

Renouvellement démocratique à l'Île-du-Prince-Édouard

La plus petite province du Canada est réputée pour son taux élevé de participation électorale. Cette tradition d'engagement actif dans le processus démocratique en fait un endroit particulièrement intéressant pour réfléchir à différentes formes de renouvellement démocratique. Dans cet article, l'auteur, qui préside le Comité spécial sur le renouvellement de la démocratie, expose le contexte et l'histoire de l'examen auquel s'est livré l'Î.-P.-É au sujet de son système électoral et qui s'est terminé par un plébiscite tenu du 29 octobre au 7 novembre 2016. *Cet article a été rédigé en août 2016.

Jordan Brown, député

Dans son discours du Trône de 2015, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard s'est engagé à « instaurer et soutenir un examen approfondi et complet des moyens de renforcer notre système électoral, notre représentation, ainsi que le rôle et le fonctionnement de l'Assemblée législative ». Le gouvernement a aussi produit le *Livre blanc sur le renouvellement démocratique* (le « livre blanc ») qu'il a rendu public à la dernière séance de l'Assemblée législative. Comme le titre le laisse entendre, le livre blanc est un document de travail sur la réforme démocratique à l'Île-du-Prince-Édouard qui porte principalement sur le mode de scrutin, le nombre et la répartition des sièges à l'Assemblée législative et les possibilités d'améliorer les lois électorales et la représentation à l'Assemblée législative.

Le 9 juillet 2015, l'Assemblée législative a convenu à l'unanimité de créer un comité spécial de l'Assemblée législative formé de cinq membres pour encadrer la participation des citoyens et formuler des recommandations en réponse au *Livre blanc sur le renouvellement démocratique*. J'ai le privilège de présider ce comité spécial. À ce titre, permettez-moi de mettre en contexte la tâche qui nous incombe, surtout en ce qui concerne notre mode de scrutin, et de délimiter certains des enjeux auxquels le comité fait face.



Jordan Brown

Jordan Brown a été élu à l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard à titre de représentant de la circonscription 13, Charlottetown - Brighton, lors de l'élection générale du 4 mai 2015. Il est président du Comité spécial sur le renouvellement de la démocratie, vice-président du Comité permanent des comptes publics et membre du Comité permanent de l'éducation et du développement économique.

Contexte

Dans le cadre de l'élection générale du 4 mai 2015, 82,22 % des électeurs admissibles ont élu à l'Assemblée législative de l'Île-du-Prince-Édouard, selon le système uninominal majoritaire à un tour, 27 députés chargés de représenter et de gouverner les 146 000 habitants de la plus petite province canadienne.

Les députés libéraux, avec 18 sièges, ont formé un gouvernement majoritaire; les progressistes-conservateurs (PC) ont remporté huit circonscriptions et, pour la première fois dans l'histoire de l'Île, un député vert, le Dr Peter Bevan-Baker, qui est le chef de son parti, a été élu et son parti a reçu le statut de parti officiel. Les libéraux ont obtenu 40,8 % du vote populaire contre 37,4 % pour les PC, 11 % pour les néo-démocrates et 10,8 % pour les verts. Parmi les 27 députés, seulement cinq sont des femmes et un est d'origine acadienne (une culture historiquement identifiable sur l'Île). Les élus ne comptent aucun membre d'une minorité visible ou culturelle (malgré les nombreux Autochtones de l'Île et les immigrants relativement récents). De plus, trois des députés récemment élus sont dans la mi-trentaine et les autres se trouvent entre la mi-quarantaine et le début de la soixante-dizaine.

Le fait que 82,22 % de l'électorat a voté en 2015 témoigne de la grande importance que les insulaires accordent à la démocratie provinciale. À mon avis, cela est attribuable en partie à notre volonté constante d'examiner nos processus démocratiques et de prendre des mesures lorsque cela est jugé utile.

Même si les résultats des élections de 2015 ont donné lieu à une solide opposition parlementaire et, vraisemblablement, à la législature la plus équilibrée depuis un bon moment, il convient, selon les experts, les politiciens et d'autres intervenants, d'examiner d'autres méthodes plus représentatives pour élire les représentants de l'Île. La plupart des 27 députés élus n'ont pas obtenu une majorité de votes dans leur circonscription. De plus, dans au moins trois circonscriptions les gagnants ont remporté par une marge d'un pour cent ou moins des votes (dans ma circonscription, seulement 22 votes me séparaient du candidat PC, après un recomptage). Dans une circonscription, même après un recomptage, le gagnant a été décidé par un tirage à pile ou face pour briser l'égalité. Étant donné que tous les grands partis ont parlé de la réforme démocratique dans leur plateforme, il n'est pas surprenant que les résultats des élections aient suscité encore plus d'intérêt pour examiner à nouveau une réforme démocratique.

Histoire récente de la réforme démocratique à l'Î.-P.-É.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner que ce n'est pas la première fois que la réforme électorale fait l'objet d'un examen à l'Île-du-Prince-Édouard. En fait, en novembre 2005, les insulaires ont dû répondre à la question suivante dans le cadre d'un plébiscite : « L'Île-du-Prince-Édouard doit-elle adopter le système mixte de représentation proportionnelle proposé par la Commission sur l'avenir électoral de l'Île-du-Prince-Édouard? » Environ le tiers des électeurs admissibles ont participé au plébiscite. Parmi ceux qui ont voté, 36,4 % ont voté « oui », soit en faveur du système mixte de représentation proportionnelle, et 63,6 % ont voté « non ».

Il y a eu trois autres élections générales depuis. En 2007, le parti progressiste-conservateur qui était au pouvoir a été évincé par les libéraux dirigés par Robert Ghiz. Les libéraux ont gagné 23 des 27 sièges, et les quatre autres sièges ont été remportés par les PC. Les libéraux ont obtenu 52,9 % du vote populaire contre 41,4 % pour les PC, environ 3 % pour les verts et environ 2 % pour les néo-démocrates.

En 2011, les libéraux au pouvoir ont perdu un siège au profit des PC. Ils ont eu 51,4 % du vote populaire contre 40,2 % pour les PC. Les verts et les néo-démocrates ont augmenté leur part du vote populaire d'environ 1 % chacun. La statistique la plus remarquable pour les insulaires toutefois était que le taux de participation est tombé à 76,4 %, soit le taux le plus faible depuis qu'Élections Î.-P.-É. a commencé à consigner les taux de participation électoraux en 1966.

Cinq des sept dernières élections à l'Île-du-Prince-Édouard ont donné des résultats aussi déséquilibrés. Deux élections ont même donné lieu à une opposition qui ne comptait qu'un seul membre.

Certains électeurs, principalement chez les jeunes, sont d'avis qu'il manque de choix convenables et que leur vote ne compte pas. Pour ces raisons, entre autres, les insulaires s'intéressent à nouveau à la réforme démocratique. Il serait banal de dire que les choses ont changé depuis le plébiscite de 2005. Cependant, personne ne s'étonnera que de nombreux insulaires se demandent s'il est vraiment possible qu'une autre tentative de réforme démocratique aboutisse à un résultat différent de l'exercice mené en 2005.

Histoire de la réforme démocratique à l'Î.-P.-É. avant le plébiscite

À bien des égards, l'Île-du-Prince-Édouard a en matière de réforme électorale une longue histoire qui

comporte des luttes ardues. La gouvernance officielle de l'Île remonte à 1769 quand elle obtient le statut de colonie de l'Amérique du Nord britannique. Vers le milieu des années 1770, la législature comprend le gouverneur, des conseils exécutif et législatif nommés et une Chambre des représentants élus, qui sera connue plus tard sous le nom de Chambre d'assemblée. À l'origine, seulement les hommes protestants peuvent voter; les hommes catholiques obtiennent le droit de vote en 1830. En 1851, après une lutte de dix ans menée par un groupe de réformistes, l'Île obtient un gouvernement responsable. Le gouvernement doit alors rendre compte à la Chambre d'assemblée élue. En 1862, le Conseil législatif devient électif, mais seuls ceux qui possèdent une propriété franche ou une propriété à bail d'une valeur d'au moins 100 £ ont le droit de voter.

Depuis que l'Île est devenue une province du Canada, en 1873, différentes réformes démocratiques et institutionnelles ont eu lieu, notamment :

Le vote par scrutin secret est introduit en 1877, supprimé en 1879 et rétabli de façon permanente en 1913;

Les deux chambres de la législature sont fusionnées en une Assemblée législative unicamérale de 30 membres en 1893. Chaque circonscription a, au Conseil législatif, un député élu par les hommes qui possèdent une propriété et, à l'Assemblée, un député élu au suffrage universel masculin. Ce système de circonscription binominale était unique et la distinction établie sur le plan de la propriété entre le député au Conseil législatif et le député à l'Assemblée a introduit la perception qu'il existait « deux classes » de députés même s'ils avaient les mêmes pouvoirs;

Le droit de vote est accordé à certaines femmes en 1922 et aux Autochtones de l'Île en 1963;

L'exigence de posséder une propriété pour les électeurs des députés au Conseil est éliminée en 1964;

Deux sièges sont ajoutés dans la région de Charlottetown avant les élections de 1966, ce qui fait passer le nombre de sièges à 32;

L'âge minimal pour voter est abaissé à 18 ans avant les élections de 1970.

Outre le fait que la circonscription de Charlottetown a été scindée en deux dans les années 1960, peu de changements ont été apportés aux districts électoraux depuis les réformes de 1873 et la disparité n'a cessé d'augmenter entre les districts en ce qui concerne le nombre d'électeurs qui s'y trouvent. En 1974, une

Commission de délimitation des circonscriptions électorales et une sous-commission de l'Assemblée législative ont été mises sur pied. Les recommandations formulées dans ce processus, y compris le redécoupage des circonscriptions électorales, n'ont pas été adoptées.

En 1991, Donald MacKinnon, un résident de l'Île, a décidé de prendre les choses en main en déposant à la Cour suprême de la province une demande visant l'abrogation de certains articles de la *Elections Act*. Dans sa demande, il a fait valoir que ces articles allaient à l'encontre de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit à chaque Canadien le droit de vote. Ces articles permettraient un écart dans le nombre d'électeurs par circonscription qui donne lieu à une représentation disproportionnée. La Commission de délimitation des circonscriptions électorales avait recommandé qu'on redresse cette situation.

La demande de M. MacKinnon s'appuyait sur la décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique dans *Dixon c. British Columbia (Attorney General)*, (1989) 59 D.L.R. 4th 247, dans laquelle la juge en chef Beverly McLachlin a déclaré :

L'évolution du droit de vote au Canada et l'application de ce droit dans d'autres démocraties mènent inexorablement à la conclusion que l'égalité relative du pouvoir électoral est fondamentale pour le droit de vote garanti à l'article 3 de la *Charte*. En fait, elle peut être considérée comme le principe dominant à la base de notre système de démocratie représentationnelle.

Par ailleurs, l'égalité absolue du pouvoir électoral n'a jamais été exigée au Canada. Il est reconnu depuis la Confédération qu'un certain écart est permis lorsque d'autres considérations le requièrent.

Elle a ajouté qu'il incomberait à la législature de déterminer l'ampleur de l'écart admissible, selon les principes établis dans la *Charte*.

La demande de M. MacKinnon a fini par porter fruit puisqu'elle a entraîné la création d'une autre Commission de délimitation des circonscriptions électorales en 1994. Cette commission a recommandé que l'Île soit représentée par 27 circonscriptions uninominales. Après un long débat et après avoir retracé les limites des 27 circonscriptions, la recommandation a été adoptée. De nombreuses municipalités constituées qui étaient d'avis que le nouveau système permettait une représentation disproportionnellement élevée des électeurs des circonscriptions rurales ont alors présenté une autre demande de contestation judiciaire. Après l'appel, la Cour suprême du Canada a refusé d'entendre la demande.

Durant ses travaux, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales a reçu des mémoires sur le système de représentation proportionnelle mixte (SRPM). La Commission a abordé ces mémoires dans son rapport de 1994. Les auteurs ont alors indiqué, en gros, que d'autres études étaient nécessaires avant que cette option puisse être envisagée adéquatement, étant donné que ce système n'avait pas été adopté à grande échelle.

Quand la Commission de délimitation des circonscriptions électorales a repris du service en 2000, bien des choses avaient changé dans le monde. La Nouvelle-Zélande avait adopté très publiquement une forme de SRPM en 1994, et l'Écosse et le pays de Galles avaient aussi adopté un système de membres additionnels à la fin des années 1990. La Commission a donc recommandé d'étudier plus en détail la possibilité d'adopter un SRPM.

Cette recommandation a mené à la création de la Commission sur la réforme électorale de 2003. Sous la direction de l'ancien juge en chef de la province, Norman Carruthers, la Commission a produit son rapport après avoir tenu sept séances publiques et examiné un certain nombre de mémoires soumis par des membres du public et des experts. Elle a recommandé la création d'une autre commission pour mobiliser et sensibiliser les gens au sujet des différentes options et pour rédiger une question en vue d'un référendum. Le juge Carruthers a proposé un SRPM basé sur celui de la Nouvelle-Zélande. Ce système comprendrait 21 députés élus par circonscription et 10 autres députés élus à partir de listes pour équilibrer les résultats en fonction du vote proportionnel.

La Commission sur l'avenir électoral de l'Î.-P.-É. de 2005, qui se composait de huit membres du public qui avaient été nommés, a lancé une vaste campagne

de mobilisation. Elle a tenu 12 assemblées publiques dans la province et participé à une vingtaine d'autres. La Commission a aussi mené une vaste campagne de promotion et de publicité. Même si les gens ont voté « non » au plébiscite, la Commission était d'avis que la population avait participé davantage et qu'elle était plus renseignée sur la question qu'avant ses travaux.

Compte tenu des efforts déjà déployés par les citoyens, les plaideurs, les comités et les commissions en ce qui concerne la réforme démocratique et des résultats du plus récent plébiscite, notre comité est conscient des tâches importantes qu'il doit accomplir : il doit renseigner les membres et les insulaires au sujet des différentes possibilités; il doit mobiliser les insulaires et obtenir leurs points de vue; il doit être ouvert et prêt à écouter ce que disent les insulaires. Les insulaires ont-ils voté « non » en 2005 parce qu'ils ne voulaient pas de changement ou parce qu'ils n'étaient pas en faveur de l'option présentée?

Cela dit, le comité peut faire fond sur le taux élevé de participation électorale de l'Île. Prise isolément, la volonté des insulaires de participer témoigne de leur profond engagement. Cela peut s'expliquer, en partie, par leur volonté de constamment réexaminer leur système électoral.

L'examen actuel de notre système électoral constitue une autre phase de cette tradition démocratique. Il est probable, encore une fois, que l'exercice en cours provoque des discussions animées et constructives sur l'évolution démocratique de l'Île. Comme nous ne commençons pas nos travaux de zéro, j'ai bon espoir, et je crois que c'est également le cas du comité, que ce processus sera suffisamment instructif, ouvert et mobilisant pour permettre la rédaction d'une question de plébiscite qui pourra jauger l'intérêt pour une réforme démocratique à l'Île-du-Prince-Édouard et en tracer la voie.