

Dix leçons à tirer du référendum

par Roger Gibbins et David Thomas

Nous n'avons pas l'intention d'analyser pourquoi le référendum constitutionnel s'est soldé par un vote négatif. Nous voulons plutôt nous pencher sur les leçons qu'on peut en tirer en vue de référendums constitutionnels futurs. Nous allons exprimer l'avis que les référendums deviendront peut-être plus problématiques encore et pourront même constituer un obstacle sérieux au changement. Plus précisément, les règles du jeu référendaire canadien tel qu'il se joue à l'heure actuelle et la nature de nos conflits constitutionnels peuvent faire du référendum un mécanisme particulièrement mal adapté aux changements et aux choix. Par ailleurs, on continuera de réclamer avec force la participation populaire, en particulier si le Québec continue de recourir aux référendums pour arrêter ses choix constitutionnels. D'où le dilemme actuel.

Nous faisons face à un sérieux dilemme. Le processus référendaire typiquement canadien, sans doute inévitable dans l'avenir, est impraticable dans bon nombre de ses modalités importantes et tout à fait contre-indiqué pour ce qui est d'éviter de mettre sur le tapis des questions extrêmement complexes que nous évitons de longue date.

Lorsqu'on passe en revue l'expérience canadienne récente, il importe de noter que le référendum du 26 octobre ne s'apparente pas à ceux tenus dans des États relativement homogènes comme l'Irlande ou la France; même dans ces pays, les référendums causent de sérieuses difficultés, comme l'ont révélé le vote sur Maastricht en France et le référendum sur le divorce en Irlande. D'autres États fédéraux qui ont recours au référendum constitutionnel, comme la Suisse ou l'Australie, s'en remettent soit à une majorité simple (de cantons) ou à une majorité qualifiée (des deux tiers des États). Au Canada, cependant, des règles spéciales ont donné lieu à un référendum fédéral basé sur le vote provincial et nécessitant l'unanimité.

Ce sont les gouvernements provinciaux de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et du Québec qui ont rendu inévitable le référendum Canada/Québec. (Bien entendu, le cas du

Québec est demeuré particulier, en ce sens que cette province a simplement fait coïncider le moment de son référendum avec la campagne nationale.) Ces trois provinces avaient chacune adopté un texte législatif exigeant la tenue d'un référendum avant la ratification législative. Et, au début de 1992, il semblait que d'autres provinces — la Saskatchewan, le Manitoba et Terre-Neuve en particulier — allaient leur emboîter le pas.

Ainsi donc, de façon plutôt extraordinaire, notre roue constitutionnelle a fait un tour complet. Au cours du débat sur le rapatriement, en 1981-1982, le gouvernement fédéral utilisa à son avantage la menace d'un référendum national préventif. Les premiers ministres provinciaux craignaient alors un tel référendum parce qu'ils ne voulaient pas faire campagne contre la Charte des droits. Seul René Lévesque refusa de reculer et, ce faisant, fractionna la «bande des huit» qui s'opposait à l'ensemble proposé par Pierre Trudeau. En 1992, le scénario était inversé et, en un sens, ce sont les manœuvres de 1982 qui ont fait long feu. Les provinces ont maintenant ajouté une touche finale, la consultation directe de leurs électeurs, aux formules de modification déjà très provincialisées.

Il en est résulté un processus référendaire unique et des conclusions troublantes en ce qui concerne le débat constitutionnel futur. Toutefois, avant de passer aux conclusions générales, examinons brièvement dix leçons particulières qu'on peut tirer de l'expérience du 26 octobre.

Leçon n° 1 : Il sera très difficile de ne pas tenir compte du précédent de 1992.

Si notre processus référendaire national provincialisé est tellement compliqué — selon la comparaison de Jeffrey Simpson, ce serait comme exiger dix mains gagnantes d'affilée au poker — pourquoi les gouvernements futurs ne le mettraient-ils pas tout simplement de côté pour ratifier les modifications constitutionnelles au moyen des seules mesures législatives?

En pratique, cela serait très difficile. Il ne fait guère de doute que le public considérera le 26 octobre comme un précédent obligatoire, et, à toutes fins utiles, il serait politiquement impossible pour les gouvernements provinciaux d'abroger les lois référendaires existantes. Certes, il est peu probable que le reste du Canada, ayant constaté à quel point un référendum peut être efficace contre le Québec, soit jamais disposé à laisser ce

Roger Gibbins est professeur de sciences politiques à l'université de Calgary. David Thomas est président du Département d'économie et de sciences politiques du Mount Royal College.

demier menacer de recourir unilatéralement à un référendum sans que la volonté populaire puisse s'exprimer ailleurs au pays. L'utilisation des référendums à l'extérieur du Québec devient une façon de souligner l'égalité des provinces et de protéger la symétrie à l'intérieur du système fédéral. Les référendums recevront également l'appui des groupes qui se sentent exclus des enceintes intergouvernementales et/ou législatives et qui voudraient en appeler au peuple en dernier ressort.

Leçon n° 2 : Les référendums n'offrent pas de menu.

Au cours du débat public entourant l'Accord de Charlottetown, les électeurs ont ressenti beaucoup de frustration du fait qu'ils ne pouvaient choisir parmi les offres constitutionnelles. La stratégie de base du gouvernement — produire un document exhaustif et garni de fanfreluches, avec des bonnes choses pour à peu près tout le monde — s'est heurtée à une opposition farouche de la part du public. Toutefois, il n'est pas évident qu'on puisse régler cette question dans l'avenir.

Même si l'on avait pu émonder l'entente en en retranchant les éléments non constitutionnels, le problème fondamental est qu'elle constituait un tout équilibré. Si les électeurs avaient pu choisir ça et là des éléments, les résultats auraient été chaotiques. Par exemple, la réforme du Sénat aurait pu être approuvée dans l'Ouest et rejetée au Québec, alors que la clause de la société distincte et la garantie de 25 p. 100 des sièges auraient passé au Québec et été rejetées dans l'Ouest. Nous aurions alors obtenu une sorte de bouillie pour les chats, un méli-mélo constitutionnel ne pouvant plaire à personne.

Il n'y aurait qu'un moyen de dissocier les éléments d'un accord futur : adopter une stratégie séquentielle, c'est-à-dire soumettre au peuple canadien un élément de l'entente, puis revenir avec un autre, un troisième et ainsi de suite. Toutefois, cette stratégie n'offre pas de meilleures perspectives qu'un vote unique sur les différents éléments. La région A n'accepterait pas l'élément X avant d'être assurée que la région B accepterait l'élément Y, et ainsi de suite. Il serait donc pratiquement impossible de séparer des éléments constitutionnels formant un ensemble de compromis équilibrés; par exemple, on partirait perdant en tenant un référendum à part sur la réforme du Sénat ou sur la reconnaissance du Québec comme société distincte.

Leçon n° 3 : La partialité et l'impartialité aboutissent à un cul-de-sac.

Il serait extrêmement difficile de remporter un référendum national sans l'appui des principaux partis nationaux, comme en 1992. Les liens de parti étant régionalisés et la formule de modification provincialisée, la discorde au sein des partis signerait l'arrêt de mort de propositions exigeant le consentement de dix électors à l'échelle du pays. Malheureusement, l'impartialité pose un problème tout aussi grand. Dans une campagne objective, l'esprit de parti ne

pourrait servir à vendre les propositions et les organisations de parti ne seraient pas motivées à aller chercher le vote ou à trouver les types de compromis qui sont monnaie courante dans les campagnes électorales nationales. Si l'esprit de parti est neutralisé, les électeurs sont libres de s'arrêter sur des questions précises dans leur évaluation des propositions constitutionnelles. L'impartialité crée le genre d'atmosphère — le tir à boulets rouges — qui a présidé à la victoire du Non au référendum de 1992.

Leçon n° 4 : Il est difficile de préserver le consensus de l'élite lors d'une campagne référendaire nationale.

Au cours de la récente campagne, le ministre chargé des Affaires constitutionnelles, Joe Clark, a répété à maintes reprises qu'on ne risquait pas de voir de sitôt un consensus des élites comme celui dégagé à Charlottetown. Pourtant, arriver au consensus ne représente qu'une partie du problème; la partie la plus difficile pourrait être de le préserver au cours d'une campagne nationale. Vers la fin août, il a semblé que nos élites étaient parvenues à un consensus et qu'on nous épargnerait un débat acharné au sujet de l'identité et des valeurs nationales. Néanmoins, le consensus apparent et, avec lui, l'appui du public, se sont vite effacés. Cela s'est produit non parce que les élites se heurtaient au refus du «peuple» et non parce que certains participants au consensus initial ont changé leur fusil d'épaule, mais plutôt parce que la campagne a mobilisé des élites de camps opposés. Dans une certaine mesure, ces gens provenaient de groupes qui se sentaient exclus du processus intergouvernemental ayant mené à l'Accord de Charlottetown, une exclusion qui ne pourra d'ailleurs manquer de se reproduire.

On pourrait vraisemblablement soutenir que l'érosion du soutien des électeurs tient à leur sentiment d'aliénation et d'anxiété, en particulier chez les moins instruits et les moins biens nantis sur le plan socio-économique. Pourtant, il est clair que les attaques contre l'Accord ont été menées davantage par des élites déçues que par un public amorphe et désabusé. Sauf le fait qu'ils n'étaient pas au pouvoir, des gens comme Pierre Trudeau, Preston Manning, Jacques Parizeau, Deborah Coyne et Sharon Carstairs faisaient partie de l'élite au même titre que ceux rassemblés autour de la table à Charlottetown.

Leçon n° 5 : On ne peut neutraliser l'impact des personnalités.

L'une des préoccupations de la récente campagne référendaire était que de nombreux Canadiens allaient profiter de l'occasion pour signifier leur désapprobation des politiciens en place, dans leur propre province ou ailleurs. Par exemple, appeler l'Accord de Charlottetown «l'entente Mulroney» a pu contribuer à augmenter les votes négatifs. À tout le moins, l'impopularité du Premier ministre du Canada a nui à la campagne du Oui. Toutefois, il est difficile de voir comment cela pourrait changer. De fait, nous pensons que les référendums constitutionnels futurs se dérouleront sans doute

en même temps que des élections fédérales, ne serait-ce que pour éviter les dépenses considérables liées aux référendums distincts (on a évalué à quelque 165 millions de dollars les frais administratifs des référendums canadien et québécois de 1992). Cette stratégie serait particulièrement indiquée si les référendums futurs avaient une envergure moindre et portaient sur des aspects très précis de la réforme constitutionnelle, comme cela a été le cas dans une large mesure pour les référendums tenus en Australie. Pourtant, dans un tel scénario, la dynamique d'une campagne électorale nationale, où les leaders politiques jouent un rôle central, déborderait inévitablement sur le débat référendaire.

Leçon n° 6 : Les mécanismes du fédéralisme inter-étatique, plutôt que du fédéralisme intra-étatique, ont été renforcés.

La Conférence des premiers ministres (CPM) a représenté l'apogée du fédéralisme «inter-étatique» au Canada. Bien qu'elle ne fasse pas partie intégrante du processus constitutionnel, la CPM a joué un rôle central, car le Premier ministre du Canada et ceux des provinces étaient perçus comme les initiateurs du changement constitutionnel. Cela dit, on pourrait soutenir que les référendums enlèvent des pouvoirs à la CPM et aux premiers ministres provinciaux et, partant, renforcent les mécanismes «intra-étatiques» ou centralisateurs de l'État fédéral. Ce serait normalement le cas et les Canadiens peuvent très bien avoir le sentiment qu'on les a investis de certains pouvoirs en tant que citoyens. Toutefois, cette éventualité suppose une campagne référendaire vraiment nationale, difficile à concrétiser lorsque les règles du jeu établissent des électors provinciaux. En 1992, le camp du Oui a dû mener une campagne nationale, mais pas le camp du Non et, par conséquent, celui-ci a bénéficié d'une meilleure conjoncture stratégique. Lorsque le camp du Oui a essayé d'exploiter l'électorat provincial, il a provoqué un désastre. Que l'on songe simplement à l'expérience de M. Sihota, en Colombie-Britannique, qui a voulu défendre l'Accord de Charlottetown en avançant que le Québec s'était mis à plat ventre.

Leçon n° 7 : Les référendums n'ont pas été profitables au Québec.

En 1898 (la prohibition) et en 1942 (la conscription), les référendums nationaux ont constitué deux défaites pour le Québec, en particulier dans le cas de la conscription. En 1980, le référendum du Québec sur la souveraineté-association n'a pas investi le gouvernement du Québec d'un mandat constitutionnel clair, ni n'a eu d'influence utile sur l'État canadien. De fait, il a conduit directement à la *Loi constitutionnelle de 1982* et à la «trahison» du Québec. Le référendum de 1992 démontre que nos populations provincialisées ne sont pas aussi ouvertes aux revendications du Québec que nos élites provinciales/fédérales. Lorsqu'ils s'assoient autour d'une table, les premiers ministres provinciaux commencent à comprendre leurs différents points

de vue; ils approfondissent l'histoire et la complexité du pays. Cette sensibilisation n'a pas lieu au cours d'une campagne référendaire.

Leçon n° 8 : Le processus référendaire ne convient pas aux modifications constitutionnelles touchant les peuples autochtones.

Le référendum du 26 octobre n'a absolument pas cristallisé les préférences des peuples autochtones. Au cours de la campagne, on a pu constater d'énormes divergences d'opinions au sein même des communautés autochtones, et notamment au sein de l'Assemblée des premières nations. Pour ce qui est du vote lui-même, de nombreuses communautés n'ont pas participé, de nombreux électeurs autochtones vivant en dehors des réserves ou en milieu urbain ont été inclus dans le décompte du vote provincial et, lorsqu'on a pu dénombrer les préférences autochtones, celles-ci étaient souvent en contradiction avec la position constitutionnelle des dirigeants. Bref, nous ne savons pas qui parle au nom des peuples autochtones, mais nous savons qu'un référendum national ne donne pas une juste mesure des préférences autochtones.

Leçon n° 9 : Nous avons peut-être choisi le mauvais processus de modification en 1982.

Au prix de toutes sortes de contorsions constitutionnelles, nous avons réussi à créer une formule de modification qui ne peut pratiquement pas fonctionner, et ce, afin d'éviter de reconnaître ouvertement l'exigence par le Québec d'un droit de veto ou, pour employer des termes plus positifs, de son consentement aux changements d'importance majeure.

Toute volonté d'opter pour la seule autre formule de modification envisageable, une sorte de ratification par les quatre régions, se heurterait à une très forte opposition. On percevrait un tel mouvement comme contraire à la doctrine de l'égalité provinciale affirmée en 1982, réitérée dans l'Accord du lac Meech, soulignée à nouveau dans l'Accord de Charlottetown et renforcée par un processus référendaire provincialisé. Il serait perçu comme une concession majeure au Québec, sans contrepartie. Pourtant, une telle démarche a toujours constitué une solution de rechange hautement recommandée : cette solution formait la base de la Charte de Victoria en 1971; en 1979, le rapport du Groupe de travail sur l'unité recommandait un processus référendaire de ratification par les quatre régions; et, dans ses conclusions, le Comité Beaudoin-Edwards est revenu à la formule de Victoria.

Leçon n° 10 : Dans le doute ou la confusion, le statu quo l'emportera.

Cela n'est guère surprenant. En 1983, Alan Cairns faisait remarquer que le statu quo constitutionnel «survit parce qu'aucune autre option constitutionnelle ne jouit de suffisamment d'appui pour la remplacer [...] lui seul possède l'avantage suprême de l'existence [...]»¹ Dans ce cas, l'échec du référendum a consacré les arrangements négociés en 1982,

lesquels n'ont toujours pas de légitimité politique au Québec. Si les référendums futurs risquent d'entraver plutôt que de faciliter la réforme constitutionnelle, il deviendra sans doute de plus en plus difficile de toucher aux arrangements de 1982.

En résumé, les référendums constitutionnels futurs seront peut-être difficiles à tenir et impossibles à éviter. Ce dilemme a cependant des causes plus profondes que les seules préoccupations mentionnées ci-dessus. De façon plus fondamentale, nous pourrions nous demander si les référendums peuvent régler le genre de conflits constitutionnels auxquels nous faisons face, à concilier des visions nationales contradictoires et à harmoniser des conceptions passablement différentes de la classe politique. Malheureusement, il peut exister des conflits constitutionnels pour lesquels des référendums seraient contre-indiqués, voire dangereux. Si tel est le cas et que nous soyons enfermés dans la mécanique des référendums constitutionnels, existe-t-il des éléments constitutionnels que nous devons éviter de modifier?

Kenneth McRoberts a abordé cette question dans son analyse judicieuse du résultat du 26 octobre. Selon lui, l'Accord de Charlottetown comportait des lacunes fondamentales face aux aspirations constitutionnelles du Québec et de l'Ouest du Canada :

Sur une période de trente ans, le programme du Québec en faveur d'un «fédéralisme renouvelé» a porté essentiellement sur l'élargissement des pouvoirs du gouvernement québécois afin qu'il puisse assumer son rôle de gouvernement «national». Au cours des années récentes, les Canadiens de l'Ouest, jouissant d'un certain appui dans le Canada atlantique, se sont fait les apôtres d'une réforme du Sénat, de préférence selon les modalités d'un Sénat triple-E, afin d'affaiblir la mainmise du Canada central sur le gouvernement fédéral. On aurait pu s'attendre à des concessions réciproques : un Sénat triple-E pour l'Ouest et les provinces atlantiques, et un «fédéralisme asymétrique» dans lequel le Québec aurait exercé des pouvoirs sans intérêt pour les autres provinces. Au lieu de cela, même si l'on a accepté ces projets en principe dans l'Accord, les compromis ont été tels que bon nombre des partisans des modifications ne pouvaient plus les accepter.²

Notre propre évaluation de l'Accord de Charlottetown confirme essentiellement ce qui précède. Toutefois, M. McRoberts poursuit en disant qu'un compromis acceptable était possible et que les gouvernements doivent être prêts à traiter directement les revendications des Canadiens. Cette opinion contredit le point de vue selon lequel les constitutions doivent passer sous silence des problèmes foncièrement insolubles. D'après Michael Foley, les constitutions qui ont un certain âge et qui fonctionnent bien laissent en suspens certaines questions, que l'on déterre et que l'on met sur la place publique à ses risques et périls. Ces questions en suspens sont les «espaces vacants» d'une constitution et «l'on sait que toute tentative en vue de les définir serait non seulement inutile ou impossible, mais très mal inspirée et même potentiellement dangereuse pour la constitution elle-même».³ Les espaces

vacants sont des sortes d'ententes tacites grâce auxquelles nous maintenons «une apparence de cohérence interne», mais, en fait, les questions n'ont pas été résolues et les points de vue ou principes fondamentalement divergents n'ont pas été conciliés : ils sont simplement passés sous silence et mis de côté afin que nous puissions nous occuper des autres questions.

Les espaces vacants résultent habituellement d'usages répétés et d'une longue expérience historique dont le public est à peine au courant. Ils ne se prêteront jamais à des explications ou à des définitions claires et nettes, mais ils existent dans une zone indéfinie de la complicité, vaguement apparentée aux conventions politiques et à l'économie de temps. Il est donc extrêmement difficile d'en discuter et de les expliquer au cours d'un débat référendaire. Le seul fait de les évoquer peut déchaîner les passions. Il devient presque impossible d'expliquer pourquoi un principe (comme l'égalité) ne peut prévaloir ou «gagner».

Dans le cas du Canada, les problèmes en suspens englobent la question de la souveraineté populaire, la clarification du caractère distinct du Québec, le problème de l'égalité des provinces, la résolution du processus de modification (avant 1982) et la définition des droits autochtones. Ces questions supportent mal le feu des projecteurs, et elles peuvent fort bien sembler trop équivoques et trop dangereuses pour être laissées de côté. Par conséquent, ce sont précisément les questions sur lesquelles on ne veut pas attirer l'attention du public.

Si nous devons recourir aux référendums à l'avenir, comment pouvons-nous éviter de mettre les questions en suspens sur la place publique? Comment pouvons-nous expliquer clairement ce que nous savons être inexplicable? Comment évitons-nous d'exprimer ce qui ne peut l'être, alors que toute impossibilité de fournir des définitions textuelles claires et nettes sera exploitée par une petite armée de défenseurs d'un principe unique qui affirmeront que x ou y est menacé par ceux qui tentent de perpétuer des notions vagues, générales et contradictoires? Comment pouvons-nous les garder sous le tapis constitutionnel, sachant que les campagnes référendaires constituent un outil mal adapté et même dangereux face à des problèmes aussi profonds et aussi chargés d'émotions? —

Notes

1. Alan Cairns, «The Politics of Constitutional Conservatism», dans Keith Banting et Richard Simeon, éd. *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act* (Toronto : Methuen, 1983), p. 53.

2. Kenneth McRoberts, «Blame it on a fundamentally flawed accord», *The Globe and Mail*, 29 octobre 1992, p. A19.

3. Michael Foley, *The Silence of Constitutions* (Londres : Routledge, 1989), p. 9.