorité? Et si l'initiative de la minorité était largement battue lors du référendum, quelles seraient alors les réactions des minorités?

Si l'on renverse cet exemple et qu'on imagine une initiative proposée par des représentants de la majorité francophone qui voudraient imposer certains choix

linguistiques aux minorités anglophone et allophones, on peut aisément imaginer une fin de non recevoir de la CDPDJ. Dans ce cas fictif, quelle serait la réaction des citoyens et des intérêts favorables à l'initiative ? Et comment réagiraient les minorités visées par une telle proposition ?

En analysant une revue de presse couvrant les années 2000 jusqu'à aujourd'hui, on décode certains signaux qui illustrent ce qui pourrait arriver dans une pareille situation. À titre d'exemple, en 2002, l'ancien groupe *Alliance Québec*, dirigé par Brent Tyler, a averti qu'advenant la mise en place de mécanismes d'initiative populaire, il souhaitait la tenue de consultations populaires concernant la langue d'affichage et la ratification de la constitution canadienne<sup>97</sup>. Sur ces deux enjeux, on peut penser que le débat au Québec serait pour le moins houleux. Avec des groupes de la minorité anglophone qui se disent prêts à être très actifs advenant l'introduction d'un mécanisme d'initiative populaire, on doit se poser la question : est-ce que le P.L. 192 ne provoquerait pas des tensions supplémentaires et n'exacerberait pas davantage des clivages qui divisent déjà la société québécoise ?

### *Surcharge*

En analysant le P.L. 192 sous l'angle de la surcharge, on peut établir quelques constats. Souvenons-nous tout d'abord qu'en Suisse, 75 % des initiatives échouent faute de signatures. Considérant le fait que la population du Québec est quasi identique à celle de la Suisse et que les forces politiques de mobilisation sont à peu près semblables, que peut-on dire des nombres de signatures requises pour lancer un référendum ? En premier lieu, le P.L. 192 prévoit qu'une initiative générale requerrait 250 000 signatures à collecter en 18 mois alors que tout projet visant un changement de statut constitutionnel du Québec requerrait l'obtention de 500 000 signatures. En Suisse, peu

---

<sup>97</sup> Robert DUTRISAC, « Alliance Québec veut un référendum », *Le Devoir*, 25 avril 2002, p. A1.

importe le type d'initiative, on doit recueillir 100 000 signatures dans un délai identique de 18 mois.

En se référant à l'exemple suisse, on peut penser qu'un nombre important d'initiatives populaires échoueraient à recueillir le nombre requis de signatures. Cependant, le débat sur le statut constitutionnel du Québec au sein du Canada étant toujours très polarisé au Québec, tout porte à croire que ce type particulier d'initiative prévu dans le P.L. 192 serait probablement mis de l'avant par un groupe d'initiateurs. D'un autre côté, le moratoire de 10 ans sur tout référendum portant sur un sujet qui a déjà fait l'objet d'une consultation populaire dans la décennie éviterait aux citoyens de se prononcer à répétition sur un même enjeu. En prenant en compte tous ces éléments, il y a fort peu à parier que le gouvernement ait à faire face à une surcharge.

### *Ouverture du système politique et contrôle du gouvernement*

Comme nous l'avons vu, l'important transfert de pouvoir du parlement du Québec envers la CDPDJ constitue une grande limitation à l'ouverture du système politique. Cette évaluation de conformité par un mécanisme exogène à l'Assemblée nationale du Québec vient pallier le fait que, en lieu et place des principes de l'unité de la forme et de l'unité de la matière qui restreignent de façon importante la recevabilité des initiatives populaires en Suisse, le P.L. 192 propose seulement, à l'article 6.4, que « [l]a pétition doit énoncer en termes concis et clairs l'objet de la consultation populaire proposée<sup>98</sup> ». Cette formulation manque de netteté et pourrait avoir pour conséquence la réception de demandes d'initiatives portant sur plusieurs sujets distincts. À l'égard des critères de recevabilité d'une pétition, nous croyons, exemples californiens de recours à l'invalidation à l'appui, qu'une précision et qu'une rigueur strictes devraient être appliquées pour éviter le plus possible les recours aux tribunaux.

---

<sup>98</sup> Projet de loi 192 « Loi sur l'initiative populaire », présenté par M. Mario Dumont, à la première session de la trente-sixième législature, Assemblée nationale du Québec, 2000.

Aussi, le P.L. 192 ne prévoit pas doter l'Assemblée nationale du Québec du pouvoir de proposer au peuple par voie de référendum un contre-projet plus modéré que l'initiative populaire qui fait l'objet d'une consultation. Avec le P.L. 192, le gouvernement québécois posséderait donc un contrôle plus restreint que son équivalent helvète.

### *Conclusion*

En définitive, rappelons que le principal objectif du P.L. 192 était de favoriser une plus grande responsabilisation et une plus importante participation des citoyens à la vie démocratique. Sur l'objectif de responsabilisation, l'initiative populaire impose de trouver le juste équilibre entre le pouvoir du peuple et le pouvoir des élus. Certes, l'adoption du P.L. 192 par l'Assemblée nationale du Québec accorderait aux citoyens québécois un pouvoir important d'initiative en matière législative, un véritable pouvoir d'impulsion, mais des questions restent cependant sans réponses et les risques de dérapage sont réels : exacerbation des clivages, risques démocratiques pour les minorités, monétarisation des initiatives populaires, comportements utilitariste et individualiste des votants et simplification excessive des enjeux politiques.

De sérieuses questions restent également en suspens lorsque l'on considère le deuxième objectif du projet de loi, soit la plus grande participation des citoyens à la vie démocratique. Les faibles taux de participation aux référendums suisses et la forte proportion d'initiatives qui échouent à donner lieu à une consultation populaire n'augurent rien d'extraordinaire à l'égard de la participation politique. En raison de toutes ces considérations, il importera, si l'on veut procéder à court ou moyen terme à l'introduction d'un mécanisme d'initiative populaire au Québec, de se questionner longuement sur les forces et les risques démocratiques que comporte cette possibilité.

## Conclusion

Bien qu'ils aient été conçus à l'origine comme deux régimes antagonistes, la démocratie directe et la démocratie représentative sont aujourd'hui intrinsèquement liées. En effet, la ligne de démarcation qui les sépare est mince et des éléments des deux régimes se confondent souvent pour former les gouvernements représentatifs contemporains.

L'étude du cas suisse et les exemples tirés du cas californien montrent bien que la démocratie directe comporte certains avantages : mobilisation supplémentaire par le bas, impulsion législative, rôle formateur de l'opinion publique et rééquilibrage du rapport de force entre les citoyens et leurs élus. Cela veut-il dire que ces modèles sont idéaux ou même exportables ? L'analyse approfondie des mécanismes d'initiative populaire suisses a pour sa part mis en lumière les importants risques démocratiques inhérents à l'adoption de telles mesures au Québec : exacerbation des clivages, monétarisation de la démocratie directe, simplification excessive des enjeux, etc.

À tout le moins, la compatibilité des mécanismes d'initiative populaire avec le système parlementaire d'inspiration britannique propre au Québec aura été mise en évidence. Exemples à l'appui, nous avons montré que de tels mécanismes existent déjà au Canada.

Finalement, nous avons vu que le P.L. 192 suscite beaucoup de questions, notamment concernant l'ouverture du système politique, le contrôle du gouvernement sur les mécanismes d'initiative et l'exacerbation des clivages. Pour être en mesure de procéder à l'adoption de l'initiative populaire au Québec, un sérieux examen des problèmes identifiés dans cet essai devra avoir lieu et le législateur devra présenter un texte de loi sans faille. Mais surtout, cela prendra une forte volonté politique et une forte volonté populaire.

# Bibliographie

## Monographies

- CRONIN, Thomas E. *Direct democracy : the politics of initiative, referendum, and recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, 289 p.
- FOURNIER, Marie-Hélène. *Référendums (1992-1999) : bibliographie sélective*, Québec, Assemblée nationale, 1999, 37 p.
- GAXIE, Daniel. *La démocratie représentative*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2003, 160 p.
- GERBER, Elisabeth R., Arthur LUPA, Mathew MCCUBBINS et Roderick D. KIEWIET. *Stealing the Initiative:: How State Government Responds to Direct Democracy*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 2001, 128 pages.
- KÖCHLER, Hans. *The crisis of representative democracy*, Frankfurt et New York, Peter Lang, 1987, 306 p.
- « La consultation populaire au Canada et au Québec », dans *Études Électorales*, 3<sup>e</sup> édition, Québec, Directeur général des élections, 2000, 89 p.
- LAROCQUE, André. *Au pouvoir citoyens! : mettre fin à l'usurpation des partis politiques*, Montréal, Éditions BLG, 2006, 93 p.
- LEDUC, Lawrence. *The politics of direct democracy : referendums in global perspective*, Peterborough, Broadview Press, 2003, 214 p.
- MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, 319 p.
- MERCIER, Benoît et André DUHAMEL. *La démocratie, ses fondements, son histoire et ses pratiques*, 2<sup>e</sup> édition, Québec, Directeur général des élections, 2005, 166 p.
- PAPADOPOULOS, Yannis. *La démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, 329 p.
- ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 2002 (1998), 491 p.

## Articles de périodiques

- DAVID, Michel. « Le mot qui rend fou », *Le Devoir*, 2 février 2008, p. B3.
- DUTRISAC, Robert. « Alliance Québec veut un référendum », *Le Devoir*, 25 avril 2002, p. A1.
- GUAY, Jean-Herman. « La dialectique de la souveraineté », dans *Options politiques*, volume 28, n° 4, avril 2007, p. 79-83.
- LÉVESQUE, Kathleen. « Les jeunes péquistes proposent un référendum d'initiative populaire », *Le Devoir*, 9 octobre 2002, p. A3.
- LÉVESQUE, Kathleen. « Plus de pouvoir aux citoyens », *Le Devoir*, 24 avril 2002, p. A1.
- MANIN, Bernard. « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération politique », dans *Le Débat*, n° 33, janvier 1985, p. 72-93.
- MILLER, Kenneth et Nicolas HEIDORN. « Du " People's rule " en Californie » dans *Politique américaine*, n° 9, hiver 2007-2008, p. 65-80.

MOWREY, Tim et Alain GAGNON. « Referendums in Canada : A comparative Overview », in *Electoral insight*, January 2001, p. 18-22.

### Lois, projets de loi et conférences de presse

DUMONT, Mario. *Conférence de presse de M. Mario Dumont, chef de l'Action démocratique du Québec : projet de loi n° 192, Loi sur l'initiative populaire*, Assemblée nationale du Québec, 9 mai 2000, 10 f.

DUMONT, Mario. *Projet de loi n° 192. Loi sur l'initiative populaire*, Assemblée nationale du Québec, Trente-sixième législature, Première session, 6 p.

Loi sur les consultations populaires, L.R.Q., c. C-64.1.

Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, L.R.Q., c. E-2.2.

### Sites Internet

- « Constitution fédérale de la Confédération suisse », *Les autorités fédérales de la Confédération suisse*, [En ligne], <http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a139b.html> (Page consultée le 29 janvier 2008).
- « Focus on Direct Democracy », *ACE Electoral Knowledge Network*, [En ligne], <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/default> (Page consultée le 29 janvier 2008).
- « La démocratie directe : une particularité », *Chancellerie fédérale*, [En ligne], [http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/02480/04205/index.html?lang=fr&download=M3wBPgDB\\_8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp7Yhmfhnapmmc7Zi6rZnqCkkIR8f36BbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo](http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02070/02480/04205/index.html?lang=fr&download=M3wBPgDB_8ull6Du36WenojQ1NTTjaXZnqWfVp7Yhmfhnapmmc7Zi6rZnqCkkIR8f36BbKbXrZ6lhuDZz8mMps2gpKfo) (Page consultée le 29 janvier 2008).
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social ou Principes du droit politique*, édition électronique réalisée par Jean-Marie Tremblay, [En ligne], 2002 (1762), [http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau\\_jj/contrat\\_social/Contrat\\_social.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/Rousseau_jj/contrat_social/Contrat_social.pdf), 82 p. (Page consultée le 29 janvier 2008).
- « Swiss Direct Democracy », *ACE Electoral Knowledge Network*, [En ligne], <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss> (Page consultée le 29 janvier 2008).
- « Switzerland and its Democracy - a view from inside », *Federal Chancellery*, [En ligne], 2006, <http://www.bk.admin.ch/aktuell/media/03238/index.html?lang=en&msg-id=5829> (Page consultée le 29 janvier 2008).

## Annexe 1 : Procédure de l'initiative populaire suisse

