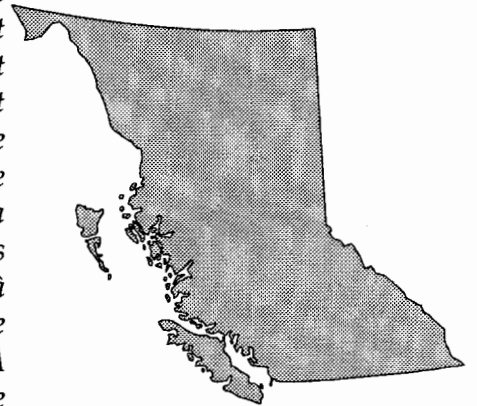


La démocratie directe en Colombie-Britannique

par Norman J. Ruff

L'auteur examine le regain d'intérêt pour trois éléments de la démocratie directe (rappel du député, droit d'initiative et référendum) ainsi que l'éventualité que la Colombie-Britannique intègre la démocratie directe dans un gouvernement représentatif et responsable de type britannique. Ce regain d'intérêt serait dû non seulement au contexte politique national et provincial des années 90, mais à une tradition de démocratie directe dans la province. Les objectifs des mouvements de démocratie directe n'ont pas changé. La crainte de la corruption, de l'appareil des partis et de l'insensibilité des élus aux vœux de leurs commettants explique les appels à la démocratie directe. Les points faibles du parlementarisme britannique continuent de lui susciter des détracteurs. À cause de la domination de l'exécutif et de la discipline de parti, le gouvernement responsable est considéré comme peu favorable à la participation directe des citoyens. Les élus semblent être absolument inamovibles entre les élections et même pendant.



En Colombie-Britannique, l'adoption du *Referendum Act* en 1990 et le référendum du 17 octobre 1991 sur le rappel et le droit d'initiative constituent les premiers pas en avant depuis les années 1920 dans la voie de l'intégration d'instruments de démocratie directe dans un gouvernement représentatif de type britannique. Comme l'a si bien dit le *Vancouver Sun* dans un éditorial du jour des élections : « Nous avons non seulement à choisir un gouvernement, mais à nous prononcer sur la nature même du gouvernement. »¹

Norman J. Ruff est professeur adjoint de sciences politiques à l'université de Victoria. Le présent article s'inspire d'une communication prononcée lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique qui s'est tenue à l'Université Carleton d'Ottawa en juin 1993.

Les appels populistes à l'électorat n'ont rien de nouveau en Colombie-Britannique.² La vie politique, tous partis confondus, y est traversée depuis longtemps par des courants populistes.³ Comme dans les autres provinces de l'Ouest, les grands partis politiques de la Colombie-Britannique plongent des racines dans les révoltes populistes du Canada des années 1920, révoltes dont le programme politique comportait des mesures de démocratie directe. Entre 1912 et 1936, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Alberta élaborent leur propre version de la trinité populiste.⁴ En 1919, la Colombie-Britannique accorde aux électeurs le droit d'initier et d'approuver des lois aux termes du *Direct Legislation Act*, loi qui n'a cependant jamais été proclamée.

Sous la direction de Harlan Brewster, le Parti libéral provincial, animé d'un esprit de réforme, promit la législation directe dans son programme électoral de 1916. Ce programme

avait été élaboré trois ans auparavant au congrès de Revelstoke, où le parti non seulement approuva à l'unanimité le droit de vote des femmes, mais envisagea des réformes électorales comme le droit d'initiative, le référendum, le rappel et la représentation proportionnelle. Brewster réitéra cet engagement pendant sa campagne d'élection partielle de mars 1916 dans le cadre de l'exposé sur le «nouveau libéralisme» qu'il prononça lors de son investiture. Celui-ci incluait la législation directe qui constituait peut-être, selon lui, la proposition la plus constructive jamais présentée aux habitants de la Colombie-Britannique, mais peut-être la moins bien comprise. Il déclara :

suivant la théorie du gouvernement représentatif, les députés représentent ceux qui les ont élus et traduisent leurs vœux en lois. Or, tel n'est pas vraiment le cas en Colombie-Britannique, où malgré les grandes divergences de vue des électeurs sur telle ou telle question, il arrive souvent que l'esprit de parti les pousse à voter pour le candidat de leur parti, lequel contribue souvent à faire adopter des lois contraires aux vœux de ceux qui l'ont élu.⁵

À propos d'un projet de référendum sur la prohibition, Brewster soutint que, s'il était proposé dans le cadre d'élections générales, il serait entraîné dans le «maelström des rivalités de parti». En revanche, «s'il y avait un mécanisme de législation directe, cette question ainsi que toute autre qui suscite un intérêt suffisant serait tranchée par l'électorat en toute objectivité et sans interférence politique.»⁶

Les partis provinciaux existaient depuis une dizaine d'années en Colombie-Britannique, mais la démocratie directe exerçait déjà un attrait sur ceux qui s'opposaient farouchement à eux et, en particulier, au Parti conservateur, qui dominait virtuellement le régime naissant de partis provinciaux. Brewster revint souvent là-dessus pendant les élections partielles, qu'il remporta. «La législation directe permet de faire adopter des lois en dépit de la machine. Elle permet au peuple d'exercer vraiment le pouvoir. Dans le cas de la prohibition, dont la politique partisane ne devrait pas se mêler, elle offre un moyen de régler la question qui est juste envers tous les intérêts en cause puisqu'elle laisse au peuple dire ce qu'il veut.»⁷

Ensuite, pendant les élections générales de 1916, l'un des porte-parole les plus influents du Parti libéral, William Sloan, ancien député fédéral, candidat dans Nanaimo et futur ministre des Mines en 1916-1917, se signala en préconisant le référendum, le rappel et la représentation proportionnelle.

Le 27 février 1919, un an après la mort de Brewster, son successeur, le premier ministre John Oliver, déposa le projet de loi 34, *An Act to Provide for the Initiation and Approval of Legislation by the Electors*. Sous le titre abrégé de *Direct Legislation Act*, ce projet de loi autorisait l'initiative populaire lorsqu'une pétition était signée par au moins 25 p. 100 du nombre total d'électeurs (et 10 p. 100 des électeurs dans 75 p. 100 des circonscriptions). S'il ne s'ensuivait pas d'action

législative, la proposition de loi devait être soumise à un référendum. Si elle était approuvée par une majorité, elle devait être adoptée par l'assemblée à la session suivante sans amendements (ou avec des amendements mineurs certifiés par le président de l'assemblée) et entrer en vigueur après avoir reçu la sanction royale. Lorsqu'une loi différente sur le même sujet était proposée par l'assemblée, le choix entre les deux devait être laissé au peuple dans le cadre d'un référendum. En signant une pétition, 25 p. 100 des électeurs (et 10 p. 100 des électeurs dans 75 p. 100 des circonscriptions) pouvaient également faire soumettre à référendum les projets de loi désignés comme tels par l'assemblée. Avant des élections générales, des votes spéciaux pouvaient avoir lieu lorsqu'une pétition était signée par 30 p. 100 des électeurs, mais il aurait fallu que la mesure soit approuvée par 55 p. 100 des électeurs pour passer.

Au moment du dépôt du projet de loi, le premier ministre en confia la défense au procureur général Farris, qui la présenta comme la concrétisation d'une promesse du Parti libéral. A.I. Fisher, député libéral de Fernie, déclara que le projet s'inscrivait dans la situation tendue de l'après-guerre et que «l'adoption de son principe fournirait la soupape de sécurité nécessaire pour empêcher que les problèmes économiques et sociaux ne conduisent à des troubles plus graves»⁸. Le projet se heurta à l'opposition non seulement du Parti conservateur de William Bowser, mais de députés qu'on aurait pu croire animés de sentiments populistes favorables à la démocratie directe. Le lieutenant-colonel J. McIntosh, libéral indépendant qu'on qualifiait de chef du «Parti des soldats», et J. Hawthornthwaite, député socialiste de Newcastle, reprochèrent au projet d'être incompatible avec les principes constitutionnels.⁹ McIntosh s'était déclaré en faveur de la législation directe, mais sous la forme de l'«initiative pure». Qualifiant le projet de «chimérique», il soutint que l'objection constitutionnelle soulevée au Manitoba avait eu pour résultat malencontreux que les projets de lois approuvés par le peuple allaient être soumis à l'approbation de l'assemblée, ce qui minait la responsabilité gouvernementale. «Il vaudrait beaucoup mieux, ajoutait-il, conserver le système actuel en vertu duquel le gouvernement démissionne si sa politique n'est pas approuvée».¹⁰ Hawthornthwaite qualifia le projet d'illusion et de piège et déclara, non sans déplorer que «certains soi-disant socialistes soient en faveur du projet de loi», qu'il fallait se garder de modifier ou de limiter les pouvoirs de la «constitution tacite» et de «copier les États-Unis en ces matières». «Nous pouvons faire tout ce que propose le projet de loi, affirma-t-il. Nous sommes non seulement mandatés, mais payés pour le faire.» En tant que socialiste, il préconisait l'adoption de moyens constitutionnels étant donné qu'il ne connaissait «aucun autre système qui nous offre autant de moyens d'atteindre nos fins que le système actuel de gouvernement constitutionnel». Et d'ajouter : «Nous avons une démocratie complète, peut-être aussi complète que possible dans les conditions de production

actuelles. J'arrive fort bien à comprendre pourquoi, dans les conditions qui existent aux États-Unis, on a jugé nécessaire d'adopter une loi semblable au présent projet, mais je ne crois pas que nous en ayons besoin ici.»¹¹

En Colombie-Britannique du moins, certains socialistes et militaires populistes avaient le sens des paramètres constitutionnels. Bowser soutenait que le public n'avait nullement réclamé cette mesure qui, selon lui, allait semer la confusion, coûter cher et ne rien donner. Il fit observer d'un ton railleur que le gouvernement n'avait pas prévu le rappel alors que c'était la disposition la plus importante de la «monstrueuse loi américaine» dont s'inspirait le projet. Avec une certaine prescience, il qualifia la loi de tigre de papier et signala un article qui, comme il prévoyait que la loi n'entrerait en vigueur qu'après la proclamation, devait «plaire beaucoup au gouvernement, car il lui permettrait de remettre la mise en application de la loi aux calendes grecques». Selon lui, le projet répondait aux revendications «de travaillistes et de socialistes extrémistes et de toutes les autres classes favorables à des lois très avancées» ou offrait un autre moyen d'organiser un vote sur la prohibition sans que le gouvernement en prenne la responsabilité. Son collègue Pooley qualifia le projet de «camouflage».

Le projet de loi reçut la sanction royale le 29 mars 1919, mais, comme il ne fut jamais proclamé par le lieutenant-gouverneur, il languit dans les recueils de lois jusqu'à ce qu'il soit supprimé au moment de la codification de 1924. On suppose généralement que la loi ne fut jamais proclamée à cause de l'incertitude entourant sa validité constitutionnelle. C'est du moins ce que le procureur général du temps, John Wallace deBeque Farris, déclara à un chercheur 37 ans plus tard.¹² Cette incertitude découlait des décisions judiciaires concernant l'expérience du Manitoba en matière de démocratie directe.

Incertitudes constitutionnelles

Suivant la décision de la Cour d'appel du Manitoba concernant l'*Initiative and Referendum Act*, qui frappa d'invalidité la loi manitobaine de 1916,¹³ les implications constitutionnelles de la législation directe sont incompatibles avec la monarchie constitutionnelle, élément fondamental du parlementarisme britannique.

Selon le juge Perdue, cette loi faisait de l'électorat un organe législatif doté de pouvoirs que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* conférait aux seules assemblées. Cette loi serait donc absolument contraire à l'esprit de la constitution du Canada et de celle du Royaume-Uni.

En outre, comme la loi ne prévoyait pas la possibilité de modifier une mesure soumise aux électeurs, «non seulement elle allait à l'encontre de l'esprit de la constitution, mais elle le faussait». Son collègue le juge A.E. Richards n'y alla pas par quatre chemins : «La souveraineté du peuple n'existe pas au

Canada.»¹⁴ La décision ayant été portée en appel devant le Comité judiciaire, lord Haldane convint que, étant donné qu'elle modifiait la position du lieutenant-gouverneur («le lieutenant-gouverneur, écrit-il, semble être complètement exclu du nouveau pouvoir législatif»), la loi était inconstitutionnelle.¹⁵ Dans son ouvrage sur le pouvoir constituant et le processus législatif des provinces, Stephen Scott résume la situation constitutionnelle comme suit : «Une assemblée législative ne peut conférer des pouvoirs (primaires) de législation à qui que ce soit, même aux électeurs, sans que les lois ainsi adoptées ne soient soumises au lieutenant-gouverneur pour la proclamation royale.»¹⁶

Un tribunal du Manitoba a frappé d'invalidité l'Initiative and Referendum Act parce qu'il outrepassait le pouvoir qu'ont les provinces de modifier leur constitution et abrogeait le pouvoir dont la Couronne est investie par l'entremise du lieutenant-gouverneur.

Trois mois à peine après l'adoption de la loi britanno-colombienne, il était évident que le cadre constitutionnel constituerait un obstacle de taille à toute tentative d'introduire la législation directe dans les moeurs politiques canadiennes. Les lois en matière de législation directe et de référendums iraient à l'encontre de la constitution si elles entraînaient la création d'un pouvoir législatif autre que celui de l'assemblée provinciale. Comme elle prévoyait la proclamation et la sanction royale, cette loi aurait fort bien pu survivre à une contestation judiciaire, mais on n'a pas jugé bon de la proclamer. Ce qui explique peut-être le mieux que cette loi soit restée lettre morte, c'est la facilité politique en l'absence d'agitation populaire et d'enthousiasme populiste ainsi que la prudence constitutionnelle du gouvernement Oliver.

Préludes aux années 1990

L'institutionnalisme populiste n'a pas pour autant cessé en Colombie-Britannique puisque, au milieu des années 20 encore, James R. Colley revendiquait un mécanisme de rappel. Député provincial et maire de Kamloops, Colley fut malheureusement accusé de conflit d'intérêts dans le cadre d'un marché de fournitures passé avec le gouvernement provincial et dut se défendre deux fois devant les tribunaux contre des accusations de conflits d'intérêts pour conserver son siège de Kamloops.

La démocratie directe revient à l'ordre du jour politique de la province comme élément relativement obscur des propositions que le Parti du Crédit social met de l'avant au

début de 1975 alors qu'il cherche à se repositionner après sa défaite électorale de 1972. Le chef de l'opposition, Bill Bennett, évoque, pour la première fois, la possibilité d'instaurer un droit d'initiative au début de 1975 et, le 6 mars, dépose un projet de loi de député sur le droit d'initiative dont le but est de modifier le Règlement de l'assemblée concernant la présentation de pétitions.

Le Règlement de l'assemblée législative de la Colombie-Britannique permet depuis toujours la présentation de pétitions, mais sans débat.¹⁷ Le projet Bennett aurait exigé que, lorsqu'une pétition reçoit l'appui de 10 p. 100 des électeurs inscrits, la question soulevée (ou la proposition législative) fasse l'objet d'un débat à l'assemblée dans les dix jours de son inscription à l'ordre du jour. À la fin de ce débat d'une durée maximale de trois heures, la mesure serait soumise à un vote libre. Le résultat n'aurait pas mis en jeu la confiance et le résultat n'aurait pas lié le gouvernement.¹⁸ Bennett déclara qu'il s'agissait d'un droit d'initiative modifié et prit soin de le distinguer du «droit d'initiative complet» ou du «système américain d'initiatives ou de propositions». ¹⁹ Plutôt qu'un retour du populisme, c'était une façon de protester contre le programme législatif du gouvernement néo-démocrate, qui ne cessait de s'allonger, et la tendance de ce gouvernement à ne pas permettre aux résolutions des députés ou aux projets de loi d'initiative parlementaire d'être débattus.

En ce qui a trait aux pétitions, les dispositions existantes permettaient seulement aux députés de faire une déclaration précisant l'origine, le nombre de signatures, les «allégations factuelles» et la lecture de la «prière». Les députés devaient aussi «veiller à ce qu'elles ne contiennent rien d'impertinent ou de déplacé». Le lendemain d'une présentation, le greffier de la Chambre devait faire rapport de toute irrégularité ou élément qui violait les privilèges de la Chambre avant que la pétition ne soit réputée lue et reçue, là encore sans débat, à moins qu'il ne s'agisse d'un grief personnel exigeant une réponse immédiate, auquel cas une discussion pouvait s'ensuivre immédiatement. Le projet Bennett assujettissait la «pétition populaire» à ces paramètres généraux et conservait la disposition du Règlement interdisant les pétitions proposant des imputations sur le Fonds du revenu consolidé ou des déboursés de la Chambre.²⁰ Il a subi le sort de la plupart des projets de loi d'initiative parlementaire lors de la deuxième lecture, mais non sans que le Président fasse d'abord observer qu'il ne serait pas opportun de modifier le Règlement de cette façon plutôt qu'au moyen d'une résolution, étant donné qu'il donnait à la Couronne le droit de s'ingérer dans les affaires de la Chambre.²¹ Le Parti du Crédit social a incorporé la proposition dans son programme électoral de 1975 en déclarant qu'il s'agissait d'une mesure visant à «accorder aux gens le vrai pouvoir dans leurs relations avec le gouvernement». En 1976, le gouvernement Bennett a donné suite à nombre des promesses qu'il avait faites en vue d'augmenter la reddition de comptes et la transparence de l'État. Le nouveau gouvernement créditiste a mis sur pied le

bureau du protecteur du citoyen et celui du vérificateur général, mais il a perdu tout intérêt pour l'initiative populaire.

Le chef du Parti libéral, Gordon Gibson, a soulevé à nouveau la question dans ses propositions de réforme législative de 1978. Il a d'abord justifié l'initiative populaire et le référendum dans le contexte de la proclamation de la loi 34 de 1919, l'*Initiation and Approval of Legislation by Electors Act*. Il a ensuite rappelé que le gouvernement créditiste avait promis le droit d'initiative populaire pendant la campagne électorale de 1975.

La loi référendaire de 1990

Annoncé dans le discours du trône de 1990, le *Referendum Act* de la Colombie-Britannique (projet de loi 55) n'a été déposé par le secrétaire provincial, Howard Dirks, que le 5 juillet 1990, dans les derniers jours de la session, que beaucoup croyaient devoir être la dernière avant des élections générales. Le projet a été décrit comme «une évolution» qui «respecte notre tradition parlementaire dans la mesure où les représentants élus en contrôlent la mise en application...»²²

Dans les années 1990, la Colombie-Britannique a renoué avec la démocratie directe en se dotant d'une loi référendaire, puis en organisant, à l'occasion des élections générales du 17 octobre 1991, un référendum visant à déterminer dans quelle mesure la population était en faveur du rappel et du droit d'initiative.

Dirks a expliqué que la prudence incitait le gouvernement à ne pas adopter d'emblée l'initiative directe à cause des inquiétudes suscitées par l'expérience californienne. Comme il ne contenait que quelques dispositions fondamentales et que, en ce qui a trait à l'organisation d'un référendum provincial, il ne faisait que renvoyer aux dispositions de la loi électorale, le projet de loi n'était qu'une expérience soigneusement contrôlée de participation populaire.

À l'origine, la loi référendaire de 1990 précisait que le résultat serait exécutoire a) si le décret du conseil ordonnant le référendum le stipulait et b) seulement pour le gouvernement qui l'organise. Au moment de la deuxième lecture du projet de loi 55, le gouvernement avait déjà préparé un ensemble d'amendements qui cadraient avec les recommandations de l'opposition officielle. C'est ainsi que, dans la version finale, la possibilité de tenir un référendum purement consultatif est supprimée et que l'article 3 prévoit que le référendum liera le gouvernement qui l'organise si la mesure obtient plus de

50 p. 100 des suffrages valides. Un tel «référendum exécutoire» laisse amplement de place à la discrétion et aux manoeuvres étant donné que le terme «exécutoire» est défini dans le contexte suivant :

le gouvernement prend, dans les meilleurs délais et dans le cadre de la compétence de la province, les mesures qu'il juge nécessaires ou opportunes pour mettre en application les résultats du référendum en modifiant les programmes ou les politiques ou en adoptant des lois.²³

À cet égard, entre autres, la loi semble constituer une expérience de démocratie semi-populaire plutôt que de démocratie directe et une manipulation des instruments populistes à des fins politiques symboliques.

La loi référendaire de 1990 donne au pouvoir exécutif le contrôle absolu de tous les aspects du processus référendaire. Elle ne prévoit pas la participation du public ou des représentants élus à la formulation des questions et à la détermination de la date du référendum. Le cabinet provincial ordonne le référendum, détermine la ou les questions, fixe la date et la région où il aura lieu. Le décret n'a pas besoin d'être publié dans la gazette officielle comme c'est le cas du bref d'élection. La loi ne prévoit pas non plus le renvoi du décret à l'assemblée, la consultation préalable des chefs des partis d'opposition reconnus ni l'obligation de tenir un débat sur le libellé des questions. Les résultats ne lient que le gouvernement qui organise le référendum. La loi ne contient que quelques dispositions relatives à l'organisation d'un référendum ainsi que des règlements qui appliquent les articles pertinents de la loi électorale et précisent la forme du bulletin référendaire (*B.C. Reg. 384/90 & 263/91*). Elle ne contient aucune disposition visant à assurer l'équité des activités et des dépenses des particuliers ou des groupes et n'exige pas la divulgation complète des contributeurs et des organisateurs pendant la campagne. La loi a assez bien fonctionné pour les questions inoffensives d'octobre 1991, dont nous traiterons ci-dessous, mais il est possible que de sérieuses difficultés se posent s'il s'agissait d'un débat plus polarisé et plus enflammé entre des intérêts rivaux bien organisés.

Le chef de l'opposition officielle, Mike Harcourt, a commencé par attaquer le projet de loi en soutenant que les «référendums sont censés être déclenchés non pas par le cabinet, mais par les citoyens. Et ils ne sont pas censés être un jeu de passe-passe où le cabinet peut changer les règles ou les pourcentages comme bon lui semble».²⁴ Le projet de loi amendé n'a cependant pas rencontré d'opposition à l'assemblée et, à l'étape de la deuxième lecture, le leader de l'opposition à la chambre a reproché au gouvernement de ne pas être allé assez loin.

Je ne crois pas que nous éprouvions de la difficulté à appuyer cette mesure. Tant qu'à opter pour le système américain des référendums, pourquoi ne pas instaurer le droit d'initiative? Et le rappel; si nous n'aimons pas un député, nous pourrions le destituer au moyen d'une initiative. Pourquoi ne mettre que le

bout de l'orteil à l'eau? Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout? Le fait est que nous ne nous opposons pas à ce projet de loi; nous trouvons tout simplement qu'il ne va pas assez loin.²⁵

Faisant allusion à l'histoire de la province, un député de l'opposition, Tom Perry, a parlé du «côté sombre du populisme» et de l'intolérance qu'il pouvait engendrer à l'endroit des minorités raciales et ethniques. Il a pressé le premier ministre et le gouvernement de faire preuve de modération afin que les référendums se déroulent sobrement et dans le respect des traditions démocratiques.²⁶

Un projet de loi correspondant à la loi de l'Alberta sur les élections provinciales destinées à remplir les sièges vacants au Sénat du Canada (*Senatorial Selection Act*) a été déposé et adopté en même temps que le *Referendum Act*. Bien que conçu pour pousser le gouvernement fédéral à accepter les propositions de réforme du Sénat des provinces de l'Ouest (le soi-disant sénat triple E, c'est-à-dire élu, égal, efficace), ce projet de loi s'inspirait manifestement des principes de la démocratie directe comme le *Referendum Act*. Une autre extension directe de la participation des citoyens au processus législatif s'est ajoutée au *Referendum Act*. Le *Constitutional Amendment Approval Act* oblige le gouvernement provincial à soumettre les projets de modification de la constitution du Canada à un référendum avant le dépôt d'une résolution à l'assemblée provinciale.

Trois semaines à peine après qu'il a été forcé de démissionner, le premier ministre Vander Zalm a déclaré avec un panache populiste que :

Tous les habitants de la province, où qu'ils habitent, auront amplement l'occasion d'exprimer leurs vues et de décider comment nous devons nous y prendre pour modifier la constitution. Bien entendu, cette loi enverra aussi un message clair à Ottawa, ce que nous croyons nécessaire maintenant que la Colombie-Britannique va insister pour participer au processus et s'opposer à ce que le gouvernement fédéral conclue des accords unilatéraux avec le Québec; nous la province, nous le peuple voulons être dans le coup.²⁷

Cette disposition constitutionnelle ainsi que les dispositions semblables de l'Alberta et du Québec ont contribué à la décision du gouvernement fédéral de tenir un référendum sur le rapport de Charlottetown du 28 août 1992 sur la réforme constitutionnelle. On a préféré à juste titre recourir à la loi fédérale de 1992 sur les référendums, dont le mécanisme est mieux conçu et plus complet, plutôt qu'à la loi référendaire de la Colombie-Britannique.

La démocratie du libre choix 1991

Le mandat quinquennal de l'assemblée tirant à sa fin, nombreux étaient ceux qui se demandaient quelles questions deviendraient des questions référendaires aux élections générales. Le premier ministre Vander Zalm avait d'abord laissé à entendre que le référendum s'appliquerait surtout aux questions constitutionnelles ou «aux questions qui font l'objet

d'une vive controverse ou polarisent une communauté, une région ou la province».²⁸ Beaucoup de gens croyaient probable que le gouvernement ferait de l'«orientation philosophique» relative aux revendications territoriales ou à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, des compressions budgétaires et des disputes environnementales les principaux enjeux de la campagne électorale.

En prévision du coup d'envoi de la loi référendaire lors des élections générales suivantes, le congrès d'octobre 1990 du parti au pouvoir, le Parti du Crédit social, a invité à donner un atelier sur la démocratie directe deux spécialistes californiens du droit d'initiative et des référendums. Le processus d'initiative californien de 1990, dans le cadre duquel 13 propositions figuraient sur le bulletin de vote aux élections générales, y compris une initiative environnementale très controversée, a illustré amplement aux yeux des délégués les réalités politiques et financières du monde des référendums. Dans son discours au congrès, le premier ministre Vander Zalm a justifié son expérience en démocratie directe.²⁹

Au printemps de 1991, M^{me} Rita Johnston avait remplacé M. Vander Zalm comme premier ministre après que celui-ci eut démissionné dans la foulée d'allégations de conflit d'intérêts dans la vente de son parc thématique Fantasy Gardens. Un comité spécial composé de ministres et de conseillers politiques avait été chargé de considérer diverses questions référendaires. Il semble avoir envisagé des questions d'intérêt strictement régional, mais il a rejeté cette option pour éviter la confusion lors du coup d'envoi de la loi référendaire. Il a également renoncé aux questions de politique agitées par l'ancien premier ministre parce qu'elles risquaient de diviser l'électorat. Deux semaines avant le déclenchement des élections, la première ministre Johnston a choisi de soumettre à l'approbation des électeurs un mécanisme d'initiative populaire et un mécanisme de rappel plutôt que des questions de politique publique d'intérêt régional ou provincial. Par contre, la veille, en Saskatchewan, le premier ministre Grant Devine avait annoncé la tenue de référendums non exécutoires sur le financement public de l'avortement, le déficit budgétaire et la constitution.

L'opinion des élites politiques sur les deux questions ressemblait à celle des élites américaines sur la législation directe telle que décrite par David Magleby, c'est-à-dire favorable mais non sans réserves.³⁰ On s'attendait à ce que le public réponde en majorité oui aux deux questions et beaucoup de candidats des trois grands partis se sont déclarés en faveur du principe des questions tout en faisant remarquer qu'il ne serait pas facile d'y donner suite.³¹ Le chef du Nouveau Parti démocratique, Mike Harcourt, a immédiatement qualifié les mécanismes prévus de «demi-mesures mal étudiées» mais, dans le cadre d'un engagement qui devait revêtir plus d'importance qu'il ne l'imaginait, il a convenu de s'en tenir aux résultats du référendum et déclaré qu'il voterait oui aux deux questions. Le chef du Parti libéral, Gordon Wilson, a été

beaucoup plus prudent. Au sujet du rappel, M. Wilson a indiqué qu'il avait de «sérieuses réserves» et que la mesure «suscitait des attentes irréalistes» sans que l'on ait la moindre idée de la façon dont le mécanisme allait fonctionner et de son coût.³²

Comme d'autres observateurs, Wilson soupçonnait que le gouvernement ne faisait que flirter avec la démocratie directe dans le seul but de neutraliser l'intervention éventuelle du Parti de la réforme dans la campagne électorale.³³ La direction de l'aile provinciale du Parti de la réforme avait déjà annoncé son intention de présenter de six à douze candidats favorables à sa plate-forme de démocratie directe et son président, Ron Gamble, a qualifié le référendum de miroir aux alouettes.³⁴ Pour le gouvernement créditiste, les questions offraient la possibilité, après les années Vander Zalm, de faire oublier au public ses préoccupations concernant l'intégrité et la transparence de la classe politique. L'éventualité d'un mécanisme de rappel pouvait aussi offrir certaines assurances à un électorat désenchanté et persuader les électeurs de donner aux créditistes une autre chance. Le parti créditiste de la Colombie-Britannique a toujours largement misé sur le pouvoir de la pensée positive, mais en l'occurrence c'était peine perdue.

Un gouvernement retourné au pouvoir aurait bénéficié d'une grande latitude, non seulement à cause des dispositions de la loi référendaire, mais grâce au libellé très général des questions :

Question A : Les électeurs devraient-ils avoir le droit, en vertu de la loi, de voter entre les élections pour la destitution de leur député à l'Assemblée législative?

Question B : Les électeurs devraient-ils avoir le droit, en vertu de la loi, de proposer des questions que le gouvernement de la Colombie-Britannique serait obligé de soumettre à l'approbation des électeurs dans le cadre d'un référendum?

Ce libellé permettait également de consulter à nouveau le public avant de rédiger les lois nécessaires.³⁵ Le décret référendaire 1203-91 du 4 septembre 1991 ne précisait pas que les résultats seraient exécutoires. Un vote de 50 p. 100 aurait rendu les résultats exécutoires en vertu de la loi référendaire, mais la première ministre a pris la peine de déclarer que son gouvernement s'engageait à respecter les résultats. Contrairement à ce qu'on avait prévu concernant les questions de politique publique, les questions référendaires n'ont guère suscité d'intérêt pendant la campagne de septembre-octobre 1991. Elles ont été totalement éclipsées par l'attention accordée aux styles de leadership des dirigeants des trois grands partis et à la formation du prochain gouvernement.

Les résultats et les caractéristiques du référendum

La déclaration officielle des résultats publiée dans la gazette officielle de la Colombie-Britannique le 21 novembre 1991 indiquait que le oui avait recueilli 80,9 p. 100 des bulletins valides dans le cas du mécanisme de destitution et 83,02 p. 100 dans le cas du droit d'initiative référendaire. Ces pourcentages

exagèrent le niveau de soutien dans l'ensemble de l'électorat et camouflèrent une partie de la dynamique du vote référendaire. En particulier, ils négligent l'impact des bulletins annulés et de la non-participation. Le 17 octobre, 135 363 bulletins référendaires ont été rejetés (9,12 p. 100 du total) dans le cas du mécanisme de rappel et 163 906 (11,05 p. 100) dans le cas du droit d'initiative. Or, seulement 30 733 bulletins de vote (2,06 p. 100 du total) ont été rejetés. Ces chiffres indiquent que beaucoup d'électeurs ont peut-être délibérément annulé leurs bulletins référendaires. En outre, 1 493 200 personnes (75,07 p. 100 des électeurs inscrits) ont voté pour un député mais, sur ce total, 10 292 (0,52 p. 100) ont décidé de ne pas participer au référendum.³⁶ Il peut s'agir de négligence de leur part, mais aussi d'une volonté de boycott.

La prise en compte des électeurs qui ont annulé leur bulletin référendaire ou boycotté le référendum réduit la majorité du oui de 7 à 10 p. 100, mais la proportion reste écrasante. La question A, sur le rappel, et la question B, sur les initiatives, ont reçu l'appui d'au moins deux tiers des électeurs qui ont voté sur les deux questions dans les 75 circonscriptions sauf une. Mais les résultats ont varié considérablement d'une région à l'autre, l'appui le plus faible (66,84 et 65,79 p. 100) ayant été enregistré dans la circonscription d'Oak Bay-Gordon Head et l'appui le plus fort (80,95 et 80,56 p. 100), dans Prince George North.³⁷

C'est une chose d'être en faveur de la démocratie directe et une autre de l'intégrer dans un système politique où la responsabilité politique veut dire responsabilité devant une assemblée plutôt que devant le peuple.

La démission forcée de l'ancien premier ministre Vander Zalm et la couverture médiatique des scandales qui avaient marqué la scène politique provinciale au cours des cinq années précédentes ont probablement poussé beaucoup de monde à voter pour le mécanisme de rappel. Aux yeux de certains, un vote négatif sur la question du rappel aurait probablement signifié que l'on passait l'éponge sur tous les événements qui s'étaient produits au cours du précédent mandat. Ce sentiment semble avoir été partagé par les électeurs de tous les partis et il n'y a pas de corrélation entre l'appui au mécanisme de rappel et le vote en faveur du parti créditiste. Ce qu'il faut retenir avant tout, c'est que les élections générales de 1991 ont conféré aux électeurs un droit de rappel général puisque l'appui du Parti du Crédit social est passé de 49,32 à 24,05 p. 100 et que celui du Parti libéral est passé de 6,74 à 33,25 p. 100, ce qui a permis au Nouveau Parti démocratique de remporter la victoire avec 40,71 p. 100 des suffrages et 51 des 75 sièges.

L'après-référendum

Le oui retentissant aux deux questions ne liait pas le nouveau gouvernement néo-démocrate mais, à cause de l'engagement intempestif que le parti a pris pendant la campagne électorale, elles restent à l'ordre du jour et ont été renvoyées au comité permanent spécial de l'assemblée législative sur la réforme parlementaire. Le comité avait pour mandat d'«enquêter sur toutes les questions concernant les deux questions référendaires posées aux électeurs aux élections provinciales de 1991» ou, comme l'a déclaré le procureur général Colin Gabelmann, de «donner aux parlementaires l'occasion d'examiner les incidences des deux questions référendaires.»³⁸ On peut se demander si cette mesure a été prise en vue d'assurer la mise en oeuvre des deux mesures. Le chef intérimaire du Parti du Crédit social, Jack Weisgerber, a maintenu les pressions politiques en proposant des motions relatives aux résultats référendaires et en déposant coup sur coup des projets de loi sur le rappel et sur le droit d'initiative.³⁹ Les résultats du référendum d'octobre 1992 sur l'Entente de Charlottetown (le non l'a remporté dans une proportion de 68 p. 100 à l'échelle provinciale et de 72 p. 100 dans les circonscriptions rurales) ont montré à nouveau que l'électorat n'était guère disposé à obéir aux exhortations de ses élites politiques et économiques. L'opposition croissante au gouvernement néo-démocrate et, en particulier, à son budget de 1993 a également fait du mécanisme de rappel un cri de ralliement non seulement pour les réformistes, mais pour les membres d'organismes comme la Fédération canadienne des contribuables⁴⁰ et certains secteurs du Parti libéral provincial.

C'est facile de faire des promesses électorales sur des questions considérées comme périphériques ou de reprocher aux référendums de ne pas aller assez loin, mais ce l'est moins quand on est un ministre à qui le droit d'initiative et le rappel peuvent compliquer énormément la vie. Ce n'était pas une tâche de tout repos pour le comité permanent provincial sur la réforme parlementaire de trouver un équilibre entre le poids immédiat des résultats référendaires et le respect dû au parlementarisme britannique. Bien que son mandat ne l'appelât pas à contribuer à la mise en oeuvre du mécanisme de rappel et du droit d'initiative ni à rédiger les dispositions constitutionnelles nécessaires, les électeurs avaient déjà tranché la question. Comme l'a fait remarquer son président, Ujjal Dosanjh, à sa première réunion de travail :

Les questions dont nous sommes saisis ont été soumises à l'approbation du public aux dernières élections et la réponse a été sans équivoque. Nous sommes donc sans doute d'accord pour dire que nous ne pouvons pas répondre à la question par un oui ou par un non. Nous devons, à mon humble avis, considérer les mécanismes qu'il faudrait mettre en place pour donner suite à la volonté des habitants de la Colombie-Britannique [...] Dans le cadre des audiences que nous tiendrons un peu partout dans la province, nous discuterons du pour et du contre de ce concept et les résultats

de ce débat détermineront le genre de mécanisme qu'il faudra mettre en place.⁴¹

Au cours des audiences du comité de douze membres, il est arrivé qu'on perde de vue cet objectif et, vers la fin des audiences, le député créditiste Cliff Serwa et le libéral indépendant David Mitchell ont annoncé leur intention de se retirer des audiences. Dans sa lettre au président du comité, Serwa soutient qu'«on fait durer les audiences publiques délibérément pour convaincre les gens que ces réformes démocratiques ne devraient pas être mises en oeuvre». Dans la sienne, Mitchell qualifie le comité de «comité de l'atermoiement».⁴² Cette protestation a eu l'effet escompté, dans la mesure où le premier ministre s'est engagé verbalement à faire adopter des projets de loi sur le rappel et sur le droit d'initiative pendant la session du printemps de 1994.⁴³

En matière de rappel et de droit d'initiative, le gouvernement néo-démocrate peut ou bien transplanter directement le modèle américain ou bien modifier petit à petit le cadre constitutionnel de la province de manière à permettre la discussion à l'assemblée d'initiatives populaires et à fournir une définition moderne du bien-fondé juridique et éthique du mécanisme de rappel des législateurs. Entre les deux, il existe tout un éventail de moyens termes encadrés par une réglementation qui tire parti de l'expérience acquise dans d'autres pays.⁴⁴ Nombreux sont ceux qui craignent que des intérêts particuliers ne cherchent à utiliser l'une ou l'autre procédure pour faire avancer leurs causes. Des groupes de lutte contre l'avortement et de protection des contribuables ont déjà fait état des possibilités qu'elles leur offraient. En 1919, on craignait que la gauche réformiste et le populisme agricole n'abusent de la démocratie directe. Aujourd'hui c'est de la droite populiste qu'on se méfie. Or, on peut s'attendre aussi à des demandes de référendums de la part d'écologistes désireux de créer des parcs ou des réserves aussi bien que de défenseurs de l'euthanasie. Rien ne garantit qu'on fera usage avec modération de l'une ou l'autre procédure. À court terme, les politiciens de la Colombie-Britannique peuvent avoir fait miroiter les avantages de ces procédures pour leur valeur symbolique mais, ce faisant, ils sont entrés dans un monde entièrement nouveau où les politiciens sont tenus beaucoup plus en lisière.

La description de Patrick Boyer selon laquelle le Canada reste «une démocratie timide» mérite d'être nuancée à la lumière des résultats du référendum national de 1992 sur la réforme constitutionnelle. Depuis le milieu des années 80, le désenchantement de l'électorat canadien vis-à-vis de ses représentants élus et de ses élites politiques, désenchantement qui ressort du rapport de la commission Spicer, a contribué à une remise en cause du modèle britannique de la démocratie représentative. Les leçons à tirer du référendum national du 26 octobre 1992 ne sont pas encore complètement élucidées, mais il est pratiquement exclu qu'une réforme constitutionnelle puisse se faire sans un mécanisme quelconque de participation populaire. David Magleby a expliqué le regain d'intérêt des

Américains pour la démocratie directe dans les années 70 par quatre facteurs : la nature des enjeux; l'attention que les médias accordent aux initiatives populaires; la perception que les initiatives populaires offrent un moyen d'atteindre des objectifs politiques; et, en général, l'impression qu'elles «sont un remède aux maux dont souffre la démocratie». Ces facteurs s'appliquent aisément aux préoccupations des Canadiens à l'endroit de la TPS, à l'aliénation de l'Ouest, à l'Entente de Charlottetown de 1992 et à la méfiance à l'égard des élites politiques, toutes choses qui ont poussé le Parti de la réforme à préconiser la démocratie directe et mis à l'ordre du jour politique le référendum, le droit d'initiative et le rappel. L'expérience de la Colombie-Britannique suggère une autre explication partielle : la propension des politiciens à exploiter la rhétorique de la renaissance populiste et à manipuler dans leur intérêt les symboles de la démocratie directe. En Colombie-Britannique tout au moins, ce genre de populisme est resté ce qu'il a toujours été, un discours plutôt qu'une volonté réelle de traduire le populisme dans des institutions. Depuis 1991, toutefois, les politiciens ont perdu le contrôle de cet élément de leur programme. Il semble peu probable que même les adversaires les plus farouches du rappel et du droit d'initiative parviennent à récupérer le terrain qu'ils ont perdu dans le référendum provincial de 1991. Tout ce qu'ils peuvent espérer, c'est de retarder, différer ou diluer.



Notes

1. Vancouver Sun, 17 octobre 1991. Le parlementarisme britannique n'est pas totalement étranger aux revendications relatives à la participation des citoyens et à l'intégrité des élus. En Colombie-Britannique, par exemple, l'Assemblée autorise la présentation de pétitions, droit parlementaire qui remonte à 1669, et le dépôt de projets de loi privés. Le *Constitution Act*, le Règlement de l'Assemblée, le *Legislative Assembly Privilege Act* et le *Conflict of Interest Act* ainsi que le *Code criminel* du Canada prévoient tous des codes de déontologie auxquels doivent se conformer les députés provinciaux.

2. Avant 1991, le gouvernement provincial avait consulté l'électorat à dix reprises sur des questions de politique publique. En 1916, il s'est tenu des référendums provinciaux sur la prohibition de l'alcool et le droit de vote des femmes. En outre, depuis 1871, huit référendums consultatifs se sont déroulés à l'initiative du gouvernement provincial. En 1953, on a ajouté à l'*Election Act* la disposition suivante en matière de référendums : Lorsque le lieutenant-gouverneur en conseil juge opportun d'obtenir l'opinion de la population sur une question de politique publique, il peut ordonner la tenue d'un référendum et édicter des règlements relatifs à ses modalités d'exécution. Au niveau municipal, les projets d'emprunt, etc., sont régulièrement soumis à l'approbation de la population. Comparativement à l'initiative populaire et au rappel, les référendums de ce genre ne permettent guère aux électeurs ordinaires de participer à l'établissement de l'agenda gouvernemental ou d'influer sur les positions que prennent leurs représentants élus comme ils l'ont réclamé dans le débat dont la démocratie directe a fait l'objet de 1990 à 1993.

3. Voir D. Elkins, «British Columbia as a State of Mind», in D. Blake, et al., *Two Political Worlds*, 1985, chap. 4.
4. Voir Patrick Boyer, *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Toronto, Dundurn, 1992.
5. *Victoria Daily Times*, 17 février 1916.
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*
8. *The Daily Columnist*, 13 mars 1919.
9. *Ibid.*
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. L'article 40 prévoit que la loi «entre en vigueur à la date fixée par le lieutenant gouverneur par proclamation». Voir aussi Audrey M. Adams, *A Study of the Use of Plebiscites and Referendums by the Province of British Columbia*, thèse non publiée de maîtrise ès arts en économie et en sciences politiques, Université de la Colombie-Britannique, 1958, p. 166, note de bas de page 14 pour la référence à la lettre que lui avait adressée le sénateur Farris.
13. Les questions constitutionnelles sont examinées dans Stephen Scott, «Constituent Authority and the Canadian Provinces», *McGill Law Journal*, vol. 12, n° 4, 1966-1967, p. 528-572.
14. 27 Manitoba Report, 1916, p. 23 et p. 13.
15. (1919) A.C. 944; 48 D.L.R., p. 25-26.
16. Scott, *op. cit.*, p. 556.
17. Voir E. George MacMinn, *Parliamentary Practice in British Columbia*, 2^e édition, 1987, p. 123-127.
18. *Vancouver Sun*, 26 février 1975, et Assemblée législative de la Colombie-Britannique, projet de loi 34-1975.
19. *Vancouver Province*, 6 mars 1975.
20. L'article 73 relatif aux pétitions a été réécrit au moment de la révision de février 1985 du Règlement de l'Assemblée législative. Il stipule maintenant qu'une pétition vise «au redressement d'un tort public prétendu», mais maintient les exigences originales et les restrictions en matière de contenu. Si elle est dans les formes, la pétition est maintenant réputée avoir été reçue.
21. Colombie-Britannique, *Debates of the Legislative Assembly*, 5^e session, 30^e législature, 5 juin 1975, p. 3110.
22. *Debates of the Legislative Assembly*, 24 juillet 1990, p. 11394.
23. *Referendum Act*, 1990, chap. 68, art. 4 (c'est l'auteur qui souligne)
24. *Vancouver Sun*, 6 juillet 1990.
25. *Debates of the Legislative Assembly*, 24 juillet 1990, p. 11395.
26. *Ibid.*, p. 11395-6.
27. *Ibid.*, 12 mars 1991.
28. *Vancouver Sun*, 6 juillet 1990.
29. Projet de discours du premier ministre Vander Zalm, Congrès du Parti du Crédit social, Vancouver, 12 octobre 1990.
30. David B. Magleby, *Direct Legislation*, Baltimore, Johns Hopkins, 1984, p. 12.
31. Voir, par exemple, Collin Gabelmann, *Campbell River Mirror*, 11 septembre 1991 et échange de vues entre les candidats d'Okanagan-Penticton dans *Summerland Review*, 3 octobre 1991.
32. *Victoria Times-Colonist*, 6 septembre 1991.
33. *Vancouver Sun*, 9 octobre 1991.
34. *Nanaimo Free Press*, 11 septembre 1991.
35. Rita Johnston, *Referendum Speech Notes*, septembre 1990.
36. *Report of the Chief Electoral Officer, 35th General Election, October 17 1991: Statement of Votes*, 1992.
37. L'appui aux deux questions référendaires s'est élevé à peu près au même niveau dans toutes les circonscriptions. Les profils socio-économiques des circonscriptions indiquent que l'opposition a été la plus forte dans les circonscriptions où les niveaux d'éducation et de revenu sont plus élevés.
38. *Debates of the Legislative Assembly*, 23 juin 1991, p. 2922-2923 et appendice.
39. Colombie-Britannique, *Orders of the Day*, motions 4 et 5; le projet de loi M205-1992/M204-1993, *Recall Act*, 2 novembre 1992 et 22 mars 1993, exigerait un vote de destitution lorsque 20 p. 100 des électeurs inscrits d'une circonscription signent une pétition recevable exposant les motifs de la destitution. La deuxième version prévoit la péremption lorsque la pétition n'est pas déposée après un an et l'annulation à la mort ou à la démission du député ou au moment d'élections générales. Le projet de loi M206-1992/M203-1993, *Initiative Act*, 9 novembre 1992 et 22 mars 1993, prévoit un vote référendaire lorsqu'une pétition de citoyens est présentée avec les signatures de 10 p. 100 des électeurs inscrits et qu'elle est certifiée conforme par le directeur général des élections. Ces pétitions seraient examinées dans le cadre d'audiences publiques télévisées d'un comité législatif et chaque question ferait l'objet d'un vote enregistré à l'assemblée. Ces propositions étaient accompagnées d'un projet de loi autorisant les votes libres à l'assemblée, projet de loi M208-1992/M205-1993, *Free Votes Enabling Act*.
40. Voir leurs exposés devant le comité permanent spécial provincial sur la réforme parlementaire le 5 décembre 1992 à Vancouver et le 5 février 1993 à New Westminster.
41. Colombie-Britannique, *Report of Proceedings, Select Standing Committee on Parliamentary Reform*, 2, 14 août 1992, p. 6.
42. Cliff Serwa et David Mitchell, *Letters to Ujjal Dosanjh*, 11 mai 1993.
43. *Vancouver Sun*, 14 mai 1993.
44. Même les partisans les plus ardents de la démocratie directe au Canada se déclarent en faveur d'une certaine protection contre ce que Patrick Boyer appelle «une surdose» et reconnaissent la nécessité d'une protection contre les abus. Preston Manning, chef du Parti de la réforme, reconnaît que «les seuils de recevabilité des pétitions de destitution doivent être assez élevés pour éviter que la destitution ne serve simplement comme moyen partisan de déloger des adversaires politiques».