

---

# La démocratie directe : la voie de l'avenir?

---

par David Pond

*Il semble qu'un nouvel enthousiasme pour la démocratie directe, prenant la forme de référendums et de plébiscites, se répand au Canada. En juin 1991, l'Assemblée nationale du Québec a adopté une loi qui donne au gouvernement du Québec le pouvoir de tenir un référendum sur l'avenir constitutionnel de la province en 1992. Lors des élections d'octobre 1991 en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, les électeurs ont dû se prononcer sur des questions posées dans le cadre d'un référendum ou d'un plébiscite. (En Saskatchewan, les électeurs se sont exprimés en faveur de propositions selon lesquelles le gouvernement provincial devrait déposer une législation visant le dépôt de budgets équilibrés et la population devrait avoir le droit d'approuver par référendum tout projet de modification constitutionnelle. Ils ont aussi répondu «non» à une question demandant si le gouvernement devait financer les avortements. En Colombie-Britannique, les électeurs ont répondu «oui» aux questions leur demandant s'ils devaient avoir le droit de rappeler leurs députés provinciaux et de proposer des questions de référendum.) L'auteur explique le fonctionnement des référendums et des plébiscites et évalue leur incidence sur deux des démocraties qui y ont recours.*

**U**n référendum est un scrutin auprès de tous les électeurs admissibles au sujet d'une politique ou d'une loi proposée. Le libellé se fait sous forme d'une question, à laquelle les électeurs doivent répondre par oui ou par non.

---

*David Pond est attaché de recherche au Service de recherche législative de la Bibliothèque législative de l'Ontario. Le présent article est une version modifiée d'un document rédigé à l'intention de la délégation ontarienne au 16<sup>e</sup> Colloque de la Région du Canada de l'Association parlementaire du Commonwealth, qui s'est tenu à Whitehorse, au Yukon, en novembre 1991. L'opinion exprimée dans ce texte est celle de l'auteur et non celle du Service de recherche législative.*

Les référendums peuvent lier le gouvernement qui les effectue ou n'avoir qu'une fonction consultative.

Historiquement, les termes «plébiscite» et «référendum» ont été employés comme des synonymes. Le premier est le plus ancien, puisqu'il remonte à la Rome antique, au IV<sup>e</sup> siècle avant J.-C. Il a eu tendance à désigner une consultation populaire par laquelle les électeurs répondent à une question précise sur l'approbation d'un dirigeant ou d'un régime ou sur une modification des frontières nationales. En Europe, les plébiscites ont servi à entériner l'unification de villes-États (dans l'Italie moderne), la création de nouveaux pays (la séparation de la Norvège et de la Suède en 1905) et le règlement de litiges frontaliers (entre la France et l'Allemagne au sujet du Schleswig dans les années 20). Napoléon a eu recours aux

plébiscites pour démontrer le soutien populaire à l'égard des annexions d'autres pays par la France et des révisions de la Constitution française.

Au cours des dernières décennies, le mot «référendum» a remplacé «plébiscite» dans l'usage populaire. Ainsi, le Danemark, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni ont tenu des référendums, et non des plébiscites, sur leur adhésion à la Communauté économique européenne au début des années 70.

La loi sur les référendums et les plébiscites adoptée récemment par la Saskatchewan ravive l'usage du terme «plébiscite» pour décrire un référendum tenu aux termes de cette loi et dont les résultats ne lient pas le gouvernement. En vertu de la loi de la Saskatchewan, il faut tenir un plébiscite sur une question en particulier lorsqu'au moins 15 p. 100 des électeurs signent une pétition à cet effet. Ce genre de référendum ou de plébiscite est appelé couramment l'«initiative populaire». L'initiative populaire est surtout pratiquée de nos jours aux États-Unis et en Suisse. Il s'agit d'un mécanisme permettant aux citoyens de voter sur une mesure avant qu'elle ne devienne loi. L'initiative populaire diffère du référendum du fait que la décision de tenir un scrutin émane de l'électorat et non du gouvernement. Elle plaît aux enthousiastes de la démocratie directe parce qu'elle donne aux électeurs le pouvoir de contourner un gouvernement qui hésiterait à adopter une politique jouissant d'un vaste soutien populaire.

L'initiative populaire permet aux citoyens de forcer le gouvernement à tenir un référendum sur une mesure appuyée par un pourcentage déterminé d'électeurs ayant signé une pétition afin d'indiquer leur soutien. Lorsque la pétition obtient le nombre de signatures nécessaire, un scrutin national est déclenché automatiquement. Lorsque les oui l'emportent, la mesure en question devient loi, que le gouvernement soit d'accord ou non, ou (comme dans la loi de la Saskatchewan) le gouvernement est tenu de prendre les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre les résultats du référendum, notamment déposer un projet de loi.

## Les États-Unis

Le référendum et l'initiative populaire ont une longue histoire aux États-Unis, à cause des traditions populistes de ce pays et de la méfiance envers le gouvernement. Le référendum a été introduit dans la colonie de la baie du Massachusetts dès 1640, et l'initiative populaire, en 1715. De nos jours, 25 États et le district de Columbia font appel au référendum et 23 États, ainsi que le district, font appel à l'initiative populaire. Douze États permettent aux municipalités de recourir à l'initiative populaire. Le Congrès n'a jamais adopté le référendum ni l'initiative populaire, encore qu'il ait discuté de la possibilité de le faire à quelques reprises. Aux élections américaines de novembre 1988, plus de 200 questions de référendum et d'initiative populaire ont été posées dans 41 États, dont 29 initiatives populaires uniquement en Californie.

Le référendum peut-être le plus fameux est l'initiative populaire connue sous le nom de proposition 13 en Californie, dont l'adoption en 1978 a réduit les taxes foncières de moitié et provoqué des contractions douloureuses des services publics. Des exemples de questions d'initiative populaire sur lesquelles les électeurs ont dû se prononcer aux cours des deux dernières élections aux États-Unis (novembre 1988 et 1990) comprennent :

- au Massachusetts, s'il fallait fermer deux usines nucléaires affichant de piètres résultats en matière de sécurité, et s'il fallait réduire les impôts de l'État;
- au Michigan et en Arkansas, s'il fallait maintenir le financement public des avortements;
- en Californie, s'il fallait exiger un test de détection des anticorps anti-VIH pour toute personne accusée de voies de fait ou de crimes sexuels; et
- au Colorado, si toutes les hausses d'impôt proposées devaient être soumises au vote populaire.

L'une des caractéristiques les plus frappantes de l'évolution de l'initiative populaire ces dernières années est le nombre de pétitions visant à modifier le fonctionnement des assemblées législatives d'État. Les questions d'initiative populaire de cette nature posées aux électeurs depuis les trois dernières élections comprennent entre autres :

- en Alaska et en Oregon, s'il fallait réduire le traitement des législateurs;
- en Californie et au Kansas, s'il fallait procéder à une nouvelle répartition des sièges de l'État; et
- au Colorado, en Californie et en Oklahoma, s'il fallait fixer une limite au nombre de mandats des législateurs de l'État.

Jusqu'en 1990, peu de ces initiatives populaires ont été adoptées. Cette année-là, toutefois, les électeurs du Colorado et de l'Oklahoma ont approuvé, par une majorité écrasante, une initiative populaire visant à limiter à huit ans la durée du mandat des législateurs. En Californie, les électeurs ont adopté la proposition 140, qui fixe des limites rigoureuses au nombre d'années pendant lesquelles un titulaire d'une charge d'État, du gouverneur jusqu'au directeur de l'instruction publique, peut assumer cette charge. Aux termes de cette proposition, les sénateurs d'État, dont le mandat est de quatre ans, ne peuvent obtenir plus de deux mandats; et les membres de l'assemblée d'État, dont le mandat est de deux ans, ne peuvent obtenir plus de trois mandats. De plus, la proposition 140 réduit du tiers le traitement de tous les législateurs et leurs budgets administratifs et élimine leurs pensions. Les politologues qui s'intéressent à la Californie pensent que la proposition 140 a fait disparaître les politiciens professionnels à plein temps de la politique d'État. Les critiques soutiennent qu'une assemblée

législative composée de législateurs inexpérimentés à temps partiel sera plus vulnérable aux pressions des lobbyistes<sup>1</sup>.

Une autre caractéristique de l'initiative populaire contemporaine utile à souligner est le nombre élevé d'initiatives populaires lancées par les politiciens eux-mêmes. Ainsi, en Californie, 15 p. 100 de toutes les initiatives populaires ayant fait l'objet de pétitions depuis 1970 ont été rédigées par des politiciens de l'État. De plus, ces politiciens ont proposé plus du tiers des initiatives populaires qui sont allées jusqu'au scrutin<sup>2</sup>.

Diverses raisons ont été avancées pour expliquer les motifs susceptibles d'inciter les politiciens à déclencher des initiatives populaires :

- ils peuvent rédiger la mesure de manière à ce qu'elle se lise comme ils l'entendent; un projet de loi, par contre, est souvent amendé afin d'obtenir le soutien d'autres législateurs;
- la campagne relative à une initiative populaire, qu'elle soit ou non couronnée de succès, peut permettre à un politicien de mieux se faire connaître auprès de la population et des médias; et
- les membres d'un parti minoritaire peuvent se servir de l'initiative populaire pour proposer des mesures que le parti majoritaire bloque à l'assemblée législative<sup>3</sup>.

Il existe chez ceux qui étudient les initiatives populaires un éternel débat quant à la possibilité que ce procédé favorise les causes de la gauche ou de la droite. Une étude a révélé que, de 1977 à 1986, 43 des 96 initiatives populaires admissibles au scrutin d'un bout à l'autre du pays et proposées par des libéraux, des écologistes ou des groupes de tendance gauchisante ont été adoptées, ce qui donne un taux de succès de 43 p. 100, alors que 41 des 91 initiatives proposées par des groupes de droite ont été adoptées, ce qui donne un taux de succès de 45 p. 100<sup>4</sup>. Ces résultats semblent indiquer que l'initiative populaire est un mécanisme politiquement neutre auquel les militants de gauche et de droite peuvent avoir recours avec des chances plus ou moins égales de succès. Les critiques font toutefois ressortir les coûts élevés de la distribution des pétitions afin d'obtenir des signatures et de la campagne ultérieure, et soutiennent que les groupes de pression représentant des entreprises fortunées peuvent se permettre de dépenser les sommes nécessaires pour défaire les mesures proposées par des groupes de réformistes et de progressistes.

Une étude des initiatives populaires qui sont allées jusqu'au scrutin en Californie révèle que, de 1980 à 1987, le camp qui a dépensé le plus a remporté la palme à seize reprises. Les dépenses totales des deux camps pendant les 29 campagnes ont atteint 130 millions de dollars<sup>5</sup>. Ces dernières années, par contre, il est arrivé au cours de campagnes bruyantes que les dépensiers perdent la partie. Ainsi, en Californie en 1986, la proposition 65 relative à la lutte contre la pollution de l'eau et

aux produits toxiques a été adoptée, même si ses opposants ont dépensé plus de trois fois plus que ses défenseurs. En 1988, la proposition 99 visant à instaurer une hausse de taxe de 25 cents sur les cigarettes a été adoptée malgré une campagne massive financée à grands frais par l'entreprise privée pour contrer cette mesure proposée. Il reste vrai, cependant, que les critiques de l'initiative populaire pourront toujours citer des campagnes pour lesquelles il semble que l'argent fasse une différence. Un exemple récent bien connu s'est produit en Oregon en 1990, quand une initiative populaire concernant le recyclage a été défaite après une campagne au cours de laquelle l'industrie pétrolière et chimique a dépensé plus de huit fois plus que les écologistes et a notamment financé une campagne de publicité télévisée de 2,5 millions de dollars. La campagne pour le «oui» était en avance dans les sondages avant le début de la diffusion des annonces télévisées contre cette mesure.

### La Suisse

La démocratie directe est solidement ancrée dans les traditions de la Suisse. Dès le XIII<sup>e</sup> siècle, des cantons suisses (l'équivalent des provinces au Canada) prenaient régulièrement des décisions en fonction du vote populaire dans des assemblées de citoyens. À mesure que la population a grandi et que ces assemblées sont devenues peu pratiques (de nos jours, elles ne survivent que dans les cantons montagneux les moins peuplés), le référendum a été adopté afin de maintenir cette tradition de la démocratie directe.

Toutes les modifications à la Constitution suisse approuvées par le parlement fédéral doivent faire l'objet d'un référendum populaire. De plus, 100 000 citoyens (un peu moins de 3 p. 100 à peine de l'électorat) peuvent déclencher un référendum sur une modification proposée en signant une pétition précisant le libellé de la question dans les dix-huit mois qui suivent la publication de la modification. Il s'agit alors d'une initiative constitutionnelle. L'Assemblée nationale suisse ne peut modifier le libellé d'une initiative constitutionnelle, mais elle peut faire une contre-proposition, qui aboutit parfois au retrait de l'initiative par ses parrains. Toute modification constitutionnelle proposée par référendum (y compris les contre-propositions) doit obtenir le soutien de la majorité des électeurs à l'échelle nationale et de la majorité des cantons. Cette dernière exigence empêche les gros cantons urbains d'imposer une modification aux petits cantons ruraux.

Les lois ordinaires adoptées par le parlement fédéral ne font pas l'objet d'un référendum, à moins que 50 000 citoyens ne l'exigent (dans une pétition) ou que huit gouvernements cantonaux ne le demandent, dans les 90 jours qui suivent leur publication. En cas de référendum, une majorité simple suffit à confirmer la loi. Certains types de lois, telles que le budget, sont exclues du processus des référendums.

Le recours aux référendums et aux initiatives populaires varie selon les cantons. Dans certains, dont les cantons

populeux de Zurich, de Berne et d'Argovie, un référendum est obligatoire pour toutes les lois – sauf certains types de lois financières – adoptées par le parlement cantonal. (La production législative des cantons est beaucoup plus faible que celles des assemblées législatives provinciales canadiennes.) Dans d'autres cantons, un référendum peut être déclenché par une pétition, et le nombre de signatures requises varie considérablement d'un canton à l'autre. De plus, tous les cantons ont recours à l'initiative législative, par laquelle un nombre déterminé de signatures sur une pétition peut déclencher un scrutin sur une loi adoptée par le parlement cantonal.

La seule étude statistique approfondie publiée en anglais sur la démocratie directe en Suisse est parue en 1979. Elle portait exclusivement sur la politique fédérale. Elle révélait qu'il y a eu 212 référendums sur des questions constitutionnelles de 1848 à 1978. Dans 199 d'entre eux, la majorité des électeurs et une majorité de cantons ont voté dans le même sens (107 oui et 92 non). Dans chacun des cinq cas où la majorité de la population a voté en faveur de la proposition mais où les cantons ont voté contre et empêché la proposition de devenir loi, cette proposition aurait conféré de nouveaux pouvoirs au gouvernement fédéral. Dans dix-huit cas, le parlement fédéral a présenté une contre-proposition et sept de ces dix-huit initiatives populaires originales ont alors été retirées<sup>6</sup>.

Une autre étude, publiée elle aussi en 1979, a révélé que, de 1945 à 1977, 55 p. 100 des initiatives constitutionnelles ont été déclenchées par des partis politiques, la plupart du temps par les plus petits, qui avaient peu d'espoir de former le gouvernement<sup>7</sup>. Tout comme aux États-Unis, la démocratie directe permet donc à des politiciens exclus du pouvoir de contourner le contrôle que les forces politiques dominantes exercent sur le programme législatif.

## Conclusion

Il est difficile de faire des généralisations sur la manière dont des institutions politiques élaborées dans une autre société fonctionneraient dans la sienne. Toutefois, l'expérience des États-Unis et de la Suisse à l'égard des référendums et des initiatives populaires donne à penser que, même si ces mécanismes peuvent bien permettre au sentiment populaire d'exercer une influence sur le processus politique, ils sont

employés par ceux qui participent déjà à l'activité politique, soit les groupes d'intérêt et les politiciens eux-mêmes.

Les critiques de la démocratie directe indiquent que, dans une démocratie parlementaire, le recours aisé au référendum ou à l'initiative populaire saperait la légitimité du gouvernement représentatif et abaisserait le statut des députés. Que ce soit le cas ou non ne peut être qu'une conjecture. Il importe de souligner que, dans notre régime de gouvernement, les politiques publiques ne peuvent être transformées en loi que par des projets de loi adoptés par l'assemblée législative et que le gouvernement demeure responsable de l'administration de la loi. En vertu des lois de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan qui prévoient des référendums, des résultats d'un référendum favorables à une politique en particulier exigent simplement que le gouvernement prenne les mesures qu'il juge «nécessaires et souhaitables» pour tenir compte de ces résultats. Ces mesures peuvent comprendre des modifications des politiques existantes ou le dépôt de nouveaux projets de loi à l'assemblée législative. Par conséquent, les derniers arbitres de la politique publique demeurent les législateurs élus. ♦

## Notes

1. Voir Ronald Grover, «The Little Word Heard Coast to Coast: No», *Business Week* 88:3 (19 novembre 1990), p. 47; et «Out You Go», *The Economist* (24 novembre 1990), pp. 22-23.
2. Charles Bell et Charles Price, «Are ballot measures the magic ride to success?», *California Journal* 19 (1988), p. 380.
3. David B. Magleby, «Legislatures and the Initiative: The Politics of Direct Democracy», *Journal of State Government* 59:1 (1986), pp. 32-33; Sandra Singer, «Should We All Vote On It?», *State Legislatures* (octobre 1988), p. 26; et Kenneth Reich, «The 64-Million Dollar Question», *Campaigns and Elections* (mars-avril 1989), p. 15.
4. Congressional Quarterly, «Initiatives: The Democracy or Bad Lawmaking?», *Editorial Research Reports* 30:1 (17 août 1990), p. 463.
5. Charles Price, «Afloat on a Sea of Cash», *California Law Journal* 19 (1988), p. 481.
6. Jean-François Aubert, «Switzerland», dans *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, éd. David Butler et Austin Ranney (Washington, D.C., American Enterprise for Public Policy Research, 1978), pp. 43-46.
7. Marjorie Mowlam, «Popular Access to the Decision-Making Process in Switzerland: The Role of Direct Democracy», *Government and Opposition* 14:2 (1979), pp. 185-187.