

**LES RÉFÉRENDUMS AU CANADA :
LES CONSÉQUENCES D'UN PROCESSUS
DÉCISIONNEL POPULISTE POUR LA
DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE**

Pierre Marquis
Division des affaires politiques et sociales

Août 1993



Bibliothèque
du Parlement
Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	1
LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE	1
LA MÉFIANCE CROISSANTE DU PUBLIC À L'ÉGARD DES INSTITUTIONS.....	3
LES INSTRUMENTS POLITIQUES POPULISTES	6
A. La révocation.....	6
B. Les initiatives populaires	9
C. Les référendums	9
LES RÉFÉRENDUMS AU CANADA	10
A. La législation référendaire au palier fédéral	11
B. La législation référendaire au palier provincial	12
LES ARGUMENTS POUR ET CONTRE LES RÉFÉRENDUMS.....	13
A. Le système politique	13
B. Les questions d'une grande importance nationale	15
C. Éducation, participation et intérêts particuliers.....	15
D. Identité et unité canadiennes.....	17
E. Leadership.....	18
F. Coût.....	19
UN SYSTÈME MIXTE	20
CONCLUSION	23
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	25



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RÉFÉRENDUMS AU CANADA : LES CONSÉQUENCES D'UN PROCESSUS DÉCISIONNEL POPULISTE POUR LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

INTRODUCTION

Dans ce document, après avoir donné un bref aperçu général de la démocratie représentative, nous expliquons pourquoi la culture politique du Canada a changé et comment cette évolution s'est traduite par un intérêt croissant pour certains instruments politiques tels que la révocation, l'initiative populaire et le référendum. Nous examinons ensuite ces instruments ainsi que les arguments pour et contre leur utilisation dans le contexte de la politique canadienne. Nous étudions également les répercussions que ces instruments politiques, qui correspondent davantage aux principes de la démocratie directe plutôt que représentative, auraient sur la démocratie représentative au Canada.

LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE

Selon Norman Ward⁽¹⁾, la meilleure définition qui ait été donnée de la démocratie représentative canadienne est probablement celle de John Stuart Mill, pour qui une telle forme de gouvernement signifiait :

que la totalité ou une bonne partie de la population exerce, par l'entremise de représentants qu'elle élit périodiquement, le pouvoir ultime qui doit résider quelque part, selon n'importe quelle constitution⁽²⁾.

(1) Norman Ward, *The Canadian House of Commons: Representation*, Toronto, University of Toronto Press, 1950, p. 4.

(2) John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, publié pour la première fois en 1861, nouvelle édition, R.B. McCallum (éd.), Oxford, Basil Blackwell, 1946.

La démocratie représentative se fonde donc sur la cession, par le peuple, du pouvoir qu'il détient à des représentants, cette forme de pouvoir indirect étant nécessaire pour gouverner une population importante. La démocratie directe, quant à elle, part du principe que le peuple devrait se gouverner lui-même. Comme une telle chose n'est possible que dans un pays ayant un petit territoire et une population limitée, la plupart des États doivent, pour assurer l'efficacité de leur gouvernement, opter pour un système de représentation. Pour que le système soit démocratique, il doit intégrer les principes de l'égalité politique et du gouvernement par consentement⁽³⁾. Les électeurs doivent obtenir une représentation égale au Parlement, et leurs représentants doivent leur rendre des comptes en se soumettant à des élections périodiques.

La démocratie représentative, dont un gouvernement parlementaire constitue l'une des formes, part du principe que le Parlement est une assemblée suprême de représentants de toutes les régions de la province ou du pays qui discute librement de la politique gouvernementale et qui la détermine⁽⁴⁾. Les représentants élus par le peuple doivent être libres d'exercer leur jugement personnel sans être tributaires de certains intérêts particuliers. D'ailleurs, en vertu de la *Loi électorale du Canada*, les candidats ne peuvent ni signer un document qui les empêcherait d'exercer leur liberté d'action au Parlement ni démissionner à la demande d'une personne ou d'une association⁽⁵⁾.

Dans un régime parlementaire, les représentants sont élus selon leurs mérites et ils doivent agir dans ce qu'ils considèrent être l'intérêt national; ils doivent être des leaders et des éducateurs et non seulement des délégués liés à des intérêts particuliers. De plus, contrairement au citoyen moyen, les représentants possèdent les compétences et les connaissances voulues pour faire face à la complexité du processus décisionnel gouvernemental, ou ils les acquerront, non parce qu'ils sont nécessairement plus intelligents ou parce qu'ils manifestent un plus grand sens civique, mais parce qu'ils sont payés pour consacrer leur temps aux fonctions du gouvernement⁽⁶⁾.

(3) Pour une analyse détaillée de cette question, voir Robert A. Dahl et Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973. Pour une étude de l'opinion de Rousseau selon laquelle la liberté politique ne peut exister que dans les États suffisamment petits pour que tous les citoyens puissent se réunir, comme c'était le cas à Genève, sa ville natale, voir A.H. Birch, *Representation*, Londres, Macmillan, 1972, p. 35.

(4) John McMenemy, *The Language of Canadian Politics*, Toronto, John Wiley & Sons, 1980, p. 235.

(5) *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), c. E-2, art. 327, modifié.

(6) David Butler et Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, p. 34.

Dans une démocratie représentative à régime parlementaire, les citoyens ont pour principal rôle de légitimer le système en élisant des députés au Parlement. Le peuple a le pouvoir d'élire ses représentants; si ces derniers ne remplissent pas bien leurs fonctions, les électeurs ont le pouvoir de les remplacer aux élections suivantes. Par conséquent, le principe fondamental de la démocratie représentative est clair : le pouvoir est entre les mains du peuple qui, même s'il n'est pas présent physiquement au sein du gouvernement, y est présent par procuration⁽⁷⁾.

LA MÉFIANCE CROISSANTE DU PUBLIC À L'ÉGARD DES INSTITUTIONS

À une certaine époque, la culture politique canadienne se caractérisait par l'acceptation du pouvoir politique, les citoyens voyant peu d'intérêt à influencer sur la vie politique⁽⁸⁾. Cette culture a favorisé des processus tels que l'élitisme et le fédéralisme exécutif, qui ont permis aux gouvernements et aux élus d'établir des politiques sans grande ingérence de la part du public. La culture politique canadienne actuelle ne présente plus cette caractéristique.

Les sondages réalisés à l'échelle nationale entre le milieu des années 60 et le début des années 80 ont révélé que, dans l'ensemble, les Canadiens faisaient peu confiance à leurs gouvernants (si l'on se fie aux réponses aux questions posées sur la politique et les politiciens)⁽⁹⁾. Aucune enquête du même genre n'a été réalisée dans les années 50 et 60, mais il est douteux que cette attitude ait déjà eu cours chez les Canadiens pendant cette période de croissance économique sans précédent, qui a été marquée par la croissance de l'État-providence, l'augmentation du revenu disponible ainsi qu'une stabilité et une paix politiques relatives. Comme Clarke le laisse entendre, la méfiance politique est un phénomène des années 70, que les événements, les problèmes et les personnalités de cette période expliquent probablement en partie. L'une des raisons invoquées pour expliquer le cynisme général vis-à-vis de la politique est la suivante :

(7) Ward (1950), p. 4.

(8) Richard Van Loon et Michael Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure and Process*, Toronto, McGraw Hill-Ryerson, 1987, p. 161-163.

(9) David V.J. Bell, «Political Culture in Canada», dans Michael Whittington et Glen Williams, *Canadian Politics in the 1990s*, Scarborough, Nelson Canada, 1990, p. 142. Dans une étude, Simeon et Elkin ont constaté que les Canadiens n'avaient pas de grandes attentes vis-à-vis de la politique. Dans une autre étude, effectuée en 1974, Clarke, Jensen, Leduc et Pammett ont conclu que les Canadiens éprouvaient des sentiments extrêmement négatifs vis-à-vis du système politique et surtout à l'égard des politiciens et des partis politiques.

les années 70 ont été dominées par de graves problèmes sociaux et économiques auxquels nos dirigeants politiques n'ont pas réussi à trouver de solutions⁽¹⁰⁾.

Les années 80 ont commencé dans une atmosphère de désengagement des citoyens vis-à-vis de la politique et de mécontentement à l'égard de l'autorité politique⁽¹¹⁾.

L'attitude que révèlent les études réalisées au milieu des années 70 a continué de se maintenir et s'est peut-être même accentuée ces dernières années. Un sondage Gallup effectué en mars 1992 révélait que moins d'un Canadien sur 10 avait énormément de respect et de confiance à l'égard des partis politiques; lors d'un sondage ultérieur, 11 p. 100 seulement des Canadiens disaient croire que leurs députés avaient une grande honnêteté et des valeurs morales élevées⁽¹²⁾. En fait, le mécontentement du public vis-à-vis du processus constitutionnel au Canada témoigne d'une méfiance croissante vis-à-vis la classe politique dans son ensemble. Comme un observateur l'a suggéré :

Le respect des citoyens du pays vis-à-vis de l'autorité a diminué énormément. [...] À l'heure actuelle, quand vous demandez aux gens ce qu'ils pensent des politiciens, ils font des commentaires très négatifs. On s'en prend à tous ceux qui sont au pouvoir. Les dirigeants sont la cible de vives critiques. Cela a pour effet de diminuer chaque jour davantage l'autorité des gouvernants⁽¹³⁾.

-
- (10) Van Loon et Whittington (1987), p. 126 (traduction). «Jusqu'au début des années 70, les Canadiens ont commencé à exiger davantage de leurs gouvernements; ils ont été déçus de constater que ces derniers ne pouvaient pas répondre à leurs attentes ou régler efficacement tous les problèmes», Thomas Hueglin, «The Politics of Fragmentation in an Age of Scarcity», *Canadian Journal of Political Science*, juin 1987, p. 241 (traduction).
- (11) H. Clarke *et al.*, *Absent Mandate: The Politics of Discontent in Canada*, Toronto, Gage, 1984, p. 183. Selon un récent sondage Gallup, 9 p. 100 seulement des Canadiens ont «énormément de respect» ou «beaucoup de respect» pour les partis politiques; la Chambre des communes n'est respectée que par 16 p. 100 des Canadiens. Ces chiffres ont baissé respectivement de 50 et de 30 p. 100 depuis 1989, *The Gazette* (Montréal), 1^{er} février 1993.
- (12) Lorne Bozinoff et Peter Macintosh, «Political Institutions Earn Scorn of Canadians», Gallup, 16 mars 1992, et «MPs Viewed as Having Low Honesty and Ethical Standards», Gallup, 3 août 1992.
- (13) O.D. Skelton Memorial Lecture, «The United States in Canadian Foreign Policy», discours prononcé par Allan Gotlieb, à Toronto, le 10 décembre 1992, p. 17. «Les Canadiens ont perdu confiance à la fois dans le régime et dans leurs dirigeants politiques. Ils ne pensent pas que leurs élus, surtout au fédéral, gouvernement selon la volonté du peuple ni que les citoyens aient actuellement les moyens de remédier à cela», *Rapport du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada*, ministre des Approvisionnements et Services, 1991, p. 108.

D'après les sondages d'opinion, les Canadiens croient que leurs élus représentent non pas le peuple, mais des intérêts à la fois locaux, régionaux, nationaux et partisans et même, dans certains cas, des intérêts marginaux ou particuliers⁽¹⁴⁾. Le désir des Canadiens de remédier à cette situation en exerçant des pouvoirs plus importants grâce à des instruments politiques populistes a remis en question la légitimité du régime politique. Lorsque cette légitimité devient douteuse, les demandes de réforme s'intensifient naturellement, surtout lorsqu'on examine une question aussi importante que la Constitution⁽¹⁵⁾.

Il est clair que l'attitude des Canadiens a changé et, comme l'a dit un observateur :

Cela pourrait marquer le début d'une nouvelle caractéristique dominante de notre culture politique tout comme il pourrait s'agir d'un mal passager qui disparaîtra aussi mystérieusement qu'il est venu⁽¹⁶⁾.

Il se peut que le régime politique actuel et ses processus établis ne soient plus adaptés à la culture politique actuelle et qu'il soit nécessaire de les modifier pour permettre au peuple de participer plus directement aux prises de décisions, peut-être en recourant à des instruments populistes comme les référendums⁽¹⁷⁾. Toutefois, la tradition parlementaire canadienne suppose que la volonté collective du peuple s'exprime par le truchement d'une assemblée législative composée de représentants. Un appel direct au peuple sous la forme d'un référendum

(14) Lorsqu'il y a un profond désaccord sur la politique ou le processus, le manque de respect vis-à-vis de la politique et de tout le régime tend à augmenter. L'entrée en scène de nouveaux partis politiques et l'importance accrue de certains groupes d'intérêts particuliers portent à croire qu'aux yeux de nombreux Canadiens, les institutions politiques actuelles ne défendent pas suffisamment leurs intérêts. Voir Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée*, ministre des Approvisionnements et Services, 1991, p. 243.

(15) «Le régime restera stable tant que ses résultats arriveront plus ou moins à satisfaire les membres actifs de la communauté politique, ce qui peut être beaucoup plus facile si l'on détourne l'attention du peuple des problèmes pour la diriger vers les personnalités. Toutefois, si des gens jusque-là inactifs sur le plan politique entrent en scène, comme cela peut se produire lorsque de nouveaux problèmes importants surgissent, le régime peut devenir instable à moins que ces institutions ne puissent s'adapter à la participation de nombreux citoyens qui manifestent un nouvel intérêt pour la politique», Van Loon et Whittington (1987), p. 163 (traduction).

(16) *Ibid.*, p. 164 (traduction).

(17) «Si les structures politiques d'une société ne correspondent pas à ses valeurs politiques dominantes, ou bien il faut que l'attitude de la population change pour se conformer aux valeurs institutionnelles ou bien les institutions doivent changer pour mieux tenir compte des valeurs de la société», Michael Whittington, «Political Culture: Attitudes and Values as the Determinants of Politics», dans John H. Redekop, *Approaches to Canadian Politics*, Scarborough, Prentice-Hall, 1983, p. 110 (traduction).

incorpore un principe important qui peut entrer en conflit avec la théorie et la pratique du gouvernement représentatif telles que nous les connaissons dans la plupart des démocraties parlementaires parvenues à maturité⁽¹⁸⁾.

LES INSTRUMENTS POLITIQUES POPULISTES

Depuis les années 80, des pressions de plus en plus fortes s'exercent en faveur de l'adoption d'instruments politiques populistes tels que la révocation, l'initiative populaire et le référendum⁽¹⁹⁾. Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada a signalé que, les gens estiment que le régime politique actuel ne répond pas à leurs besoins et à leurs valeurs fondamentales et que, pour cette raison, nombre d'entre eux

souhaitent et sont prêts à appuyer une réforme profonde du système politique, pour autant qu'elle débouche sur un régime politique humain et efficace et des gouvernants réceptifs et responsables. [...] [Ils] désirent de tels changements parce qu'ils ont perdu confiance dans le système politique actuel et parce qu'ils doutent que les dirigeants prendront des décisions qui reflètent leurs valeurs et leurs aspirations. Ils exigeraient moins la participation directe aux décisions si des réformes parvenaient à rétablir leur confiance dans le système⁽²⁰⁾.

A. La révocation

La révocation est un processus qui donne aux électeurs le pouvoir de révoquer un député ou une assemblée législative provinciale avant l'expiration de son mandat. C'est un système «selon lequel les électeurs peuvent en fait annuler l'élection de leurs représentants à l'assemblée législative». Par l'entremise d'un processus électoral,

(18) Nevil Johnson, «Types of Referendum», dans Austin Ranney (éd.), *The Referendum Device*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 19 (traduction).

(19) «Les instruments de démocratie directe épousés dans les années 20 par les Progressistes demeurent d'actualité. La révocation, les initiatives et les référendums sont devenus fréquents dans de nombreux autres pays démocratiques et ils connaissent un regain de popularité au Canada», Patrick Boyer, *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1992, p. 40 (traduction).

(20) *Rapport du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada* (1991), p. 109.

ce pouvoir de révocation est, de par la Constitution, accordé au peuple ou conservé par celui-ci selon les principes du gouvernement et de la souveraineté du pays en question⁽²¹⁾.

La révocation est un instrument de démocratie directe qui tient compte du principe selon lequel les représentants ne sont que les délégués des électeurs et sont moralement tenus de tenir compte des préférences de ces derniers⁽²²⁾. Lorsque la révocation existe, le représentant ne conserve son poste qu'avec l'approbation de ses électeurs.

Aux États-Unis, la révocation est née du mouvement populiste du Midwest et, depuis, elle a été adoptée dans plusieurs États⁽²³⁾. Les organisations d'agriculteurs canadiens des Prairies voyaient d'un bon oeil le mouvement populiste américain et c'est surtout sous l'influence de celui-ci que chacune des provinces de l'Ouest adopta des lois relatives à la «législation directe», qui, pour la plupart, ne furent jamais promulguées ou furent abrogées⁽²⁴⁾.

Au Canada, la seule tentative de révocation d'un député a eu lieu en Alberta, en 1937. Le député en question était le premier ministre de la province, William Aberhart, qui, lors de la campagne électorale de 1935, s'était engagé à légiférer pour instituer la révocation. En 1936, l'assemblée législative de l'Alberta adopta le *Recall Act*. Néanmoins, comme Aberhart devint lui-même le premier homme politique visé par la révocation, son gouvernement abrogea la loi rétroactivement à compter du jour de sa promulgation et la procédure de révocation déjà engagée fut annulée. La révocation disparut donc en Alberta et, par conséquent, en politique canadienne⁽²⁵⁾.

Depuis quelque temps, la révocation suscite un regain d'intérêt, car de nombreux Canadiens croient qu'un trop grand nombre de contraintes empêchent leurs élus de répondre aux

(21) Patrick Boyer, *Lawmaking by the People: Referendums and Plebiscites in Canada*, Toronto, Butterworths, 1982, p. 22 (traduction).

(22) Selon cette théorie, le représentant n'est pas seulement sous l'influence, mais sous le contrôle des intérêts qu'il représente; autrement, il défendrait l'État vis-à-vis de ses sujets au lieu de l'inverse. Roger Scruton, *A Dictionary of Political Thought*, New York, Harper and Row Publishers, 1982, p. 401.

(23) Aux États-Unis, aucune disposition constitutionnelle ne prévoit la révocation au niveau fédéral; toutefois, les agents de l'État peuvent être révoqués dans une quinzaine d'États et dans 36 autres, il est possible de révoquer les autorités locales. Voir Boyer, *The People's Mandate* (1992), p. 29.

(24) Entre 1913 et 1919, les assemblées législatives provinciales de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba adoptèrent des lois autorisant les référendums et les initiatives populaires; toutefois, ces tentatives de législation directe n'aboutirent jamais vraiment. Voir Commission royale sur la réforme électorale (1991), p. 245.

(25) Agar Adamson, «We Were Here Before: The Referendum in Canadian Experience», *Policy Options*, mars 1980, p. 53; Boyer (1982), p. 22-24.

désirs de leurs électeurs. Bien des gens estiment que s'il y avait davantage de votes libres et si la discipline de parti était relâchée, ce problème pourrait être surmonté; toutefois, le résultat n'est pas garanti. Par conséquent, comme le rapporte le Forum des citoyens, de nombreux Canadiens réclament

des moyens de réprimander les représentants élus autrement qu'une fois tous les quatre ou cinq ans seulement [...] [soit] un système permettant de révoquer un député sur présentation d'une pétition signée par un nombre suffisant d'électeurs de sa circonscription⁽²⁶⁾.

La révocation semble correspondre à la culture politique actuelle des Canadiens. En Colombie-Britannique, lors des élections provinciales d'octobre 1991, les électeurs ont approuvé l'adoption d'une procédure de révocation. Il reste à voir si une loi sera adoptée en ce sens, mais étant donné que la majorité (82 p. 100) des électeurs de la Colombie-Britannique ont voté en faveur de la mesure, la popularité de celle-ci ne fait aucun doute. Le Parti réformiste du Canada a également inscrit la révocation dans son programme politique et, au Parlement fédéral, un récent projet de loi d'initiative parlementaire proposait l'instauration de celle-ci⁽²⁷⁾.

Il y a lieu de signaler qu'en tant qu'instrument de démocratie directe, la révocation peut constituer une menace pour la démocratie représentative. En fait, comme l'a conclu la Commission royale sur la réforme électorale :

La vulnérabilité particulière du premier ministre canadien et des membres du Cabinet aux abus éventuels d'un mécanisme de révocation constituerait donc une faille sérieuse dans notre système de démocratie représentative⁽²⁸⁾.

(26) *Rapport du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada* (1991), p. 117.

(27) Ce projet de loi aurait permis aux électeurs de destituer un député sur présentation d'une pétition portant le nom et l'adresse d'au moins 50 p. 100 des électeurs recensés dans la circonscription aux dernières élections, après quoi il y aurait eu une élection partielle. Un projet de loi d'initiative parlementaire ne fait l'objet d'un débat et d'un vote que s'il est choisi par tirage au sort. Norm Ovenden, «Reform's Grey Introduces MP Recall Bill», *Edmonton Journal*, 11 décembre 1992.

(28) Commission royale sur la réforme électorale (1991), p. 261.

B. Les initiatives populaires

L'initiative populaire est un autre instrument de démocratie directe qui permet à un certain nombre d'électeurs de présenter un projet de loi ou d'exiger qu'une loi soit modifiée ou abrogée⁽²⁹⁾. Aux États-Unis, 23 États autorisent divers types d'initiatives populaires et dans certains d'entre eux il est même possible de modifier la Constitution par ce moyen⁽³⁰⁾.

Au Canada, les initiatives populaires ne sont pas autorisées au niveau provincial ou fédéral, mais elles le sont dans de nombreuses municipalités⁽³¹⁾. Les initiatives populaires, qui sont généralement lancées au moyen d'une pétition, permettent aux électeurs de participer directement au processus législatif. Il est difficile de dire si, au Canada, ce genre d'instrument pourrait être établi aux paliers supérieurs du gouvernement. Toutefois, en octobre 1991, 83 p. 100 des électeurs de Colombie-Britannique se sont prononcés pour les initiatives populaires⁽³²⁾.

C. Les référendums

Divers indices témoignent d'une tendance de plus en plus marquée à recourir à des instruments de démocratie directe au Canada. À cet égard, le principe du référendum a particulièrement retenu l'attention. Récemment, le gouvernement fédéral a tenu un vote national sur la réforme constitutionnelle et plusieurs provinces ont adopté une législation référendaire. Le mot «référendum» a été interprété et défini de diverses façons, mais on peut dire qu'il s'agit

(29) Pierre-F. Côté, *La consultation populaire au Canada et au Québec*, Directeur général des élections du Québec, juillet 1992, p. 6.

(30) Gouvernement de Colombie-Britannique, «Background Paper: Initiative», *Referendum B.C.: The Decision is Yours!*, 1991, p. 3.

(31) «Au niveau municipal, l'initiative populaire sert à régler des questions telles que l'autorisation de certaines activités dominicales dans un certain nombre de provinces, l'addition de fluor dans l'eau et la modification des quartiers pour les élections municipales de l'Ontario. Les initiatives populaires ont existé au niveau provincial dans l'ouest du pays, mais seulement pendant une brève période. L'initiative populaire reste limitée au niveau municipal au Canada. Les conseils municipaux jouent un rôle dans le processus législatif et, généralement, une disposition permet au gouvernement provincial (par l'entremise de sa commission ou de son ministère des affaires municipales) de rescinder les mesures adoptées en fonction de certains critères», Boyer, *The People's Mandate* (1992), p. 27 (traduction).

(32) Commission royale sur la réforme électorale (1991), p. 262.

d'un moyen de soumettre directement au peuple une question ou une série de questions au lieu de laisser les élus les régler à l'assemblée législative⁽³³⁾.

Le mot «plébiscite» est généralement synonyme de «référendum»⁽³⁴⁾. Les politologues réservent souvent le mot «référendum» aux consultations où le gouvernement a l'obligation d'agir conformément au souhait exprimé par la majorité de l'électorat. Par contre, pour eux, un plébiscite constitue

l'expression de l'opinion du peuple à l'égard d'une mesure générale proposée par le gouvernement. Ce dernier n'est pas tenu de tenir compte des résultats du vote même s'il peut en avoir l'obligation politique et morale⁽³⁵⁾.

Au Canada, le terme «référendum» désigne autant une consultation dont les résultats sont exécutoires qu'un vote purement consultatif; dans le présent document, le mot sera donc utilisé indifféremment pour les deux types de consultation⁽³⁶⁾.

LES RÉFÉRENDUMS AU CANADA

Au Canada, il n'y a pas eu, à l'échelle nationale, de référendums dont les résultats étaient exécutoires; il y a cependant eu trois référendums consultatifs. En 1898, le gouvernement a tenu un vote à l'échelle nationale sur l'interdiction de la vente d'alcool, une question qui suscitait la controverse et qui n'était pas facile à résoudre⁽³⁷⁾. Le référendum de 1942 sur la conscription, qui a fait couler beaucoup d'encre, fut encore plus controversé⁽³⁸⁾. En ces deux occasions, le Québec et le

(33) David Robertson, *A Dictionary of Modern Politics*, Londres, Europa Publications Limited, 1985, p. 285 (traduction).

(34) Dans l'usage courant, ces deux mots sont utilisés indifféremment et les processus qu'ils représentent sont pratiquement les mêmes. Voir Boyer (1992), p. 23.

(35) Boyer, *Lawmaking by the People* (1982), p. 12 (traduction).

(36) Des auteurs comme Jean-Marie Denquin ont établi de nombreuses distinctions entre les deux concepts, mais d'autres, comme David Butler et Austin Ranney, laissent entendre qu'il n'y a pas de différence précise ou généralement reconnue entre les deux. *Ibid.*

(37) Commission royale sur la réforme électorale (1991), p. 249.

(38) Boyer, *Lawmaking by the People* (1982); Vincent Lemieux, «Le référendum et la démocratie», dans Peter Aucoin (éd.), *Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions*, vol. 38, Commission royale sur l'union économique, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Canada anglais votèrent dans un sens opposé. La conscription, en particulier, divisa les «deux solitudes» et les résultats du vote confirmèrent et même, exacerbèrent, la division.

Le dernier référendum tenu à l'échelle du pays a eu lieu le 26 octobre 1992; il portait sur un certain nombre de propositions de réforme constitutionnelle communément désignées sous le nom d'Accord de Charlottetown. Cet accord a été rejeté dans toutes les provinces sauf quatre⁽³⁹⁾. Il l'a été tant au Québec qu'au Canada anglais, mais pour des raisons différentes. De nombreux Québécois ont voté contre parce qu'ils estimaient que l'Accord n'offrait pas assez de pouvoirs à leur province, tandis que de nombreux Canadiens anglais en ont fait autant parce qu'ils estimaient au contraire qu'il lui en accordait trop⁽⁴⁰⁾. Jusqu'ici, les référendums tenus à l'échelle nationale au Canada n'ont fait que confirmer l'existence d'une profonde divergence de vues, qui ne disparaîtra peut-être jamais, entre le Québec et le Canada anglais sur de nombreux sujets.

A. La législation référendaire au palier fédéral

Au palier fédéral, aucune loi générale ne régit le recours aux référendums; divers gouvernements ont cependant essayé plusieurs fois, sans succès, de faire adopter une loi de ce genre : le projet de loi C-40 et le projet de loi C-9, en 1978, le projet de loi C-311, en 1988 et le projet de loi C-287, en 1991. En juin 1992, le gouvernement fédéral a adopté une loi d'une portée limitée, soit la *Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada* (projet de loi C-81)⁽⁴¹⁾. Cette Loi n'oblige pas le gouvernement fédéral à tenir des référendums pour modifier la Constitution, mais elle établit le cadre juridique et administratif qui lui permet de tenir un référendum national s'il en décide ainsi.

(39) L'Accord a été rejeté en Nouvelle-Écosse, au Québec, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique. L'Ontario l'a approuvé de justesse par 49,8 p. 100 contre 49,6 p. 100 et les électeurs se sont prononcés en majorité pour l'Accord à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard. À l'échelle nationale, 44,5 p. 100 des Canadiens ont voté pour et 54 p. 100 ont voté contre. Élections Canada (résultats non officiels).

(40) Un sondage récent a révélé que 59 p. 100 des répondants de l'extérieur du Québec estimaient que l'Accord de Charlottetown accordait trop de pouvoirs au Québec, tandis que le même pourcentage de Québécois considéraient qu'il ne lui en accordait pas assez. Voir «Canadians Still Split on Quebec in Survey», *Winnipeg Free Press*, 28 septembre 1992.

(41) Côté (1992), p. 8.

B. La législation référendaire au palier provincial

De nombreux référendums consultatifs ont eu lieu au niveau provincial, mais il faut s'attendre à ce qu'il y ait des référendums exécutoires à l'avenir étant donné que certaines provinces ont récemment adopté des lois qui les engagent à tenir un vote provincial avant d'entériner les modifications constitutionnelles⁽⁴²⁾. En octobre 1991, aux élections provinciales tenues en Saskatchewan, les électeurs ont voté en faveur de la tenue d'un référendum provincial pour ratifier les ententes constitutionnelles. Par conséquent, la Saskatchewan a adopté une loi référendaire, la *Referendum and Plebiscite Act*, qui stipule que le gouvernement devra respecter les résultats d'un référendum si 50 p. 100 des électeurs votent à 60 p. 100 pour ou à 60 p. 100 contre la question référendaire. La Colombie-Britannique a récemment adopté le *Constitutional Approval Amendment Act*, qui oblige le gouvernement de la province à tenir un référendum avant de soumettre à l'assemblée provinciale toute modification à la Constitution canadienne. En Alberta, le *Constitutional Referendum Act* oblige le gouvernement provincial à soumettre les modifications constitutionnelles à un référendum⁽⁴³⁾. Toutes les provinces sauf la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et le Manitoba ont une disposition législative prévoyant la tenue d'un plébiscite. La plupart de ces dispositions revêtent la forme d'une loi portant que :

s'il semble souhaitable que les électeurs expriment leur opinion au sujet d'une question d'intérêt public, le lieutenant-gouverneur en conseil peut ordonner la tenue d'un plébiscite pour obtenir cette opinion⁽⁴⁴⁾.

Des référendums ont eu lieu à tous les paliers de gouvernement au Canada, mais peu souvent, surtout au niveau national. Toutefois, étant donné que certaines provinces prévoient la

(42) Au total, 44 référendums consultatifs ou plébiscites ont eu lieu dans les provinces du Canada, dont 31 dans les quatre provinces de l'Ouest. Aucune province n'a tenu de référendum exécutoire. Le Nouveau-Brunswick est la seule province qui n'ait jamais tenu de référendum. La plupart des questions référendaires portaient sur l'interdiction de la vente d'alcool ou l'adoption de l'heure avancée. Les principales exceptions sont les suivantes: la souveraineté-association au Québec, les deux référendums sur l'adhésion à la Confédération à Terre-Neuve, le droit de vote des femmes en Colombie-Britannique et la construction d'un lien fixe avec le continent à l'Île-du-Prince-Édouard. Aucun référendum (exécutoire) n'est autorisé au Nouveau-Brunswick. Sur les 44 référendums qui ont été tenus, 31 ont eu lieu avant 1945. Voir la Commission royale sur la réforme électorale (1991), p. 247.

(43) Voir Pierre Marquis, «Provincial Referendum Legislation and Declined Ballots», Élections Canada, juillet 1992.

(44) *Ibid*; *Newfoundland Election Act*, article 169 (traduction). Sauf au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard, les provinces tiennent leurs référendums en vertu de lois spécifiques ou de leur législation électorale. La législation provinciale autorise, presque partout, les référendums et les plébiscites aux paliers local et municipal. Voir Commission royale sur la réforme électorale, p. 248.

tenue d'un référendum pour la ratification des modifications constitutionnelles, il est probable que les tentatives de réforme constitutionnelle futures s'accompagneront d'un vote national⁽⁴⁵⁾. Certains observateurs ont conclu que le référendum du 26 octobre 1992 a établi un précédent qui rendra inévitable le recours futur à de telles consultations et qui empêchera les provinces, pour des raisons politiques, d'annuler la législation référendaire qu'elles ont déjà adoptée⁽⁴⁶⁾.

LES ARGUMENTS POUR ET CONTRE LES RÉFÉRENDUMS

La popularité grandissante de la révocation, de l'initiative populaire et du référendum témoigne de l'évolution de la culture politique du Canada et du désir croissant des Canadiens de ne plus se contenter de voter pour participer au processus politique. Ces instruments vont-ils améliorer le système de gouvernement au pays?

A. Le système politique

Les problèmes que l'on attribue au système politique canadien sont nombreux. Plus précisément, on a laissé entendre que

de toute évidence, les méthodes par lesquelles nous définissons et nous réglons les grands problèmes de l'heure ne tiennent aucun compte des opinions ou des impératifs de la plupart des Canadiens. Un citoyen raisonnable ne peut pas observer ce qui se passe sans se demander s'il n'y aurait pas moyen de modifier le système politique⁽⁴⁷⁾.

Ceux qui réclament aujourd'hui une réforme politique rejoignent les mouvements populistes qui ont existé au début du XX^e siècle, au Canada et aux États-Unis; ces derniers estimaient que, pour régler les problèmes de la démocratie, il fallait une plus grande démocratisation. À leur avis, les instruments de démocratie directe auraient pour effet de purger et

(45) Selon le politologue Alan Cairns, les Canadiens vont exiger et probablement obtenir le droit de voter sur toute entente constitutionnelle future. Voir le *Vancouver Sun*, 16 octobre 1992.

(46) Roger Gibbons et Davis Thomas, «Ten Lessons from the Referendum», *Canadian Parliamentary Review*, hiver 1992-1993, p. 3.

(47) Patrick Boyer, «Is a Mandate from the People on Fundamental Issues Essential to a Healthy Democracy?», *Parliamentary Government*, n^o 41, p. 3-17, 3 juin 1992, p. 3 (traduction).

d'enrichir le processus politique⁽⁴⁸⁾. Les mouvements populistes, qui croyaient à la liberté individuelle et qui ne jugeaient pas souhaitable d'avoir des organisations intermédiaires, partaient du principe que

si la crainte de se faire supplanter par des initiatives populaires ou des référendums suffisait à forcer les autorités gouvernementales à se conduire honnêtement et à assumer leurs responsabilités, tant mieux; mais dans le cas contraire, le peuple prendrait tout simplement les rênes du pouvoir⁽⁴⁹⁾.

Selon un observateur actuel, ce qui ferait du tort à la politique canadienne, c'est un ensemble de réalités politiques telles que le fédéralisme exécutif, la discipline de parti, les lobbyistes et les groupes d'intérêts particuliers⁽⁵⁰⁾. Autrement dit, le système démocratique ne répond pas vraiment aux besoins et aux désirs du peuple, et il est nécessaire de tenir des référendums pour remédier à cette situation.

Il est quasi certain que les réalités politiques susmentionnées ont contribué aux critiques dont le système politique canadien fait actuellement l'objet, mais il y a lieu de se demander si elles en sont les seules responsables. D'autres facteurs tels que des personnalités politiques impopulaires, une série de politiques gouvernementales âprement contestées et le processus de réforme constitutionnelle que nous ont légué les Pères de la Confédération ont certainement contribué, eux aussi, au mécontentement du public. Si c'est le cas, un plus grand recours à des référendums et des plébiscites permettrait peut-être au système de mieux répondre aux désirs du public, mais ce ne serait pas une panacée étant donné que les facteurs dont nous venons de parler continueront d'exister.

Comme l'a laissé entendre un observateur, d'importantes initiatives politiques prises sans qu'il y ait eu de consultation du public ont peut-être contribué à l'insatisfaction que celui-ci éprouve actuellement vis-à-vis de la politique⁽⁵¹⁾. Toutefois, il est difficile de croire qu'il suffirait de

(48) Ces affirmations s'appliquent surtout au mouvement progressiste des États-Unis, un mouvement réformiste qui s'est manifesté tant au sein des partis républicain que démocrate dans la plupart des États américains et, dans une moindre mesure, à l'échelle nationale, de 1890 à l'entrée de l'Amérique dans la Première Guerre mondiale. Voir David Butler et Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute, 1978, p. 27.

(49) *Ibid.*

(50) Boyer, *The People's Mandate* (1992), p. 5.

(51) Patrick Boyer, «Is a Mandate ... Essential?» (1992).

consulter le public pour surmonter ces problèmes. Les grandes questions de l'heure sont, de par leur nature même, controversées et elles ne se prêtent donc pas facilement à un consensus. Par exemple, malgré les efforts déployés pour tenir des consultations publiques, l'Accord de Charlottetown a été rejeté et le désenchantement continue. Les référendums qui accentuent les divergences d'opinions ne peuvent certainement pas favoriser le système politique et encore moins l'unité canadienne.

B. Les questions d'une grande importance nationale

On a laissé entendre que si l'on tenait des référendums sur les questions d'une grande importance nationale, cela favoriserait le système démocratique et l'efficacité du processus d'autonomie gouvernementale au Canada⁽⁵²⁾. Toutefois, il n'est pas facile d'établir les critères devant présider au choix des questions justifiant un référendum. Alors que pour certains, la fiscalité est une question d'une grande importance nationale, pour d'autres, c'est plutôt le libre-échange ou la réforme électorale. Conformément à l'esprit de la démocratie directe, le peuple devrait participer au choix des questions sur lesquelles porterait le vote; il serait impensable que les gouvernements en décident seuls. Toutefois, ce genre de participation du public augmente énormément les risques de désaccord.

C. Éducation, participation et intérêts particuliers

Il est certain que les référendums jouent un rôle éducatif en familiarisant la population avec les problèmes de l'heure et la politique gouvernementale. Sachant qu'ils influenceront directement sur l'avenir d'une mesure politique, les électeurs feront sans doute l'effort d'étudier les problèmes, ce qui leur donnera le sentiment d'être moins tenus à l'écart de la politique. Comme le laisse entendre Patrick Boyer, ce processus ferait des Canadiens «des participants actifs plutôt que des spectateurs passifs»⁽⁵³⁾. De plus, selon certains, les citoyens ont davantage confiance dans le processus démocratique lorsqu'ils sont appelés à ratifier une loi⁽⁵⁴⁾.

(52) *Ibid.*

(53) *Ibid.* (traduction)

(54) L'habilitation des citoyens «permettrait peut-être de développer chez les Canadiens et Canadiennes un plus grand attachement aux institutions centrales du pays et un sentiment accru de participation aux décisions qui les concernent tous», Vincent Lemieux (1985), p. 146.

Au cours de l'important débat public sur l'Accord de Charlottetown, de nombreux Canadiens ont beaucoup appris au sujet de leur Constitution et ils ont participé activement au processus décisionnel. Toutefois, ce n'est pas vrai pour la totalité de l'électorat. Certains électeurs ont peut-être voté contre l'Accord de Charlottetown parce qu'ils n'aimaient tout simplement pas les politiciens qui l'appuyaient ou parce qu'ils n'aimaient pas certaines politiques gouvernementales, par exemple à l'égard de la fiscalité ou du libre-échange⁽⁵⁵⁾. Certains électeurs ont pu rejeter l'Accord parce qu'ils y voyaient un transfert massif de pouvoirs visant à apaiser le Québec, même si l'Accord visait à répondre aux exigences et aux désirs de tous les Canadiens. En même temps, on peut raisonnablement supposer que de nombreux électeurs québécois ont rejeté l'Accord parce qu'ils considéraient que l'unité canadienne n'était pas vraiment dans leur intérêt⁽⁵⁶⁾.

Certains prétendent que les référendums confèrent aux citoyens à la fois le pouvoir de l'emporter sur l'influence politique importante des groupes d'intérêts particuliers et une meilleure connaissance du système politique. Toutefois, à l'occasion du référendum sur l'Accord de Charlottetown, les annonces publicitaires, les discours et les autres tactiques employées lors de la campagne manquaient de substance, quand ils n'étaient pas carrément tendancieux ou même trompeurs. De plus, les groupes d'intérêts ont joué un rôle important à cette occasion. En fait, il est possible que l'Accord ait échoué en grande partie parce qu'il tentait de courtiser de trop nombreux groupes d'intérêts, ce qui a donné aux autres des raisons de s'y opposer. De plus, de nombreux Canadiens se sont peut-être sentis obligés de rejeter la totalité de l'Accord à cause de l'un de ses aspects qui les touchait directement; en fait, l'Accord était peut-être trop global pour qu'on puisse répondre simplement par «oui» ou par «non» à la question y ayant trait.

En somme, les référendums peuvent n'avoir qu'une valeur éducative limitée s'ils font l'objet d'interprétations trompeuses et si les groupes d'intérêts particuliers peuvent les manipuler

(55) Les attitudes à l'égard de la classe politique et du processus référendaire ont, tout autant que la teneur de l'Accord de Charlottetown, la façon dont les gens sont susceptibles de voter [au référendum du 26 octobre 1992]. Hugh Windsor, «Poll Gets the Word from Cranky Electorate», *Globe and Mail* (Toronto), 9 octobre 1992.

(56) Un sondage réalisé à l'Université Simon Fraser après le référendum a révélé que les électeurs de Vancouver et de Montréal ne pouvaient répondre correctement à 60 p. 100 des questions de base sur l'Accord. De plus, d'après des questions concernant l'attitude des électeurs vis-à-vis des pouvoirs publics, des élus, des autochtones et du Québec, le professeur Jim Ogloff a conclu que les gens avaient voté avec leur coeur et non pas avec leur tête. Voir «Canadians Score C+ on Accord», *Vancouver Sun*, 28 octobre 1992.

facilement. De plus, les référendums qui comprennent de nombreuses propositions complexes peuvent empêcher la population de comprendre sur quoi on lui demande de voter.

D. Identité et unité canadiennes

Certains ont laissé entendre que les référendums renforceraient l'identité canadienne parce qu'ils amèneraient les Canadiens à contribuer davantage à se doter du genre de pays qu'ils souhaitent. Les adversaires des référendums pourraient faire valoir le contraire. Il est certain que, jusqu'ici, les référendums ont peut-être contribué davantage à exacerber les différences de la société canadienne qu'à consolider son identité. De plus, ils ont fourni aux gouvernements qui y ont eu recours un moyen pratique de revenir sur leurs engagements en se déchargeant de leurs responsabilités sur l'électorat⁽⁵⁷⁾.

Les référendums se traduisent nécessairement par une décision forcée plutôt que fondée sur un consensus. De plus, les référendums partent du principe irréaliste qu'il est possible de répondre par «oui» ou par «non» à des questions complexes et ils créent un affrontement entre les partisans du oui et du non⁽⁵⁸⁾. Selon certains observateurs, le but ultime du processus démocratique n'est pas de mettre en lumière les divergences d'opinions, mais plutôt de parvenir à

un consensus, une convergence, un accord sur le fait que la voie choisie est la meilleure façon de servir les intérêts de tous les citoyens. La solution idéale ne peut être réalisée qu'au moyen de discussions entre des gens qui se connaissent et se respectent et qui recherchent la vérité plutôt qu'une simple victoire sur leurs voisins⁽⁵⁹⁾.

Les référendums ne permettent pas de définir la meilleure façon de régler un problème ou de continuer à discuter de solutions de rechange ou de façons de parvenir à un compromis⁽⁶⁰⁾.

(57) D'un autre côté, Patrick Boyer fait valoir que la crise de la conscription a aidé Mackenzie King à sauvegarder l'unité du pays, car le vote a montré combien les opinions divergeaient entre le Québec et le reste du Canada. Voir Boyer, *The People's Mandate* (1992), p. 5.

(58) Joseph Zimmerman, *Participatory Democracy: Populism Revived*, New York, Praeger Press, 1986, p. 57.

(59) David Butler et Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute, 1978, p. 35 (traduction).

(60) «Les référendums incitent à la confrontation plutôt qu'au compromis. (Ils) divisent la population entre vainqueurs et vaincus», *Ibid.* (traduction).

Les référendums constituent également un danger pour les minorités. Lorsqu'on règle une question à la majorité des voix, comme on l'a fait pour la conscription, au Canada, la minorité perd toujours. Gouverner par voie de référendum revient, en fait, à imposer le point de vue de la majorité, ce qui force la minorité à une soumission totale. Par contre, un mode de gouvernement basé sur le consentement et le compromis permet d'équilibrer les intérêts de façon plus équitable. Lorsqu'un pays est divisé entre la minorité et la majorité, que ce soit sur des bases ethniques, religieuses ou linguistiques, les référendums ne servent pas les intérêts de la minorité.

E. Leadership

Les partisans du référendum affirment que le gouvernement n'abdique pas son leadership lorsqu'il soumet directement à l'électorat une question d'importance nationale⁽⁶¹⁾. La plupart des gens seraient probablement d'accord avec eux si le recours au référendum n'était qu'occasionnel. Encore une fois, le plus difficile serait de déterminer les questions sur lesquelles l'électorat se prononcerait. Si les référendums devenaient monnaie courante et avaient lieu pour toutes les questions d'une grande importance nationale, il n'y aurait plus de leadership.

De plus, étant donné que si le gouvernement accepte de tenir un référendum, on pourrait lui demander d'en tenir d'autres, le pouvoir des élus risque d'être usurpé à long terme⁽⁶²⁾. Lors d'un référendum, la décision finale est prise secrètement dans l'isolement et non par les représentants élus. Les électeurs n'ont aucun compte à rendre quant à leurs préférences et à leurs préjugés et il n'est pas possible de mesurer ou de contester leur sens de l'équité⁽⁶³⁾. Si le recours à des référendums est fréquent, les représentants du peuple peuvent se retrouver sans responsabilité ou sans compte à rendre. Par conséquent, la responsabilisation des dirigeants politiques sera amenée alors que l'on aurait besoin de leurs connaissances et de leur leadership pour parvenir à un consensus⁽⁶⁴⁾. Après le référendum qui s'est tenu récemment sur la Constitution canadienne et qui s'est soldé par le rejet du consensus établi par les premiers ministres, tout consensus futur devra

(61) Boyer, «Is a Mandate ... Essential?» (1992), p. 6.

(62) Butler et Ranney (1978), p. 34.

(63) Julian N. Eule, dans Aaron Wildavsky, «Foundations of Democracy: On Respecting Politicians», *Current*, n° 347, p. 21-25, novembre 1992, p. 21.

(64) Butler et Ranney (1978), p. 34.

probablement être soumis à un référendum. Le pouvoir des élus et des assemblées législatives de modifier la Constitution a, à tort ou à raison, été usurpé.

Les référendums peuvent faire des gouvernements des «décideurs hésitants». Autrement dit, lorsqu'un gouvernement a des décisions difficiles à prendre, le référendum devient un moyen commode de se soustraire à ses responsabilités. Comme on l'a laissé entendre :

Au lieu de prendre leurs responsabilités au sujet de questions controversées ou explosives, les gouvernements peuvent utiliser la consultation populaire comme un faux-fuyant⁽⁶⁵⁾.

Nier totalement l'utilité des référendums serait mal comprendre les principes démocratiques fondamentaux. Toutefois, il ne faut pas se contenter de croire que les référendums seront utilisés intelligemment. Il faudrait établir des règles d'utilisation en étant parfaitement conscient des dissensions que les référendums risquent de créer.

F. Coût

Selon les partisans des référendums leur coût, qui est important, justifie la création d'une liste électorale permanente étant donné que ce qui coûte le plus cher, dans une élection, c'est la préparation et la révision de la liste électorale⁽⁶⁶⁾. En outre, les sommes dépensées pour tenir des consultations publiques comme celles de la Commission Spicer, qui n'a entendu qu'un certain pourcentage de Canadiens, pourraient, à leur avis, être consacrées plus avantageusement à un référendum qui permettrait un véritable dialogue avec tous les Canadiens⁽⁶⁷⁾.

Les référendums pourraient constituer une forme de consultation à laquelle participeraient tous les électeurs. Toutefois, la bureaucratie nécessaire pour tenir une liste électorale permanente coûterait plus cher que le système actuel⁽⁶⁸⁾. Par ailleurs, les consultations publiques ont tendance à attirer la participation active de ceux qui s'intéressent sérieusement à une question, tandis

(65) Commission royale sur la réforme électorale (1991), p. 253.

(66) Selon le budget supplémentaire des dépenses fédérales, le référendum du 26 octobre 1992 a coûté aux contribuables 103,85 millions de dollars. Le Québec a dépensé environ 46 millions de dollars pour tenir son référendum le même jour. Voir Directeur Général des Élections du Québec.

(67) Boyer, *The People's Mandate* (1992), p. 7.

(68) Van Loon et Whittington (1987), p. 277. Un autre inconvénient de ce système est qu'il est difficile de tenir une liste permanente dans un vaste pays dont la population se déplace.

que la participation à un référendum ne va pas nécessairement plus loin que l'isoloir. On a tenté d'établir une liste électorale permanente au Canada, de 1934 à 1938, mais l'expérience s'est révélée moins satisfaisante que le système actuel.

UN SYSTÈME MIXTE

L'état d'esprit actuel des Canadiens est le résultat d'un système politique qui n'a pas su s'adapter assez rapidement à l'évolution de la culture politique. Le recours judicieux à des instruments de politique populiste pourrait peut-être s'avérer un moyen efficace d'apporter au système une certaine crédibilité en le rendant plus sensible aux désirs des Canadiens et en donnant à ces derniers l'impression d'exercer une plus grande influence. Un observateur a ainsi qualifié ce mélange de principes qui tiennent à la fois de la démocratie directe et de la démocratie représentative :

«la politique d'engagement» - selon laquelle les Canadiens décident de certaines questions en assumant le risque et les conséquences⁽⁶⁹⁾.

Cette conception du gouvernement et de la politique apporterait les avantages de la démocratie directe du fait que la population participerait activement au processus politique et assumerait la responsabilité et les conséquences de ses actes. Elle reconnaîtrait également qu'il faut une représentation politique pour assurer l'efficacité. Les partisans de ce genre de système mixte font valoir que

les individus ne devraient pas être tenus de respecter des lois auxquelles ils n'ont pas contribué. Autrement dit, il faut consulter tous les individus pour faire les lois qui les touchent. S'ils ne sont pas consultés, la loi n'est pas valide. [...] Cela vise à rendre les représentants du peuple plus sensibles aux désirs des électeurs et à rendre la démocratie représentative plus conforme à l'idéal de la démocratie directe⁽⁷⁰⁾.

(69) Boyer, «Is a Mandate ... Essential?» (1992), p. 4.

(70) Lyman Tower Sargent, *Contemporary Political Ideologies: A Comparative Analysis*, Homewood (Illinois), Dorsey Press, 1984, p. 51 (traduction).

Cependant, la «politique d'engagement» ne donnera pas nécessairement aux Canadiens une meilleure politique gouvernementale. De plus, on a fait valoir qu'étant donné le rôle joué par les médias et l'importance accordée à l'opinion publique au Canada, la population a peut-être déjà au moins le pouvoir de rétrécir l'éventail de possibilités en ce qui concerne la politique gouvernementale. En fait, selon un observateur :

De nombreux indices confirment que l'opinion publique et la façon dont elle est perçue par les élus guident la politique et lui imposent des contraintes⁽⁷¹⁾.

En outre, il y a sérieusement lieu de se demander si le système proposé permettrait une réforme constitutionnelle. Les consultations publiques massives au moyen de référendums semblent désormais inévitables pour les questions constitutionnelles; toutefois, étant donné que les opinions des Canadiens semblent inconciliables, les chances de réforme constitutionnelle paraissent très minces. De plus, certains Canadiens peuvent voter négativement à tout référendum constitutionnel pour protester contre les politiciens qui l'ont conçu⁽⁷²⁾. Un observateur a constaté, en Australie, une tendance à «voter non à tous les référendums sur la Constitution» et a laissé entendre qu'en général

les gens sont tentés de voter «non» parce qu'ils en ont assez de se faire manipuler⁽⁷³⁾.

Il semble évident que, lors du récent référendum sur la Constitution, de nombreux Canadiens ont voté négativement non à cause de la teneur de l'Accord, mais parce qu'ils ne croyaient pas à la sincérité de ceux qui l'avaient mis de l'avant. Selon un sondage récent, la majorité des Canadiens estimaient que le référendum

(71) Wildavsky (1992), p. 21 (traduction).

(72) «Les électeurs peuvent voter contre une réforme constitutionnelle simplement pour porter un jugement quant à la popularité du leader ou du gouvernement de l'heure. Le récent référendum panaméen sur la réforme constitutionnelle, qui a été rejetée massivement, était largement considéré comme un référendum sur le président et son gouvernement», *The Ottawa Citizen*, 16 novembre 1992, p. A9.

(73) Wildavsky (1992), p. 22 (traduction).

devait seulement permettre aux politiciens d'imposer leurs propres opinions au public [...] au lieu de chercher sincèrement à consulter les Canadiens sur leur avenir commun⁽⁷⁴⁾.

Le recours à des instruments populistes peut avoir certaines conséquences pour la démocratie représentative. Par exemple, même si elle n'est pas appliquée à la lettre en pratique, la convention constitutionnelle concernant le gouvernement responsable oblige un gouvernement à démissionner s'il perd un vote à la Chambre des communes⁽⁷⁵⁾. Si une loi était ratifiée par le Parlement, mais rejetée lors d'un référendum, qu'advierait-il de ce principe fondamental de la démocratie représentative? De plus, si les élus n'assument pas suffisamment de responsabilités, il deviendra beaucoup moins intéressant de présenter sa candidature, et les dirigeants politiques seront moins portés à parvenir à un consensus sur diverses questions⁽⁷⁶⁾.

Le recours à la révocation inciterait-il les adversaires politiques à utiliser indûment cet instrument à leur avantage? De puissants groupes pourraient-ils se servir de l'initiative populaire pour promouvoir leurs propres intérêts?⁽⁷⁷⁾ Ce sont là des préoccupations justifiées sur lesquelles il faut se pencher.

Même si les instruments décisionnels populistes peuvent constituer une menace pour les principes fondamentaux de la démocratie représentative, cela ne veut pas dire qu'ils n'ont pas leur place dans un régime politique parlementaire. Il s'agit plutôt de se demander dans quelle mesure il est possible de recourir au référendum, à la révocation et à l'initiative populaire sans supplanter le processus politique traditionnel.

(74) Ce sondage a également révélé que les gens craignaient qu'au lieu de mieux rapprocher les Canadiens, un référendum risquait d'accentuer les divisions. Ce sondage a été réalisé par Angus Reid/Southam/Star Phoenix et ses résultats ont été publiés dans «Referendum Divisive: Poll», *Star-Phoenix*, 17 septembre 1992 (traduction).

(75) En évaluant l'évolution historique de cette convention, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (Comité McGrath) a conclu que, de toute évidence, tout vote n'est pas un vote de confiance et qu'à l'avenir les gouvernements devraient préciser quels sont les votes qui portent sur une question de confiance. Voir Van Loon et Whittington (1987), p. 601.

(76) «En perdant leur pouvoir, les assemblées législatives perdront le respect du peuple et les citoyens exceptionnels seront moins tentés de présenter leur candidature. Même ceux qui resteront en place relâcheront leur conduite, car ils sauront que tout ce qu'ils feront de bien ou de mal pourra être annulé par un référendum», Butler et Ranney (1978), p. 37 (traduction).

(77) C'est ce qui se serait passé, dit-on, en Californie où des groupes d'intérêt bien organisés et bien financés ont profité des initiatives populaires pour promouvoir leurs propres intérêts.

CONCLUSION

La transformation apparente de la culture politique canadienne et les déficiences du régime politique actuel se sont traduites par la fusion de deux modes de gouvernement. Certains éléments de la démocratie directe, particulièrement les référendums, acquièrent davantage de crédibilité et ont obtenu force de loi dans certaines régions du pays. Il reste à voir quels seront leurs effets, mais il est important d'établir un cadre satisfaisant pour l'utilisation de ces instruments, même s'ils ne sont employés que rarement⁽⁷⁸⁾.

Le Canada a énormément à gagner en tirant la leçon de sa propre expérience des instruments politiques populistes ainsi qu'en analysant les avantages et les inconvénients de l'utilisation faite de ces instruments dans d'autres pays et en tenant compte des particularités des Canadiens, de leur régime de gouvernement et des réalités politiques. Les partis politiques doivent également être prêts à envisager des changements. Certains ont laissé entendre que l'évolution de la structure et du fonctionnement des partis politiques a fait du tort à l'ensemble du système politique⁽⁷⁹⁾.

Le recours occasionnel à des référendums sur des questions d'une grande importance nationale, tout comme l'utilisation d'autres instruments de démocratie directe, pourra peut-être permettre de remédier aux problèmes que pose le système actuel. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour intégrer ce genre d'innovations sans compromettre un système qui a donné d'assez bons résultats, du moins pendant le premier siècle d'existence du Canada. Certains observateurs ont conclu que les référendums

se sont souvent révélés des instruments utiles pour résoudre ou remettre à plus tard des problèmes qui posaient trop de difficultés aux représentants du peuple. Ils ont souvent conféré aux nouveaux régimes, aux frontières ou aux constitutions une certaine légitimité qu'ils n'auraient pas eue autrement. En résumé, ils ont été et peuvent toujours être un précieux complément de la démocratie représentative. Nous ne voudrions surtout pas qu'ils soient abolis, mais nous ne voudrions pas non plus qu'ils supplantent ou qu'ils remplacent les institutions représentatives⁽⁸⁰⁾.

(78) Patrick Boyer décrit plusieurs facteurs qui pourraient servir à déterminer s'il y a lieu de tenir un référendum. Il s'agit notamment de voir si le changement proposé touche des principes fondamentaux des institutions; si le public n'a pas été informé des changements possibles au moment des élections et si c'est le cas, s'il aurait pu voter autrement; et si une question doit être résolue sans tenir compte des personnalités politiques. Voir Boyer, «Is a Mandate ... Essential?» (1992), p. 14.

(79) Johnson, dans Ranney (1981), p. 30.

(80) Butler et Ranney (1978), p. 226 (traduction).

Au Canada, il semble que le recours à des instruments populistes vise principalement à mieux aligner le système politique sur la culture politique. Un tel changement exigerait certainement une série de règles explicites régissant l'utilisation de ces instruments. Autrement, cela pourrait simplifier les choses, mais en enlevant aux représentants élus des facteurs de motivation essentiels tels que la responsabilité.

Pour certains, l'exercice de la démocratie consiste à prendre des décisions. Si c'est le cas, l'adoption d'instruments politiques populistes peut être bénéfique. Pour d'autres, la démocratie est la réalisation de politiques gouvernementales importantes. Dans ce cas, ces instruments doivent être utilisés avec prudence et leurs avantages ne sont pas certains. Comme la démocratie est sans doute un mélange des deux, la solution consiste peut-être à trouver un juste milieu et à établir des règles précises. De cette façon, les réformes populistes pourront contribuer à renforcer la démocratie représentative au lieu de la miner.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Atkinson, Michael M. «Parliamentary Government in Canada». Whittington et Williams (éd.). *Canadian Politics in the 1990s*. Toronto, Nelson, 1990, p. 336-359.
- Birch, A.H. *Representative and Responsible Government*. Londres, Allen & Unwin, 1964.
- Blisin, B. «Continuity and Change in Canadian Values». Étude réalisée pour la Commission royale sur l'union économique. Ottawa, 1985.
- Boyer, J. Patrick. «Plebiscites in a Parliamentary Democracy». *Canadian Parliamentary Review*, n° 11, hiver 1998-1989, p. 2-5.
- Champagne, Maurice. *Mécanismes de consultation populaire directe: (référendum, initiative et veto populaire rappel (recall) d'élus, plébiscite)*. Service de recherche, Assemblée nationale du Québec, 1977, 48 p.
- Chapin, H. «Referendum: Asking Questions». *Perception*, n° 2, novembre-décembre 1978, p. 366.
- Clarke, H. *et al. Absent Mandate: The Politics of Discontent in Canada*. Toronto, Gage, 1984.
- Conacher, Duff. *Power to the People: Initiative, Referendum and Recall, and the Possibility of Popular Sovereignty in Canada*. University of Toronto, *Faculty of Law Journal*, vol. 49, n° 2.
- Cronin, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1989, 289 p.
- Desbarats, Peter. «What Will a Referendum Mean? Nothing Conclusive, Constructive or Even New». *Maclean's*, 3 octobre 1977.
- Farley, Lawrence. *Plebiscites and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy*. Boulder (Colorado), Westview Press, 1986, 179 p.
- Gibbons, P.A. *Ideas of Political Representation in Parliament*. Oxford, Basil Blackwell, 1914.
- Gibson, Gordon. «Direct Democracy for a People-Run Canada». *Report on Confederation*, novembre 1978, p. 25-27.
- Hatfield, Richard. «An Illusion of Democracy». *Report on Confederation*, Ottawa, octobre 1978, p. 22-23.
- Johnston, Paul et Harvey Pasis. *Representation and Electoral Systems: Canadian Perspectives*. Toronto, Prentice Hall, 1990.

Johnston, Richard. «An Inverted Egg Roll: The Charlottetown Accord and the Referendum». *Political Science and Politics*, mars 1993.

Landry, Réjean. «Les incitations créées par les institutions de démocratie: L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques». Herman Bakvis (éd.). *Les partis politiques au Canada: Représentativité et intégration*. Vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Ottawa, 1991.

Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions. Peter Aucoin (éd.). Vol. 38. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Toronto, University of Toronto Press, 1985.

Magleby, David B. «Is Direct Democracy a Failed Democracy?» *Center Magazine*, printemps 1986, p. 287-334.

Matsusaka, John. «Referendums: Has Their Time Come?» *Fraser Forum*, février 1993.

McCormick, Peter. «La procédure de révocation des élus: Paramètres et perspectives». Michael Cassidy (éd.). *Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada*, vol. 10 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Ottawa, 1991.

McCormick, Peter. «Bring Back the Recall». *Policy Options*, décembre 1992.

Meisel John. «Political Culture and the Politics of Culture». *Canadian Journal of Political Science*, vol. VII, n° 4, décembre 1974, p. 601-616.

Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. Publié pour la première fois en 1861. Nouvelle édition, R.B. McCallum (éd.). Oxford, Basil Blackwell, 1946.

Morton, W.L. «Direct Legislation and the Origins of the Progressive Movement». *Canadian Historical Review*, vol. 25, septembre 1944, p. 279-88.

Nevitte, Neil. «Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique». Herman Bakvis (éd.). *Les partis politiques au Canada: Représentativité et intégration*. Vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Ottawa, 1991.

Ornstein, Michael *et al.* «Region, Class and Political Culture in Canada». *Canadian Journal of Political Science*, vol. XIII, n° 2, juin 1980, p. 227-273.

Pammett, J. et M. Whittington (éd.). *The Foundations of Political Culture: Political Socialization in Canada*. Toronto, Macmillan, 1976.

Pitkin, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley et Los Angeles, California University Press, 1967.

Tallian, Laura. *Direct Democracy: An Historical Analysis of the Initiative, Referendum and Recall Process*. Los Angeles, People's Lobby Press, 1977.

Winn, Conrad. «Educational Failure May Have Defeated the Yes Campaign». *The Ottawa Citizen*, novembre 1992.

Wilson, John. «The Canadian Political Cultures: Towards a Redefinition of the Nature of the Canadian Political System». *Canadian Journal of Political Science*, vol. VII, n° 3, septembre 1974, p. 438-502.

Zimmerman, Joseph F. *Participatory Democracy: Populism Revived*. New York, Praeger Press, 1986.