
Le plébiscite en démocratie parlementaire

Patrick Boyer, député

Le 18 janvier 1988, on a demandé aux habitants de l'Île-du-Prince-Édouard s'ils étaient favorables à la construction d'une liaison fixe avec le continent. La question n'était pas nouvelle, mais elle revêtait certes beaucoup d'importance pour l'économie, le tourisme et le mode de vie dans l'Île. Et après des décennies de débat au sujet de l'aménagement de tunnels, de chaussées ou de services de traversiers, c'était la première fois que les habitants de l'Île étaient invités à exprimer directement leur opinion. Le présent article, destiné d'abord à la conférence de la Région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth qui a eu lieu à Charlottetown en juillet 1988, a été modifié pour tenir compte des élections générales du 21 novembre 1988. M. Boyer a parrainé la présentation d'un projet de loi, Loi sur les référendums et les plébiscites, à la Chambre des communes pour permettre la tenue de votes directs sur des questions d'intérêt national.

Comme nous le savons tous, les campagnes électorales portent sur une foule de questions, et il est, le plus souvent, impossible de dégager des résultats du vote un mandat clair en vue de la mise en œuvre d'un projet précis. Même les élections générales du 21 novembre dernier, qui ont porté presque uniquement sur le traité de libre-échange canado-américain, ne constituaient pas un plébiscite. Les partis qui ont recueilli le vote des électeurs qui ont voté contre les Progressistes conservateurs, et qui ont soutenu que 57 % de la population canadienne s'était prononcée clairement contre le libre-échange, question du reste qui touche à toutes les facettes de l'activité, naviguent dans les eaux troubles d'un révisionnisme pseudo-démocratique. Candidat réélu aux élections de novembre dernier, je peux avancer la preuve – comme d'ailleurs les politicologues et les maisons de sondage – que les Canadiens ont choisi leur gouvernement en fonction de nombreux facteurs – la personnalité et le rendement des chefs, MM. Mulroney, Turner et Broadbent, la performance passée et les promesses des partis conservateur, libéral et néo-démocrate, la qualité du candidat local, l'efficacité des campagnes nationales et des

organisations locales. Si le traité de libre-échange semble avoir été le point de mire, d'autres questions ont su attirer l'attention des électeurs au cours de la campagne de 1988 : la réforme fiscale, la garde des enfants, les sous-marins nucléaires, l'avortement, le déficit, le favoritisme et les conflits d'intérêts, les nouveaux programmes de dépenses, le sentiment de frustration des Canadiens de l'Ouest, les abus en matière d'assurance-chômage, le logement, le système pénal et la libération conditionnelle, les régimes de retraite, les personnes handicapées et l'environnement. Quiconque prétend que le résultat des élections générales venait trancher le sort d'une seule question fait preuve de machiavélisme... ou bien n'a pas fait de sollicitation.

Il n'y a qu'un moyen – ou, du moins, qu'un bon moyen – de connaître l'opinion exacte de l'ensemble de la population sur une question précise : le plébiscite.

Préconiser un recours accru au plébiscite comme moyen officiel et démocratique de « poser une question » ne peut guère être considéré comme une idée radicale ni comme une pratique irrégulière, vu notre régime de gouvernement représentatif.

Contrairement à la démocratie représentative, où les membres élus du conseil, de l'assemblée législative, ou de la

Chambre des communes prennent des décisions qui, à leur sens, sont les meilleures pour la collectivité, la province ou le pays, le plébiscite permet à chacun d'étudier à fond la question et d'exprimer son opinion sans passer par un intermédiaire.

Bien entendu, dans notre régime de gouvernement, la démocratie directe – celle qui s'exerce, par exemple, dans un plébiscite ou un référendum – ne peut jamais remplacer la démocratie représentative, mais elle peut constituer un accessoire utile pour trancher les cas éminemment importants – et du reste rares – où il convient de consulter toute la population.

« À mon avis, on doit féliciter le premier ministre Joe Ghiz d'avoir demandé directement dans un plébiscite l'opinion de la population au sujet de la liaison fixe, et ce pour deux raisons. Premièrement, ce plébiscite permet de perpétuer une importante tradition démocratique qui est profondément enracinée dans l'Île-du-Prince-Édouard. Deuxièmement, un plébiscite est sans contredit plus efficace que de simples sondages d'opinion publique. »

Les plébiscites font partie de l'infrastructure démocratique de notre pays dans une mesure plus large qu'on ne le croit généralement. Nous avons déjà assisté à deux plébiscites au niveau national (sur la prohibition, le 29 septembre 1898, et sur la conscription, le 27 avril 1942). Par ailleurs, plus de quarante plébiscites ont eu lieu au niveau provincial, à commencer par l'interdiction de l'alcool, lors d'un vote tenu dans l'Île-du-Prince-Édouard en 1878 ; plus près de nous, on a tenu un vote sur l'indépendance du Québec en mai 1980, et un plébiscite sur la division des Territoires du Nord-Ouest en avril 1982. Mises à part les questions de prohibition, les plébiscites provinciaux ont porté sur des questions telles que le suffrage des femmes, l'assurance-santé publique, l'heure avancée, la propriété de sociétés hydro-électriques et la commercialisation de céréales secondaires. Au niveau municipal, plusieurs milliers de plébiscites et de référendums ont été tenus au cours des cent dernières années, et ce sur les questions les plus diverses : émission d'obligations, projets de construction, arrêtés municipaux de prohibition, franchises locales et formes d'administration municipale.

Les habitants de l'Île avaient participé pour la dernière fois à un plébiscite le 28 juin 1948, car l'article 28 de la nouvelle *Temperance Act* (Loi sur la tempérance) de la province prévoyait la tenue d'un plébiscite provincial stipulant son approbation par une majorité comme condition d'entrée en vigueur. Il s'agissait du cinquième plébiscite sur la prohibition à l'Île-du-Prince-Édouard, les autres ayant eu lieu

en 1878, en 1901, en 1929 et en 1940. Le plébiscite de 1940, tenu sous le gouvernement du premier ministre Campbell, avait donné des résultats décevants, les participants ayant été peu nombreux ; mais lors du plébiscite de 1948, tenu sous le régime du premier ministre Jones, la situation était très différente. La population avait le choix de voter en faveur d'une « prohibition totale » ou de la nouvelle loi. La Fédération de tempérance a fait campagne à grands renforts de publicité payée et a envoyé des représentants haranguer les habitants des régions rurales. Certains de ces orateurs participèrent au plébiscite, contrevenant directement à l'arrêté administratif de l'Île interdisant toute participation d'un non-résident de l'Île à une élection provinciale. Le premier ministre Jones a pris la parole à la radio trois jours avant le plébiscite et a exhorté la population à voter en faveur de la nouvelle loi.

À en juger par la campagne (et à cette époque bénie où les sondages d'opinion n'existaient pas !), chacun pensait que les résultats seraient serrés. Une surprise les attendait. Les habitants votèrent à près de 3 contre 1 en faveur de la nouvelle *Temperance Act*, et le plébiscite démontra que les « irréductibles » de la prohibition parlaient plus fort qu'ils n'étaient nombreux. Environ 53 p. 100 des 52 000 votants déposèrent leur bulletin de vote, 7 228 penchant en faveur de la prohibition, et 19 814 optant pour la nouvelle *Temperance Act*, qui permettait au gouvernement d'exercer un contrôle sur les ventes des spiritueux.

Aujourd'hui, l'Île-du-Prince-Édouard est une des provinces qui possèdent une disposition habilitante distincte pour la tenue de votes sur des « questions » : la *Plebiscite Act* (Loi sur les plébiscites). Par ailleurs, la *British Columbia Elections Act* (Loi sur les élections en Colombie-Britannique) renferme des dispositions habilitantes à l'égard de plébiscites tenus à l'échelle de la province, auxquels cette dernière a eu recours au moins neuf fois depuis la Confédération. L'Alberta, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont des dispositions analogues dans leur loi électorale, tandis que, à l'instar de l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest disposent d'une loi distincte concernant la tenue de plébiscites.

Si aucune loi habilitante n'existe, on doit adopter une loi spéciale pour chaque plébiscite. Ainsi, les trois plébiscites qui ont été tenus en Ontario au sujet de questions liées à la vente d'alcool (en 1902, en 1919 et en 1921), tout comme deux plébiscites nationaux, ont chacun nécessité une loi spéciale. Cela pose cependant un problème : si une loi précise s'impose chaque fois, on en vient à la confondre avec le point litigieux ou avec la « question » proprement dite. Tout comme nous avons une *Loi électorale* à portée de la main chaque fois que des élections sont déclenchées, nous devrions également disposer d'une loi sur les plébiscites, à laquelle nous pourrions recourir lorsque d'importantes

questions d'intérêt national méritent d'être soumises directement à l'opinion des électeurs.

Beaucoup de questions dont on a débattu dernièrement pourraient faire l'objet d'un plébiscite : « l'universalité » des programmes sociaux, la peine capitale, l'Accord du lac Meech, et le libre-échange.

Les Canadiens verraient leur identité se définir beaucoup mieux s'il y avait davantage de plébiscites, car ils seraient forcés de s'exprimer et de discuter avec leurs concitoyens de l'avenir qu'ils désirent préparer pour leur pays, en des termes très précis, allant au-delà des vagues généralités qui passent trop souvent pour un débat sur les affaires publiques.

Sur le plan juridique, il convient de faire une distinction entre le plébiscite, qui est l'expression officielle de l'opinion publique au moyen d'un scrutin, et le référendum, qui revient, en un sens, au même que le plébiscite, sauf que ses résultats constituent un verdict exécutoire de la population, qui doit être reflété dans une loi. Par exemple, le « référendum » qui a eu lieu au Québec en 1980 était en fait un plébiscite, un vaste sondage d'opinion dont les conséquences directes ne sont pas traduites dans une loi. Les référendums tenus en 1979 à Edmonton et à Calgary, portant sur de coûteux travaux publics, étaient réellement des « référendums » en ce que leurs résultats liaient légalement les administrations municipales.

Selon moi, le plébiscite et le référendum ne sont pas suffisamment utilisés au Canada ; en fait, la démocratie canadienne ne s'en porterait que mieux si la participation directe des citoyens au processus de prise de décisions était accrue.

Quoi qu'il en soit, je n'ai nullement l'intention de diminuer l'importance du plébiscite en laissant entendre qu'il s'agit à peine plus que d'un vaste sondage d'opinion officiel, car il ne faut jamais sous-estimer l'importance symbolique du processus politique. Il est possible, par exemple, de mener des sondages d'opinion au sein de la population québécoise sur la question de l'indépendance, ou parmi les habitants de l'Île-du-Prince-Édouard sur la question longuement débattue de l'aménagement d'une chaussée, mais il y aura toujours des doutes sur le libellé de la question, des arguties sur la représentativité de l'échantillonnage, et le sentiment qu'il ne s'agit de « rien de plus qu'un sondage d'opinion » qui sera peut-être contredit par un autre sondage le lendemain. Par contre, rien n'est plus éloquent qu'un décompte des bulletins de vote, librement déposés par les électeurs d'une province, ou de tout le pays, après un débat énergique.

D'autres pays démocratiques dotés d'institutions analogues aux nôtres n'hésitent pas à recourir aux plébiscites et aux référendums. Les Australiens font appel à des référendums pour des questions de nature constitutionnelle. Aux États-Unis, soumettre des questions aux électeurs fait depuis longtemps partie intégrante du régime de gouvernement américain, provoquant parfois des remous

dans la culture politique nord-américaine, par exemple, la « Révolte des contribuables » au sujet de la proposition 13, en Californie, en 1968, lorsque le public souverain a voté afin d'imposer des plafonds aux dépenses de ses gouvernements. Aux États-Unis, la constitution de la plupart des États renferme des dispositions consacrant le droit des citoyens de voter certaines lois.

Même au Royaume-Uni, où la mère de la plupart des démocraties parlementaires mondiales s'est beaucoup éloignée, selon bien des gens, de la pratique constitutionnelle reconnue, un plébiscite a eu lieu en 1975 au sujet de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun européen. Et pourtant, il ne s'agit pas là de l'unique précédent. En effet, le 8 mars 1973, dans une nouvelle tentative pour mettre fin à la violence sectaire et pour régler les problèmes de gouvernement en Irlande du Nord, on a tenu un plébiscite afin de demander aux votants s'ils désiraient que la province continue de faire partie du Royaume-Uni.

Pour le meilleur et pour le pire, référendums et plébiscites sont une réalité de la vie politique et juridique canadienne. Pour le meilleur, disent ceux selon qui le référendum constitue un moyen permettant à l'opinion publique de mieux se faire entendre ; pour le pire, affirment ceux qui voient dans le référendum une pratique pernicieuse contraire à l'esprit parlementaire.

Pour le meilleur, aussi, diront ceux qui estiment qu'il est parfois nécessaire de dégager une question très controversée de la procédure parlementaire habituelle (qui risque d'être bouleversée si l'on est contraint de traiter cette question par les moyens traditionnels que sont la discipline de parti, la solidarité ministérielle et ainsi de suite) et de la soumettre à l'ensemble de la population pour qu'elle rende son verdict par voie de scrutin.

Pour le pire, rétorqueront ceux qui voient plutôt dans ces appels au grand public un moyen très dangereux et imprévisible de régler un problème, puisque, dans pareil exercice, il faut, de façon simpliste, tracer une ligne de partage entre le « oui » et le « non », au lieu de permettre les compromis habituels propres à la procédure parlementaire.

Selon d'autres, plus critiques des rouages des gouvernements et des assemblées législatives et animés d'une foi profonde en la démocratie, grâce aux référendums et aux plébiscites, on fait carrément face aux problèmes, le public lui-même prend les décisions, on exprime la volonté populaire de façon précise, on met un terme à l'apathie et à l'aliénation, et la population a davantage voix au chapitre en ce qui concerne d'importantes décisions politiques ; c'est pourquoi, selon eux, il faudrait en encourager et en étendre le recours.

Je suis loin de penser qu'il faille « soumettre à la population » toutes les questions qui sont soulevées ; mais il arrive que, peut-être chaque décennie ou pendant la durée d'une législature, une ou deux questions d'importance

nationale surgissent sur lesquelles il y aurait sans doute lieu de demander à l'opinion publique de s'exprimer pleinement.

Comme je l'ai dit, le plébiscite est un moyen très utile de renforcer l'identité canadienne. Au lieu de laisser passivement nos représentants au Parlement prendre des décisions à notre place, ou de nous fier à ce que pensent les éditorialistes et les commentateurs de la Société Radio-Canada, il est stimulant et productif de veiller à ce que chacun se fasse sa propre opinion de la société. C'est ce qui s'est produit il y a quelques mois dans l'Île-du-Prince-Édouard, lorsqu'on a débattu du patrimoine et de l'avenir de la province, en s'interrogeant sur l'aménagement d'une liaison fixe avec le continent. C'est également ce qui s'est produit au Québec, lorsque les Québécois ont eu à décider s'ils voulaient faire de leur province une entité indépendante ou s'ils préféraient continuer de faire partie intégrante du Canada. C'est aussi ce qui s'est produit en 1982 dans les Territoires du Nord-Ouest, lorsque les habitants du Nord ont voté sur la division des territoires en deux. Le débat suscite peut-être les passions, et les affrontements sont parfois difficiles, mais c'est ça la démocratie. Cet exercice est pénible, mais, en fin de compte, il est positif et constructif.

Enfin, à une époque où nous sommes submergés par les sondages d'opinion, il est bon de reconnaître que les plébiscites sont plus efficaces que ces derniers à plusieurs égards. Premièrement, au lieu de « l'échantillonnage représentatif » que suppose un sondage d'opinion, tous et chacun ont leur mot à dire dans un plébiscite.

Deuxièmement, au moment où la maison de sondage appelle un répondant, celui-ci peut être en train de regarder une partie de hockey à la télé, de préparer un repas, de faire du jardinage, ou que sais-je encore ; il lui faut répondre, à brûle-pourpoint, ce qu'il pense sur une question d'actualité. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un plébiscite, le public a le temps de se faire une opinion puisque la période de débat et de délibération s'étend sur plusieurs semaines. Les émissions

télévisées, les articles de presse, les assemblées publiques, les discussions entamées dans les salles paroissiales, les lieux de travail, les cafés, les locaux du syndicat et autour de la table familiale, permettent à chacun d'entendre tous les arguments et de se faire une opinion. Le plébiscite permet dans une plus large mesure que le sondage d'opinion de dégager un point de vue plus libre et une conclusion plus judicieuse.

Troisièmement, le plébiscite permet de régler une question comme jamais de simples sondages d'opinion n'y parviendront. Au Québec, on a publié pendant des années des sondages d'opinion mensuels sur le niveau d'appui accordé à la notion d'indépendance. Or, ce n'est que le plébiscite du 20 mai 1980, – ayant révélé que 40,4 p. 100 des électeurs favorisaient la « souveraineté-association » et que 59,6 p. 100 préféraient l'option fédéraliste, le « non » – victorieux –, qui a permis de mettre la question de côté pendant une génération.

Le plébiscite nous enseigne que nous sommes tous maîtres de notre destinée, que nous ne pouvons laisser à d'autres le soin d'y présider, et que nous devons continuer de participer activement aux décisions, condition essentielle au maintien d'une société démocratique saine. En outre, à titre de démocrate, j'estime que le jugement collectif de personnes bien informées, exprimé dans des bulletins de vote déposés librement, est la sagesse même. Faire confiance à la population est gage d'une réussite toujours plus éclatante de la démocratie.

Au Canada, les plébiscites qui se sont succédé ont été fort intéressants et originaux, et ont porté sur les sujets les plus divers. On peut, certes, dire la même chose des élections. Il reste que les instruments de la démocratie sont variés, et que chacun a son importance. Au Canada, le plébiscite fait partie intégrante d'une tradition démocratique indispensable, une tradition que les Canadiens ont créée et à laquelle nous devrions redonner la place qui lui revient.■