

Le pari du Nouveau-Brunswick sur la loterie vidéo

par Stewart Hyson

Par rapport à la plupart des autres entités politiques canadiennes, la province du Nouveau-Brunswick a relativement peu d'expérience des référendums et des plébiscites, et encore moins de deux autres mécanismes de démocratie directe, l'initiative populaire et la révocation. Le référendum du 14 mai 2001 sur les appareils de loterie vidéo était un événement unique en son genre au Canada : c'était la première fois qu'un électorat provincial participait directement à l'élaboration de la politique en matière de paris et de jeu. Dans le présent article, l'auteur se base sur l'expérience du référendum sur la loterie vidéo pour proposer des modalités garantissant l'organisation de référendums équitables et appropriés.

Les enseignements tirés de l'expérience du Nouveau-Brunswick sont particulièrement précieux en ce moment parce que nous avons été témoins, ces dernières années, d'un recours accru au mécanisme du référendum comme complément du gouvernement parlementaire et que nous pouvons donc supposer que d'autres consultations populaires seront tenues dans un proche avenir. Les fédérations ont une caractéristique intéressante : comme les provinces ont beaucoup en commun, chacune peut facilement s'inspirer des structures et des pratiques des autres. Par conséquent, même si le Nouveau-Brunswick n'avait pas beaucoup d'expérience des référendums¹, il pouvait suivre l'exemple des neuf autres provinces, sans compter les territoires et le gouvernement fédéral². Aujourd'hui, c'est au tour du reste du pays d'observer l'expérience du Nouveau-Brunswick.

Pour les lecteurs qui ne sont pas au courant des détails du référendum sur la loterie vidéo, voici un bref aperçu de l'affaire. Les Néo-Brunswickois ont été invités, dans un référendum organisé à l'échelle de la province, à décider s'il convenait de maintenir le régime existant de réglementation gouvernementale du système de loterie vidéo, dont les

appareils sont placés exclusivement dans des établissements autorisés à vendre de l'alcool, ou si la loterie vidéo devait être interdite partout dans la province. Nous examinerons plus loin le libellé de la question posée (voir tableau 1), mais notons tout de suite que les citoyens ne pouvaient répondre que par « oui » ou « non » et que le résultat final a été très serré. De plus, en vertu des articles³ et 4 de la *Loi relative au référendum sur les systèmes de loterie vidéo*, le gouvernement du Nouveau-Brunswick devait se considérer lié par le résultat du vote et prendre les mesures nécessaires pour le mettre en œuvre.

Les arguments pour et contre les référendums ont déjà fait l'objet d'études approfondies³. Nous nous intéressons surtout, dans le présent article, à l'étape qui suit directement la décision initiale de tenir un référendum, c'est-à-dire les modalités d'organisation du référendum sur la loterie vidéo. Même si l'idée du référendum peut être attrayante sur un plan conceptuel, parce qu'elle correspond bien aux notions fondamentales de démocratie qu'on retrouve dans la culture politique canadienne, l'application du concept est beaucoup plus difficile qu'on ne le croit : pour reprendre le dicton populaire, le diable se cache dans les détails.

Au Canada, les référendums ont évolué de façon à tenir compte de certaines attentes ou normes conçues pour garantir l'équité procédurale. Dans un récent article, Matthew

Stewart Hyson est politologue à Saint John, au Nouveau-Brunswick.

Mendelsohn et Andrew Parkin ont retenu l'équité comme l'un des principaux critères d'évaluation des référendums dans une démocratie libérale⁴. Comme nous le verrons dans le cas du Nouveau-Brunswick, il faut reconnaître, parce que l'équité n'est pas explicitement inscrite dans la constitution, que d'autres impératifs peuvent facilement prendre le dessus. Le critère de l'équité est néanmoins présent, sur le plan juridique, dans les structures et les procédures qui régissent d'autres situations de vote semblables, et notamment les élections générales. Patrick Boyer, qui est l'une des grandes autorités du Canada en matière de référendums, s'est fondé sur l'expérience canadienne de la politique électorale pour établir une liste de six facteurs pratiques à prendre en considération pour tenir un référendum équitable :

- Administration impartiale de la tenue du vote référendaire;
- Nature et validité de la question posée;
- Libellé de la question;
- Moment choisi pour tenir le vote;
- Information fournie aux électeurs;
- Financement des campagnes⁵.

Administration impartiale

Ce facteur est tellement évident qu'on court le risque de l'oublier. Pourtant, comme peuvent en témoigner les étudiants de l'histoire électorale, le fait qu'une administration impartiale soit tellement évidente aujourd'hui prouve en réalité à quel point la pratique de la démocratie a évolué au Canada au fil des ans. L'impartialité revêt une importance critique si l'on veut que le public juge légitime le mandat que le vote donne au gouvernement (que ce soit lors d'élections ou dans le cadre d'un référendum). Mais comment cette impartialité est-elle réalisée au Canada? En matière de politique électorale, nous nous en remettons dans une grande mesure au Bureau du directeur général des élections, fonction qui s'est développée partout au Canada sur la base du principe constitutionnel de l'indépendance. Ce facteur est exprimé sur le double plan fonctionnel et symbolique dans la description du rôle du directeur général des élections, considéré comme un « haut fonctionnaire de l'assemblée législative » (plutôt que comme un bureaucrate).

Comme l'arbitre dans une partie de hockey, le directeur général des élections est un élément clé du jeu, mais n'a de liens avec aucune des deux parties. Du recensement de l'électorat à la nomination du plus petit fonctionnaire électoral, du comptage des votes à chacune des tâches intermédiaires, le Directeur général des élections prend tout en charge dès la publication des brefs d'élection. Le principe de l'indépendance

a mis du temps pour arriver au Nouveau-Brunswick, du moins sur le plan organisationnel officiel parce qu'avant février 1998, le Bureau de la directrice générale des élections de la province se trouvait encore, à des fins administratives, dans les locaux d'un ministère provincial (l'ancien ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation). Même s'il ne s'agissait probablement que d'une anomalie administrative, la directrice générale des élections du Nouveau-Brunswick possède maintenant le même statut d'indépendance que ses autres homologues du Canada.

Tableau 1
Référendum du Nouveau-Brunswick sur les ALV

Question référendaire :

La province du Nouveau-Brunswick devrait-elle continuer à permettre l'usage légal et réglementé d'appareils de pari vidéo (connus sous le nom de loterie vidéo)?

Resultats :

Oui — 118 574 (53.23 %)
Non — 104 191 (46.77 %)

Source: Nouveau-Brunswick, Bureau de la directrice générale des élections. « Les résultats du référendum non officiels ». Consulté en ligne le 18 mai 2001.
<http://www.gnb.ca/elections/results/referendum2001fr.htm>

Le Bureau de la directrice générale des élections administre impartialement la tenue des élections pour l'Assemblée législative, les maires et les conseils des municipalités ainsi que les conseils d'éducation de district. Des erreurs et des difficultés se produisent à l'occasion dans les fonctions relevant de la directrice générale des élections, mais elles sont généralement dues à des motifs administratifs ou techniques plutôt que partisans. Il n'était donc pas surprenant que la *Loi relative au référendum sur les systèmes de loterie vidéo*, surtout aux articles 7 à 10, attribue la responsabilité administrative de la tenue du référendum à la directrice générale des élections, dans son rôle complémentaire de directrice des élections municipales.

De fait, il n'y a eu ni allégations ni indices d'interventions partisans pendant ou après la période référendaire. Par conséquent, en ce qui concerne la question de l'impartialité, le référendum du Nouveau-Brunswick sur la loterie vidéo a été un succès. Les opposants de la loterie ont, pour expliquer leur défaite, rejeté le blâme sur d'autres aspects du processus référendaire, notamment l'information et les finances (que nous examinons plus loin), plutôt que sur le manque d'impartialité de la directrice générale des élections.

Nature et validité de la question posée

Il est difficile de faire des généralisations au sujet des référendums parce qu'ils ont été utilisés au Canada (et ailleurs) pour décider de questions très diverses, notamment l'interdiction de l'alcool, les fuseaux horaires, la division et la fusion de territoires, des mesures de réforme constitutionnelle, des dépenses d'immobilisation et des questions de moralité. C'est la raison pour laquelle il est essentiel, dans une étude de cas, de commencer par comprendre le contexte dans lequel s'est posée une question particulière ayant fait l'objet d'un référendum pour saisir la nature, la dynamique et surtout la validité du mécanisme référendaire, comme moyen de régler un problème de politique. Il convient donc de se poser la question suivante : de quelle façon et pourquoi le Nouveau-Brunswick est-il devenu la première province à permettre à ses électeurs de décider directement de sa politique en matière de loterie vidéo au moyen d'un référendum⁶?

Après que le gouvernement fédéral eut légalisé le jeu en 1969-1970, les gouvernements provinciaux ont cherché et réussi à obtenir (en 1985) la responsabilité des systèmes de loterie, y compris les formes électroniques telles que les appareils de loterie vidéo (ALV). Toutefois, les ALV ont commencé à apparaître dans les arrière-salles vers la fin des années 80 avant que les provinces n'aient eu le temps d'adopter les lois et les règlements appropriés. Leur exploitation était donc illégale. Après les élections provinciales de 1987 au Nouveau-Brunswick, le nouveau gouvernement libéral de Frank McKenna a brandi le spectre de la multiplication illicite des « appareils gris » pour justifier la décision de les légaliser. Ce faisant, le gouvernement a pu remplacer les appareils non autorisés par des terminaux licenciés assujettis à la réglementation provinciale et profiter ainsi d'une nouvelle source de recettes (bénéfices réalisés sur les paris et impôts).

Deux reportages télévisés du réseau anglais de Radio-Canada, diffusés au cours de l'été 1995, ont cependant révélé que la politique provinciale concernant la loterie vidéo posait d'importants problèmes administratifs, moraux et économiques⁷. L'Association des propriétaires de machines automatiques du Nouveau-Brunswick (NBCMOA), qui se composait surtout des anciens propriétaires d'appareils illicites qui étaient à l'origine du problème des « appareils gris », avait été légitimée et chargée de réglementer elle-même le secteur provincial de la loterie vidéo : elle décidait des personnes qui pouvaient posséder des ALV et attribuait des emplacements autorisés aux propriétaires. Comme l'a succinctement noté la journaliste Maite Ormaechea dans son premier reportage : « Ce qui s'est produit n'est pas illégal, mais était-ce juste? » Le deuxième point des reportages de Radio-Canada qui a surpris les téléspectateurs portait sur la formule « 35-35-30 » de partage des bénéfices, en vertu de laquelle le gouvernement recevait la plus petite part, tandis que les propriétaires d'ALV et les propriétaires d'emplacements d'ALV se partageaient

70 % des bénéfices. La part du gouvernement était considérablement inférieure aux 65 % prélevés par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse voisine : avec la même entente, le Nouveau-Brunswick aurait récolté quelque 50 millions de dollars de plus de recettes entre 1990 et 1995.

L'attention du public était cependant concentrée sur les comptes rendus de la presse quotidienne, qui rapportait régulièrement la triste histoire des joueurs invétérés : foyers brisés, condamnations pour vol d'argent destiné au jeu, etc. Il s'agissait de cas isolés, mais ils se multipliaient avec le temps et attiraient l'attention du public sur la dépendance au jeu. Des députés provinciaux de l'opposition et des leaders communautaires exprimaient également leur préoccupation au sujet de la présence d'ALV dans les dépanneurs de quartier, qui permettait une utilisation beaucoup plus générale de ces appareils que s'ils avaient été limités aux bars et aux tavernes. De plus, certains s'inquiétaient du fait que l'utilisation des ALV pouvait être perçue par les enfants comme une activité normale d'adulte, à laquelle ils pouvaient aspirer. La politique existante est cependant restée essentiellement la même jusqu'à ce que le premier ministre intérimaire Ray Frenette renégocie, au début de 1998, le contrat de sept ans conclu avec la NBCMOA de façon à limiter à un seul le nombre d'ALV chez les dépanneurs à compter du 1er janvier 1999 et à les interdire complètement dans ces commerces à partir du 1er octobre 1999. Plus tard, le nouveau premier ministre libéral, Camille Thériault, nommé en mai 1998, a poursuivi le programme d'élimination progressive des ALV, de même que le premier ministre progressiste-conservateur Bernard Lord, élu aux élections générales de juin 1999. C'est ainsi que les ALV ont disparu des dépanneurs. Entre-temps, les conservateurs avaient également promis, au cours de la campagne électorale, de tenir un référendum pour décider du sort des ALV qui restaient encore dans la province. Que pouvons-nous conclure au sujet de la situation de la loterie vidéo au Nouveau-Brunswick à la veille du référendum du 14 mai 2001?

Le Nouveau-Brunswick est la province qui a connu le plus longtemps la loterie vidéo légale, mais la question n'a jamais figuré en tête des préoccupations des Néo-Brunswickois dans les sondages d'opinion. Pourtant, quand on leur demandait spécifiquement leur avis sur les ALV, les habitants de la province n'ont jamais hésité à donner une réponse négative très ferme. Est-ce un autre cas où la familiarité engendre le mépris? À part le fait que le Nouveau-Brunswick connaît la loterie vidéo depuis longtemps, la province est l'un des endroits qui en a relativement le plus : en 1999-2000, on y comptait un appareil pour 206 adultes, par rapport à une moyenne nationale d'un appareil pour 293 dans les autres provinces où des ALV sont installés⁸.

Les sentiments anti-loterie des Néo-Brunswickois ont cependant d'autres motifs. D'après les résultats d'un sondage national sur le jeu réalisé en juin 1999, les Canadiens de la région de l'Atlantique constituent de loin le groupe régional le

plus opposé au jeu en général. De plus, 62 % d'entre eux ont déclaré que les ALV devraient être interdits. Il serait sans doute hors de propos de poursuivre ici l'examen de ces conclusions et d'autres. Qu'il nous suffise de dire que la Canada West Foundation attribue cette attitude à l'importance que le problème des ALV a prise dans le Canada atlantique. Il faut néanmoins prendre ces opinions anti-loterie avec un grain de sel, parce qu'elles semblent être l'expression d'un point de vue concernant des pratiques passées. Après tout, au moment du sondage, les appareils étaient déjà en train d'être enlevés des dépanneurs. Quoi qu'il en soit, comme les autres politiques concernant la moralité, la loterie vidéo s'était révélée, à l'aube du XXI^e siècle, comme une question remarquablement complexe au Nouveau-Brunswick, assez complexe en fait pour qu'il n'y ait pas de solution évidente : c'était le bon moment pour penser à un référendum.

Ainsi, quand on examine la question de la validité du référendum sur la loterie vidéo, le tableau qui se dégage n'est pas très clair. Tout d'abord, en réponse à des questions précises, les membres du public étaient très divisés sur la dimension morale de l'affaire (question de choix individuel par opposition à la nécessité de protéger les normes de la collectivité), ce qui donne lieu à une situation dans laquelle le recours à un référendum est courant. La question de la loterie vidéo n'avait jamais été prioritaire et la plupart des problèmes reliés à la présence des appareils avaient déjà été réglés. Il semble que le Parti conservateur a proposé l'idée du référendum au cours de la campagne électorale plus pour obtenir l'appui des quelques électeurs pour qui la question de la loterie vidéo revêtait encore une certaine importance que par attachement au principe de la consultation populaire grâce à un recours accru aux référendums. On est donc fondé à avoir des doutes sur la nécessité du référendum dans ce cas. Toutefois, une fois que les rouages ont été mis en marche, le gouvernement Lord est resté neutre, permettant aux électeurs de prendre leur propre décision.

Libellé de la question

Dans une situation idéale, le libellé de la question du référendum doit être aussi simple et direct que possible et être exempt tant d'ambiguïtés que d'expressions tendancieuses, de façon à offrir aux électeurs un choix équitable leur permettant d'énoncer clairement leur position. Si le libellé cause des difficultés, il met en doute la légitimité du vote ainsi que tout le processus référendaire, soit parce que les citoyens ne savent pas vraiment sur quoi ils se prononcent, soit parce qu'ils ont l'impression qu'on cherche à les manipuler dans un certain sens. La clarté de la question permet en même temps aux responsables de décider facilement quand vient le temps d'interpréter et de mettre en œuvre les résultats du vote.

Le référendum sur la loterie vidéo a été autorisé en vertu de la *Loi relative au référendum sur les systèmes de loterie vidéo*,

qui avait reçu la sanction royale le 20 décembre 2000 et qui comportait, au paragraphe 13(1), une disposition d'extinction prévoyant l'expiration de la Loi le 14 mai 2002⁹. Le libellé de la question ne figurait pas dans la Loi elle-même et n'a pas fait l'objet d'un débat public, la rédaction du texte ayant été déléguée exclusivement à l'exécutif, qui a pris sa décision à huis clos le 3 avril 2001. De plus, le gouvernement était tenu de considérer le résultat du vote comme exécutoire et de prendre les mesures nécessaires pour appliquer ce résultat quel qu'il fût (articles 3 et 4). La Loi stipulait en outre qu'une majorité simple (c'est-à-dire 50 % plus une voix) était suffisante. Bien que cette forme de majorité ne soit pas inhabituelle au Canada, il vaut la peine de se demander si un pourcentage supérieur, comme les 60 % exigés dans le cas des plébiscites municipaux du Nouveau-Brunswick, ou un taux de participation minimal de 50 ou 60 % destiné à protéger les intérêts des minorités ne devrait pas être exigé pour que le résultat d'un référendum devienne exécutoire.

Comme on peut le voir au tableau 1, le libellé de la question n'était ni trop long ni trop complexe. Il était donc relativement facile pour les électeurs de comprendre le sujet et de donner une réponse par oui ou non. La députée provinciale néo-démocrate (Elizabeth Weir, chef du NPD), qui était opposée aux ALV, a soutenu qu'il aurait fallu poser la question inverse (« Les appareils de loterie vidéo devraient-ils être interdits? ») pour permettre aux opposants de la loterie vidéo de répondre par oui. La question choisie par le gouvernement, qui demandait s'il fallait maintenir le système existant de loterie vidéo réglementée, paraissait cependant plus logique, surtout parce qu'elle correspondait à la promesse faite au cours de la campagne électorale de 1999. Est-ce qu'un libellé différent associant une réponse positive à l'interdiction de la loterie vidéo plutôt qu'au maintien du statu quo aurait produit un résultat différent? Il est difficile de se prononcer, mais cela est peu probable parce que les électeurs étaient généralement au courant des principaux arguments des deux parties.

La question du libellé n'a donc pas suscité beaucoup de discussions au Nouveau-Brunswick. Tout bien considéré, la question avait un libellé succinct équitable, offrant aux électeurs un choix relativement clair. Il y a lieu d'examiner un autre point au sujet du libellé : c'est l'absence de participation du public à l'élaboration de la question. Après tout, un peu partout dans le monde, législateurs et citoyens sont directement associés à la rédaction de la question posée au cours d'un référendum. Encore une fois, cependant, le public ne s'est pas élevé contre la façon élitiste dont la question sur la loterie vidéo a été formulée au Nouveau-Brunswick. De plus, il n'y a aucun moyen de déterminer si la participation du public aurait produit un libellé différent. On peut dire néanmoins qu'une telle participation aurait été plus compatible avec l'esprit démocratique que reflète la notion même de référendum.

Moment choisi pour tenir le vote

Il n'est pas inhabituel de tenir un référendum en même temps que des élections, de façon à réaliser des économies et à maximiser le taux de participation des citoyens. Certains pensent cependant qu'un référendum est censé permettre aux électeurs de se concentrer entièrement sur une seule question plutôt que d'avoir à se préoccuper de dizaines de sujets différents ou d'être distrait par les tactiques partisanes qui se manifestent dans le cadre d'élections. Les tenants de ce point de vue estiment, par conséquent, que les référendums devraient être organisés séparément, surtout s'il faut se prononcer sur des questions d'une importance majeure, comme un projet de modification de la constitution. Par ailleurs, il peut être difficile de déterminer ce qui constitue une question d'une importance majeure. Quoi qu'il en soit, les deux façons de procéder sont courantes au Canada, comme en témoignent l'organisation conjointe de référendums et d'élections au niveau municipal et la tenue d'un référendum distinct en 1992 sur l'accord constitutionnel de Charlottetown.

Par conséquent, la décision prise par le gouvernement du Nouveau-Brunswick de tenir le référendum sur la loterie vidéo parallèlement aux élections triennales régulières des administrations locales et des conseils d'éducation de district, surtout pour des raisons de commodité, n'a suscité aucune objection. Comme le Bureau de la directrice générale des élections s'était déjà préparé pour ces élections, notamment en dressant les listes d'électeurs et en désignant les responsables du scrutin, le référendum n'a occasionné que peu de dépenses, à part les frais d'impression du bulletin référendaire distinct. De plus, il était peu vraisemblable que les électeurs ressentent une confusion quelconque par suite de la tenue simultanée du référendum provincial, des élections locales et des élections des conseils d'éducation de district, parce que les trois campagnes devaient être (et ont effectivement été) très distinctes. Il y a cependant lieu de mentionner un détail assez particulier au sujet du moment choisi pour le référendum : seulement 63 % des électeurs du Nouveau-Brunswick vivent dans des municipalités constituées en corporation, qui tiennent des élections locales, les 37 % restants vivant dans des collectivités non constituées, qui ne tiennent pas d'élections locales¹⁰.

Par conséquent, les électeurs des municipalités constituées en corporation ont eu l'occasion de voter aux élections locales et scolaires en même temps qu'au référendum provincial, tandis que ceux qui vivaient dans des collectivités non constituées n'ont pas eu à voter pour des candidats locaux. Cette distinction a-t-elle fait une différence? Le taux de participation a-t-il été supérieur dans les municipalités constituées parce que les électeurs devaient se prononcer sur un plus grand nombre de sujets? Est-il possible, par contre, que le taux de participation ait été supérieur dans les collectivités non constituées à cause de l'intérêt suscité par la possibilité de voter

sur une question unique? Ce sont là des questions fascinantes sur le comportement des électeurs lors d'un référendum, mais elles dépassent le cadre du présent article. Il y a cependant lieu de noter que le taux de participation provincial au référendum a atteint environ 44,5 %¹¹ et que, selon certains indices, il y a eu des écarts entre les différentes régions de la province. Il faudra néanmoins attendre la publication des résultats officiels avant de se prononcer à ce sujet. Il est quand même possible de dire que, si l'on veut qu'un référendum soit perçu comme étant équitable, il faudrait le tenir à un moment où les circonstances sont les mêmes pour tous les électeurs.

Information fournie aux électeurs

Si les quatre aspects précédents n'ont révélé aucun problème important, il est impossible d'en dire autant pour les deux suivants, qui portent sur l'information fournie aux électeurs et la réglementation du financement des campagnes. Une grande partie des arguments invoqués en faveur des référendums se fonde sur l'idée qu'on a affaire à des électeurs éclairés : en ayant la possibilité de se concentrer sur un sujet unique, les électeurs sont censés être mieux en mesure de peser le pour et le contre, de considérer les arguments et de prendre une décision. Mais comment les électeurs peuvent-ils s'informer? Où peuvent-ils puiser les renseignements nécessaires pour se prononcer? Dans un référendum, on peut s'attendre à ce que chacun des deux cotés présente une information sélective ayant pour but de persuader les électeurs. Est-ce que cela suffit pour que ceux-ci soient pleinement informés? Le gouvernement a-t-il un rôle de réglementation à jouer pour faciliter le débat public sur la question référendaire? Ou bien devrait-il se limiter à présenter une information objective et équilibrée? Faudrait-il plutôt, comme cela a été le cas au Nouveau-Brunswick, que le gouvernement reste complètement à l'écart?

Les usages canadiens à cet égard ont varié au fil des ans. D'une part, on a toujours estimé que le gouvernement doit établir une brochure d'information ou un document publicitaire exposant en termes neutres le libellé de la question, le contexte de l'objet du référendum et l'essentiel des arguments pour et contre la proposition, et le distribuer assez longtemps avant le jour du vote. Le document d'information doit s'ajouter aux avis officiels concernant la tenue du référendum que le directeur général des élections fait paraître dans les journaux, ainsi qu'aux avis envoyés par la poste à chaque lecteur pour lui indiquer où voter. En fait, il n'est pas inhabituel que les gouvernements aient officiellement la responsabilité de diffuser ainsi des renseignements de base, comme c'est le cas des administrations locales du Nouveau-Brunswick lorsqu'elles organisent des plébiscites (aux termes de l'article 46 de la *Loi sur les élections municipales*). Maintenant qu'on dispose de moyens de communication modernes, le principe de la préparation, par le gouvernement, d'une brochure d'information pourrait

s'étendre à la production d'enregistrements audio et vidéo pour la radiodiffusion et à l'établissement d'un site Web accessible par ordinateur. En l'absence d'une brochure d'information officielle, le débat référendaire serait dominé par les points de vue étroits et partisans présentés par les parties en lice, ce qui risque d'avantager injustement la partie qui dispose du financement le plus important.

On entend également l'argument contraire, selon lequel le gouvernement devrait s'abstenir de diffuser de l'information, parce qu'on craint que les communications gouvernementales ne peuvent pas être invariablement neutres et équilibrées, surtout si des membres de l'exécutif appuient ou sont soupçonnés d'appuyer l'une des parties dans le débat référendaire. Selon les tenants de ce point de vue, indépendamment des intentions, une brochure d'information gouvernementale avantagerait le plus souvent une des parties. Par conséquent, dans une démocratie libérale, il est préférable, pour permettre aux citoyens de se prononcer vraiment sur la question faisant l'objet du référendum, que le gouvernement s'abstienne de diffuser toute information. Cette inquiétude au sujet d'un parti pris possible serait beaucoup moindre si le directeur général des élections, plutôt que le premier ministre, le Cabinet et leurs conseillers, avait la charge d'établir la brochure d'information et d'autres moyens connexes de communication, et s'il le faisait en procédant à des consultations ouvertes avec les deux parties ainsi qu'avec les autres intéressés.

Si l'on considère le cas précis du référendum du Nouveau-Brunswick, il faut noter que la *Loi relative au référendum sur les systèmes de loterie vidéo* ne comporte aucune disposition relative à une brochure d'information gouvernementale ou à des communications électroniques équivalentes. La directrice générale des élections a produit les avis officiels d'usage, qui ont été publiés dans les journaux et postés aux électeurs et qui présentaient des renseignements sur le libellé de la question référendaire, donnaient les numéros de téléphone des directeurs de scrutin municipaux et indiquaient où et quand voter. C'est là toute l'information officielle produite à l'occasion du référendum. En effet, l'exécutif politique n'a ni diffusé des renseignements de base ni défendu un côté ou l'autre durant la campagne référendaire. Cette absence d'information gouvernementale objective et équilibrée a été malheureuse, car, comme en témoignent les lettres adressées à la rédaction des journaux, les tribunes radio et d'autres commentaires publics, beaucoup de Néo-Brunswickois, sinon la plupart, étaient mal renseignés sur les détails de la politique provinciale en matière de loterie vidéo.

Dans ces conditions, ce sont les médias et les parties en présence qui ont fourni la plupart des renseignements ayant marqué le débat sur la loterie vidéo. Les médias ont joué leur rôle habituel en couvrant la campagne référendaire et en diffusant des éditoriaux et des commentaires. De plus,

quelques quotidiens ainsi que Radio-Canada ont assumé un rôle plus actif en organisant des tribunes publiques, mais, comme ces rencontres se sont limitées à quelques grands centres, elles n'ont pas vraiment favorisé un débat à l'échelle de la province. Les partisans de la loterie ont fait passer des annonces quotidiennes dans la presse écrite et parlée, ont établi leur propre site Web et ont retenu les services d'une entreprise de relations publiques, tandis que les opposants étaient beaucoup moins bien organisés et dépendaient dans une grande mesure d'une campagne de bouche à oreille à laquelle ont participé un certain nombre d'ecclésiastiques, qui ont profité des offices religieux pour parler contre la loterie vidéo.

Le cas du Nouveau-Brunswick a sûrement montré ce qui se produit quand le gouvernement s'abstient de diffuser une information équilibrée et objective, ce qui semble être une obligation minimale pour tenir un référendum équitable. Le gouvernement a-t-il, par ailleurs, un rôle réglementaire à jouer pour faciliter le débat public sur la question référendaire? Par exemple, conviendrait-il de charger le Bureau du directeur général des élections de la responsabilité supplémentaire d'organiser un débat public télévisé et de coordonner l'organisation de forums publics dans différentes localités de la province? Faudrait-il plutôt adopter la formule québécoise, qui consiste à établir deux comités chargés de coordonner la campagne référendaire¹²? Dans les deux cas, tout effort déployé pour réglementer le débat public doit être compatible avec la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et les libertés connexes garanties par la Charte canadienne des droits et libertés. Cela paraît possible tant que la réglementation sert à faciliter plutôt qu'à limiter la participation et le débat public. En fait, cette réglementation est peut-être nécessaire pour assurer une plus grande équité du processus référendaire.

Financement des campagnes

C'est l'absence d'une réglementation du financement qui a engendré le plus de critiques dans le cas du référendum sur la loterie vidéo. Après tout, comme les autres provinces et le gouvernement fédéral, le Nouveau-Brunswick dispose depuis 1978 de toute une panoplie de règlements régissant le financement des élections et des partis ainsi que les subventions publiques, qui sont administrés par l'intermédiaire du Bureau du contrôleur du financement politique. Partout au Canada, ces règlements sont justifiés par la nécessité d'éliminer les effets indus de l'argent dans les campagnes électorales, de permettre aux électeurs de décider en fonction des points de vue défendus par les partis en présence et leurs candidats et d'assurer une plus grande transparence dans l'utilisation de l'argent en politique. Mêmes si certaines règles de financement se sont révélées difficiles à appliquer ou ont été contestées avec succès devant les tribunaux pour des motifs constitutionnels, la pratique de la

réglementation du financement des campagnes électorales (contributions et dépenses) est devenue une caractéristique du processus électoral, tant au Nouveau-Brunswick que dans le reste du Canada. Il était donc très surprenant de constater que la Loi relative au référendum sur les systèmes de loterie vidéo était muette à ce sujet, puisqu'elle n'étendait pas les règles de financement des campagnes électorales au financement de la campagne référendaire.

En l'absence de toute réglementation, les parties en présence s'en sont donné à cœur joie : il n'y a pas de doute que la campagne a manqué d'équité à cet égard. Il n'y a eu ni plafond de dépenses, ni transparence, ni responsabilité envers le public. Combien les deux parties ont-elles dépensé? Quelles étaient leurs sources de financement? Comment l'argent a-t-il été dépensé? Les électeurs ont-ils été indûment influencés par les dépenses importantes? Voilà le genre de questions critiques soulevées dans les études d'aujourd'hui, mais nous sommes incapables d'y répondre à cause de l'absence des mécanismes de contrôle réglementaire nécessaires pour assurer la responsabilité envers le public.

Sans transparence dans le financement de la campagne référendaire, le public est resté avec ses soupçons, qui ont miné la légitimité de tout le processus référendaire. Il y a certes de bonnes raisons de penser que le côté favorable à la loterie vidéo, avec sa pléthore d'annonces quotidiennes dans la presse écrite et parlée, ses consultants en relations publiques et son site Web, a recueilli et a dépensé considérablement plus d'argent que ses opposants. La campagne des partisans de la loterie a été principalement orchestrée par le Comité pour un jeu responsable et réglementé qui, selon son site Web¹³, était un groupe représentant le secteur parrainé par la New Brunswick Licensees Association, regroupement de nombreux propriétaires des établissements licenciés qui ont des ALV sur place, la Spielo Manufacturing Incorporated, qui construit les appareils au Nouveau-Brunswick et les vend partout dans le monde, et Hi-Tech Gaming.com, autre entreprise du Nouveau-Brunswick qui assure du soutien technique au jeu légal partout dans la province.

Par ailleurs, il est difficile de dire que les opposants formaient, à proprement parler, un « côté » ou une « partie » parce qu'il n'y avait pas vraiment d'opposition organisée comme dans le cas des partisans, même si ces opposants étaient omniprésents dans les pages de lettres à la rédaction des journaux, aux tribunes radiophoniques et dans les rencontres publiques. Pour la plus grande part, l'opposition était dispersée et sa force variait d'une localité à l'autre. Les arguments anti-loterie venaient surtout des victimes de la dépendance au jeu et des membres de leur famille, ainsi que de quelques conseillers en matière de dépendance, ecclésiastiques et professeurs d'université. Ces opposants à la loterie ne disposaient, en apparence, d'aucun financement autre que les montants extrêmement minimes qu'ils déboursaient eux-mêmes pour payer le papier, les enveloppes et les timbres

dont ils avaient besoin pour écrire aux journaux ainsi que le carburant nécessaire pour aller assister aux forums publics.

Compte tenu du puissant sentiment anti-loterie qui régnait dans la province la veille du référendum et du vote final en faveur de la loterie, il est facile de comprendre pourquoi de nombreux Néo-Brunswickois ont eu l'impression que les partisans des ALV avaient « acheté » le résultat durant la campagne référendaire. Même s'il est vrai, comme l'ont démontré des élections et des référendums organisés ailleurs, que ceux qui possèdent le plus gros budget ne gagnent pas toujours, ce n'est pas vraiment là l'objet de notre propos. Nous avons affaire ici à une situation dans laquelle les attentes démocratiques exigeaient que le processus référendaire soit équitable et soit perçu comme tel. Dans le domaine du financement des campagnes, l'équité électorale est assurée au Nouveau-Brunswick, comme dans le reste du Canada, grâce à la réglementation et aux subventions publiques. Il n'y a pas de raison de croire que cela ne s'applique pas aussi aux référendums. Bien sûr, comme les partis politiques ne sont ordinairement pas les principaux participants aux référendums, les règles de financement et les subventions devraient être adaptées dans le contexte de la Charte et peut-être appliquées aux comités de coordination mentionnés dans la section précédente. Cette option devra pour le moins être envisagée s'il y a un recours plus fréquent aux référendums, surtout si l'on tient compte de l'importance des sommes qui y sont consacrées aujourd'hui et des effets de distorsion que l'argent peut avoir sur les électeurs au cours des campagnes.

Conclusion

De quoi avons-nous besoin pour tenir un référendum équitable? C'est la question très simple mais très importante sur laquelle se fondait la discussion qui a précédé. Après tout, puisque le recours aux référendums est de plus en plus fréquent au Canada et qu'il est probable qu'il augmentera dans un proche avenir, il est nécessaire d'examiner de près le mécanisme destiné à répondre aux attentes démocratiques. En même temps, comme le Canada a de longs antécédents démocratiques, il n'est que naturel que les structures et les pratiques établies aux fins des élections nous servent également de base pour évaluer la tenue des référendums. C'est dans ce contexte que nous avons examiné l'équité de la structure et des procédures du référendum sur la loterie vidéo organisé au Nouveau-Brunswick.

Le cas a démontré qu'il est nécessaire que l'administration chargée d'organiser un référendum soit impartiale; que la question soit perçue comme un problème réel pouvant être réglé par voie de référendum; que la question référendaire soit clairement formulée, de préférence grâce à des consultations publiques; que le moment soit choisi de façon à permettre aux électeurs de se concentrer sur la question référendaire sans être distraits par d'autres variables du vote. De plus, même si des

points de vue divergents ont été exprimés à ce sujet au Nouveau-Brunswick, il y avait des écarts considérables entre les deux côtés en présence sur le plan de la capacité de se faire entendre. L'expérience du Nouveau-Brunswick donne à penser qu'en cas de nouveaux référendums dans la province ou ailleurs au Canada, il faudrait songer à des moyens de renforcer la participation du public aux activités et aux décisions. Les mesures de réforme possibles, qui sont déjà appliquées dans certaines provinces, comprennent la production par le gouvernement d'une brochure d'information, la formation de deux comités de coordination de la campagne et la réglementation du financement. Ces mesures contribueraient à un vote plus éclairé, favoriseraient la participation et le débat, assureraient une plus grande transparence et, d'une façon générale, fourniraient les ingrédients essentiels à un référendum bon et équitable.

Notes

1. Le Nouveau-Brunswick a déjà organisé en 1967 un plébiscite provincial sans caractère obligatoire sur l'opportunité de ramener l'âge électoral à 18 ans. Les deux tiers des électeurs ont voté contre la proposition, mais le gouvernement a quand même décidé par la suite de baisser l'âge de voter.
2. Pour une revue à jour des lois applicables du Canada, voir Alain Pelletier, dir., *Compendium de l'administration électorale au Canada*, Ottawa, Élections Canada, 2000. Consulté en ligne le 1^{er} août 2001, <http://www.elections.ca/loi/com2000/Election/index_f.html>
3. Voir, par exemple, David Butler et Austin Ranney, dir., *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.
4. Matthew Mendelsohn et Andrew Parkin, "Introducing Direct Democracy in Canada", *Choices*, vol. 7, no 5 (juin 2001), p. 3-35.
5. Patrick J. Boyer, *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Toronto, Dundurn Press Limited, 1992, p. 57.
6. Pour un examen détaillé de la politique du Nouveau-Brunswick sur les appareils de loterie vidéo, voir Stewart Hyson, "Governments

on a Gamble in the Canadian Federation: The Case of New Brunswick's Video Gambling Policy", communication présentée à la réunion annuelle de l'Atlantic Provinces Political Studies Association, qui s'est tenue à l'Université Dalhousie, à Halifax (N.-É.), du 20 au 22 octobre 2000.

7. Maite Ormaechea, "Losers Pay", *NB Now*, nouvelles télévisées de la CBC pour le Nouveau-Brunswick, 1^{er} juin 1995; et "Gentlemen's Agreement", *NB Now*, nouvelles télévisées de la CBC pour le Nouveau-Brunswick, 28 juillet 1995.
8. Source des données statistiques présentées dans cette section : Canada West Foundation, *Gambling in Canada Special Report: Video Lottery Terminals in New Brunswick*, avril 2001. Consulté en ligne le 13 mai 2001. <http://www.cwf.ca/pubs/200103.cfm?pub_id=200103>
9. Nouveau-Brunswick, ministère de la Justice, Lois et règlements refondus au 31 mars 2001. Consulté en ligne le 11 mai 2001. <<http://www.gov.nb.ca/acts/lois/v-02-2.htm>>
10. D'après les renseignements obtenus par l'auteur le 24 avril 2001 du Bureau de la directrice générale des élections, 500 231 Néo-Brunswickois étaient inscrits sur la liste préliminaire des électeurs admissibles et 317 881 (ou 63,5 %) vivaient dans des municipalités dirigées par des conseils et des maires élus. De plus, comme certaines de ces collectivités n'avaient qu'un nombre minimal de candidats, qui ont donc été élus par acclamation sans élections municipales, le nombre d'électeurs qui ont réellement eu l'occasion de voter lors d'élections locales était inférieur à ce qui figurait sur les listes électorales officielles.
11. Calcul effectué par l'auteur en fonction des votes positifs et négatifs combinés de 222 765 des 500 231 électeurs admissibles figurant sur les listes électorales préliminaires.
12. Pour une description des pratiques du Québec et d'autres provinces, voir Tim Mowrey et Alain Pelletier, "Referendums in Canada: A Comparative Overview", *Electoral Insight*, 3, 1 (janvier 2001), p. 18-22. Voir également, Alain Pelletier, *Compendium de l'administration électorale au Canada*; et J. Patrick Boyer, *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, Toronto, Dundurn Press Limited, 1992, surtout p. 190-222.
13. Ce site Web n'existe plus, mais il pouvait être consulté au cours de la campagne référendaire à l'adresse <http://www.votemay14.com>.