
Les référendums rendront-ils les gouvernements plus comptables?

par James Girling

Le présent article traite de certains des arguments pour et contre l'utilisation des référendums afin de forcer les gouvernements à rendre davantage compte. Il conclut qu'il n'y a pas de réponse simple, mais énonce un certain nombre de facteurs dont il faudrait tenir compte pour déterminer si un référendum constitue un outil qui convient à l'établissement de la politique gouvernementale.

En Grande-Bretagne, la première proposition de l'ère moderne concernant le recours à un référendum est celle du grand constitutionnaliste A.V. Dicey, qui a suggéré la tenue d'un référendum en 1890 sur la question de la politique gouvernementale relative à l'autonomie de l'Irlande. Il estimait que la majorité des votants s'y opposeraient. Aucun référendum n'a été tenu, mais, comme l'histoire l'a montré, la question n'a jamais vraiment été réglée.

Dicey était d'avis qu'un référendum pouvait et devait être utilisé pour rendre le gouvernement plus comptable, du moins dans cette affaire. Dans la mesure où Dicey croyait qu'un changement constitutionnel était en cause, il a prévu l'utilisation la plus fréquente qui serait faite des référendums au sein du Commonwealth, c'est-à-dire la détermination de la manière dont les gens devaient être gouvernés. Les exemples de référendums constitutionnels sont légion :

- Le référendum de 1975 au Royaume-Uni sur la question de savoir si le pays devait continuer de faire partie du Marché commun.

- Les référendums de 1979 en Écosse et au Pays de Galles sur la délégation du pouvoir législatif de Westminster, lesquels ont été suivis, au cours de la dernière année, de référendums ayant abouti à des résultats différents.
- Le référendum de 1992 au Canada sur les changements proposés à la Constitution nationale.
- Le référendum de 1995 aux Bermudes sur la séparation d'avec la Grande-Bretagne.
- Le référendum de 1998 en Irlande et en Irlande du Nord sur l'accord de paix, pour n'en nommer que quelques-uns.

Même les référendums qui ne sont pas de nature strictement constitutionnelle tendent à porter sur des enjeux d'une importance hautement politique, voire souvent morale, émotive ou psychologique pour l'électorat et, partant, pour les élus.

Au Canada, ceux de 1898 et de 1942 sur la prohibition et la conscription, respectivement, sont les deux seuls autres scrutins directs nationaux sur des questions qui n'étaient pas de nature strictement constitutionnelle, mais qui n'en pas moins été considérés comme étant d'une grande importance. À première vue, pour des non-Canadiens, ils ne semblent peut-être pas être aussi controversés que les référendums de 1981, en Italie, et de 1993, en Irlande, sur l'avortement. Cependant, de façon plus générale, ils revêtent peut-être une plus grande importance que les référendums locaux sur la fluoruration de l'eau ou la délivrance de permis d'alcool dans les municipalités, comme le prévoit une loi provinciale ontarienne.

Tous ces exemples ont, toutefois, une chose en commun : ils découlent d'une tentative, faite par les politiciens de différents

James Girling est un avocat du ministère du Procureur général de l'Ontario qui est actuellement en détachement à titre de conseiller juridique au Bureau du Cabinet. De juillet 1997 à juin 1998, il a été conseiller juridique à l'égard du projet de référendum de l'Ontario. En cette qualité, il a été responsable de l'élaboration de la politique juridique et de l'avant-projet de loi utilisés le printemps dernier dans le cadre des consultations publiques du gouvernement sur les référendums municipaux et provinciaux. Le présent article est fondé sur le discours qu'il a prononcé à la 37^e Conférence régionale canadienne, tenue à Toronto du 18 au 24 juillet 1998.

partis et origines politiques, qui visait à permettre aux votants de se prononcer directement sur des questions d'importance fondamentale ayant trait à leur mode de vie. Ce vote direct sur une question particulière a mené à décrire les référendums comme étant l'exercice de la « démocratie directe ». Cependant, c'est le gouvernement qui a choisi, dans chaque cas, de se rendre davantage comptable à l'électorat en lui soumettant une décision de nature politique sur une question donnée. Ce que ces gouvernements n'ont pas fait, c'est soumettre tous les dossiers à des référendums populaires. Car, ainsi que le Canada et le Québec l'ont appris, le simple fait que le gouvernement organise la tenue d'un référendum, fait campagne en faveur du oui et s'attend même à gagner ne constitue pas une garantie de succès. Quand c'est le gouvernement qui choisit les questions à soumettre à un référendum, c'est toujours lui qui décide du programme, dans une certaine mesure.

Par ailleurs, les référendums tenus à la demande du gouvernement ne sont pas les seuls qui ont lieu actuellement. Il existe des référendums qui, en vertu d'une loi ordinaire ou de la Constitution, doivent être organisés dans des circonstances particulières, notamment :

- L'approbation de changements constitutionnels, comme en Australie, en Irlande, en Colombie-Britannique et en Alberta.
- L'approbation préalable de la collecte de fonds publics par l'émission d'obligations, comme le prévoient bien des autorités locales ou des États américains.
- L'approbation préalable de certains projets de loi, comme la loi sur la protection des contribuables, qui concerne le prélèvement de taxes de vente provinciales en Alberta et la hausse de certaines taxes au Manitoba.
- L'approbation préalable avant l'entrée en vigueur d'une loi déjà adoptée, c'est-à-dire, effectivement, la ratification de la loi en cause, comme le prévoient certaines autorités américaines.
- Une pétition des citoyens en faveur de l'adoption d'une loi (ce qu'on appelle souvent une initiative populaire), comme en Colombie-Britannique et en Saskatchewan.
- Une pétition des citoyens en faveur de la modification d'une loi déjà adoptée au moyen d'une initiative populaire, comme en Californie où, puisque pareilles initiatives peuvent se traduire par l'adoption de lois effectives, les lois ainsi adoptées ne peuvent être modifiées que par d'autres initiatives.
- Une pétition des citoyens exigeant le rappel ou la destitution d'un représentant élu avant la fin de son mandat, comme en Colombie-Britannique et au Kansas.

L'exemple de la Colombie-Britannique est peut-être inhabituel dans le cadre du Commonwealth parce que le mécanisme de rappel semble être le plus populaire là où,

comme dans les États américains, les gouvernements ont un mandat d'une durée fixe. Cette situation diffère de celle des gouvernements de tradition parlementaire britannique, qui peuvent faire l'objet d'un vote de défiance pour tester l'appui populaire à leur égard avant la fin de leur mandat prévu par la Constitution.

Ces dernières années, certains gouvernements provinciaux ont adopté des lois établissant les conditions régissant la tenue de référendums. Des lois d'initiative populaire tant en Colombie-Britannique qu'en Saskatchewan et des dispositions prévoyant des référendums obligatoires sur des questions fiscales en Alberta et au Manitoba ont été suivies en Ontario le printemps dernier par la publication d'un document de consultation du gouvernement sur des propositions de référendums provinciaux et municipaux.

D'aucuns diront que ces efforts visant à rendre les gouvernements plus comptables à leurs électeurs au moyen de référendums constituent des tentatives, par les politiciens, de contrer ce qui est perçu, à tort ou à raison, comme étant une insatisfaction et un cynisme croissants des électeurs par rapport à la classe politique. Toutefois, si cela est l'objectif, il faut se demander ce qui rend crédible l'exercice référendaire. Étant donné le grand nombre de référendums qui ont été tenus dans le monde entier et de lois référendaires qui ont été adoptées, il serait bon de se pencher sur certaines questions avant d'être en mesure de présumer que les référendums peuvent rendre automatiquement les gouvernements plus comptables. En voici quelques-unes.

L'objet même des référendums : Les référendums efficaces traitent uniquement de questions relevant de la compétence d'un gouvernement. D'autres structures de gouvernement doivent toujours être préservées, comme la répartition des pouvoirs entre les fonctions législatives et judiciaires. Par conséquent, il est possible de soutenir que les questions référendaires ne devraient pas pouvoir intervenir dans les décisions judiciaires ou quasi-judiciaires ou dans la prise de telles décisions.

La forme de la question : L'utilité d'une question référendaire dans le processus décisionnel d'un gouvernement est fondamentalement liée à la question elle-même. Celle-ci doit être neutre, claire, concise et susceptible de faire l'objet d'une réponse définitive. Une question qui est biaisée en soi ou qui tente de regrouper trop d'éléments pourrait être trompeuse. Elle risquerait non seulement de produire des résultats ambigus qui seraient difficiles, voire impossibles, à appliquer, mais également de miner la validité et la crédibilité du processus référendaire lui-même. Par exemple, les questions à choix multiples pourraient entraîner un fractionnement du vote, aucune réponse ne recueillant une majorité claire des suffrages exprimés. Par conséquent, il est essentiel que les questions soient examinées de manière à éliminer dès le départ ces

problèmes structurels et d'autres de même nature, avant que trop de temps et de ressources publiques ne leur aient été consacrés.

L'intérêt à résoudre les conflits entre les questions avant le vote : Il peut arriver qu'une question répondant aux critères de clarté et de simplicité soit inscrite sur le même bulletin qu'une autre portant sur un sujet identique ou semblable. Il s'ensuit que les deux questions pourraient donner des résultats contradictoires ou prêtant à confusion. Cette situation est particulièrement problématique dans le cas des initiatives populaires. En pareilles circonstances, il est important de disposer de moyens de régler le problème, quel qu'il soit, avant le vote.

La confiance dans l'organisation et le dépouillement du scrutin : On a souvent critiqué le fait que les référendums sont contrôlés par les gouvernements, qui ne sont pas neutres quant au résultat. Par conséquent, on a jugé souhaitable de disposer d'un organisme indépendant chargé de l'arbitrage et de l'administration des référendums.

Les seuils d'appui nécessaires avant la tenue d'un référendum sur initiative populaire : L'un des défis d'accorder aux citoyens la permission de lancer leurs propres référendums consiste à veiller à ce que l'argent des contribuables ne soit pas dépensé pour des questions frivoles ou ayant un intérêt limité pour la collectivité dans son ensemble, tout en maintenant un processus accessible (c'est-à-dire en ne fixant pas de seuil trop élevé pour la tenue d'un référendum). C'est pourquoi il serait souhaitable de déterminer comme seuil minimum d'appui un certain pourcentage des votants admissibles dont le nom serait recueilli sur une pétition. Compte tenu des différences entre la plupart des autorités compétentes sur les plans de la taille et de la diversité, il est possible qu'un simple seuil fondé sur le pourcentage ne reflète pas ces différences et que d'autres facteurs, comme la distribution géographique ou électorale, soient pris en considération dans la détermination du seuil minimal pour la tenue d'un référendum.

Il pourrait également être souhaitable de songer à fixer une date limite à la circulation de la pétition afin d'établir un équilibre entre une période suffisamment longue pour que l'on puisse recueillir le nombre nécessaire de signatures et une période suffisamment courte pour que les référendums portent uniquement sur des questions d'actualité. Cela permettrait d'éviter le spectre de référendums à répétition. En outre, afin de veiller à ce que les votants comprennent pleinement sur quoi porte le référendum avant de voter oui, il pourrait être nécessaire d'indiquer dans la pétition des renseignements fondamentaux relatifs à la question qui serait posée et au coût

estimatif tant de la tenue du vote que de la mise en œuvre de son résultat, si le oui l'emportait.

Les règles de la campagne : Il pourrait être nécessaire d'établir un équilibre entre permettre à quiconque de lancer un référendum avec le moins de restrictions possibles et empêcher les personnes disposant de ressources illimitées d'acheter des signatures afin de faire avancer leur propre cause.

Étant donné que la tenue d'un référendum entraîne l'engagement de fonds publics et qu'une victoire du oui pourrait avoir de graves conséquences, il faudrait peut-être procéder à une vérification de la pétition afin que l'on ait l'assurance non seulement qu'elle renferme suffisamment de noms, mais encore que les signatures sont valides et correspondent à des votants admissibles.

Un processus vérifiable et soigneusement conçu est essentiel à la détermination du respect des règles et à l'imposition des sanctions appropriées en cas de dérogation.

Le seuil pour la mise en œuvre des résultats : L'une des différences entre une élection ordinaire et un référendum, c'est que celui-ci donne des résultats directs, immédiatement concrets. Lors des référendums, les votants se prononcent sur des questions qui les intéressent directement et dictent en fait leurs instructions au gouvernement. C'est pourquoi le niveau d'appui fixé pour la mise en œuvre des résultats d'un référendum pourrait être supérieur à la majorité simple, soit le niveau requis lors des élections ordinaires.

L'effet exécutoire : La crédibilité et la viabilité des référendums comme moyen de faire participer directement les votants au processus décisionnel du gouvernement sont liées à la capacité de ceux-ci de croire que leur volonté sera appliquée. L'effet exécutoire des référendums est ce qui les distingue des simples votes consultatifs.

Même si les divers mécanismes de sauvegarde susmentionnés sont en place, on en revient encore aux arguments habituels pour et contre le recours aux référendums afin de rendre les gouvernements plus comptables.

Voici les principaux arguments en faveur du recours aux référendums :

- Le référendum constitue la forme la plus pure de la démocratie. Elle remonte à la Grèce antique, voire avant.
- Le fait de poser directement une question aux votants limite l'influence des lobbyistes, des éminences grises et des organisations vouées à la promotion d'intérêts spéciaux en influençant les pouvoirs publics et les représentants élus.
- Le référendum légitime les décisions politiques prises par les gouvernements au nom de la population.
- Le référendum promeut la responsabilité individuelle dans la gestion des affaires publiques.

-
- En faisant participer directement la population à la prise de décisions sur son avenir, on lutte contre l'apathie et le cynisme.

Voici les principaux arguments contre :

- Les questions faisant l'objet des référendums sont réduites à des choix trop simples, ce qui limite la capacité d'en arriver à des compromis satisfaisant le plus grand nombre.
- Les votants ne possèdent pas l'expertise voulue pour soupeser toutes les conséquences d'une proposition donnée.
- Les votants ne disposent pas d'assez d'information ou de temps pour acquérir et assimiler suffisamment de renseignements en vue de prendre une décision éclairée.

- Les campagnes référendaires peuvent être dominées par les groupes possédant de l'argent.
- Le recours aux référendums a pour effet d'inciter les gouvernements et les politiciens à éviter de prendre des décisions difficiles.

« Les référendums rendront-ils les gouvernements plus comptables? » Il n'y a pas de réponse unique parce que la réponse, pour un gouvernement, à un certain point de son l'histoire, pourrait être différente de celle qui s'applique à un autre gouvernement ou encore au même gouvernement à un autre moment donné. Le débat se poursuit.