

Propositions de réforme législative au Nouveau-Brunswick

*Don Desserud
et
Cody Waite*

Université du Nouveau-Brunswick



2011

Propositions de réforme législative au Nouveau- Brunswick

Don Desserud
et
Cody Waite

Université du Nouveau-Brunswick

2011

On ne peut pas choisir entre un gouvernement de partis et un gouvernement parlementaire. Il est impossible d'avoir un gouvernement parlementaire sans avoir un gouvernement de partis; par conséquent, lorsque Messieurs les Députés dénoncent le gouvernement de partis, ils s'attaquent au système qui, à mon avis, a fait la grandeur de notre pays, et qui, je l'espère, en maintiendra la grandeur [traduction].

– Benjamin Disraeli (1848)

Table des matières

Le problème	1
Le mandat	5
Tracer la voie	8
Les propositions de réforme démocratique au Nouveau-Brunswick	13
Sommaire des recommandations de la Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick pour renforcer le rôle de l'Assemblée législative	17
La constitutionnalité de la participation des « personnes étrangères » à l'Assemblée législative	19
Pétitions	20
Référendums	23
Comités législatifs	26
Chambre homogène : 1987-1991	28
Participation des tiers partis.....	30
Votes libres, gouvernement responsable et culture partisane	31
Éducation et recherche	42
Utilisation des « nouveaux » médias	46
Réforme électorale	47
La voie à suivre	53
Apostille	54
Sommaire des recommandations	55
Annexe A - Expériences de réforme électorale d'autres provinces	61
Annexe B - Glossaire	65
Annexe C - Bibliographie	69

Le problème

La participation aux élections est en déclin au Nouveau-Brunswick. On attribue le plus souvent le déclin au rapport inéquitable qui existe entre les suffrages exprimés et les sièges attribués, comme on a pu le voir facilement lors de la dernière élection provinciale. Par suite des victoires écrasantes remportées par le Parti progressiste-conservateur en 1999 et 2010, le parti a obtenu 80 % et 76 % des sièges respectivement avec seulement 52 % et 48 % des suffrages. En 1987, le Parti libéral a obtenu seulement 60 % des suffrages exprimés, mais il a décroché 100 % des sièges.

Aussi déchirants que soient ces exemples, la frustration des citoyens à l'égard du système électoral en vigueur n'est cependant pas le seul facteur qui pousse les gens à arrêter de voter. Une bonne partie de la population est convaincue qu'une fois que les députés provinciaux sont élus, ils sont absorbés par une machine mystérieuse et complexe de politique partisane et de procédure législative qui lui fait perdre sa voix. Cette perte de sa voix signifie que la capacité des représentants élus à représenter leurs électeurs est compromise. Comme le révèle la controverse récente au sujet du régime de pension des députés provinciaux, la population ressent de plus en plus de frustrations à l'égard de ce qu'elle perçoit comme une législature coupée des préoccupations de son public. Les problèmes qui ont accablé le mandat du gouvernement antérieur de Shawn Graham, par exemple le projet de vente d'Énergie NB ou la réforme du système d'éducation postsecondaire de la province, ont suscité une contestation publique sans précédent. Il est clair que la population n'est pas du tout apathique. Il y a cependant lieu de s'inquiéter du fait qu'elle croit que de telles mesures sont son seul moyen de communiquer avec son gouvernement.

Ces sentiments de frustration ne sont pas nouveaux ni uniques au Nouveau-Brunswick. Au cours des quelques dernières années, les commissions provinciales et les comités parlementaires partout au Canada ont recommandé différentes réformes pour venir à bout de ce qu'on a appelé le « déficit démocratique ». À l'échelle provinciale, la plupart des propositions étaient axées sur le système électoral national, c'est-à-dire le système uninominal majoritaire à un tour, plus couramment appelé le « système majoritaire »¹. À l'échelle fédérale, on a porté plus d'attention à la procédure et aux pratiques parlementaires. Au cours des trois dernières décennies, le Parlement du Canada a envisagé des réformes à la structure et aux mandats de ses comités, aux votes « de parti » et au point auquel un projet de loi est renvoyé à un comité. Des éclaircissements ont été demandés concernant le moment précis auquel le gouvernement perd la « confiance » de la Chambre. Des préoccupations ont été soulevées également par rapport au droit apparemment unilatéral du premier ministre de demander (et d'obtenir) la prorogation du Parlement.

Par ailleurs, le comportement des députés provinciaux et fédéraux pendant les séances législatives a fait l'objet de critiques. Le fait que les délibérations sont maintenant télévisées et que les comportements les plus ostentatoires sont ceux qui sont rapportés aux nouvelles le soir a probablement contribué à la perception quelque peu déformée du fonctionnement de nos assemblées législatives. Il n'en reste pas moins que ce que les gens voient ne fait rien pour améliorer leur confiance à l'égard de leurs institutions démocratiques.

¹ Un glossaire annexé au présent rapport (annexe B) fournit la définition de bon nombre des termes et acronymes utilisés dans le présent document.

L'examen le plus complet peut-être du système législatif au Canada a été effectué ici, au Nouveau-Brunswick, sous les auspices de la Commission sur la démocratie législative. Cette commission, dont le mandat et les recommandations sont traités de façon plus détaillée plus bas, a proposé une vaste gamme de réformes, y compris la réforme du système électoral du Nouveau-Brunswick, du financement des partis politiques, de la délimitation des circonscriptions électorales et de la structure des comités législatifs de la province.

Toutefois, très peu des recommandations formulées par ces commissions et comités ont été adoptées au Nouveau-Brunswick ou ailleurs au Canada. Les propositions de réforme électorale ayant fait l'objet d'un référendum à l'Île-du-Prince-Édouard, en Colombie-Britannique et en Ontario ont toutes été rejetées. Le Parlement du Canada a effectivement apporté certains changements à ses comités, mais le « système de vote de trois catégories » proposé par le premier ministre d'alors, Paul Martin, n'a pas été adopté. Plus près de chez nous, quelques-unes seulement des recommandations exhaustives de la commission du Nouveau-Brunswick ont été acceptées, notamment les changements aux modalités de délimitation des circonscriptions électorales, les élections provinciales à date « fixe » et la publication d'un hansard plus accessible.

Même si ces commissions n'ont pas réussi à motiver les législatures canadiennes à adopter des changements, l'intérêt à l'égard de la réforme démocratique demeure très important. Outre les demandes de réforme du système électoral, nous constatons un besoin perçu de soumettre le fonctionnement interne du système législatif à un examen. Le présent rapport a pour but de faire

avancer ce projet politique. Il est d'ordre préliminaire et bien qu'il fournisse des recommandations précises, il vise principalement à tracer la voie que l'Assemblée législative et le gouvernement du Nouveau-Brunswick devraient explorer, à notre avis, pour améliorer l'efficacité du processus législatif et sa capacité à accroître la participation des citoyens de la province. Nous estimons néanmoins que le modèle du parlement de Westminster en place, qui repose sur le principe constitutionnel fondamental du gouvernement responsable, demeure le système de gouvernement le meilleur et le plus approprié au Nouveau-Brunswick. Il faut de plus se rappeler que de telles réformes, qu'elles soient nécessaires ou non ou utiles ou non, changeraient de façon radicale notre système législatif et nécessiteraient des modifications constitutionnelles complexes qui mettraient à l'épreuve les ressources de n'importe quelle province, surtout une province qui doit composer avec d'autres préoccupations peut-être plus urgentes. Nous avons donc concentré notre attention sur des réformes qui, à notre avis, peuvent être effectuées de façon simple et efficace, tout en restant dans les limites de la structure constitutionnelle de la province. Le modèle actuel fonctionne bien, mais il y a lieu de l'améliorer.

Une série de courts exposés suit ci-après, chacun ayant un lien avec les autres, mais axé sur des aspects distincts des réformes démocratiques possibles, par exemple la participation accrue des tiers partis et des citoyens au processus législatif. Nous commençons par un examen des différentes propositions présentées au Nouveau-Brunswick par divers partis dans le but d'améliorer la responsabilité législative, la transparence et l'engagement. Nous considérons ces propositions comme étant des réformes « déposées », en ce sens qu'il s'agit de domaines qui nécessitent une attention selon les Néo-Brunswickois. Nous nous penchons ensuite sur la

constitutionnalité des « personnes étrangères » à l'Assemblée législative et sur les divers moyens que les simples citoyens (et par extension les tiers partis) peuvent utiliser déjà pour participer au processus législatif. Comme le découvrira le lecteur, ces moyens sont nombreux, allant des pétitions aux référendums, et incluent la possibilité de nommer de simples citoyens aux comités législatifs. Nous jetons ensuite un regard sur le lien qui existe entre la discipline de parti et un gouvernement responsable. Il est important de comprendre ce lien, car s'il y avait une augmentation des « votes libres », ou si le Nouveau-Brunswick adoptait une forme quelconque de représentation proportionnelle, il pourrait devenir difficile de décider quel parti détient la majorité à l'Assemblée législative. Nous ajoutons également un bref exposé sur la réforme électorale, quoique nous reconnaissons que ce sujet ne relève pas de notre mandat et mérite une analyse plus approfondie. Nous espérons toutefois que notre contribution, aussi limitée qu'elle soit, aidera à alimenter la conversation sur le sujet, mais nous faisons d'abord le point sur notre mandat.

Le mandat

Le présent rapport s'inscrit dans un mandat précis. Nous avons reçu la tâche d'examiner la possibilité d'instaurer des méthodes nouvelles ou améliorées pour faire participer la population au processus législatif. En particulier (mais non exclusivement), l'examen devait porter sur la participation au processus législatif des « tiers partis » – les partis politiques enregistrés qui ne disposent d'aucun siège à l'Assemblée législative – dans le but de rendre « l'Assemblée législative plus ouverte et plus collaborative ». Le mandat a été conçu pour remplir une promesse faite par le Parti progressiste-conservateur (PPC) du Nouveau-Brunswick dans sa plateforme électorale

de 2010, *Le Nouveau-Brunswick d'abord*. Dans cette plateforme, le PPC a promis de créer un mécanisme qui permettrait de faire entendre la voix de tiers partis à l'Assemblée législative.

Nous avons pris notre mandat au sérieux, nous efforçant de concentrer notre attention sur les points précis du mandat : recommander des moyens par lesquels les tiers partis du Nouveau-Brunswick, à savoir le Nouveau Parti démocratique (NPD), le Parti vert et l'Alliance des gens du Nouveau-Brunswick (AGNB), pourraient participer au processus législatif. Nous examinons également des façons de rendre l'Assemblée législative plus « ouverte et collaborative ». Nous signalons cependant que ces deux objectifs – faire participer les tiers partis et prendre des mesures pour rendre l'Assemblée législative plus ouverte et collaborative – sont compatibles, mais non pas identiques. Autrement dit, la participation des tiers partis au processus législatif pourrait bien contribuer à rendre l'Assemblée législative plus ouverte et collaborative, mais elle ne garantira pas en soi l'ouverture ni la collaboration. Par ailleurs, l'Assemblée législative pourrait devenir plus ouverte et collaborative sans nécessairement faire participer les tiers partis. Au bout du compte, l'objectif de toute réforme d'une institution politique doit être d'améliorer son caractère démocratique, et nous estimons que notre rapport est un pas dans cette direction.

Nos consultations ont été limitées et nous n'avons fait aucun effort pour les rendre exhaustives ou inclusives. Nous avons toutefois rencontré les personnes suivantes :

Loredana Catali Sonier	Greffière de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
Dominic Cardy	Candidat d'alors à la direction du NPD du Nouveau-Brunswick
Pierre Cyr	Candidat d'alors à la direction du NPD du Nouveau-Brunswick
Kris Austin	Chef de l'Alliance des gens du Nouveau-Brunswick

Jack McDougall	Chef du Parti vert du Nouveau-Brunswick
Janice Harvey	Présidente du Parti vert du Nouveau-Brunswick
Victor Boudreau	Chef intérimaire du Parti libéral du Nouveau-Brunswick
Donald Arseneault	Député libéral de Dalhousie-Restigouche Est
Mike Murphy	Ancien député de Moncton et membre du cabinet libéral
Tom Mann	Directeur exécutif du Syndicat des employé(e)s des secteurs public et privé du Nouveau-Brunswick et directeur de la coalition Démocratie pour le Nouveau-Brunswick

Nous remercions toutes ces personnes de leur temps, de leur générosité et des renseignements intéressants qu'elles ont fournis. Nous avons reçu également les mémoires non sollicités (mais accueillis favorablement) de plusieurs Néo-Brunswickois intéressés. Il importe cependant de signaler que la plupart de ces mémoires avaient trait à la réforme électorale, non pas à la réforme législative. Il n'en reste pas moins qu'une consultation publique plus vaste sur la question de la réforme législative serait souhaitable.

Nous avons l'intention de consulter les députés en place, mais nous avons été incapables de le faire. Nous abordons la situation plus bas, dans les recommandations.

Tracer la voie

« Quel est le problème réglé par la solution? »

Les choses seraient-elles différentes si des partis politiques autres que le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur avaient remporté des sièges à la dernière élection provinciale? Si oui, en quoi seraient-elles différentes? Le fait d'ouvrir les comités à une plus grande participation du public ou de permettre aux chefs des tiers partis enregistrés de participer aux délibérations des comités aurait-il une incidence sur l'orientation de la politique du gouvernement? Après tout, le modèle parlementaire de Westminster est fondé sur le principe de la majorité, et un parti qui obtient une majorité est en mesure d'adopter les lois qu'il veut, sans avoir à consulter les autres partis et les groupes d'intérêt. Étant donné que le Nouveau-Brunswick a toujours élu des gouvernements majoritaires, quel intérêt y a-t-il à essayer de réformer le processus législatif? Ce sont là certaines des questions que nous examinons dans le présent rapport.

Exposé

Même s'ils étaient cinq partis politiques à se disputer les sièges à l'élection provinciale de 2010, seuls les libéraux et les progressistes-conservateurs ont réussi à en décrocher. Pour une deuxième élection de suite, seuls les libéraux et les progressistes-conservateurs remportaient des sièges. Ce résultat n'a probablement étonné personne. Sur les 24 élections tenues au Nouveau-Brunswick depuis 1920 (date à laquelle les partis politiques que nous connaissons ont vu le jour dans la province), il y en a seulement six qui ont vu les tiers partis obtenir des sièges. La première était en 1920, lorsque les United Farmers ont remporté 11 sièges. Il a ensuite fallu attendre jusqu'en 1982 pour que le NPD décroche un seul siège. Un troisième cas est survenu en 1991, lorsque le NPD a obtenu un siège et que le parti Confederation of Regions (CoR) en a conquis huit pour former l'opposition officielle. Le NPD a remporté un siège aux élections de 1995, de 1999 et de 2003, mais c'était le seul tiers parti à le faire. Depuis, la tendance électorale est redevenue « normale », c'est-à-dire que seuls les libéraux et les progressistes-conservateurs obtiennent des sièges.

L'insuccès des tiers partis est surtout attribuable au système uninominal majoritaire à un tour, une situation que nous abordons plus loin. Il est toutefois utile de souligner qu'en attendant que la province adopte une forme quelconque de réforme électorale – pour opter pour un système de représentation proportionnelle (RP), un système du vote unique transférable (VUT) ou un système hybride quelconque – les Néo-Brunswickois peuvent s'attendre à ce que les futures élections produisent des résultats semblables. C'est en effet le sentiment qu'ont exprimé les chefs et les candidats des tiers partis du Nouveau-Brunswick que nous avons interrogés.

Plusieurs thèmes sont ressortis de nos conversations avec les représentants du NPD, du Parti vert

et de l'AGNB. Premièrement, ils étaient d'accord sur le besoin d'une réforme du système électoral et sur le fait que la réforme que l'on recommande invariablement est une variante du système de représentation proportionnelle. Deuxièmement, ils ont manifesté très peu d'intérêt à l'égard des nominations pour la forme ou pour la représentation symbolique. Troisièmement, ils ont convenu en principe des préoccupations exprimées par le directeur intérimaire du Parti libéral, Victor Boudreau, sur la question de la participation des tiers partis. Comme M. Boudreau nous l'a expliqué, la position du Parti libéral quant à la réforme législative est la suivante : seul le Parti libéral forme l'opposition officielle; il a obtenu ce droit et les sièges qu'il détient, et tout ce qui aurait pour effet de nier, de restreindre ou d'affaiblir ce droit (incluant la restriction du temps et des ressources disponibles) sera refusé par ce parti et pourrait même être inconstitutionnel².

Les auteurs ne sauraient trop insister sur le point suivant : aucun des chefs et candidats des tiers partis auxquels nous avons parlé n'a déclaré ni présumé avoir le droit de participer au processus législatif au même titre que les partis ayant remporté des sièges. Toutes les personnes interviewées ont plutôt maintenu que leur seul et unique objectif est de remporter leur propre siège et qu'elles s'intéressent uniquement à poursuivre toute réforme nécessaire qui fera en sorte que le système électoral leur donne une chance équitable de le faire.

² Dans sa réponse au discours du trône (2010), M. Boudreau a maintenu ce qui suit : « Les élections au Nouveau-Brunswick doivent cependant compter. Nous sommes dotés d'un système électoral majoritaire uninominal. Ce système — les règles auxquelles les gens du Nouveau-Brunswick croyaient être soumis — nous a donné une majorité conservatrice et une opposition libérale. Il a été suggéré que nous devrions avoir un système différent, tel que la représentation proportionnelle. Voilà un débat qu'il vaut la peine de tenir — un débat franc et ouvert. Au bout du compte, ce sont les gens du Nouveau-Brunswick qui décideront de maintenir le système électoral actuel ou de le changer. Le système actuel a permis au nouveau gouvernement d'obtenir une majorité. Nous nous opposons fermement à tout effort de modifier l'Assemblée législative de manière à affaiblir ou à museler l'opposition officielle ici, à l'Assemblée législative. » [Sur Internet : www.gnb.ca/legis/business/currentsession/57/57-1/042010-11-25b-web.pdf](http://www.gnb.ca/legis/business/currentsession/57/57-1/042010-11-25b-web.pdf).

Nous avons néanmoins posé aux chefs et candidats la question suivante : quelle serait l'utilité d'un parti politique qui gagne un seul siège, ou même plusieurs? Après tout, le parti ne serait pas en mesure d'influencer le résultat des votes à l'Assemblée législative, à moins que le gouvernement ne se trouve en situation minoritaire (ce qui ne s'est jamais produit au Nouveau-Brunswick). Même dans une telle situation, son influence serait limitée, comme le révélerait tout examen du fonctionnement des récents gouvernements fédéraux minoritaires. Si un tiers parti au Nouveau-Brunswick remportait un siège ou deux, les députés de ce parti siègeraient à des comités législatifs, mais ils seraient toujours mis en minorité par le parti majoritaire. La conquête d'un siège est-elle donc surévaluée?

Nos interviewés ne le pensent pas. Même un seul siège donnerait à un parti une présence constante et soutenue pendant tout le cycle législatif. Même un seul siège permettrait à un parti de rappeler au public qu'il existe un autre point de vue. Même un seul siège permettrait à un parti de maintenir l'appui des électeurs pendant les quatre années qui séparent les élections, et ce parti n'aurait pas à partir de zéro chaque fois qu'une élection est déclenchée. Tous étaient cependant d'accord pour dire qu'une présence limitée à l'Assemblée législative pourrait facilement être rendue futile dans la culture politique actuelle. S'il n'y avait aucune possibilité pour les députés de collaborer avec les membres des autres partis, si chaque initiative législative était rangée sous l'étiquette d'un parti et, de ce fait, privée de l'appui des autres partis et si la hargne manifestée pendant la période des questions et au sein des comités législatifs se maintenait, la conquête d'un siège ou deux serait en effet une victoire vide de sens.

Notre réponse est donc la suivante : y a-t-il un moyen de rehausser le profil des tiers partis entre les élections, de manière à ce qu'ils puissent jouir de certains avantages qu'ils auraient reçus s'ils avaient remporté un siège? Aussi, y a-t-il des moyens d'atténuer au moins la hargne partisane qui est présente actuellement à l'Assemblée législative? Nous croyons qu'il est possible de le faire, et, même si nous reconnaissons le caractère modeste de nos propositions, nous estimons que de telles réformes auraient pour effet d'augmenter la valeur des sièges des tiers partis. Même si notre mandat n'englobait pas la réforme électorale, nous estimons qu'une telle réforme est nécessaire et que la bonne réforme contribuerait à rendre l'Assemblée législative plus dynamique, ouverte et collaborative.

Les propositions de réforme démocratique au Nouveau-Brunswick

Au cours des ans, plusieurs partis politiques dans la province ont présenté des propositions visant à réformer à la fois le système électoral et le système législatif. La présente section fournit un aperçu de ces propositions. Le fait que bon nombre de ces propositions, issues tant des partis situés à la gauche qu'à la droite du spectre politique, soient semblables, pour ne pas dire identiques, révèle que les changements à apporter recueillent un consensus. Nous considérons donc ces propositions comme étant « déposées ».

Exposé

Que les Néo-Brunswickois éprouvent des sentiments de frustration à l'égard de leur système politique n'a rien de nouveau. Au cours des ans, plusieurs partis politiques dans la province ont offert des suggestions pour stimuler la participation du public³. En 1991, le parti CoR a promis d'instaurer un mécanisme de révocation des députés, de tenir des « votes libres » à l'Assemblée législative et d'exiger que le gouvernement organise des référendums exécutoires sur les initiatives stratégiques importantes. Le chef des progressistes conservateurs, Bernard Lord, s'est engagé à prendre des mesures semblables en 1999, promettant, entre autres, une loi sur la responsabilité des députés qui établirait les fonctions et responsabilités des députés, un code de déontologie et la tenue d'au moins deux assemblées publiques par an par chaque député (plateforme électorale du PPC, 1999). Les progressistes-conservateurs ont remporté l'élection provinciale de 1999, et le premier ministre Lord a mis sur pied une commission sur la démocratie législative chargée d'étudier les façons de mettre en œuvre les réformes promises. Le rapport de la Commission sur la démocratie législative (CDL, 2004), déposé en 2004, recommandait des changements considérables au système électoral et aux activités internes de l'Assemblée législative⁴.

Plus récemment, en 2010, la plateforme électorale du Parti progressiste-conservateur préconisait également plusieurs mesures destinées à « augmenter la participation des électeurs », notamment les suivantes :

³ Même si les plus récentes plateformes libérales n'ont pas accordé beaucoup d'importance aux réformes électorale et législative, certaines des réformes les plus innovatrices du processus législatif ont été proposées sous le mandat de Frank McKenna à la suite de sa victoire de 1987. Nous les traitons plus bas.

⁴ L'élection de 2006 a écourté tout mouvement allant dans le sens des recommandations du rapport, malgré l'adoption d'une loi sur des élections à date fixe; les recommandations de la Commission sont reproduites plus bas.

créer une loi permanente sur le référendum au Nouveau-Brunswick afin de donner aux citoyens et aux gouvernements l'outil nécessaire pour traiter d'enjeux démocratiques fondamentaux;

présenter une loi exigeant que tout député voulant changer de parti devienne indépendant ou soit élu lors d'une élection partielle;

créer une nouvelle unité de l'engagement des citoyens au Bureau du conseil exécutif, directement responsable devant le premier ministre (plateforme du PPC, 2010, p. 34 et 35).

D'autres partis dans la province ont promis des réformes semblables. Les plateformes du NPD et du Parti vert en 2010 promettaient toutes deux des lois relatives aux députés qui désertent leur parti pour en rejoindre un autre. Le NPD a soutenu ce qui suit :

Les députés ont été élus comme membre d'une équipe. Si un député désire quitter son parti avant une élection, il devrait avoir deux choix : siéger en tant qu'indépendant jusqu'à la prochaine élection ou démissionner et se présenter sous la bannière de son nouveau parti lors d'une élection complémentaire (plateforme du NPD, 2010, p. 43).

En outre, le Parti vert a fait la promesse suivante :

Créer un *Bureau du renouveau démocratique* sous l'autorité de l'Assemblée législative avec le mandat d'encourager la participation civique et de s'assurer que l'administration soit imputable aux citoyens. Ce bureau a) émettrait les règlements que les députés devraient suivre en ce qui concerne les meilleures pratiques de communication avec le corps électoral, dont des assemblées publiques locales régulières dans chacune des circonscriptions; b) nommerait des assemblées de citoyens pour délibérer sur les principales initiatives politiques et pour fournir une rétroaction sur le processus de prise de décision; c) fournirait des règlements et surveillerait les référendums concernant les principales décisions politiques; d) ferait respecter le code de conduite légal des députés, ferait enquête sur les plaintes des citoyens et proposerait des solutions, dont la possibilité de rappel; e) produirait un rapport annuel à l'Assemblée législative sur la performance des députés et du parti au pouvoir concernant l'engagement de la population dans le processus de prise de décision (plateforme du Parti vert, 2010, p. 4).

En dernier lieu, l'Alliance des gens du Nouveau-Brunswick (AGNB) a promis en 2010 d'introduire les votes libres, signalant que l'« Assemblée législative du [Nouveau-Brunswick] est un [c]onseil représentatif. À ce titre, chaque membre doit [avoir] la possibilité de représenter les intérêts [de ses électeurs]. Cela ne peut pas être fait [selon] les conventions actuelles de la discipline de parti. » En outre :

Pour s'assurer que la population du Nouveau-Brunswick [est] correctement consulté[e] sur [les questions dont le gouvernement s'occupe], tou[s] les [députés] du [p]arti l'Alliance des gens tiendron[t] un minimum de deux [assemblées publiques locales] par an avec leurs [électeurs]. L'Alliance des gens [va] également utiliser la technologie [telle] que les sites Web interactifs pour maintenir une communication constante avec [ses] [électeurs] (plateforme de l'AGNB, 2010).

Commission sur la démocratie législative

La Commission sur la démocratie législative a été établie en 2003, quelques mois seulement après l'élection provinciale. Elle a été mandatée pour examiner et évaluer les institutions électorales et démocratiques du Nouveau-Brunswick et pour faire des recommandations subséquentes dans le but de créer un système équitable, ouvert, responsable et accessible. La Commission a tenu des consultations publiques et permis au public de présenter des mémoires en ligne. Dans son rapport final, déposé en décembre 2004, la Commission a recommandé, entre autres, des dates fixes d'élection pour le Nouveau-Brunswick et l'adoption d'un système plurinominal de représentation proportionnelle fondé sur la formule d'Hondt et semblable au système en place en Écosse et dans le pays de Galles. Reconnaissant que l'adoption d'un système mixte de représentation proportionnelle (SMRP) nécessiterait l'appui du public, la Commission a recommandé que le changement fasse l'objet d'un référendum.

La Commission sur la démocratie législative a également recommandé la réforme des processus régissant les limites des circonscriptions électorales et le financement des partis politiques. Les recommandations préconisaient également des moyens d'encourager les femmes à briguer les suffrages (Desserud et Hyson, 2010). À notre avis, cependant, les recommandations les plus notables de la Commission ont trait au fonctionnement de l'Assemblée législative, et celles qui ont trait au présent rapport sont importantes et méritent d'être répétées.

Sommaire des recommandations de la Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick pour renforcer le rôle de l'Assemblée législative

Recommandation 1

Que la discipline de parti et la partisanerie soient réduites en encourageant la tenue d'un plus grand nombre de votes libres, la réduction des mesures de confiance et l'instauration d'un système de vote de trois catégories à l'Assemblée législative.

Recommandation 2

Que le rôle des comités de l'Assemblée législative dans la prise des décisions soit renforcé en leur affectant le personnel et les ressources nécessaires pour qu'ils puissent mener des recherches indépendantes et entreprendre des consultations publiques, y compris des audiences publiques obligatoires sur des projets de loi importants.

Recommandation 3

Que les comités de l'Assemblée législative soient restructurés afin de créer des comités permanents de politiques pour faciliter l'examen de projets de loi et de favoriser le renforcement de l'expertise des députés et des députées. Les comités permanents suivants pourraient être créés :

1. Comité permanent des ressources naturelles;
2. Comité permanent de la politique sociale;
3. Comité permanent de la politique financière et économique;
4. Comité permanent de la sécurité publique;
5. Comité permanent des activités du gouvernement;
6. Comité permanent des comptes publics et des corporations de la Couronne;
7. Comité permanent de l'administration de l'Assemblée législative, de la procédure, des institutions relevant de l'Assemblée législative et des questions juridiques.

Recommandation 4

Qu'un bureau de recherche indépendant de la bibliothèque législative soit créé et financé afin de servir tous les députés et les députées et d'appuyer les comités parlementaires dans leur rôle renforcé, tout en assurant que les députés et les députées puissent faire des recherches sur des questions de politique particulières au nom de leurs électeurs et électrices et acquérir une plus grande expertise législative dans des secteurs de politiques particuliers.

Recommandation 5

Que les députés et les députées aient le temps d'examiner les projets de loi avant leur adoption finale en prévoyant plus de temps entre leur première et leur troisième lecture.

Recommandation 6

Qu'une nouvelle période d'une heure soit réservée toutes les deux semaines à des fins de dialogue et d'examen approfondi. Cette période, appelée « interpellation », servirait premièrement à débattre des rapports des comités de l'Assemblée législative et deuxièmement à questionner les ministres de façon plus détaillée sur des questions de politique spécifiques.

Recommandation 7

Que le hansard et les rapports de l'Assemblée législative soient accessibles en ligne, dans des délais plus courts et dans les deux langues officielles. Une transcription de la période de questions serait publiée dans les 24 heures et une transcription du hansard, dans les 48 heures.

Ces recommandations et les explications qui les accompagnent sont cohérentes et raisonnables, et méritent d'être réexaminées.

Nous recommandons, par conséquent, que le comité législatif compétent examine les recommandations de la Commission sur la démocratie législative en accordant une importance particulière à celles qui se rapportent au fonctionnement interne de l'Assemblée législative.

La constitutionnalité de la participation des
« personnes étrangères » à l'Assemblée législative

Est-il même possible, sur le plan constitutionnel, pour de simples citoyens, qu'ils soient chefs d'un parti enregistré ou non, de participer au processus législatif? Si oui, comment? Quelles seraient les incidences d'une telle participation sur le processus? Quelles seraient les répercussions de cette participation sur le rôle constitutionnel de l'opposition officielle? Dans la présente section, nous donnons un aperçu des divers moyens que les simples citoyens peuvent utiliser, et utilisent déjà, pour participer au processus législatif. Ces moyens sont nombreux, mais certains sont plus courants que d'autres. Nous abordons également les pièges que comporte toute tentative d'accroître la participation au processus.

Exposé

« Personne étrangère » est un terme qui est depuis longtemps utilisé dans les systèmes parlementaires pour désigner « quiconque n'est ni député ni fonctionnaire permanent de l'Assemblée législative » (*Règlement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick*, art. 1, p. 1). Selon le modèle parlementaire de Westminster, l'Assemblée législative a le droit de délibérer sans la présence de personnes étrangères, et tout membre peut demander l'évacuation des personnes étrangères s'il le désire. Ces motions ne peuvent ni faire l'objet d'un débat ni être modifiées [*Règlement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick*, art. 23(1), p. 11]. À un moment donné, des assemblées législatives telles que la Chambre des communes en Grande-Bretagne prenaient très au sérieux leur droit de délibérer sans la présence de personnes étrangères; c'était une infraction de même rendre compte des délibérations, et ce n'est qu'au début du XIX^e siècle qu'un registre officiel (« hansard ») a été établi⁵.

Les personnes étrangères ou les membres non élus peuvent cependant utiliser, et utilisent effectivement, plusieurs moyens de participer aux délibérations législatives. Ces moyens comprennent surtout les pétitions et les audiences de comité.

Pétitions : Un des droits les plus anciens et les plus fondamentaux d'un sujet britannique est celui d'adresser une pétition à la Couronne. Avec la Glorieuse Révolution, en 1689, et les changements constitutionnels qui ont suivi (changements qui affirmaient la souveraineté du

⁵ Les *Parliamentary Debates* de William Cobbett, imprimés par Thomas Hansard qui les a achetés en 1812, sont habituellement considérés comme l'origine du hansard actuel, utilisé dans tout le Commonwealth britannique. Il est intéressant de signaler, dans le contexte, que William Cobbett, à l'époque un soldat britannique en garnison à Saint John et à Fredericton, a épousé Ann Reid, qu'il avait rencontrée lors d'une promenade près de Fort Howe, à Saint John.

Parlement composé de la Couronne, des lords et de la Chambre des communes)⁶, ce droit est devenu le droit d'adresser une pétition au Parlement. Ce droit a été transféré à la constitution canadienne et représente donc un droit tout aussi fondamental pour les citoyens du Canada.

L'article 36 du *Règlement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick* décrit la procédure des pétitions : la pétition doit être signée par un député; elle doit être présentée pendant les affaires courantes; le député peut faire une brève déclaration décrivant la pétition et le nombre de signatures; les pétitions doivent se rapporter à des questions ressortissant aux compétences législatives de la Chambre. Le gouvernement doit répondre par écrit à une pétition dans les deux semaines qui suivent sa présentation.

La pétition demeure donc un moyen par lequel un simple citoyen peut participer aux délibérations de l'Assemblée législative. Les citoyens ont le droit de faire entendre leur pétition, ou au moins de la présenter, pourvu qu'elle soit conforme au protocole prescrit. Une telle participation est toutefois indirecte, car les pétitionnaires doivent obtenir l'appui ou la signature d'un député qui doit se charger de la présenter en leur nom⁷. Le député doit de plus veiller à ce que la pétition respecte les formes et les convenances.

⁶ L'article 17 de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise aussi ce qui suit : « Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes. »

⁷ La question de savoir si un membre qui présente une pétition appuie le principe de la pétition ne fait pas l'unanimité. Nous ne le pensons pas et nous maintenons que si c'était le cas, le droit fondamental des sujets britanniques de s'adresser à leur souverain serait compromis. Pendant le régime libéral de 1987-1991, alors que le Parti libéral détenait tous les sièges, la question du droit des pétitionnaires de présenter leurs points de vue même s'ils étaient contraires à la politique du gouvernement au pouvoir a été abordée par le président de l'Assemblée législative, Frank Branch, qui a déterminé que les députés pouvaient présenter des pétitions sans avoir à les appuyer. Vu que les libéraux détenaient tous les sièges, l'alternative aurait été de permettre uniquement la présentation de pétitions favorables aux politiques gouvernementales, ce qui ne semble pas très démocratique.

Il importe de signaler qu'une pétition n'est pas une simple liste de noms et qu'il n'est pas nécessaire d'avoir un nombre minimum de noms pour pouvoir présenter une pétition. Autrefois, l'avant-projet d'une loi rédigé par la Chambre des communes était appelé une pétition lorsqu'il était présenté à la Couronne pour recevoir la sanction royale. L'idée voulant qu'une loi soit essentiellement une pétition avant de recevoir la sanction royale existe encore aujourd'hui dans les restrictions que la plupart des législatures fondées sur le modèle parlementaire de Westminster imposent aux ministres qui parrainent un projet de loi d'intérêt privé. Comme il est expliqué dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, un projet de loi d'intérêt privé est essentiellement une pétition, car il constitue une demande d'un simple citoyen ou d'une société « de conférer à une ou plusieurs personnes, ou à un groupe de personnes, des pouvoirs ou avantages spéciaux, ou d'exclure de telles personnes de l'application générale d'un texte de loi ». Cependant, les ministres ne peuvent pas parrainer de projets de loi d'intérêt privé puisque « la Couronne ne peut s'adresser une pétition à elle-même ». (Marleau et Montpetit, 2000)⁸.

Il serait néanmoins possible d'améliorer le mécanisme des pétitions de manière à le rendre utile pour les tiers partis. On pourrait consacrer certaines dates du calendrier des travaux législatifs à la réception des pétitions des tiers partis. Les députés de l'arrière-ban pourraient être invités à déposer les pétitions en leur nom. Il reste à voir si le gouvernement serait enclin à prendre de telles pétitions au sérieux.

⁸ Le *Règlement de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick* ne précise pas si les ministres peuvent ou non présenter des pétitions, contrairement à d'autres législatures provinciales (comme l'Ontario). Cela dit, comme c'est le cas pour le Parlement du Canada, les ministres au Nouveau-Brunswick ne peuvent pas parrainer de projets de loi d'intérêt privé. Il est curieux cependant que le Parlement du Canada ne permette pas aux ministres de la Couronne de présenter des projets de loi d'intérêt privé, mais qu'il leur permette de présenter des pétitions (Marleau et Montpetit, 2000).

Référendums : Les référendums, ou plébiscites, sont d'autres moyens par lesquels les simples citoyens peuvent participer au processus législatif. Bien que la participation à un référendum soit considérée comme une caractéristique de la démocratie directe, il s'agit probablement de la forme la plus indirecte de participation du citoyen, outre la participation à une élection générale ou partielle. Les référendums ne pourraient pas être restreints à l'usage exclusif des tiers partis. Il est néanmoins significatif que plusieurs partis au Nouveau-Brunswick, y compris le gouvernement progressiste-conservateur en place, aient préconisé l'utilisation, ou une utilisation accrue, des référendums. La province a au moins besoin d'une loi référendaire; une telle loi a été recommandée et promise à de nombreuses reprises au cours des ans. On a demandé récemment de soumettre à un référendum le sort d'Énergie NB, la question de la prospection de l'uranium dans la province, de même que la question de la réforme électorale.

Le Nouveau-Brunswick a eu recours au référendum plusieurs fois au cours de son histoire, bien qu'avec modération. La question de la tempérance a été réglée au moyen d'un référendum provincial vers la fin du XIX^e siècle⁹. Pendant les années 1960, la question d'abaisser l'âge du droit de vote à 18 ans a été rejetée par référendum, mais le gouvernement Robichaud a quand même réduit l'âge du droit de vote quelques années plus tard (Belkhodja, 2004, p. 228). En 2001, un référendum a été organisé pour traiter la question de la loterie vidéo. Le référendum a été tenu au même moment que les élections municipales triennales (d'alors) de la province. Les Néo-Brunswickois devaient répondre à la question suivante : « La province du

⁹ À l'époque où les administrations locales décidaient si la vente de boissons alcooliques était interdite ou non dans un comté ou une ville, des plébiscites étaient utilisés pour déterminer si la population désirait maintenir ou changer le statu quo.

Nouveau-Brunswick devrait-elle continuer à permettre l'usage légal et réglementé d'appareils de pari vidéo (connus sous le nom de loterie vidéo)? » Cette question comporte un des problèmes associés au recours aux référendums pour formuler la politique. Si les électeurs répondent par la négative, disent-ils qu'ils préfèrent que les appareils de pari vidéo ne soient pas réglementés? S'ils répondent par la positive, ont-ils l'impression de voter pour la réglementation d'une industrie (apparemment) non réglementée? Comment doivent voter ceux qui veulent interdire l'utilisation des appareils de pari vidéo? L'expression « usage légal et réglementé » ne sert qu'à compliquer la question. À la fin, 53 % des électeurs ont dit « oui », et 47 % ont dit « non ». La participation électorale a été faible, se situant à 45 %¹⁰.

La Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick a recommandé que le gouvernement provincial adopte une loi référendaire assortie d'un protocole sur l'utilisation des référendums. Les référendums serviraient uniquement pour « des questions exceptionnelles ou dans des circonstances exceptionnelles » (CDL 2004, p. 19), mais ces circonstances n'ont pas été énumérées par la Commission. La Commission a cependant précisé qu'un référendum ne pourrait pas annuler les droits inscrits dans la Constitution. De plus, selon la recommandation de la Commission, seul le gouvernement pourrait avoir recours à un référendum; les citoyens ne pourraient pas se regrouper et obliger le gouvernement à organiser un référendum. Enfin, il faudrait que les questions soient formulées clairement afin qu'on puisse y répondre par la négative ou la positive et que les résultats soient « exécutoires » pour le gouvernement (CDL, 2004, p. 33)¹¹. La loi référendaire n'a cependant jamais été adoptée (Belkhodja, 2004).

¹⁰ Stewart Hyson (2001-2002) présente une excellente analyse du référendum du Nouveau-Brunswick sur les appareils de pari vidéo.

¹¹ Certaines dispositions sont confuses. Selon un principe parlementaire, les gouvernements ne peuvent pas se contraindre eux-mêmes. Il est donc naïf de suggérer que tout référendum puisse être considéré comme ayant force

Notre point de vue concernant les référendums est le suivant : bien que certaines questions se prêtent effectivement à un tel système, il existe un danger qu'au fil du temps, les gouvernements en viennent à utiliser ce processus pour manipuler les électeurs et se décharger de leurs responsabilités. Il serait simplement trop facile, et, de ce fait, trop tentant pour les gouvernements de formuler la question soumise au référendum d'une manière destinée à susciter le résultat voulu. De plus, les gouvernements pourraient ensuite faire fi de leurs responsabilités en attribuant la politique au résultat « exécutoire » du vote référendaire.

Comme le maintiennent certains partisans de la démocratie directe, certains problèmes pourraient être évités si les citoyens étaient en mesure d'organiser leurs propres référendums¹², bien que selon des paramètres établis (p. ex. : l'organisation d'un référendum nécessiterait un pourcentage précis d'électeurs inscrits). Nous convenons qu'un tel mécanisme contribuerait à restaurer la confiance du public à l'égard de son gouvernement. Une telle solution ne doit toutefois pas être utilisée comme panacée pour tous les problèmes associés à l'engagement civique. La culture politique dans la province demeure résolument partisane, et nous craignons que des référendums organisés par les citoyens ne fassent que fournir aux partis de l'opposition la possibilité de poursuivre une campagne électorale non réussie. Autrement dit, malgré les meilleures intentions, de tels référendums seraient dominés par l'appareil des partis et perdraient de leur efficacité en tant qu'outil pour l'engagement des citoyens.

obligatoire pour un gouvernement. Un référendum ne pourrait pas non plus annuler un droit garanti par la Constitution.

¹² Voir, par exemple, Boyer (1991).

Nous recommandons qu'un comité législatif compétent fasse une étude des incidences possibles de l'utilisation des référendums au Nouveau-Brunswick, dans le but de proposer une loi référendaire. Nous faisons cependant une mise en garde : une telle étude doit être exhaustive et détaillée et faire un examen minutieux des nombreux problèmes que posent les référendums.

Comités législatifs

Les comités législatifs sont un autre moyen que les simples citoyens peuvent utiliser, et utilisent effectivement, pour participer au processus législatif. Les simples citoyens sont habituellement appelés à comparaître devant un comité législatif comme témoins, mais ils peuvent aussi, à l'occasion, être nommés à des comités en tant que membres sans voix délibérative.

Contexte : Les projets de loi déposés à la Chambre sont renvoyés au comité législatif compétent pour une discussion et un examen. La plupart de ces comités sont appelés des « comités permanents », car ils existent en permanence. La composition des comités permanents correspond plus ou moins au pourcentage de sièges que les partis détiennent à l'Assemblée législative. À l'heure actuelle (2011), neuf comités permanents sont au service de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick : 1) corporations de la Couronne; 2) prévisions budgétaires; 3) modification des lois; 4) administration de l'Assemblée législative; 5) hauts fonctionnaires de l'Assemblée; 6) projets de loi d'intérêt privé; 7) privilèges; 8) procédure; 9) comptes publics.

À l'occasion, l'Assemblée législative forme aussi des comités spéciaux. Ces comités sont organisés dans un but particulier. Ils sont parfois créés parce que la nature d'un projet de loi particulier n'est pas bien adaptée à la structure des comités en place. Ils peuvent aussi être créés

parce que l'Assemblée législative souhaite étudier un secteur de dépenses ou une préoccupation publique en particulier. C'était le cas du Comité spécial de l'approvisionnement en bois, formé en 2003, et du Comité spécial de Point Lepreau, en place à l'heure actuelle.

Comme leurs homologues fédéraux, ces comités peuvent (ou devraient pouvoir) citer des témoins et tenir des audiences publiques. Ils peuvent aussi demander des mémoires et des interventions. Au Nouveau-Brunswick, certains comités spéciaux se sont déplacés partout dans la province dans le but de recueillir les renseignements dont ils avaient besoin. La tenue d'audiences et l'interrogation de témoins figurent parmi les moyens que les comités législatifs peuvent prendre pour permettre aux simples citoyens de participer aux délibérations législatives. Les citoyens n'ont cependant pas le droit d'insister de comparaître devant un comité législatif, sauf lorsque le projet de loi à l'étude est un projet de loi d'intérêt privé (dans ce cas, seuls les citoyens directement touchés par le projet de loi ont ce droit).

Nomination de simples citoyens : Les comités législatifs ont déjà nommé de simples citoyens comme membres. Ces nominations sont de deux genres. De simples citoyens ont été nommés « membres d'office » de sous-comités parlementaires chargés d'étudier un secteur de dépenses particulier, tandis que d'autres ont été nommés « membres de liaison ». Dans les deux cas, les simples citoyens ont pu participer à toutes les activités du comité, incluant l'interrogation des témoins et la participation aux débats. Ils n'avaient cependant pas le droit de voter, et leur présence n'était pas prise en compte pour le quorum (Marleau et Montpetit, 2000).

Chambre homogène (1987-1991) : Le Nouveau-Brunswick a vécu une expérience unique en ce qui concerne la participation des simples citoyens aux délibérations de l'Assemblée législative. Cela s'est produit après l'élection provinciale de 1987, lorsque le Parti libéral, sous Frank McKenna, a remporté tous les 58 sièges. M. McKenna a reconnu que la situation posait des problèmes pour un système législatif fondé sur un gouvernement responsable, c'est-à-dire un organe exécutif tenu responsable par l'Assemblée législative, habituellement par un parti de l'opposition. Le premier ministre libéral a donc essayé de prévoir des moyens de confier un rôle aux chefs des partis politiques qui avaient participé à l'élection provinciale de 1987. Ces partis étaient le NPD et le PPC (le parti CoR n'a été constitué qu'en 1989 et n'était donc pas inclus dans ce groupe).

Trois des propositions de M. McKenna présentent un intérêt particulier. Pour commencer, les représentants des partis politiques enregistrés, de même que les groupes d'intérêts reconnus et les membres du public, étaient encouragés à participer comme témoins devant divers comités législatifs. Le ministre responsable du projet de loi particulier participait également aux réunions, et les témoins pouvaient présenter des mémoires. Cela incluait l'examen du Budget principal, habituellement effectué par le Comité plénier. Les chefs des partis politiques enregistrés (ou leurs représentants) avaient aussi le droit de participer au Comité des comptes publics. Ils pouvaient présenter des mémoires au Comité, de même que des demandes de renseignements par écrit. Comme leur parti avait remporté le deuxième plus grand nombre de suffrages à l'élection de 1987, deux représentants du PPC ont été nommés « membres d'office » (sans voix délibérative)

du Comité d'administration de l'Assemblée législative (il est significatif que ce comité fût aussi chargé de voir à la mise en œuvre adéquate des autres réformes proposées).

Deuxièmement, les représentants des partis politiques enregistrés pouvaient prendre des notes en observant les délibérations de l'Assemblée législative (depuis longtemps, en vertu des conventions du modèle parlementaire de Westminster, les « personnes étrangères » n'ont pas le droit de prendre des notes). Les chefs se trouvaient avec les représentants des médias, ce qui, à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, veut dire dans la salle où se déroule la séance. Troisièmement, les comités législatifs et le cabinet tenaient des réunions à l'extérieur de Fredericton.

Propositions de réforme : Les comités représentent un excellent moyen de renouveler l'engagement du public à l'égard du processus législatif, et ils pourraient permettre la participation des tiers partis dans une certaine mesure. La structure des comités doit cependant être réévaluée, et certains besoins doivent être réexaminés. Signalant que la Commission sur la démocratie législative a déjà recommandé une structure différente, nous recommandons en premier lieu que les comités compétents de l'Assemblée législative procèdent à un examen de la structure générale des comités législatifs, afin de déterminer si la structure actuelle permet la meilleure répartition de la main-d'œuvre.

Pendant les années 1980, le Parlement du Canada a entrepris une réforme destinée à permettre aux comités permanents d'entreprendre des études de grande envergure des ministères

(Smith, 1999, p. 401). Les comités pourraient ainsi acquérir un caractère et un profil qui leur seraient propres et fournir aux députés des différents partis la possibilité de forger des relations de collaboration. Ils pourraient tenir des audiences publiques, accepter les mémoires et interventions du public et être encouragés à se déplacer partout dans la province. Nous reconnaissons cependant que de tels comités nécessiteraient des ressources et un soutien adéquats.

Participation des tiers partis : En outre, nous recommandons qu'un ou plusieurs comités spéciaux soient formés et dotés de mandats précis et que ces comités soient encouragés à nommer des représentants compétents des tiers partis. Nous laissons à l'Assemblée législative la responsabilité de déterminer quels comités spéciaux doivent être formés, mais, à notre avis, des comités sur la réforme électorale, sur le renouveau économique et sur la santé seraient un bon point de départ. Pour terminer, nous reconnaissons que le Comité plénier n'est pas un comité d'enquête et ne tient pas, par conséquent, d'audiences publiques. Nous nous demandons cependant s'il n'y aurait pas lieu de reconsidérer le rôle d'enquête. Le cas échéant, et suivant le précédent établi en 1988, le Comité plénier pourrait inviter de tiers partis à présenter des mémoires et à discuter des questions pertinentes.

Plus l'objet de la discussion sera important et détaillé, plus l'expérience de siéger au comité sera utile et plus le profil du comité sera rehaussé. La participation concrète des tiers partis et des simples citoyens est possible, mais les possibilités de le faire doivent être choisies avec soin, et tous les partis doivent reconnaître que de telles possibilités seront rares.

Votes libres, gouvernement responsable et culture partisane

« Une chose qui me dérange vraiment est lorsque nous, membres du Parlement, nous faisons accuser d'être des moutons qui suivent la ligne de parti [traduction]. »

La critique prédominante à l'égard du processus législatif en place vient peut-être de la perception que les députés sont forcés de voter selon la « ligne de parti », ce qui laisse entendre que les députés préféreraient voter en tenant compte des désirs de leurs électeurs, mais sont incapables de le faire en raison de la discipline de parti. Plusieurs partis ont donc demandé une augmentation des « votes libres » au cours des ans, c'est-à-dire permettre aux députés provinciaux de voter selon leur propre conscience, selon les désirs de leurs électeurs ou selon une combinaison des deux (il est significatif que l'on confonde souvent les deux). La question des « votes libres » et de la discipline de parti est compliquée et met en cause à la fois le principe constitutionnel du gouvernement responsable et la culture d'« équipe » du parti politique. Dans la présente section, nous traitons plusieurs nuances concernant la question du vote libre.

Exposé

À l'âge d'or des assemblées législatives, les membres élus s'engageaient dans des débats animés, mais approfondis, ils délibéraient solennellement sur les questions importantes et ils en arrivaient à un consensus judicieux sur les politiques. La question de savoir si un tel âge a en effet existé est discutable. Le concept d'une législature où les membres sont libres de voter à leur guise demeure néanmoins un idéal auquel de nombreux citoyens aspirent. Le déclin de la compétence et des convenances législatives est le plus souvent attribué à la discipline de parti et à la partisanerie connexe. Les députés font partie d'un caucus surveillé par un leader parlementaire et sont disciplinés par le « whip » du parti. Les députés qui manquent de voter selon la ligne de parti font face à des représailles et sont parfois expulsés du caucus et forcés de siéger comme députés indépendants. Il n'est donc pas difficile de comprendre ce qui amène le public à présumer que la discipline de parti compromet la liberté des députés de voter selon « leurs » désirs.

Cela dit, la question de savoir pourquoi les députés votent de la façon dont ils le font est complexe. Premièrement, même s'il est vrai que les députés qui votent contre leur parti le font à leurs propres risques et périls, il est très rare que la discipline de parti soit mise en doute. Habituellement, le député ne vote pas selon la ligne de parti parce qu'il a été intimidé, mais parce qu'il le veut. Au Canada, pour le meilleur ou pour le pire, la politique électorale est un sport d'équipe. Les candidats sont membres d'un parti, ils s'identifient à ce parti, et leurs amis sont membres de ce parti. Les candidats veulent être bien vus par les dirigeants de leur parti, et ils espèrent être respectés et valorisés par leurs pairs. Comme nous l'a dit un chef de parti, si les convenances de la Chambre le permettaient, les députés porteraient des uniformes d'équipe, comme s'ils jouaient un sport d'équipe. Beaucoup estiment que c'est ce qu'ils font.

Par ailleurs, la plupart des députés de l'arrière-ban semblent accueillir favorablement la proposition de voter librement, du moins sur certaines mesures. Écrivant pour la Commission sur la démocratie législative, le politologue, David Docherty, a révélé ce qui suit :

Un total de 80 % des députés répondants appuient (fortement ou avec des réserves) l'augmentation des votes libres. De plus, selon le même sondage, près du tiers des répondants estiment que les niveaux actuels de discipline de parti les empêchent de représenter leurs électeurs de façon adéquate [traduction] (Docherty, 2007, p. 160).

Toutefois, la discipline de parti et les restrictions qu'elle impose au vote des députés sont tout autant attribuables à la structure constitutionnelle du Parlement qu'à la culture politique. Le système politique canadien est fondé sur le principe constitutionnel appelé le « gouvernement responsable », que John McMenemy (2006) a défini comme suit :

Exigence constitutionnelle selon laquelle un gouvernement, pour rester au pouvoir au cours d'un mandat parlementaire, doit conserver l'appui de la législature élue à l'égard des projets de loi importants du gouvernement et des motions de confiance [traduction] (p. 336).

En deux mots, la question de déterminer quel parti jouit de l'appui de l'Assemblée législative dépend de la prévisibilité du vote des députés. Une telle prévisibilité nécessite une régularité en matière de vote, et cette régularité nécessite une discipline de parti. Par conséquent, aussi souhaitables qu'elles soient, les réformes effectuées dans le but de libérer les votes nécessiteront un nouvel examen de notre façon de comprendre le gouvernement responsable et notre culture politique actuelle.

Votes libres et gouvernement responsable

Le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867* du Canada précise ce qui suit :

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni.

Traditionnellement, une « constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni » signifie un système parlementaire en vertu duquel le premier ministre et le cabinet sont choisis par le gouverneur général du Canada ou le lieutenant-gouverneur d'une province¹³ parmi les députés de leur assemblée législative respective. Le gouvernement choisi doit conserver l'appui de l'assemblée pour pouvoir gouverner¹⁴. À défaut de conserver cet appui, le gouvernement doit soit démissionner (après quoi le gouverneur général nomme un autre gouvernement), soit demander la dissolution de l'assemblée, ce qui a pour effet de déclencher une élection. Un gouvernement qui manque de conserver l'appui de la législature perd sa confiance, et les votes indiquant que le gouvernement a perdu l'appui de la législature s'appellent des votes de confiance (ou votes de censure).

La question de savoir ce qui constitue exactement le défaut de « conserver l'appui de la législature » est plus complexe. Pour certains spécialistes constitutionnels, un vote contre le gouvernement concernant toute mesure nouvelle importante – surtout, mais non exclusivement

¹³ Sauf indication contraire, les pouvoirs et les responsabilités du gouverneur général s'appliquent également au lieutenant-gouverneur. Sauf pour de rares exceptions, les principes et dispositions parlementaires et constitutionnels qui s'appliquent au Parlement du Canada s'appliquent également aux législatures provinciales.

¹⁴ Dans l'affaire du renvoi sur le rapatriement (Renvoi : résolution pour modifier la constitution [1981] 1 R.C.S. 753), la Cour suprême a souligné que les rédacteurs de la *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique* visaient clairement à établir et à maintenir un gouvernement responsable au Canada en déclarant dans le préambule que le Canada aurait « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ».

une mesure nécessitant la dépense de fonds, c'est-à-dire un « projet de loi de finances » – révèle une perte de confiance et devrait donc donner lieu à l'une des deux situations décrites plus haut. D'autres, incluant les auteurs du présent rapport, adoptent un point de vue plus prudent et estiment que la perte de confiance est une situation qui se laisse voir au fil du temps. La confiance ne peut pas être dite perdue avant que le gouvernement soit défait sur une série de votes cruciaux qui l'empêchent de fonctionner (Desserud, 2006). Comme l'a expliqué Eugene Forsey (1963), il fut un temps où les gouvernements étaient souvent défaits sur des votes, mais ils continuaient de gouverner. Quoi qu'il en soit, tous s'entendent pour dire qu'une défaite relative au discours du Trône ou au budget est l'indication la plus claire qu'un gouvernement ne peut pas gouverner et qu'une telle défaite devrait donner lieu à une démission ou à une dissolution.

Jennifer Smith maintient par ailleurs que la discipline de parti fait partie intégrante du gouvernement responsable. C'est le moyen par lequel un gouvernement sait s'il a ou non la confiance de l'assemblée. Si les votes étaient aléatoires, les gouvernements passeraient leur temps à prétendre que leur appui est en suspens. Comme elle l'explique :

... les intérêts de la nation dans son ensemble ne manqueront pas d'entrer en conflit avec les intérêts d'une circonscription particulière sur une question ou l'autre. Il est donc essentiel qu'une politique nationale particulière trouve des moyens de tenir compte des intérêts locaux. ... le caucus parlementaire discipliné du parti politique est un mécanisme admirable à ces fins. Sa partisanerie même est l'élément moteur des efforts de réconciliation [traduction] (Smith, 1999, p. 405).

Une autre composante entre cependant en jeu, soit la responsabilité du gouverneur général. La décision de savoir si le gouvernement a perdu la confiance de la législature doit en fin de compte

être prise par le gouverneur général. Selon l'usage, le gouverneur général ne prend pas une telle décision sans consulter le premier ministre, et c'est pour cette raison que nous attribuons couramment les dissolutions et le déclenchement d'élections au premier ministre. Cela dit, nous avons vu récemment quelques cas suggérant que le pouvoir discrétionnaire du gouverneur général à cet égard est peut-être plus important qu'on le croie. La clarté de la confiance, plus précisément, a été mise en question.

Pendant le 38^e Parlement, le gouvernement libéral a subi une défaite relativement à plusieurs motions, dont certaines qui avaient été explicitement présentées en tant que motions de confiance. Le gouvernement n'a cependant pas démissionné ni demandé la dissolution avant de conclure lui-même qu'il était incapable de gouverner (voir Desserud, 2006). Plus récemment, le gouvernement progressiste-conservateur a évité une défaite relative à une motion de confiance en demandant la prorogation du Parlement (voir Desserud, 2009). Dans les deux cas, le gouverneur général a été obligé de déterminer si le gouvernement jouissait ou non de la confiance de la Chambre, ou du moins si la perte de confiance était passagère ou de longue durée. Dans les deux cas, la difficulté de faire cette détermination était attribuable au fait que les deux gouvernements (libéral et progressiste-conservateur) se trouvaient en situation minoritaire. De plus, dans les deux cas, le gouvernement a été défait (ou menacé d'être défait) relativement à certaines mesures, mais il avait reçu l'appui de la Chambre par rapport à d'autres mesures. On peut donc dire que l'appui à l'égard du gouvernement libéral ou conservateur était fluctuant. La fluctuation du vote au sein d'une législature brouille le calcul permettant de déterminer si un gouvernement a perdu la confiance de l'assemblée et constitue aussi une difficulté non résolue de notre système de gouvernement responsable.

La plupart des propositions de réforme électorale faisant l'objet de discussions au Nouveau-Brunswick (et partout au Canada) prévoient des systèmes incorporant une forme quelconque de représentation proportionnelle. En outre, plusieurs des propositions de réforme du processus législatif au Nouveau-Brunswick préconisent une augmentation des votes libres et une discipline de parti moins resserrée. Si elles étaient mises en œuvre, ces deux réformes auraient pour effet de faire fluctuer les votes à l'Assemblée législative. Il y aurait plus de partis qui participeraient aux délibérations, et donc plus de chances d'avoir des gouvernements minoritaires, ou la discipline de parti se relâcherait, et les députés voteraient plus souvent contre la ligne de parti. Dans un cas comme dans l'autre, le lieutenant-gouverneur serait obligé de jouer un rôle plus actif pour déterminer ce qu'est la confiance et si un gouvernement a perdu la confiance de l'assemblée. Ce rôle n'est pas nécessairement mauvais, mais il est très différent de ce que le public s'attend en général d'un lieutenant-gouverneur.

La solution, cependant, n'est pas d'abandonner toute tentative de réforme électorale. Elle consiste plutôt à préciser ce qui constitue (et ce qui ne constitue pas) une perte de confiance.

David Docherty souligne qu'il a été avantageux pour les gouvernements canadiens d'élargir la définition du vote de confiance (Docherty, 1997, p. 160). En menaçant de demander une dissolution s'ils subissent une défaite relativement à un vote, les gouvernements peuvent convaincre les députés de l'arrière-ban indisciplinés, ou parfois les partis de l'opposition, d'appuyer des projets de loi qui en soi ne devraient pas être considérés comme des questions de confiance. Autrement dit, un gouvernement qui permettrait aux députés de voter librement disposerait d'une latitude considérable.

À la suite des votes de confiance qui ont été ignorés pendant le 38^e Parlement et de la demande de prorogation du premier ministre pendant les premiers jours du 40^e Parlement, plusieurs nouvelles études traitant de ces questions ont été réalisées, et il serait bon qu'elles soient analysées et examinées par l'ensemble des députés. Selon une convention parlementaire de longue date, le président ne se charge pas de déterminer ni d'évaluer si un gouvernement a perdu ou non la confiance de la législature, mais un comité législatif compétent pourrait établir un ensemble de principes qui éclaireraient les députés au sujet de la confiance et des situations dans lesquelles un gouvernement perd la confiance de la législature¹⁵.

Votes libres et culture partisane

Même si la direction d'un parti permettait à ses députés de voter comme ils le souhaitent, il y en aurait très peu qui s'écarteraient de la ligne de parti, car les députés comprennent que leur efficacité dépend de leur capacité à gagner la confiance des autres membres de leur caucus. C'est le cas surtout des députés qui siègent du côté du gouvernement. Être efficace signifie habituellement être un membre d'équipe fidèle et quelqu'un sur qui on peut compter, peu importe les conséquences pour la circonscription. Comme l'a dit l'ancienne chef du NPD, Audrey McLaughlin :

Une chose qui me dérange vraiment est lorsque nous, membres du Parlement, nous faisons accuser d'être des moutons qui suivent la ligne de parti. Pour commencer, nous ne sommes pas des entrepreneurs. Nous sommes, en général, membres d'un parti politique. Les partis politiques ont des plateformes. Nous

¹⁵ Ce ne serait pas une tâche facile, compte tenu du fait que les spécialistes constitutionnels n'arrivent pas à s'entendre sur la question. Un comité législatif ne pourrait pas créer de règles contraignantes sur le sujet, car il incombe en fin de compte au lieutenant-gouverneur de décider s'il y a perte de confiance. Toutefois, cela ne doit pas empêcher le Nouveau-Brunswick d'envisager ses propres lignes directrices sur le sujet, si ce n'est que dans le but d'aider à tirer la question au clair.

nous portons candidats en nous basant sur une plateforme [traduction]
(Smith 1999, p. 419, note 5).

M^{me} McLaughlin a soulevé un bon point qui est bien illustré lorsque nous examinons la réaction du public aux députés qui décident de changer de parti entre les élections. « Changer de parti » est un événement plus grave que voter contre son parti, et la réaction à un tel événement est habituellement négative¹⁶. Un député qui change de parti est considéré comme ayant trahi les électeurs qui lui ont accordé leur vote parce qu'il était membre d'un parti particulier. Au cours de la campagne électorale de 2010, les PPC et l'AGNB ont tous deux préconisé une loi exigeant qu'un député qui change de parti donne sa démission et se porte candidat dans une élection partielle, de manière à ce que les électeurs du député puissent décider s'ils veulent être représentés par un député d'un parti différent.

Il semble ici exister une contradiction¹⁷. D'une part, on présume qu'un député est élu en tant que membre d'un parti particulier et qu'il a remporté le siège parce que les électeurs ont choisi d'être représentés par ce parti. À ce titre, changer de parti constitue une trahison par rapport aux résultats de l'élection. D'autre part, les députés qui votent toujours selon la ligne de parti sont vus comme étant contraints de voter contre leur propre gré. Pour emprunter l'expression d'Audrey McLaughlin, ils sont des « moutons qui suivent la ligne de parti ».

¹⁶ Bien qu'à un degré moindre que lorsqu'un membre du gouvernement change de parti pour se joindre au parti de l'opposition.

¹⁷ Nous n'insinuons pas que la contradiction existe au sein d'un parti politique particulier, mais bien par rapport aux préoccupations générales concernant les députés et leurs responsabilités.

Cette contradiction est résolue lorsque nous nous rendons compte que ce que les gens demandent en réalité n'est pas que les députés votent librement, mais qu'ils votent selon les désirs de leurs électeurs, sans égard à la plateforme ou aux politiques du parti. Cela demeure toutefois un problème, en plus de violer un principe de représentation de longue date qui est inscrit dans nos conventions constitutionnelles et celles du Parlement britannique qui les ont inspirées. Selon les paroles classiques d'Edmund Burke, datant de 1774, il incombe à votre représentant de mettre à votre service non seulement son assiduité, mais également son jugement, et il vous trahit au lieu de vous servir s'il sacrifie cette obligation à votre opinion (Burke, 1887). En outre, ce qui semble souvent une croyance ou un point de vue généralisé n'est souvent que le point de vue de la personne qui parle le plus fort ou qui exerce le plus d'influence. Bien que les élections et les référendums permettent aux députés de se faire une idée plus précise des désirs des électeurs, ce sont des techniques dispendieuses et encombrantes qui n'accordent pas la souplesse requise pour les décisions qui doivent être prises de jour en jour ou d'heure en heure. Ces techniques ne sont pas non plus aussi fiables que leurs partisans le disent. Une meilleure approche, à notre avis, serait de se concentrer sur ce que nous considérons comme le sentiment de frustration à l'origine des demandes relatives aux votes libres et à la responsabilité des députés, soit la séparation entre ce que les députés font et ce que leurs électeurs pensent qu'ils font.

Il est néanmoins intéressant dans le contexte de signaler les remarques faites récemment par le député sortant du PCC, John Cummins (Delta-Richmond East). Parlant de la partisanerie et de l'animosité qui ont caractérisé le 40^e Parlement, M. Cummins a souligné que les députés de l'arrière-ban – représentant tant le gouvernement que l'opposition – ont le devoir de tenir le

gouvernement responsable, ce qui signifie qu'ils doivent parfois voter contre la ligne de parti¹⁸.

Les députés pourraient le faire si les partis permettaient plus souvent les votes libres. Par conséquent, s'il est prioritaire d'affranchir les députés de la discipline de parti, nous proposons que le gouvernement envisage le « système de vote de trois catégories » actuellement utilisé en Grande-Bretagne et recommandé par la Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick (CDL, 2004, p. 25). Dans un tel système, le gouvernement (ou le parti de l'opposition) déclare qu'un vote de parti est un vote de troisième catégorie, de deuxième catégorie ou de première catégorie, selon son importance pour les priorités du parti. Un vote de troisième catégorie exige que tous les membres du caucus soient présents pour voter et votent selon la ligne de parti; un vote de deuxième catégorie signifie que la présence est nécessaire, mais qu'il n'est pas nécessaire de voter selon la ligne de parti (sauf pour les membres du cabinet ou les contre-ministres); un vote de première catégorie accorde à tous les députés la liberté de voter à leur gré. Il importe toutefois de signaler que la taille de la Chambre des communes du Royaume-Uni permet une bien plus grande liberté en ce qui concerne le vote des députés qu'il n'existerait au Nouveau-Brunswick et que, même dans un système de vote de trois catégories, il est probable que les députés voteraient rarement contre la ligne de parti. Ils en viendraient rapidement à considérer les votes libres comme une excellente occasion de faire bonne impression à leurs collègues et à la direction du parti¹⁹.

¹⁸ Les déclarations de John Cummin, diffusées le 26 mars 2011 lors de l'émission *The House* de la CBC, sont disponibles sous forme de fichier balado, à l'adresse http://podcast.cbc.ca/mp3/thehouse_20110326_47195.mp3.

¹⁹ Il va sans dire, mais il mérite d'être répété qu'il n'existe aucune restriction légale concernant la façon dont les députés votent. Toute restriction imposée à un député, bien qu'elle puisse être énorme, est d'ordre purement politique et social.

Éducation et recherche

Si les comités législatifs élargissent leur mandat et leurs activités pour se déplacer partout dans la province et tenir des audiences publiques, ils auront besoin de ressources suffisantes, ce qui comprend un soutien à la recherche pour les députés. De plus, si on s'attend à ce que les tiers partis apportent une contribution au processus législatif, ils auront besoin eux aussi d'un soutien à la recherche.

Nous nous demandons par ailleurs si certaines des préoccupations exprimées par les Néo-Brunswickois par rapport à leurs systèmes législatif et électoral ne sont pas en partie attribuables au fait que le gouvernement provincial (et le pays dans son ensemble) ne fait pas un très bon travail pour renseigner les citoyens sur le fonctionnement du gouvernement. Les audiences publiques pourraient fournir une excellente occasion d'éduquer le public.

Nous croyons que le fait d'élargir le mandat de certains comités législatifs qui seraient dotés de ressources adéquates contribuerait considérablement à aider le public à comprendre le processus législatif, en plus de conférer un rôle plus concret aux membres du comité.

Exposé

La Commission sur la démocratie législative a recommandé qu'« un bureau de recherche indépendant de la bibliothèque législative soit créé et financé afin de servir tous les députés et les députées et d'appuyer les comités parlementaires dans leur rôle renforcé, tout en veillant à ce que les députés et les députées puissent faire des recherches sur des questions de politique particulières au nom de leurs électeurs et électrices et acquérir une plus grande expertise législative dans des secteurs de politiques particuliers ». Nous appuyons cette recommandation, mais nous élargirions les services de manière à inclure un soutien à la recherche pour tous les partis politiques enregistrés. Les raisons devraient être assez évidentes. Si nous nous attendons à ce que les députés et, dans certains cas, les représentants des tiers partis apportent une contribution concrète, nous devons fournir des ressources adéquates aux membres des comités, y compris un soutien à la recherche.

Le soutien à la recherche aurait pour but d'accroître l'indépendance et d'améliorer la capacité des députés de l'arrière-ban. Nous estimons cependant qu'un tel soutien présenterait un avantage encore plus grand. Les Néo-Brunswickois jouissent d'un accès auprès de leurs représentants élus qui serait impossible dans une province plus grande. Une bonne partie des communications que les citoyens ont au jour le jour avec leur gouvernement et ses structures passent par les députés. Les députés ont donc une excellente possibilité d'expliquer les politiques (qu'ils les appuient ou non) et le fonctionnement des processus politiques et législatifs, mais ils ont besoin d'un soutien à l'éducation et à la recherche pour assumer cette responsabilité supplémentaire. L'utilisation des excellentes ressources disponibles à la bibliothèque législative constitue un bon point de départ, mais cela nécessitera du personnel supplémentaire (et à plein temps).

Stagiaires parlementaires et chercheurs invités

Une autre façon d'accroître la capacité de recherche et de sensibiliser le public serait d'établir un programme de stages parlementaires à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, fondé sur les programmes en place à la Chambre des communes et au Parlement provincial de l'Ontario.

Ces programmes connaissent beaucoup de succès et se sont révélés très utiles. Dans le cadre d'un tel programme, des étudiants qualifiés seraient rémunérés pour agir comme adjoints législatifs (principalement pour la recherche) auprès des députés de l'arrière-ban²⁰.

Nous proposons de plus que l'Assemblée législative établisse un programme de chercheurs invités. Un chercheur en milieu universitaire spécialisé dans le domaine de la procédure législative pourrait obtenir le droit de passer son congé sabbatique à l'Assemblée législative pour examiner et rechercher les délibérations, visiter les écoles et organiser des conférences et des exposés publics. Une allocation modeste couvrant certaines dépenses suffirait probablement à attirer un tel chercheur.

En dernier lieu, nous pensons qu'une campagne de sensibilisation du public, coordonnée avec les écoles de la maternelle à la 12^e année de la province, devrait être élaborée afin de permettre aux Néo-Brunswickois d'en apprendre plus sur des sujets tels que les suivants :

1. comment un projet de loi devient une loi;
2. le rôle du député;
3. le vote de confiance;

²⁰ En février 2006, les cinq départements de science politique des universités du Nouveau-Brunswick ont présenté un projet collectif au Comité permanent de l'administration de l'Assemblée législative concernant la création d'un tel programme. Voir Bateman (2006). Veuillez prendre note que les programmes d'Ottawa et de Toronto sont administrés par l'Association canadienne de science politique. Il serait possible d'établir une relation semblable au Nouveau-Brunswick avec l'Atlantic Provinces Political Studies Association.

4. le gouvernement responsable, y compris son histoire au Canada;
5. les nombreux systèmes électoraux utilisés dans le monde.

Quoi qu'il en soit, il existe beaucoup de confusion dans le débat actuel sur la réforme électorale dans la province, non seulement, par exemple, en ce qui concerne la représentation proportionnelle, mais aussi son but. Toute tentative de réforme électorale, peu importe les bonnes intentions qui l'animent, devra être précédée d'un programme complet d'éducation du public sur les systèmes électoraux. La population, y compris les députés, ne comprend pas bien l'importance du vote de parti pour un gouvernement responsable ni ce qui constitue un vote de confiance. Par conséquent, il est possible que les députés prennent des décisions qui sont interprétées par un public qui ne comprend pas entièrement les responsabilités de ses représentants élus, ni la procédure de l'Assemblée législative.

Utilisation des « nouveaux » médias

Ouvrir le gouvernement

Les nouvelles technologies médiatiques fournissent des possibilités sans précédent d'accroître l'engagement civique. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un domaine technique dans lequel nous ne possédons aucune compétence, mais nous savons que cette compétence existe. Par conséquent, nous faisons la recommandation suivante :

Que le gouvernement et l'Assemblée législative consultent les experts en la matière, notamment M. David Eaves (<http://eaves.ca>), afin d'explorer et d'établir des façons de mieux utiliser la technologie de l'information pour créer un gouvernement plus ouvert et accessible²¹.

²¹ Voir également le site <http://openparliament.ca>, de même que Lathrop et Ruma (2010).

Réforme électorale

Est-ce le temps d'aller au-delà du système majoritaire?

Lorsqu'elles sont confrontées à des questions telles que le déclin de l'engagement civique, les administrations au Canada envisagent invariablement une réforme de leur système électoral. Plusieurs tentatives du genre ont vu le jour au Canada, mais aucune n'a été fructueuse. Cela est dû en partie au fait que les changements proposés étaient jugés trop compliqués ou « étrangers » par un public qui préfère le système majoritaire qui lui est familier. Dans la présente section du rapport, nous fournissons un aperçu des différentes initiatives de réforme électorale qui ont été entreprises au Canada. Nous abordons également les différentes options électorales. Nous croyons que si de telles initiatives n'ont pas réussi dans le passé, c'est parce que ceux qui faisaient la promotion des réformes n'exprimaient pas clairement le but de la réforme; chaque système (représentation proportionnelle, vote unique transférable, etc.) a été conçu pour aborder un aspect particulier d'une culture politique donnée, et chacun donne des résultats différents. Certains systèmes sont conçus pour forcer les partis à prendre en compte des intérêts plus diversifiés, d'autres, pour permettre à une grande variété de voix de se faire entendre. Avant de pouvoir effectuer une réforme de son système électoral, le Nouveau-Brunswick devra décider ce qu'il souhaite accomplir avec une telle réforme, de même que ce qu'il souhaite éviter. La tâche ne sera pas facile, mais elle pourrait s'inscrire dans un débat énergique et utile.

Exposé

Le débat au Nouveau-Brunswick concernant le meilleur système électoral pour la province s'intensifie. Il importe de souligner que le Nouveau-Brunswick n'a pas choisi son système électoral : le système majoritaire était le seul choix des rédacteurs de la nouvelle confédération en 1867, et bon nombre seraient probablement très étonnés du débat en cours²². Il n'en reste pas moins que même si les rédacteurs avaient considéré d'autres options, ils auraient choisi le système uninominal majoritaire à un tour. Cela est attribuable au fait que ce système est conçu pour les compromis et l'accommodement et est particulièrement efficace pour stabiliser une collectivité politique qui pourrait autrement être portée aux divisions et clivages ethniques.

Comme le pays dans son ensemble, la culture politique du Nouveau-Brunswick est divisée historiquement selon les frontières linguistiques, une division ethnique qui au début de son histoire menaçait de diviser la province en deux. L'expérience traumatisante des émeutes de 1875 à Caraquet a toutefois convaincu l'élite de la province, tant anglophone que francophone, qu'il fallait minimiser l'importance des différences linguistiques (Wilbur, 1989, p. 39; Andrew, 1996, p. 110) et chercher un accommodement par l'entremise des deux principaux partis politiques, à savoir les libéraux et les conservateurs. Telle est depuis l'histoire politique du Nouveau-Brunswick.

Cela dit, de récentes distorsions électorales ont fait ressortir encore une fois le besoin de réexaminer le système uninominal majoritaire à un tour. Songez aux situations qui suivent.

²² Ils ont effectivement envisagé d'autres options. Voir Ajzenstat (2003, p. 85).

En 1987, le gouvernement libéral de Frank McKenna a obtenu la plus grande part de suffrages de l'histoire de la province, soit 60 % des 411 136 suffrages exprimés. Par ailleurs, les progressistes conservateurs ont obtenu 28 % des suffrages, et le NPD, 10,5 %. Les libéraux ont cependant gagné tous les 58 sièges. Le système majoritaire traduit 60 % des suffrages en 100 % des sièges.

En 1991, le parti Confederation of Regions (CoR) a déstabilisé les pontifes politiques en remportant huit des 55 sièges, ou 14,5 % de la totalité des sièges, devenant ainsi le premier parti, outre les libéraux et les progressistes-conservateurs, à former l'opposition officielle. Dans cette élection, les progressistes-conservateurs ont seulement obtenu trois sièges (le NPD en a gagné un, et les libéraux ont obtenu les 46 autres). Le total des suffrages du parti CoR n'était cependant que légèrement supérieur à celui des progressistes-conservateurs : le CoR avait obtenu 21,2 % des suffrages, ou 87 256 voix, tandis que les progressistes-conservateurs avaient obtenu 20,7 % des suffrages, ou 85 210 voix. Le NPD, qui avait obtenu 10,8 % des suffrages, avait remporté un seul siège, tandis que la majorité libérale, représentant 84 % des sièges, était fondée sur seulement 46,8 % des suffrages.

En 1999, les libéraux ont subi une des pires défaites de leur histoire, voyant leurs 45 sièges (48 à l'élection de 1995) réduits à 10, soit 18 % des sièges. Par ailleurs, les progressistes-conservateurs ont gagné 44 sièges, et le NPD, un seul. Encore une fois, l'unique siège du NPD était fondé sur 8,8 % des suffrages. Les progressistes-conservateurs ont effectivement obtenu 53 % des suffrages, mais les libéraux étaient néanmoins le choix de 37 % des personnes qui avaient déposé un bulletin de vote valide.

En 2006, les libéraux ont défait les progressistes-conservateurs au pouvoir en remportant 29 sièges, comparativement à 26 pour les progressistes-conservateurs. Les suffrages exprimés pour les libéraux se chiffraient à 47,1 %, soit un pourcentage plus élevé que celui de 1991, mais cette fois ce pourcentage se traduisait par un pourcentage plus raisonnable des sièges, soit 53 %. Pourtant, les progressistes-conservateurs, qui ont perdu l'élection, ont en réalité obtenu un plus grand nombre de voix que les libéraux, soit 47,5 % des suffrages exprimés.

En dernier lieu, en 2010, les progressistes-conservateurs ont remporté une victoire écrasante contre les libéraux, décrochant 42 sièges, et les libéraux, 13. La victoire des progressistes-conservateurs était fondée sur 48,8 % des suffrages exprimés, un pourcentage important certes, mais représentant toujours moins de la moitié des suffrages exprimés. Par ailleurs, avec seulement 34,4 % des suffrages exprimés, les libéraux encaissaient la pire défaite de leur histoire; 34,4 % des suffrages se sont traduits par seulement 24 % des sièges. Toutefois, ce qui retient le plus l'attention à propos de l'élection de 2010 est le fait que les progressistes-conservateurs ont doublé leur total de sièges (21 sièges à la dissolution et 42 sièges le soir de l'élection), mais ils ont seulement augmenté leur total des suffrages exprimés de 4 032, celui-ci étant passé de 177 744 à 181 776. Les libéraux ont pour leur part vu leur total des suffrages chuter de 176 410 à 128 113, soit une perte de 48 297 voix. On peut donc dire que la victoire des progressistes-conservateurs n'était pas le résultat d'un revirement massif en faveur de ce parti, mais plutôt d'un revirement contre les libéraux, qui a eu pour effet de répartir les suffrages entre les autres partis.

Par ailleurs, les partis autres que les libéraux et les progressistes-conservateurs estiment que leur incapacité à traduire leur nouvel appui en sièges suscite des sentiments de frustration chez leurs partisans et nuit à leur croissance. Les Néo-Brunswickois sont privés d'un choix électoral, et la gamme de points de vue qui sont entendus est limitée.

Comme on pouvait s'y attendre, les trois partis qui n'ont pas remporté de sièges en 2010 (le NPD, le Parti vert et l'AGNB) sont unanimes à demander une réforme électorale, en particulier l'adoption d'une forme quelconque de représentation proportionnelle (RP). D'autres groupes, notamment la coalition Démocratie pour le Nouveau-Brunswick, appuient également une telle réforme, et un groupe de citoyens intéressés, y compris plusieurs universitaires et anciens membres de la Commission sur la démocratie législative, ont écrit récemment au premier ministre Alward pour lui demander d'envisager l'adoption d'un modèle de RP. Il semble donc que la réforme électorale soit largement reconnue comme le moyen le plus efficace de faire face au déclin de l'engagement des citoyens. Pour citer un chef de parti, la représentation proportionnelle est la seule chose qui intéresse vraiment son parti. Plusieurs chefs nous ont dit qu'ils considèrent les autres tentatives de réforme de procédure (par exemple) comme une réaction réservée au problème d'engagement civique.

Nous estimons donc que les réformes externes, en particulier la réforme du système électoral de la province, sont nécessaires et se font attendre depuis longtemps. Ces réformes sont essentielles pour permettre au système de gouvernance du Nouveau-Brunswick de renouveler avec succès l'engagement des citoyens de la province. Cela dit, nous ne pensons pas que la solution est simple.

Chaque système électoral, incluant le système majoritaire en place, comporte des points forts et des points faibles, et chacun a un but ou un objectif particulier. Certains systèmes électoraux, comme le système majoritaire, ont tendance à produire des gouvernements majoritaires stables qui masquent ou modèrent les différences idéologiques ou ethniques. Dans un système majoritaire, les partis agissent comme des courtiers, cherchant à atteindre le consensus le plus ample possible. D'autres systèmes, comme le système de VUT, sont utiles pour les sociétés fracturées ou divisées au sein desquelles il existe plusieurs groupes distincts, habituellement fondés sur l'identité ethnique. Dans un système VUT, les personnes politiques sont encouragées à accroître l'intérêt qu'elles présentent pour les membres des collectivités autres que la leur, car le deuxième ou le troisième choix d'un électeur peut déterminer le succès ou l'échec d'un parti politique. Les systèmes de RP favorisent une multiplicité de voix, et même s'ils sont connus pour leur incapacité à produire des gouvernements majoritaires stables, ils sont valorisés pour leur capacité à donner une voix aux points de vue minoritaires.

Avant de s'engager dans une réforme électorale, le Nouveau-Brunswick doit d'abord recueillir un consensus sur les attentes à l'égard du système électoral. Il doit ensuite évaluer les nombreux modèles disponibles avant de décider lequel lui convient le mieux. En dernier lieu, il serait bon que la commission ou le comité chargé de faire des recommandations sur la réforme électorale se penche sur les problèmes auxquels la Colombie-Britannique et l'Ontario ont fait face lorsqu'ils ont soumis leurs propositions de réforme électorale à un référendum (voir, par exemple, Stephenson et Tanguay, 2009).

La voie à suivre

Le présent rapport a été rédigé dans le but d'amorcer une conversation; il ne cherchait pas à être exhaustif ni définitif, que ce soit sur le plan de la recherche ou des recommandations. Il ne constitue qu'un point de départ qui, nous l'espérons, s'avérera utile. Il reste beaucoup à faire avant de pouvoir effectuer des réformes concrètes, et nous sommes conscients de n'avoir que gratté la surface. En effet, plus nous étudions ces questions, plus il devenait évident que les questions de la gouvernance démocratique, de l'engagement civique et de la participation des tiers partis sont incroyablement complexes et nuancées. Le fonctionnement de l'Assemblée législative nécessitera beaucoup de recherches, surtout en ce qui a trait aux incidences et aux répercussions de tout changement. Comme l'a fait remarquer une étude citée sur la procédure parlementaire, chaque réforme crée son propre problème (Sutherland, 1991).

Contrairement à d'autres études en cours au Nouveau-Brunswick, nous n'avons pas entrepris de consultations publiques importantes ni complètes. De telles consultations devront cependant être menées avant que toute réforme soit proposée ou instaurée. Nous proposons de mener les premières consultations auprès des députés. Il est malheureux que nous n'ayons pas pu nous-mêmes effectuer ces consultations. Nous recommandons également une vaste consultation du public. Nous reconnaissons que les détails de la procédure législative ne présentent pas beaucoup d'intérêt, mais nous croyons que la population valoriserait une consultation sur des questions d'ordre plus général concernant ses attentes à l'égard du rôle

des députés et des partis politiques du Nouveau-Brunswick. Le public devra certainement être consulté au sujet de toute réforme du système électoral du Nouveau-Brunswick.

Apostille

Nous avons examiné d'autres moyens par lesquels les tiers partis pourraient participer au processus législatif, notamment le recours aux pétitions et aux questions par procuration pendant la période de questions. Nous avons fini par décider que ni l'un ni l'autre de ces moyens ne donnerait les résultats voulus, ou des résultats qui en vaudraient la peine.

À la fin, nous avons conclu que la participation des tiers partis au processus législatif a réellement pour but d'améliorer l'engagement civique en général. C'est dans cet esprit que le présent rapport a été rédigé.

Sommaire des recommandations

Examen du processus législatif

Nous recommandons que les comités compétents de l'Assemblée législative procèdent à un examen de ce qui suit :

- a) le point auquel un projet de loi est renvoyé au comité compétent. Nous proposons que l'Assemblée législative suive l'exemple du Parlement du Canada qui permet maintenant que certains projets de loi soient renvoyés directement au comité (c.-à-d. après la première lecture). Le but est d'accroître l'apport des comités avant que les lignes partisans soient clairement tracées. Il faudrait au moins tenir compte de la recommandation de la Commission sur la démocratie législative voulant que les députés aient plus de temps à consacrer à l'examen des projets de loi entre les lectures (CDL 2004, p. 26);
- b) l'ordre des délibérations de l'Assemblée législative. Nous nous demandons si le temps des députés est utilisé de façon efficace. Y a-t-il des points à l'ordre du jour qui ne sont plus utiles ou qui prennent trop de temps?
- c) période des questions. Le Nouveau-Brunswick devrait suivre de près la recherche du Groupe canadien d'étude des parlements concernant le déroulement et la réforme de la période des questions à la Chambre des communes, et, si possible, prendre part à cette recherche.

Examen des comités

Nous recommandons que les comités compétents de l'Assemblée législative procèdent à un examen de ce qui suit :

- a) la structure générale des comités législatifs, afin de déterminer si la structure actuelle permet la meilleure répartition de la main-d'œuvre. Nous proposons que l'Assemblée législative fasse un examen minutieux des recommandations de la Commission sur la démocratie législative concernant la structure des comités (CDL, 2004) et envisage d'y donner suite.
- b) le mandat des comités législatifs.
 - 1) Nous proposons que l'Assemblée législative suive l'exemple du Parlement du Canada et permette aux comités permanents d'entreprendre leurs propres études des ministères;
 - 2) Nous proposons de plus que, dans la mesure du possible, les comités (permanents et spéciaux) reçoivent des ressources adéquates qui leur permettraient :
 - i) de tenir des audiences publiques;
 - ii) d'accepter des mémoires et des interventions du public;
 - iii) de se réunir à l'extérieur de Fredericton.
- c) la fonction et les délibérations du Comité plénier. Le Comité plénier se charge-t-il de travaux qui conviendraient mieux à un comité permanent? Si oui, y a-t-il lieu de créer un comité permanent mieux adapté à ces travaux?

Référendums

Nous recommandons qu'un comité législatif compétent fasse une étude des incidences possibles de l'utilisation des référendums au Nouveau-Brunswick, dans le but de proposer une loi référendaire. Nous faisons cependant une mise en garde : une telle étude doit être exhaustive et détaillée et faire un examen minutieux des nombreux problèmes que posent les référendums.

Participation des tiers partis aux comités législatifs

Conformément au modèle parlementaire de Westminster, les comités législatifs peuvent nommer des membres d'office et des membres de liaison. Il s'agit de simples citoyens qui participent à toutes les activités du comité (p. ex. interrogation des témoins, débat avec les membres du comité). Ils n'ont cependant pas le droit de voter, et leur présence n'est pas prise en compte pour constater le quorum.

Nous ne pensons pas que de telles nominations soient nécessaires au sein de tous les comités, mais nous recommandons toutefois que plusieurs comités spéciaux soient formés et dotés d'un mandat précis et que ces comités soient encouragés à nommer des représentants compétents des tiers partis.

En outre, nous proposons que le Comité plénier envisage la possibilité de tenir à l'occasion des audiences publiques et invite des représentants des tiers partis ou des membres du public à présenter des mémoires et à discuter des questions pertinentes.

Votes libres

La question d'augmenter les « votes libres » à l'Assemblée législative suscite beaucoup de discussions. Selon les points de vue traditionnels, les votes libres affranchiraient les députés de la discipline de parti et leur permettraient de mieux représenter leurs électeurs. Malgré le respect que nous portons au sentiment qui se cache derrière les demandes visant l'augmentation des votes libres, nous ne pensons pas qu'il soit réaliste de laisser les députés voter selon les désirs de leurs électeurs ou selon leur conscience, et nous ne croyons pas non plus que cette mesure permettrait d'accomplir les résultats préconisés par les adeptes du vote libre. En deux mots, les députés ne votent pas selon la ligne de parti parce qu'ils sont obligés de le faire, mais parce qu'ils sont des membres enthousiastes de leur parti. Il serait néanmoins utile d'envisager le « système de vote de trois catégories » actuellement en vigueur en Grande-Bretagne.

Éducation et recherche

Nous croyons que d'autres mesures doivent être prises pour doter les députés et les tiers partis d'un soutien à la recherche et pour sensibiliser le public au processus législatif. En effet, une bonne partie des frustrations du public à l'égard du processus politique pourrait être attribuable au fait qu'il n'en comprend pas le fonctionnement. Par conséquent, nous recommandons :

- a) d'accroître la capacité de la bibliothèque législative à offrir un soutien à la recherche aux députés;
- b) de permettre aux tiers partis enregistrés d'avoir accès à un tel soutien;

- c) de mettre en place un programme de stagiaires parlementaires fondé sur les programmes mis en œuvre dans la Chambre des communes et au Parlement provincial d'Ontario. Dans le cadre d'un tel programme, des étudiants qualifiés seraient rémunérés pour agir comme adjoints législatifs (principalement pour la recherche);
- d) de mettre en place un programme de chercheurs invités;
- e) de mettre en place un programme de sensibilisation du public aux activités de l'Assemblée législative, qui porterait (sans s'y limiter) sur les sujets suivants :
 - 1. comment un projet de loi devient une loi;
 - 2. le rôle du député;
 - 3. le vote de confiance;
 - 4. le gouvernement responsable, y compris son histoire au Canada;
 - 5. les nombreux systèmes électoraux utilisés dans le monde.

Utilisation des « nouveaux » médias

Les nouvelles technologies médiatiques fournissent des possibilités sans précédent d'accroître l'engagement civique. Nous reconnaissons qu'il s'agit d'un domaine technique dans lequel nous ne possédons aucune compétence, mais nous savons que cette compétence existe. Par conséquent, nous faisons la recommandation suivante :

Que le gouvernement et l'Assemblée législative consultent les experts en la matière, afin d'explorer et d'établir des façons de mieux utiliser la technologie de l'information pour créer un gouvernement plus ouvert et accessible.

Commission sur la démocratie législative

Une bonne partie des points soulevés dans le présent rapport ont été traités plus en profondeur par la Commission sur la démocratie législative (CDL, 2004). Nous recommandons, par conséquent, que le comité législatif compétent examine les recommandations de la Commission sur la démocratie législative, en attachant une importance particulière à celles qui se rapportent au fonctionnement interne de l'Assemblée législative. De plus, nous conseillons vivement à l'Assemblée législative de tenir compte des autres recommandations formulées par la Commission.

La voie à suivre

Un processus de consultation plus ample est probablement la première démarche à suivre pour aborder les recommandations. Nous recommandons :

- a) de reprendre le sondage réalisé auprès des députés par David Docherty, de l'Université Wilfrid Laurier, pour la Commission sur la démocratie législative. Ce sondage a permis de recueillir des renseignements très utiles sur une gamme de questions traitées du point de vue des députés;
- b) d'organiser une conférence ou un atelier réunissant les spécialistes parlementaires de partout au Canada, surtout ceux qui ont joué un rôle dans les réformes législative ou électorale de leur province;
- c) de mener auprès du public une vaste consultation qui permettrait aussi de l'aider à mieux comprendre le processus législatif.

ANNEXE A

Expériences de réforme électorale d'autres provinces²³

Colombie-Britannique

En 2004, la Colombie-Britannique a choisi au hasard 160 citoyens figurant sur ses listes électorales afin de constituer une assemblée des citoyens chargée d'examiner le système uninominal majoritaire à un tour. L'assemblée des citoyens a mené ses travaux en trois phases. La première phase consistait à examiner et à étudier les différents systèmes électoraux dans le monde. Pendant la deuxième phase, l'assemblée des citoyens a tenu des audiences publiques et étudié les mémoires présentés par la population. Au cours de la dernière phase, elle a recommandé le système de vote unique transférable, car il était le plus apte à régler les trois problèmes les plus pressants : proportionnalité, représentation locale, choix de l'électeur.

La prochaine étape consistait à soumettre la recommandation aux citoyens de la Colombie-Britannique sous forme d'un référendum tenu lors de l'élection provinciale de mai 2005. Pour être adoptée, la question au référendum devait obtenir l'appui d'au moins 60 % des électeurs et être approuvée (par une majorité simple) dans 60 % des 79 circonscriptions. La barre avait été placée trop haut, et les résultats étaient très près du pourcentage requis, car 57 % des gens en Colombie-Britannique ont voté en faveur du nouveau système. Par ailleurs, la proposition visant un système de vote unique transférable a été appuyée dans 77 des 79 circonscriptions, ou par 97,5 % des circonscriptions.

²³ Pour une vue d'ensemble plus complète, voir Milner (2004).

Le gouvernement de la Colombie-Britannique a promis de tenir un autre référendum qui coïnciderait avec l'élection provinciale de 2009. Les mêmes seuils ont été établis, mais cette fois la proposition a été clairement rejetée, obtenant seulement 38 % des suffrages. La différence en 2009 était le libellé de la question mise au scrutin. En 2005, les gens avaient voté pour ou contre le système de vote unique transférable; en 2009, la question était plus alambiquée, demandant aux électeurs de choisir entre le système en place et le système de vote unique transférable²⁴.

Ontario

Le 23 octobre 2003, le premier ministre de l'Ontario, Dalton McGuinty, a annoncé la création du Secrétariat du renouveau démocratique, mandaté pour examiner des moyens d'accroître l'engagement démocratique dans la province. Le Secrétariat a examiné une vaste gamme de questions, incluant la participation des députés de l'Assemblée législative au système électoral. L'année suivante, M. McGuinty a annoncé la formation de l'Assemblée de citoyens de l'Ontario sur la réforme électorale, chargée d'examiner le système électoral en place dans la province et, au besoin, faire des recommandations en vue de sa réforme. L'Assemblée, composée de 103 citoyens de l'Ontario, a fini par recommander que la province adopte un SMRP (voir le glossaire). Le référendum devait avoir lieu en même temps que l'élection provinciale d'octobre 2007. Cependant, le système recommandé n'a recueilli que 37 % des suffrages et a seulement obtenu l'appui de cinq des 107 circonscriptions. Comme c'était le cas de la deuxième question référendaire posée en

²⁴ La question en 2005 était la suivante : La Colombie-Britannique devrait-elle passer au système électoral de vote unique transférable recommandé par l'assemblée des citoyens? Oui ou non? Cependant, en 2009, la question était formulée comme suit : Quel système électoral la Colombie-Britannique devrait-elle utiliser pour élire les membres de l'Assemblée législative provinciale? Le système électoral actuel (système majoritaire) ou le système électoral de vote unique transférable proposé par l'assemblée des citoyens?

Colombie-Britannique, la question posée aux Ontariens n'était pas une question simple qui pouvait être répondue par oui ou non. On a demandé aux électeurs s'ils préféraient le système majoritaire en place ou le SMRP recommandé par l'Assemblée des citoyens.

Île-du-Prince-Édouard

Au début de 2003, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a chargé un juge en chef de la Cour suprême à la retraite d'examiner le système majoritaire de la province. La commission dont il était le membre unique a examiné des systèmes électoraux de partout dans le monde, dans l'espoir de trouver un système de rechange pour l'Île-du-Prince-Édouard. La commission a recommandé que l'Île-du-Prince-Édouard adopte soit un système mixte de représentation proportionnelle (SMRP) fondé sur la formule d'Hont, soit un système de vote unique transférable (VUT). Cependant, prenant en compte le système qui serait jugé le plus acceptable par les insulaires, la commission a recommandé que le SMRP soit adopté par voie de référendum. Ce système entraînerait moins de changements par rapport au système majoritaire en vigueur. À partir de cette recommandation, le gouvernement a établi une commission comptant plusieurs membres – la Commission sur l'avenir électoral de l'Île-du-Prince-Édouard – et l'a chargée d'approfondir la question et de formuler une question pour le référendum. Cette nouvelle commission a reçu le mandat de mieux informer le public sur le système majoritaire et le SMRP.

Le référendum de novembre 2005 a été un échec pour le SMRP, car plus de 63 % des électeurs ont opté pour le maintien du système majoritaire. Le taux de participation référendaire était considérablement plus faible que le taux de participation des élections provinciales précédentes à l'Île-du-Prince-Édouard. De plus, le gouvernement et la Commission ne s'entendaient pas sur le

nombre qui rendrait le résultat exécutoire. La Commission avait établi qu'une majorité simple suffirait à rendre le résultat exécutoire, mais le gouvernement a annoncé qu'il ne se sentirait pas lié à moins que 60 % des électeurs votent en faveur du SMRP. D'autres facteurs ont aussi contribué au faible taux de participation, notamment une réduction considérable du budget d'Elections PEI, qui a entraîné une baisse de 75 % des bureaux de vote.

ANNEXE B

Glossaire

Banquettes ministérielles : premières rangées des sièges à la Chambre qui, du côté du gouvernement, sont occupées par le premier ministre et les membres du cabinet et, du côté de l'opposition, par les chefs des partis de l'opposition et les porte-parole principaux de ces partis (*Vocabulaire de procédure parlementaire*).

Caucus : législateurs d'un parti politique particulier qui se réunissent en privé et régulièrement pendant les sessions d'une législature afin de discuter des stratégies et des tactiques politiques et parlementaires (McMenemy, 2006).

Circonscription plurinomiale : circonscription électorale qui compte plus d'un membre à l'Assemblée législative ou au Parlement. Le Nouveau-Brunswick avait des circonscriptions plurinomiales jusqu'en 1974 (CDL, 2004).

Circonscription uninominale : circonscription à l'intérieur de laquelle les électeurs ne peuvent élire qu'un seul membre à l'Assemblée législative ou au Parlement (CDL, 2004).

Comité permanent : comité créé en vertu du *Règlement de la Chambre*. Les comités permanents sont autorisés à étudier les questions qui leur sont renvoyées par ordre spécial ou permanent; ils peuvent aussi entreprendre leurs propres études (*Vocabulaire de procédure parlementaire*).

Comité spécial : groupe de députés constitué pour étudier une question précise. Une fois le rapport final présenté, le comité est dissous (*Vocabulaire de procédure parlementaire*).

Confiance : appui d'un projet de loi de finances ou d'un autre projet de loi majeur requis par une majorité des membres de la législature pour permettre au gouvernement de rester au pouvoir et d'observer ainsi le principe constitutionnel du gouvernement responsable (McMenemy, 2006).

Date fixe d'élection : date ou période de temps (p. ex. : le deuxième mardi d'un mois donné) choisie pour une élection générale qui se tient habituellement tous les quatre ans (CDL, 2004).

Déficit démocratique : mesure subjective de la différence qui existe entre les attentes du public à l'égard de ses institutions politiques et le produit livré par ces institutions politiques.

Député de l'arrière-ban : membre d'une législature qui n'est ni membre du cabinet, ni membre de l'opposition, ni chef de parti, ni porte-parole de l'opposition (McMenemy, 2006).

Formule d'Hondt : formule mathématique qui attribue des sièges dans un système mixte de représentation proportionnelle (SMRP) aux partis dont le total des suffrages au scrutin régional du parti n'est pas reflété dans les résultats du scrutin uninominal. Voir système hybride (ou mixte) de représentation proportionnelle.

Gouvernement minoritaire : gouvernement formé par un parti détenant une minorité des sièges dans la législature. La survie d'un tel gouvernement dépend de l'appui d'au moins un autre parti, ou de certains membres d'un autre parti, et des membres indépendants d'un parlement qui détiennent alors la « balance des pouvoirs » (McMenemy, 2006).

Gouvernement responsable : exigence constitutionnelle selon laquelle le gouvernement, pour rester au pouvoir pendant la durée d'un mandat parlementaire, doit conserver l'appui de la législature élue relativement aux projets de loi majeurs et aux motions de confiance (McMenemy, 2006).

Majorité relative : nombre le plus élevé de suffrages exprimés pour un candidat à une élection, sans qu'il s'agisse nécessairement de la majorité des suffrages exprimés. Toutes les élections provinciales et fédérales au Canada utilisent le système uninominal majoritaire à un tour (McMenemy, 2006).

Mode de scrutin préférentiel : système électoral permettant à l'électeur de classer les candidats par ordre de préférence lors d'une élection dans une circonscription uninominale (McMenemy 2006).

Modèle parlementaire de Westminster : variante du système parlementaire utilisé dans les pays d'origine britannique, qui se caractérise par une assemblée de représentants élus au sein de laquelle le gouvernement est composé de membres du parti, appuyé par la majorité de l'assemblée et responsable devant cette assemblée.

Projets de loi de finances : projet de loi d'ordre financier qui traite de la dépense de fonds (projets de loi de crédits) ou de la collecte de fonds (mesures, voies et moyens financiers) (McMenemy, 2006).

Projets de loi d'initiative parlementaire : projets de loi et motions d'intérêt public et non gouvernementaux déposés par des législateurs ne faisant pas partie du cabinet (McMenemy, 2006).

Projets de loi d'intérêt privé : projets de loi non gouvernementaux déposés par de simples députés dans le but de modifier la loi relative à un intérêt particulier, de conférer des droits à une personne, à un groupe de personnes ou à une société ou de les libérer de leurs obligations (McMenemy, 2006).

Prorogation : clôture officielle d'une session du Parlement par le gouverneur général qui agit suivant les « conseils » du premier ministre (ou d'une session d'une législature provinciale par le lieutenant-gouverneur qui agit suivant les conseils du premier ministre) (McMenemy, 2006).

Référendum : moyen par lequel une politique, une question constitutionnelle ou un projet de loi est soumis aux électeurs pour enregistrer leur approbation ou leur rejet (McMenemy, 2006).

Représentation proportionnelle (RP) : système électoral dans lequel les partis politiques détiennent à l'Assemblée législative un pourcentage de sièges qui correspond à peu près au pourcentage des suffrages obtenus à l'élection antérieure (McMenemy, 2006).

Révocation : moyen par lequel les électeurs peuvent relever une personne de ses fonctions pendant son mandat. Forme de démocratie directe, la révocation est associée à la théorie sur la représentation par délégation qui permet de s'assurer que les législateurs, une fois qu'ils sont élus, représentent fidèlement les intérêts et les points de vue de leurs électeurs (McMenemy, 2006).

SMRP : voir système hybride (ou mixte) de représentation proportionnelle.

Système de vote unique transférable : mode de scrutin préférentiel souvent utilisé dans les circonscriptions plurinominales. Les électeurs votent pour les candidats en les classant sur le bulletin de vote d'après l'ordre de préférence. Un candidat doit dépasser le seuil de la majorité de première préférence pour être élu. Les électeurs peuvent passer d'un parti politique à l'autre lorsqu'ils classent les candidats et peuvent choisir de classer tous les candidats ou une seule personne. Un candidat qui n'atteint pas le seuil est exclu. Les votes excédentaires au seuil qu'un candidat élu obtient ou les votes des candidats exclus sont ensuite attribués aux autres candidats (CDL, 2004).

Système hybride (ou mixte) de représentation proportionnelle : le système hybride de représentation proportionnelle est couramment appelé le système mixte de représentation proportionnelle (SMRP). Le SMRP utilise à la fois les circonscriptions uninominales et les circonscriptions plurinominales. Dans le SMRP, les électeurs votent deux fois : une fois pour leur candidat local préféré et une fois pour leur parti préféré. Les suffrages exprimés pour le candidat local fonctionnent de la même façon que dans un système uninominal majoritaire à un tour; c'est le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages qui gagne le siège. Les suffrages exprimés pour le parti sont comptés une fois que tous les sièges locaux ont été attribués.

Système majoritaire : terme décrivant le processus utilisé pour compter les suffrages lors des élections fédérales et provinciales et déclarer les candidats élus dans un système uninominal à majorité relative. Dans le « système majoritaire », le gagnant dans chaque circonscription est le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages, sans nécessairement que ce nombre soit plus élevé que les suffrages combinés des autres candidats, c'est-à-dire qu'il obtient une majorité relative des suffrages exprimés, non pas une majorité. Ce système est aussi appelé système uninominal majoritaire à un tour (McMenemy, 2006).

Système uninominal majoritaire à un tour : voir système majoritaire.

Tiers partis : 1) dans un système politique dominé par deux partis, les tiers partis désignent les autres partis qui participent aux élections sans être considérés comme des candidats au gouvernement et à l'opposition officielle; 2) toute personne ou tout groupe, à l'exception d'un candidat, d'un parti enregistré et d'une association de circonscription d'un parti enregistré, qui

engage des dépenses de publicité électorale pour appuyer ou contrecarrer un parti enregistré ou l'élection d'un candidat (Élections Canada).

Vote libre : mise aux voix au cours de laquelle les membres d'une législature, habituellement contraints à voter selon la discipline de parti, sont libres de voter à leur guise (McMenemy, 2006).

Vote de parti : mise aux voix au cours de laquelle les députés suivent les directives de leurs whips respectifs afin que le résultat du vote reflète la politique officielle de leur parti (*Vocabulaire de procédure parlementaire*).

Vote de troisième catégorie : mise aux voix qui exige que tous les membres du caucus votent selon la ligne de parti.

VUT : voir système de vote unique transférable.

Whip : député chargé de tenir les membres de son parti au courant des travaux de la Chambre ou des comités et de veiller à leur présence, particulièrement lorsqu'une mise aux voix est prévue (*Vocabulaire de procédure parlementaire*).

ANNEXE C

Bibliographie

AJZENSTAT, Janet, et coll. *Débats sur la fondation du Canada*, édition française préparée par Stéphane Kelly et Guy Laforest, traduit de l'anglais par Jude Des Chênes, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, 554 p.

Alliance des gens du Nouveau-Brunswick, Plateforme : Responsabilité démocratique – Les députés et de leurs constituants. Plateforme électorale de l'Alliance des gens du Nouveau-Brunswick à l'élection de 2010.

ANDREW, Sheila M. *The Development of Elites in Acadian New Brunswick, 1861-1881*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1996, 262 p.

BATEMAN, Tom, et coll. « Proposal for a New Brunswick Legislative Internship Program ». Proposition présentée au Comité permanent de l'administration de l'Assemblée législative, des procédures, des institutions relevant de l'Assemblée législative et des questions juridiques en février 2006.

BELKHODJA, Chedly. « The Referendum Experience in New Brunswick », dans *Democratic Reform in New Brunswick*, publié sous la direction de William Cross, Toronto, Canadian Scholars' Press Inc., 2007, p. 221-239.

BOYER, Patrick. *The People's Mandate : Referendums and a More Democratic Canada*, Toronto, Dundurn Press, 1991, 264 p.

BURKE, Edmund. « Speeches on Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Poll », *The Works of the Right Honourable Edmund Burke*, vol. 2, Londres (Grande-Bretagne), 1887, p. 81-98.

DESSERUD, Donald. « La convention de confiance dans le système parlementaire canadien », *Perspectives parlementaires*, Ottawa, Groupe canadien d'étude des parlements, n° 7, octobre 2006, 30 p., coll. « Publications hors série sur le gouvernement parlementaire ».

DESSERUD, Donald. « The Governor General, the Prime Minister and the Request to Prorogue », *Canadian Political Science Review*, vol. 3, n° 3 (septembre 2009), p. 40-54.

DESSERUD, Donald, et Stewart HYSON. *L'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick à l'ère du XXI^e siècle*, Ottawa, Groupe canadien d'étude des parlements, 2011, 65 p.

DOCHERTY, David. *Mr. Smith Goes to Ottawa: Life in the House of Commons*, Vancouver, UBC Press, 1997, 295 p.

DOCHERTY, David. « Representation in New Brunswick: Capital and Constituency Concerns », dans *Democratic Reform in New Brunswick*, publié sous la direction de William Cross, Toronto, Canadian Scholars' Press Inc., 2007, p. 145-169.

FORSEY, Eugene. « Government Defeats in the Canadian House of Commons, 1867- 73 », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, n° 3 (août 1963), p. 364367.

HYSON, Stewart. « Un référendum bien organisé? Le pari du Nouveau-Brunswick sur la loterie vidéo », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 24, n° 4 (hiver 2001-2002), p. 19-26.

La procédure et les usages de la Chambre des communes, publié sous la direction de Robert Marleau et Camille Montpetit, Ottawa, Chambre des communes, 2000.

Le Nouveau-Brunswick d'abord... POUR UN CHANGEMENT. Plateforme électorale du Parti progressiste-conservateur à l'élection de 2010.

Lexique (en ligne), Ottawa, Élections Canada, mis à jour le 30 mars 2011. Sur Internet : <URL:<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=glo&document=glossaryc&lang=f>>.

McMENEMY, John. *The Language of Canadian Politics: A Guide to Important Terms and Concepts*, 4^e éd., Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 2006, 409 p.

MILNER, Henry. « Le point sur la réforme électorale dans les provinces canadiennes : où se situe le Québec », *Enjeux publics*, vol. 5, n° 9 (septembre 2004), 40 p.

NOUVEAU-BRUNSWICK. COMMISSION SUR LA DÉMOCRATIE LÉGISLATIVE. *Rapport final et recommandations*, Fredericton, la Commission, 2004, 247 p.

Nouvelle Vision Nouveau-Brunswick : Le plan de Bernard Lord pour changer notre avenir ensemble. Plateforme électorale du Parti progressiste-conservateur à l'élection de 1999.

NPD 2010 : Un changement pratique et responsable, Une voix pour la classe moyenne à votre Assemblée législative. Plateforme électorale du Nouveau Parti démocratique à l'élection de 2010.

Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice, publié sous la direction de Daniel Lathrop et Laurel Ruma, Cambridge (Massachusetts), O'Reilly Media Inc., 2010, 432 p.

Parti vert du Nouveau-Brunswick, Plateforme électorale 2010, C'est la prochaine génération qui compte. Plateforme électorale du Parti vert à l'élection de 2010.

PILON, Dennis. *The Politics of Voting : Reforming Canada's Electoral System*, Toronto, Edmond Montgomery Publications Limited, 2007, 209 p.

« Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution », *Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*, vol. 1 (1981) p. 753-912.

SMITH, Jennifer. « Democracy and the Canadian House of Commons at the Millennium », *Canadian Public Administration*, vol. 42, n° 4 (hiver 1999), p. 398-421.

STEPHENSON, Laura B. et Brian TANGUAY. « Ontario's Referendum on Proportional Representation: Why Citizens Said No », *IRPP Choices* (en ligne), vol. 15, n° 10 (septembre 2009), 30 p. Sur Internet : <URL: www.irpp.org/choices/archive/vol15no10.pdf>.

SUTHERLAND, Sharon L. « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de science politique*, vol. 24, n° 1 (mars 1991), p. 91-120.

Vocabulaire de procédure parlementaire (en ligne), Ottawa, Parlement du Canada, mis à jour en octobre 2008. Sur Internet : <URL: <http://www.parl.gc.ca/About/House/Glossary/glossary-f.htm>>.

WILBUR, J. Richard H. *The Rise of French Nouveau-Brunswick*, Halifax, Formac, 1989, 291 p.