

F O N D A T I O N

---

JEAN-CHARLES-BONENFANT

La consultation en ligne à l'Assemblée nationale du Québec : une avancée  
démocratique crédible dans sa pratique?

Essai rédigé par :  
Alexandre PARÉ

Boursier stagiaire de la Fondation Jean-Charles-Bonenfant

25 juin 2008



## Table des matières

Introduction .....	1
1.1 Le contexte de mise en place.....	3
La démocratie comme idéal en constante évolution.....	3
Les malaises face à la démocratie représentative.....	4
La démocratie participative et la consultation des citoyens .....	5
1.2 Des règles à suivre pour la consultation publique .....	9
1.3 La consultation électronique comme complément à la consultation traditionnelle ..	13
Les modèles de consultation en ligne.....	13
Les modèles consultatifs.....	13
Les modèles délibératifs .....	14
Les avantages de la consultation électronique .....	16
La consultation en ligne : précurseur d'un militantisme électronique? .....	18
Des réserves face à la consultation électronique .....	20
Accessibilité et fracture numérique .....	20
Autres aspects à considérer .....	21
2.1 Les consultations électroniques à l'Assemblée nationale du Québec .....	25
Description, évolution et statistiques .....	25
Le fonctionnement actuel .....	27
L'obtention du mandat de consultation .....	27
La rédaction du questionnaire et des documents de consultation .....	27
L'analyse des réponses obtenues .....	28
2.2 Évaluation, critique et améliorations au processus de consultation en ligne .....	31
Le rôle des branches législative et exécutive dans l'État québécois .....	31
La rédaction du questionnaire et des documents de consultation .....	32
L'analyse des réponses obtenues .....	32
La transparence du processus d'analyse .....	33
La réelle possibilité d'impact des réponses obtenues.....	34
Une brève évaluation de la pratique à l'Assemblée nationale .....	34
Conclusion : Des recommandations pour un jeune processus toujours en évolution....	37
Bibliographie .....	39
Annexe I : Historique et statistiques concernant les consultations en ligne à l'Assemblée nationale du Québec .....	41



## Introduction

La science politique permet, à travers une analyse rigoureuse de la société, de comprendre des dynamiques complexes qui affectent notre réalité quotidienne. L'étude de celle-ci m'a amené à développer un intérêt marqué pour la démocratie et les manières dont elle peut s'incarner dans les systèmes politiques.

Alors que semble être ressenti, chez une grande partie de la population, un malaise face aux institutions politiques représentatives et qu'en réaction, ces dernières cherchent à se rapprocher de leurs citoyens<sup>1</sup>, l'étude des possibilités qu'offre Internet nous permet de déceler de nouvelles modalités de participation politique pour les citoyens.

Cet essai s'inscrit dans ce cadre et portera sur la démocratie électronique dans le processus législatif québécois. Comment l'Assemblée nationale du Québec utilise-t-elle Internet afin de consulter la population, et comment pourrait-elle envisager l'utiliser autrement? D'une façon plus précise, cette recherche consistera en une étude des mécanismes électroniques de consultation mis en place au Québec afin d'offrir aux citoyens une accessibilité plus grande au processus parlementaire. Nous étudierons ces mécanismes, mais évaluerons aussi certaines nouvelles avenues que l'Assemblée nationale du Québec pourrait envisager d'emprunter dans un avenir rapproché.

Dans la première partie de l'essai, nous aborderons le contexte autour duquel les consultations électroniques sont mises en place, les règles à adopter pour assurer leur bonne pratique, les avancées qu'elles apportent par rapport aux consultations dites traditionnelles, sans oublier les réserves que certains auteurs exposent face à celles-ci. Le tout permettra d'avoir une bonne vue d'ensemble de ce qu'impliquent les consultations en ligne.

Dans un second temps, nous nous concentrerons sur les consultations électroniques menées par l'Assemblée nationale du Québec. Après un historique et

---

<sup>1</sup>Nous n'avons qu'à consulter le document suivant pour s'en convaincre : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Plan directeur de communication publique 2005-2009 : Rapprocher l'Assemblée nationale et les députés des citoyens*, Québec, Direction des communications de l'Assemblée nationale du Québec, 2006.

certaines explications concernant les mécanismes qui y sont retenus, nous proposerons, à partir de critères élaborés dans la première partie de l'essai, une évaluation, une critique et des améliorations possibles aux pratiques de l'institution.

## 1.1 Le contexte de mise en place

L'apparition des consultations en ligne s'inscrit dans les contextes plus larges de l'envolée de la consultation du public<sup>2</sup> par les parlements et gouvernements et de la démocratie participative. Afin de bien cerner ce qui pousse différentes institutions à opter pour la consultation de leurs citoyens, nous devons d'abord nous attarder aux concepts de démocratie, de démocratie représentative et de démocratie participative, ainsi qu'aux dynamiques qui les relient.

### La démocratie comme idéal en constante évolution

La démocratie comme « pouvoir du peuple » est un concept très ancien qui demeure avant tout un idéal inatteignable. En effet, les valeurs de liberté et d'égalité, à la base du principe, en viennent toujours à se contredire et un équilibre parfait entre les deux est difficilement imaginable, l'extension de l'une empiétant inévitablement sur l'autre. C'est probablement ce qui explique que la démocratie, autant comme concept que comme pratique, est en constante évolution.

Effectivement, les principes et les valeurs qui fondent les institutions démocratiques modernes, comme « les libertés politiques, le suffrage universel, le pluralisme politique et les assemblées représentatives, datent d'un siècle ou deux à peine<sup>3</sup>. » D'ailleurs, au XXe siècle, les revendications d'égalité et de justice sociale ont provoqué dans les démocraties des transformations majeures : « [l']extension de la démocratie à la société tout entière a transformé la culture et rendu la délibération publique plus exigeante<sup>4</sup>. » De nouvelles voies doivent alors être considérées afin de représenter et de consulter équitablement les citoyens. À nouveau, d'autres concepts viennent s'affronter dans le contexte de la pratique démocratique, soit ceux de représentation et de décision avec ceux de consultation et de conciliation.

---

<sup>2</sup>André GRENIER, « L'envolée de la consultation du public », *Bulletin – Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, 33(3-4), pp.8-14.

<sup>3</sup>Benoit MERCIER et André DUHAMEL, *La démocratie : Ses fondements, son histoire et ses pratiques*, Québec, Le Directeur général des élections du Québec, 2005 (2000), p.137.

<sup>4</sup>*Loc. cit.*

## Les malaises face à la démocratie représentative

« Au tournant du millénaire, la démocratie semble devenue le seul élément de référence normatif dans l'univers politique. Toutefois, ce succès cache peut-être un affaiblissement réel<sup>5</sup>. » La souveraineté populaire et les pouvoirs des parlements représentatifs rencontrent plusieurs obstacles, et cela, tant aux niveaux national qu'international, le tout rendant l'avenir de la démocratie difficilement prévisible. Plusieurs dangers menacent de l'intérieur les sociétés démocratiques et apparaissent comme des effets pervers des mesures prises dans le passé pour améliorer les États démocratiques. Ces effets peuvent produire un affaiblissement de l'organe représentant la souveraineté populaire, le parlement. Nous pouvons énumérer ici certains phénomènes comme la technocratisation des politiques, l'information et la médiatisation de la politique, la mondialisation du système, la judiciarisation de la gouverne<sup>6</sup>.

Une autre difficulté rencontrée est la transformation du lien représentatif, de la relation entre les électeurs et les élus. Il est une opinion commune d'affirmer que les citoyens se désintéressent de la politique et deviennent de plus en plus cyniques à l'égard de leurs représentants; il est cependant difficile de savoir si cette opinion reflète une désillusion passagère ou si, au contraire, elle signale que des transformations plus profondes sont à l'œuvre<sup>7</sup>. Rosanvallon remarque que c'est à partir des années 1970 que les spécialistes de sociologie électorale ont constaté le phénomène nouveau de la volatilité et de l'imprévisibilité de plus en plus grande des votes, les électeurs ayant alors commencé à se montrer capables de changer plus facilement de camp d'une élection à l'autre<sup>8</sup>. Ils sont devenus plus stratèges, se comportant en consommateurs politiques, et se reconnaissent de moins en moins dans des idéologies ou des forces politiques organisées. Rosanvallon croit que ces changements d'attitude ne peuvent en aucun cas être assimilés à une forme d'indifférence politique croissante, qu'ils ne doivent pas être interprétés comme accompagnant une vague de dépolitisation ou

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.131.

<sup>6</sup> Raymond HUDON et Christian POIRIER, *La politique. Jeux et enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008.

<sup>7</sup> Benoit MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.*, p.132.

<sup>8</sup> Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable : Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, pp.324-325.

résultant d'un processus de « désidéologisation », mais plutôt qu'ils témoignent d'un rapport différent à la politique, de type plus utilitaire.

Le lien représentatif se transformant, avec des citoyens politiques consommateurs se reconnaissant de moins en moins dans les partis politiques, et avec des partis politiques désirant toujours représenter leurs citoyens, l'ajout d'éléments de démocratie participative (concernant notamment la consultation de la population) dans le système politique apparaît comme une pratique à privilégier afin de préserver le lien entre ceux-ci. « [R]epresentation does not negate the need for popular consent and participation. As against more authoritarian regimes, indeed, proponents of representative democracy make the case for participation [strongly.]<sup>9</sup> »

Il devient alors symptomatique que nous prévoyions, notamment dans les sociétés industrialisées, la participation du public « particulièrement par ce qu'on appelle l'évaluation et l'examen des impacts. En France, en Angleterre, en Australie, aux États-Unis et ailleurs, ont été mis en place des mécanismes de prise en compte du public<sup>10</sup>. » On sent que les prémisses de la démocratie représentative ne suffisent plus à la société : élire des représentants qui détiennent seuls le pouvoir et qui, par la suite, contrôlent tout et décident de tout, n'est plus un modèle adéquat actuellement. La démocratie directe étant par ailleurs très difficilement réalisable (si elle n'est pas tout simplement irréalisable) dans des sociétés aussi complexes que celles que nous connaissons aujourd'hui, un équilibre, un compromis entre démocraties représentative et directe s'impose souvent et se doit d'être considéré : l'idée de démocratie participative entre alors en jeu.

### **La démocratie participative et la consultation des citoyens**

Nous pouvons considérer qu'il y a trois raisons primordiales de rechercher une meilleure participation des citoyens aux décisions publiques : élaborer des politiques de meilleure qualité; instaurer la confiance et faire accepter l'action des pouvoirs publics;

---

<sup>9</sup>Ian BUDGE, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, p.12.

<sup>10</sup>André BEAUCHAMP, « L'individu, la collectivité et l'éthique : importance de la consultation publique », *Cahiers de recherche éthique*, 15, p.170.

partager les responsabilités dans la prise de décision<sup>11</sup>. Nous pouvons aussi aborder d'autres raisons comme la possibilité de mieux se représenter les mécanismes de décision, permettre aux citoyens de surveiller la mise en œuvre des politiques publiques, faire contrepoids au pouvoir des groupes de pression, éviter la corruption, encourager une citoyenneté active, « l'objectif à long terme étant chaque fois de renforcer la démocratie représentative<sup>12</sup>. »

Pour faciliter la participation du public, plusieurs moyens sont envisageables<sup>13</sup>. Premièrement, on peut fournir une information juste et pertinente à la population afin qu'elle dispose des données nécessaires pour se forger une opinion éclairée sur divers sujets. Deuxièmement, on peut consulter les citoyens, ce qui est plus exigeant encore pour les décideurs, mais qui permet à ces derniers de mieux connaître les positions et argumentaires présents dans la société civile, et donc possiblement de mieux fixer leurs choix en fonction de l'intérêt public. Troisièmement, on peut assurer, par des mécanismes appropriés, la participation des citoyens au processus de décision, de façon qu'ils puissent exercer une réelle influence sur la décision finale, sur la substance de cette dernière et sur les conditions de sa mise en œuvre.

La démocratie participative peut donc, entre autres, s'incarner dans la consultation publique, dans la consultation des citoyens; tel qu'indiqué auparavant, c'est sur ce moyen de participation que nous nous concentrerons.

Dans un État de droit, un parti qui forme le gouvernement n'a pas la maîtrise totale du processus décisionnel. Il conserve certes un pouvoir discrétionnaire, mais il doit répondre aux critiques de l'opposition et, surtout, le respect du principe de la légitimité démocratique lui impose d'importantes obligations de consultation<sup>14</sup>. Au parlement, la consultation peut entre autres se faire au moyen de commissions parlementaires, permanentes ou spéciales. Ces commissions doivent examiner les projets de loi et la gestion des organismes publics, ainsi que traiter de toute autre

---

<sup>11</sup>Ann MACINTOSH, « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », dans ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Promesses et limites de la démocratie électronique : Les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, Les Éditions de l'OCDE, 2003, p.35.

<sup>12</sup>*Ibid.*, p.36.

<sup>13</sup>André BEAUCHAMP, *op. cit.*, p.170.

<sup>14</sup>Benoit MERCIER et André DUHAMEL, *op. cit.*, p.97.

question d'intérêt général. Elles servent d'instances de consultation aux groupes qui souhaitent présenter leur point de vue aux députés et aux ministres visés. La consultation consiste à recueillir des avis et à solliciter des conseils; elle ne mène pas directement à la prise de décision, car il est toujours possible, pour un gouvernement, de repousser à plus tard la mise en œuvre de certaines recommandations. Cependant, quand la consultation s'effectue en public et selon des règles convenues d'avance, il devient plus difficile pour le gouvernement de disposer de ces avis à sa guise<sup>15</sup>.

Au moins, les citoyens peuvent s'exprimer et faire valoir, devant leurs représentants, leurs arguments concernant des sujets précis, ce qui permet un certain rapprochement entre eux.

La consultation des citoyens peut donc constituer un moyen qui atténue les malaises face à la démocratie représentative, en insufflant à cette dernière des éléments de démocratie participative qui mèneront à une modification de la perception qu'ont citoyens et élus les uns des autres ainsi que de la dynamique entre différents acteurs de la société civile.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p.98.



## 1.2 Des règles à suivre pour la consultation publique

Pour arriver à ses fins et avoir une certaine crédibilité auprès de la population, une consultation ne doit pas être menée n'importe comment. Certaines règles éthiques devraient présider à toute consultation publique afin d'y assurer une certaine équité. En fait, une telle pratique devrait être considérée comme un contrat entre citoyens et élus : il faut que l'entente soit claire entre les parties et que toutes deux consentent sur le même objet. S'il y a mensonge ou détournement de procédure, si des acteurs peuvent tricher impunément, alors le droit d'expression est usurpé. Si la décision est déjà prise et si le décideur n'est pas prêt à changer son projet, il ne faut pas faire de consultation car il n'y a pas de contrat honnête. Sur cet horizon, Beauchamp<sup>16</sup> propose sept critères précis qui, selon lui, assureraient une consultation plus équitable et qui pourraient être utilisés afin d'évaluer les pratiques des élus en la matière : nous les aborderons et les définirons brièvement dans cette section.

Premièrement, il faut qu'il existe des règles de procédure claires et équitables. Nous devons nous poser certaines questions et y trouver des réponses. Qui fait la consultation? Quel est son objet? Où et comment se déroulera-t-elle? Quand commence-t-elle et quand finira-t-elle? Les délais sont-ils réalistes et raisonnables? À qui faut-il s'adresser si nous voulons participer? Où sont les documents pertinents? Ces questions, il faut nous les poser pour tous les citoyens, particulièrement ceux qui ont peu de moyens. « Les consultations molles, à la bonne franquette donnent des résultats flous, presque toujours au détriment d'une des parties. Si les procédures ne sont pas rigoureuses, il se trouve toujours des démarcheurs habiles<sup>17</sup> » pour s'emparer du dossier et le mener à leur guise. À l'Assemblée nationale du Québec, pour les commissions parlementaires, les personnes et groupes intéressés à être entendus doivent faire parvenir un mémoire écrit en 25 exemplaires au Secrétariat des commissions et disposer de 20 copies supplémentaires pour les médias. De plus, les gens invités doivent se rendre à Québec, à leurs frais, souvent durant le jour. Aussi, les

---

<sup>16</sup> André BEAUCHAMP, *op. cit.*, pp.171-174.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.171.

commissions parlementaires entendent qui elles veulent et peuvent ainsi choisir leurs interlocuteurs. En termes d'accessibilité pour les citoyens ou pour les groupes formés par ces derniers, parfois moins bien nantis que d'autres acteurs (économiques et politiques notamment), Beauchamp s'interroge.

Deuxièmement, les personnes qui dirigent la consultation devraient être indépendantes du pouvoir politique, même si souvent les responsables politiques veulent eux-mêmes mener la consultation. Beauchamp croit que la plupart du temps un politicien ne consulte pas mais cherche plutôt à convaincre. Si la consultation touche à l'élaboration de politiques, cela peut être moins vrai; mais dès qu'elle touche un projet où le gouvernement affiche déjà ses positions, cela est tout à fait vérifiable. Le politicien voit alors la consultation comme une entreprise de séduction ou de mise en marché. Si la commission est formée de plusieurs personnes issues de partis politiques différents, la consultation devient l'arène d'un combat politique déguisé où « les citoyens jouent alors le rôle de public ou de figurants<sup>18</sup>. » Bref, une consultation doit être menée par des personnes indépendantes avec un mandat clair.

Troisièmement, les personnes qui mènent la consultation doivent être dignes de confiance. On doit éviter les conflits d'intérêts ou la manipulation par personne interposée. Les personnes appelées à mener une consultation doivent démontrer de l'indépendance, ne pas avoir exprimé d'opinion sur l'issue du dossier et se conduire correctement dans l'exercice de leur tâche : la mise en place de codes de déontologie peut aider beaucoup sur ce point. Il n'est pas nécessaire que les personnes sélectionnées soient des experts, ces derniers « ayant tendance à dire leurs opinions plutôt qu'à aider les gens à se construire leur propre jugement<sup>19</sup>. »

Quatrièmement, avant d'amorcer une consultation publique, il est important, autant que faire se peut, de proposer un dossier au grand public. Ce dossier doit définir le projet sur lequel on désire consulter, en établir la problématique, contenir des informations vérifiables, citer ses sources, etc. S'il s'agit de choisir entre diverses hypothèses, chacune doit être traitée d'une manière équitable, ce qui n'empêche pas que le promoteur puisse avoir une option préférentielle. S'il en a une, il est d'ailleurs

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.172.

<sup>19</sup> *Loc. cit.*

mieux de le dire franchement que de laisser croire que tel n'est pas le cas. Une hypothèse, même déficiente, peut permettre aux gens de mieux formuler leurs attentes. Il demeure cependant ardu de se forger une opinion si le projet n'est pas précis, si on n'arrive jamais à y cerner l'information valide. Afin que les gens participent, ceux-ci doivent savoir sur quoi ils ont à se prononcer; les *moving targets*, les cibles fuyantes créent la confusion et sont donc à éviter.

Cinquièmement, une période d'information doit toujours précéder la période d'expression des opinions. Les citoyens doivent connaître, par exemple, le projet à l'étude, la signification des différentes données fournies, leurs sources et les méthodologies sur lesquelles celles-ci sont basées, les différents aspects qui ont été étudiés, etc. L'existence d'une contre-expertise est aussi souhaitable puisqu'elle laisse apparaître les divergences ainsi que les conflits et illustre le fait que la vérité dite scientifique demeure souvent de l'ordre de l'opinion, « une approximation du réel plutôt que son décalque<sup>20</sup>. »

Sixièmement, certains moyens doivent être mis à la disposition de la population. Une consultation publique étoffée est un mécanisme exigeant pour les citoyens qui consentent à y participer : quand ceux-ci doivent prendre connaissance d'études de plusieurs pages ou volumes, se déplacer, écrire un mémoire, le reproduire, rédiger un communiqué de presse, ils s'imposent une tâche complexe, exigeante et parfois coûteuse. Aux États-Unis, des subventions sont prévues, subventions qui peuvent même permettre à des groupes d'obtenir une contre-expertise. Au Québec, les moyens sont plutôt limités et les citoyens doivent se débrouiller pour cheminer dans le processus à partir de leurs propres ressources.

Septièmement, un rapport doit suivre la consultation et être rendu public le plus tôt possible après sa remise, avant la prise de décision par l'autorité responsable. Ce rapport permet à la population de constater si ceux qui ont mené la consultation ont fait leur travail correctement et s'ils ont compris ce que les participants leur ont dit, ainsi que de voir comment le rapport final dispose des arguments. Au Québec, la décision étant celle du gouvernement ou du parlement, le rapport est conçu de façon à faire apparaître les enjeux et les valeurs en cause selon différents acteurs de la société civile et pour

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, p.173.

aider le décideur à faire ses choix. Comme l'influence de tels rapports est à la fois technique et morale, il est impérieux que ces derniers soient toujours rendus publics avant la décision. « On sait qu'une des plus efficaces stratégies de détournement consiste toujours à retarder la parution d'un rapport compromettant, à attendre que d'autres questions distraient l'opinion publique<sup>21</sup> ».

Toutes ces règles sont, bien sûr, des règles stratégiques plus que des règles éthiques au sens strict. Mais la visée éthique qu'elles poursuivent est claire : elles visent à rétablir l'équité du rapport de force entre, d'une part, des promoteurs, des experts et des décideurs qui semblent les détenteurs du savoir et du pouvoir et, d'autre part, des acteurs, des citoyens considérés initialement faibles et peu équipés qui, au surplus, sont souvent ceux qui devront éventuellement supporter les impacts des projets discutés. Si l'information est biaisée ou si simplement sa circulation se fait mal, si les acteurs trichent, la justice est mal rendue<sup>22</sup>.

En suivant certaines règles de base, nous pouvons donc nous assurer de mener une consultation plus équitable auprès de la population. La consultation en ligne permet d'ailleurs de pallier à certains problèmes de la consultation traditionnelle, et c'est dans cette optique qu'elle est retenue par certains parlements et gouvernements.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.174.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.175.

### **1.3 La consultation électronique comme complément à la consultation traditionnelle**

La consultation électronique de la population peut prendre différentes formes et constituer un complément intéressant à la consultation traditionnelle. Présentant des avantages non négligeables qui poussent certaines institutions à favoriser son utilisation, la consultation électronique suscite toutefois quelques réserves chez des acteurs de la société civile. Après avoir abordé les formes qu'elle peut emprunter, on traitera des bons et moins bons côtés de l'option de la consultation en ligne.

#### **Les modèles de consultation en ligne**

Tout d'abord, lorsqu'est amorcée une consultation électronique, celle-ci peut être menée selon une multitude de façons : différentes interfaces, différents types d'interaction entre les participants peuvent être retenus, etc. Toutefois, les consultations en ligne sont généralement regroupées sous deux grandes catégories : les modèles consultatifs et les modèles délibératifs<sup>23</sup>.

##### *Les modèles consultatifs*

L'approche consultative concerne la communication des opinions citoyennes au décideur. Elle considère l'information comme une ressource qui peut être utilisée pour garantir de meilleures politiques et administration. En utilisant la vitesse et l'immédiateté des réseaux électroniques, les pouvoirs exécutif ou législatif peuvent consulter l'opinion des électeurs sur des enjeux particuliers pour les guider dans l'élaboration de politiques.

« Probably the best example of the consultative model in action is the U.S. federal government's e-rule making program<sup>24</sup> ». Ce programme vise à permettre aux groupes d'intérêt, aux mouvements sociaux et aux citoyens sur une base individuelle de commenter les règlements des départements et des agences à mesure qu'ils sont

---

<sup>23</sup> Andrew CHADWICK, *Internet Politics : States, Citizens, and New Communication Technologies*, New York, Oxford University Press, 2006, pp.99-102.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.99.

développés. Ces règlements sont évidemment moins englobants que les lois émanant du Congrès, mais ils ont souvent des répercussions importantes sur les citoyens. Plus de cent entités fédérales créent plus de 2000 règlements chaque année. L'exigence pour les agences de considérer les commentaires soumis à propos de règlements non adoptés n'est pas nouvelle; cependant, avant que les citoyens ne commencent à soumettre des commentaires en ligne à la fin des années 1990, la procédure à suivre était très lourde et demeurait la presque exclusivité des consultants politiques et des organisations professionnelles de lobbyisme.

En 2002, dans une tentative de diffuser à travers toute l'administration fédérale américaine les différentes innovations testées auparavant par quelques entités administratives, l'*Office of Management and Budget* a développé un portail centralisé de consultation concernant la formulation des règlements : [www.regulations.gov](http://www.regulations.gov). Le portail est administré par une même agence et fournit une interface simple et unifiée à une grande diversité de processus électroniques de formulation de règlements, même si tous les départements et agences n'ont pas encore adapté ces processus de manière permanente en ligne. Il est sous-entendu que le portail intégrera éventuellement tous les départements et agences fédéraux, même si certains d'entre eux y expriment toujours de la résistance.

La formulation de règlements en ligne est un modèle consultatif de démocratie électronique. Le système, tel qu'il est présentement, se base sur l'amalgame de différentes méthodes de consultation, incluant les courriels et les formulaires en ligne. Les participants auprès d'entités qui n'acceptent que les courriels sont dans l'impossibilité d'accéder aux commentaires des autres, tandis que la soumission de formulaires en ligne permet aux participants de lire les autres commentaires rédigés.

### *Les modèles délibératifs*

Alors que la démocratie électronique consultative s'attarde avant tout au flux vertical de la communication entre représentant et citoyen, les modèles délibératifs

« conceive of a more complex horizontal and multi-directional interactivity. These models are thinner on the ground than their consultative counterparts<sup>25</sup>. »

Cependant, plusieurs des tentatives de démocratie électronique de style « communauté en réseau » ont été peu concluantes. Certaines ont été évaluées, mais leur rôle dans la relation avec les institutions politiques n'est pas clair; certaines tendent à être dominées par des élites locales plutôt que par les citoyens *ordinaires* du milieu.

Le Royaume-Uni a été un pionnier dans l'intégration de forums délibératifs et d'exercices de consultation concernant l'élaboration de diverses politiques. Le U.K. Hansard Society, une entité sans but lucratif qui vise la promotion d'une citoyenneté active et du parlementarisme, utilise le terme *e-democracy* pour caractériser l'intégration directe des délibérations en ligne des citoyens dans le but d'informer les représentants élus et d'influencer leurs décisions, sans toutefois lier ces derniers aux conclusions des consultations. Cette société a conduit plusieurs expériences de consultation électronique à petite échelle depuis les années 1990, touchant des sujets aussi variés que les inondations ou la violence domestique; d'ailleurs, plus de 200 femmes ont tenu une discussion interactive sur ce dernier objet, dont plusieurs qui n'avaient jamais utilisé Internet auparavant et qui y ont eu accès, entre autres, dans des refuges pour femmes ou dans des bibliothèques publiques.

Autre cas d'étude intéressant : le forum de discussion en ligne concernant le *Draft Communications Bill*, sous l'égide d'un comité du parlement du Royaume-Uni et de la Hansard Society en 2002. *Commbill.net* était la première véritable tentative d'intégration d'un forum électronique dans des procédures prélegislatives établies. *Commbill.net* demeura une expérience limitée mais a préparé la voie à d'autres consultations en ligne connectées directement avec les procédures parlementaires et départementales, comme la discussion en ligne d'un mois sur la politique étrangère conduite par le gouvernement fédéral canadien en novembre 2004.

Il est important d'aborder de telles initiatives puisque, sans toutefois constituer d'exemples parfaits, elles viennent remettre en doute l'idée que l'intégration d'une démocratie électronique dans le processus d'élaboration de politiques plus traditionnel est impraticable, voire même utopique.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.100.

## Les avantages de la consultation électronique

Les technologies de l'information et de la communication peuvent aider à la mise au point de mécanismes pour l'implication en ligne dans des perspectives d'information, de consultation et de participation; « [!]le nombre croissant des publications reflète la maturité croissante de la démocratie électronique en tant que terrain de recherche et de pratique<sup>26</sup> ».

Le recours à la technologie à des fins de diffusion de l'information, de consultation et de participation a pour objectif l'amélioration du processus de décision par une série de dispositifs destinés à :

- Toucher et faire participer un plus vaste public grâce à un éventail de technologies de consultation et de participation pour tenir compte de la diversité des compétences techniques et des aptitudes à la communication des citoyens, de façon à élargir ainsi la participation.
- Fournir une information pertinente au public visé sous une forme à la fois plus accessible et plus compréhensible, de façon à ce qu'il soit mieux au fait des problèmes.
- Donner les moyens d'une consultation plus approfondie et permettre de délibérer en ligne.
- Faciliter l'analyse des opinions exprimées pour aider les décideurs et améliorer l'action publique.
- Fournir aux citoyens une information en retour pertinente et adaptée pour assurer l'ouverture et la transparence du processus de décision.
- Suivre et évaluer le processus afin de l'améliorer sans cesse<sup>27</sup>.

En permettant un accès plus facile à de l'information pertinente et à des mécanismes de consultation et de participation politiques, la consultation en ligne contribue au renforcement d'une citoyenneté active<sup>28</sup>, d'habiletés sociales<sup>29</sup>, de la communauté et de l'activisme<sup>30</sup>, de la délibération et de la revitalisation de la démocratie<sup>31</sup>. C'est la politique entière qui peut ainsi s'en voir enrichie.

---

<sup>26</sup>Ann MACINTOSH, *op. cit.*, p.35.

<sup>27</sup>*Ibid.*, p.36.

<sup>28</sup>Stefano RODOTÀ, *La démocratie électronique : De nouveaux concepts et expériences politiques*, Rennes, L'Apogée, 1999, pp.50-51.

<sup>29</sup>Philip E. AGRE, « The Practical Republic : Social Skills and the Progress of Citizenship », dans Andrew FEENBERG et Darin BARNEY (editors), *Community in the Digital Age : Philosophy and Practice*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2004, pp.211-214.

<sup>30</sup>Richard KAHN et Douglas KELLNER, « Virtually Democratic : Online Communities and Internet Activism », dans Andrew FEENBERG et Darin BARNEY (editors), *op.cit.*, pp.197-198.

<sup>31</sup>Peter M. SHANE, « Introduction : The Prospects for Electronic Democracy », dans SHANE, Peter M. (editor), *Democracy Online : The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, New York, Routledge, 2004, pp.xiv-xvi.

En transférant intégralement des logiques de type démocratique dans le domaine des usages sociaux des technologies, l'échange, l'interactivité entre différents acteurs devient plus facile, rendant une communication bidirectionnelle (de types *top-down* et *bottom-up*) entre élus et citoyens davantage possible comparativement à une communication unidirectionnelle (de type *top-down* uniquement) qui dominait traditionnellement. La consultation en ligne peut ainsi espérer dépasser la passivité « classique » du citoyen consommateur en l'impliquant dans le processus démocratique.

De plus, il est primordial pour le processus politique que les citoyens, individuellement, puissent s'associer à des enjeux en identifiant ceux à l'avant-scène politique, en cherchant et en les analysant, en prenant publiquement position, et en construisant des réseaux sociaux avec d'autres citoyens qui se sont associés à des enjeux similaires et qui ont des positions idéologiques semblables. Tout cela n'est pas seulement nécessaire au processus d'élaboration de politiques publiques, mais est à la base même de la politique dans son sens large, dans son essence même. Les idéologies facilitent la création de réseaux sociaux et de coalitions, qui à leur tour viennent cimenter les mouvements politiques.

La société civile peut être renforcée si l'accès aux capacités et aux technologies pour créer des réseaux autour d'enjeux politiques est davantage démocratisé. Les technologies de l'information et de la communication peuvent être d'une aide précieuse dans l'identification et dans la recherche sur des enjeux émergents, dans la distribution d'analyses, dans l'organisation d'événements et dans le réseautage d'individus.

En élargissant l'accès aux consultations à une plus grande proportion de la population, les consultations électroniques ouvrent la porte à une plus grande diversité des opinions exprimées, à de nouvelles formes de communautés politiques et d'action politique directe.

En ajoutant au potentiel démocratique et participatif, la consultation en ligne vient augmenter le sentiment de liberté, de communauté et d'*empowerment* dans la population.

La consultation électronique offre à une grande diversité d'individus et de communautés la possibilité de construire de nouvelles relations sociales et constitue une nouvelle forme de la pratique démocratique.

La consultation en ligne est un outil qui sert à informer et à consulter la population, lui permettant ainsi de participer et de s'exprimer par rapport à l'élaboration de politiques publiques. Elle améliore l'accessibilité au processus consultatif en ouvrant ce dernier à plus de citoyens qu'il n'est le cas pour la consultation traditionnelle. Ainsi, la consultation électronique peut aider à promouvoir et à faire progresser différentes valeurs dans la société : des valeurs de citoyenneté, de socialisation, de mobilisation et de démocratie; bref, des valeurs politiques.

### **La consultation en ligne : précurseur d'un militantisme électronique?**

Si elle veut contribuer à la création et la consolidation d'un militantisme cybernétique fructueux, une consultation en ligne doit, dans son esprit, adopter certaines orientations. Gingras propose les bases d'un militantisme cybernétique fructueux<sup>32</sup>. Nous nous contenterons ici d'aborder seulement celles qui peuvent se rapporter aux consultations en ligne.

Pour qu'un militantisme cybernétique ne soit pas un simulacre de démocratie électronique, il faut que l'action militante prenne en considération les inégalités économiques, culturelles et sociales de la société civile, ainsi que les failles du système politique, donc qu'elle s'inscrive dans une perspective de démocratisation de la société civile et de l'État. Cette démocratisation renvoie à un travail sur les rapports de force en société, ce qui signifie que la société civile peut avoir une prise sur ses institutions représentatives.

Il est possible de relever quelques expériences de militantisme cybernétique dont certains aspects se situent dans une voie de démocratisation de la société civile et de l'État. Démocratiser la société civile correspond à la volonté de diminuer les inégalités de toutes sortes, d'égaliser les chances d'intervention et de pouvoir des individus et des groupes constitutifs de la société. Comme l'accès aux réseaux électroniques est limité

---

<sup>32</sup>Anne-Marie GINGRAS, *Médias et démocratie. Le grand malentendu*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1999, pp.219-221.

par des facteurs culturels et économiques, la formation constitue une première manière d'égaliser ces chances.

Un deuxième facteur de démocratisation de la société civile concerne les organisations, qui doivent être suffisamment décentralisées pour que le centre soit perméable aux préoccupations de la base.

Certains des auteurs qui se préoccupent de la démocratisation de la société civile et de l'État, comme Benjamin Barber ou David Held, ont élaboré des stratégies de revitalisation de la démocratie axées sur la multiplication des structures ou des lieux de participation politique. Mais certaines expériences montrent que des débats peu encadrés et ne visant pas d'objectifs précis sont d'une relative inutilité du point de vue de l'action militante. C'est pourquoi il apparaît que certains sites d'organisations militantes déjà existantes et les réseaux progressistes peuvent, plus que les initiatives électroniques largement ouvertes et souvent anarchiques, participer à l'expression de la société civile. Il faut insister ici sur l'importance de structurer le militantisme cybernétique, c'est-à-dire de l'inscrire dans des objectifs et une planification d'action organisés.

De plus, il faut préciser que les débats électroniques qui ne mènent à aucune réalisation concrète et qui ne sont pas conçus comme préalables à une action militante sont peu utiles; ces débats s'apparentent plus à des discussions durant lesquelles on refait le monde pour le plaisir qu'à un véritable militantisme. En fait, la participation politique efficace relève des groupes et des communautés organisés, bien plus que de l'expression d'individus isolés. Dans cette perspective, les technologies de l'information et de la communication peuvent devenir des outils ou des soutiens au travail permettant la dissémination rapide de l'information et l'accès à l'information, entre autres, ou encore ils peuvent constituer de véritables catalyseurs favorisant l'action politique en facilitant le réseautage, la concertation politique, la décentralisation des organisations, la modification dans la délibération publique et l'acquisition d'appuis d'envergure internationale.

Quant à la démocratisation de l'État, elle renvoie à l'examen des processus de prise de décision ainsi que des intérêts qui sont poursuivis à l'heure où les États disposent d'une souveraineté toute relative, éminemment réduite par le phénomène de

la globalisation. Certains exemples montrent bien que les processus de prise de décision ne sont pas aussi transparents qu'ils sont censés l'être en démocratie.

### **Des réserves face à la consultation électronique**

Une distinction doit être effectuée entre un militantisme qui s'inscrit dans le fonctionnement habituel du système politique et un autre qui modifie véritablement les rapports de force sociétaux<sup>33</sup>. Certaines expériences de consultation électronique n'ont pas résulté en impacts concrets sur les rapports de force dans la société, parce qu'elles ont été limitées au fonctionnement habituel de la société civile et du système politique. Premièrement, elles ont reproduit les inégalités économiques, culturelles et sociales de la société civile; le résultat en a été la prédominance des hommes, des jeunes et des plus scolarisés sur les réseaux, une faible participation générale et parfois même des discussions refroidies par l'arrogance de certains internautes. Deuxièmement, ces expériences ont buté sur les failles du système politique, comme l'absence d'engagement des leaders politiques et le manque de volonté politique d'ouvrir plus largement le processus de prise de décision. « Une action militante ne peut en effet être efficace si elle reproduit les inégalités de la société civile et ne combat pas les failles du système politique<sup>34</sup>. » Prendre la juste mesure de ces inégalités et de ces failles et les intégrer comme des données avec lesquelles il faut composer permet au contraire de les combattre, de les contourner, de les dépasser.

#### *Accessibilité et fracture numérique*

Nous avons déjà établi que la consultation en ligne ouvrait le processus de consultation du public à un plus grand éventail de citoyens. Cependant, cette accessibilité élargie n'arrive malheureusement pas à englober tous les citoyens, entre autres parce que le phénomène de fracture numérique persiste toujours dans la société.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp.218-219.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.218.

On peut définir ce phénomène de trois façons<sup>35</sup>. Certains le définissent comme la différence quant à l'accès à Internet (accès ou non) qu'ont des groupes selon leurs revenus, leur race, leur ethnie, leur région ou d'autres critères. D'autres adoptent la même définition en la considérant comme une variable continue qui dépend de la facilité et des moments d'accès, de la vitesse de la connexion, du coût de la connexion et d'autres facteurs caractérisant directement l'accès à Internet. Finalement, certains utilisent une définition plus large qui définit la fracture numérique comme l'écart entre des groupes non seulement en termes d'accès physique à Internet, mais aussi en termes de compétences, d'habiletés pour utiliser les technologies de l'information.

Peu importe la définition retenue pour le concept, le phénomène de fracture numérique, avec ce qu'il implique pour l'égalité politique, « constitue [une zone] de risque pour la démocratie [: il] exclut un grand nombre d'individus des avantages reconnus de la société de l'information, en particulier parmi les groupes déjà socialement défavorisés<sup>36</sup>. » C'est pourquoi il ne doit pas être pris à la légère ou mis de côté : des politiques, des formations doivent être mises en place afin de contrer la fracture numérique dans la société.

#### *Autres aspects à considérer*

D'autres aspects viennent assombrir quelque peu le portrait des consultations électroniques. Gingras en énumère quelques-uns, que nous aborderons très brièvement ici<sup>37</sup>.

Premièrement, on recense généralement dans une consultation en ligne une assez faible participation des citoyens : une petite proportion seulement de la population vient occuper toute la place et se fait entendre. L'adhésion générale des citoyens à cette méthode de consultation qui demeure relativement nouvelle n'est pas encore remarquée. La même critique peut aussi être portée à la consultation traditionnelle; nous aurions justement été en droit de nous attendre à ce qu'elle soit atténuée avec la pratique électronique, ce qui n'est pas vraiment le cas présentement.

---

<sup>35</sup>David G. GARSON, *Public Information Technology and E-Governance : Managing the Virtual State*, Mississauga, Jones and Bartlett Publishers, 2006, pp.97-98.

<sup>36</sup>Ann MACINTOSH, *op. cit.*, p.66.

<sup>37</sup>Anne-Marie GINGRAS, *op. cit.*, p.218.

Deuxièmement, en ouvrant le processus de consultation à toute la population, une multiplicité d'acteurs et d'aspirations se font entendre. Certes, dans un contexte de démocratie, ce dernier point semble positif. Cependant, il implique généralement de longues analyses et une difficile conciliation des intérêts exprimés; d'un grand amas d'opinions divergentes une idée claire et consensuelle ne ressortira que très rarement, ce qui liera difficilement les décideurs aux résultats de la consultation et qui leur laissera le champ libre au moment de prendre des décisions.

Troisièmement, pour les modèles délibératifs de consultation électronique, à moins que les forums soient modérés, un manque de civisme qui décourage certains citoyens d'y participer est souvent remarqué. Aussi, certains citoyens trouvent le moyen d'occuper toute la place et de ne faire valoir que leurs opinions dans l'échange. Finalement, plutôt que de favoriser l'information et la délibération, ces mécanismes de consultation laissent plutôt la place à l'argumentation et à la persuasion.

On comprend donc ici que la consultation en ligne ne fasse pas l'unanimité auprès des différents acteurs politiques et sociaux. Certains la trouvent inégalitaire, d'autres trouvent qu'elle ne donne pas de résultats intéressants, et d'autres croient finalement qu'elle ne permet pas véritablement d'influencer les décideurs publics.

Bien que présentant certains côtés intéressants, la consultation électronique ne constitue pas une panacée en soi en termes de démocratie participative. Elle a ses propres limites et nous ne pouvons vraisemblablement pas envisager qu'elle remplace entièrement la consultation traditionnelle un jour. S'adressant à des acteurs différents et cherchant à recueillir des types d'information différents, nous nous devons de considérer la consultation en ligne comme un complément et non comme un potentiel remplaçant à la consultation traditionnelle.

La pratique de la consultation électronique est aujourd'hui de plus en plus répandue dans certains pays occidentaux. À partir de réflexions et de critères abordés précédemment, il pourrait être intéressant de vérifier comment divers parlements ou gouvernements peuvent utiliser Internet afin de consulter leur population, ainsi que d'évaluer, de comparer et de critiquer les processus et mécanismes mis en place. Certaines avancées ou certains reculs démocratiques sont-ils à envisager avec

l'avènement des consultations électroniques? Il y aurait lieu de nous poser cette question et d'y trouver réponse.



## **2.1 Les consultations électroniques à l'Assemblée nationale du Québec**

Les premières consultations en ligne sont apparues en 2000 à l'Assemblée nationale du Québec. Celles-ci sont utilisées comme complément à des consultations traditionnelles : elles permettent d'aller chercher des informations différentes, auprès d'un public différent, avec des outils différents. Nous aborderons ici leur évolution depuis 2000 ainsi que leur fonctionnement actuel<sup>38</sup>.

### **Description, évolution et statistiques**

Depuis leur apparition, les consultations électroniques de l'Assemblée nationale ont été menées selon le modèle consultatif présenté précédemment. Nous pouvons émettre des hypothèses quant au rejet du modèle délibératif : ce dernier requiert généralement davantage de ressources, principalement en raison d'une analyse des réponses plus ardue et à la nécessité que les échanges soient modérés; en visant une grande partie de la population, le dialogue et la délibération risquent d'être difficiles ou bien monopolisés par quelques participants; bref, le modèle consultatif semble moins risqué en termes de ressources humaines sollicitées, de dérapages et de perte de contrôle.

L'annexe I du présent document présente quelques données concernant toutes les consultations électroniques tenues par l'Assemblée nationale depuis 2000. Nous y remarquons que de plus en plus de consultations en ligne sont menées, particulièrement depuis environ trois ans, ce qui laisse croire que la tendance est à ce qu'il soit de plus en plus courant d'en tenir conjointement avec des consultations traditionnelles.

Aussi, la participation, qui demeure modeste, varie grandement selon les sujets traités : nous pouvons croire que plus un sujet touche de près un citoyen, plus celui-ci

---

<sup>38</sup>Informations recueillies lors d'entretiens auprès de M. François Arsenault, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement, coordonnateur à la procédure parlementaire et responsable des projets de cyberdémocratie au Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec, et de M. Jacques Gagnon, coordonnateur de la division de la recherche de la direction de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec.

sera porté à participer à la consultation. Nous pouvons aussi penser que des facteurs conjoncturels influencent le niveau de participation citoyenne : moments de l'année, sujets dans l'actualité qui se font concurrence, efforts de l'Assemblée nationale pour promouvoir la participation, implication de certains groupes d'intérêt, etc. Nous remarquons aussi qu'il n'y a pas de corrélation entre le temps (année de consultation) et le taux de participation : la consultation en ligne ne semble donc pas être une procédure qui s'implante de plus en plus dans les mœurs politiques des citoyens québécois.

De plus, depuis 2007, les citoyens intéressés sont invités, en plus de répondre au questionnaire présenté, à déposer un document en ligne qui expose leur pensée. Ces derniers s'apparentent à des « mémoires électroniques » et sont rendus publics par la commission concernée.

La commission qui mène une consultation en ligne rend donc disponible aux citoyens intéressés par le sujet plusieurs informations : en plus des documents de consultation, elle publie les mémoires déposés par les gens auditionnés et les documents en ligne déposés.

Le fait de mener conjointement une consultation électronique avec une consultation traditionnelle permet donc à l'Assemblée nationale de s'adresser à un plus vaste public qu'auparavant. Le questionnaire en ligne s'adresse avant tout aux citoyens qui ont une connaissance et une réflexion de base sur le sujet et qui peuvent fournir des informations davantage fondées sur des impressions, des émotions, des expériences. Le dépôt de documents en ligne permet à certains organismes ou citoyens qui ne sont pas intéressés à se présenter en commission, mais qui ont tout de même une connaissance et une réflexion plus approfondies du sujet, de faire valoir leurs arguments de manière détaillée. Finalement, le dépôt de mémoire et la consultation traditionnelle s'adressent davantage à des organismes, des experts ou spécialistes du sujet pouvant fournir une expertise pointue.

Les consultations en ligne cherchent d'ailleurs à s'adapter à cette réalité. En proposant un questionnaire différent et en rendant disponibles des résumés des documents de consultation, les autorités de l'Assemblée nationale s'assurent de ne pas s'aliéner le citoyen « ordinaire », avec une réflexion moins approfondie que certains

spécialistes, qui désire tout de même faire part de ses opinions aux élus en répondant plutôt rapidement à la consultation.

### **Le fonctionnement actuel**

Bien que certains pans du processus de consultation électronique à l'Assemblée nationale aient déjà été abordés, la mécanique générale de celui-ci doit être éclaircie. Nous aborderons ici les sujets du mandat de consultation, de la rédaction du questionnaire et des documents de consultation, ainsi que de l'analyse des réponses obtenues : nous observerons que ces deux derniers points varient grandement selon le type de mandat à la base de la consultation.

#### *L'obtention du mandat de consultation*

Des consultations peuvent avoir lieu à la suite d'un ordre de l'Assemblée ou d'une décision de la commission. Sauf pour la vérification des engagements financiers, une commission peut décider de tenir des consultations dans le cadre de tout mandat qu'elle entreprend de sa propre initiative. De plus, elle peut décider d'entreprendre des consultations particulières avant de se consacrer à l'étude détaillée d'un projet de loi. De son côté, l'Assemblée peut ordonner à une commission de tenir des consultations sur un projet de loi ou sur toute autre affaire. Toutes ces consultations peuvent être accompagnées de consultations en ligne.

#### *La rédaction du questionnaire et des documents de consultation*

Le questionnaire et les documents de consultation mis à la disposition des acteurs qui désirent participer à la consultation doivent d'abord être rédigés puis adoptés par les membres de la commission concernée. Selon le type de mandat à la base de la consultation, deux processus différents peuvent s'enclencher.

Si la consultation électronique découle d'un mandat d'initiative, le chercheur de la commission prépare, en collaboration avec le secrétaire de commission, le questionnaire et les documents de consultation. Ensuite, ils doivent au besoin leur apporter les modifications demandées et le secrétaire doit les faire approuver par les membres de la commission.

Par contre, si la consultation en ligne découle d'un mandat de l'Assemblée, les documents de consultation et le questionnaire sont normalement rédigés par des fonctionnaires du ministère concerné. Il faut comprendre qu'un mandat de l'Assemblée nationale est initié à la demande du gouvernement qui désire consulter la population sur une politique ou un projet de loi futur. Dans ce cas, le chercheur de la commission concernée est rarement sollicité.

### *L'analyse des réponses obtenues*

Afin de faciliter l'analyse des réponses obtenues, les questions posées sont de plus en plus fermées, des questions ouvertes rendant l'analyse plus longue et difficile ainsi qu'une codification des réponses tout de même inévitable. Des questions fermées bien construites peuvent être aussi efficaces pour obtenir l'information désirée que des questions ouvertes. Il n'en reste pas moins qu'une section ouverte aux commentaires des participants demeure nécessaire et est toujours présente, certains pans d'un sujet pouvant être négligés par le questionnaire.

L'ensemble des réponses et commentaires obtenus lors de la consultation électronique sont accessibles par Internet aux membres de la commission ainsi qu'à leur personnel de soutien.

Tout comme pour la rédaction du questionnaire et des documents de consultation, l'analyse des réponses obtenues n'est pas réalisée de la même manière selon qu'un mandat d'initiative ou un ordre de l'Assemblée soit à la base de la consultation en ligne.

Si la consultation électronique est menée pour donner suite à un mandat d'initiative, l'analyse des réponses et des commentaires est effectuée par le chercheur de la commission avec la collaboration du secrétaire. Un document à cet effet est mis sur pied afin d'être transmis aux membres de la commission. Le ou les documents doivent contenir les informations suivantes : une compilation des résultats pour chaque question et une analyse de ceux-ci. Si la commission décide de déposer un rapport contenant des recommandations, celui-ci doit s'appuyer sur le contenu des auditions ainsi que sur les résultats de la consultation en ligne; à cet effet, une section du rapport peut être consacrée à la consultation en ligne.

Si la consultation électronique émane d'un mandat de l'Assemblée, les réponses et commentaires, en plus d'être fournis aux membres de la commission et à leur personnel, seront aussi dirigés vers les fonctionnaires et des chercheurs du ministère concerné. Le chercheur de la commission peut préparer une analyse des résultats si la commission prend une décision à cet effet : dans les faits, cela ne se produit pas.



## **2.2 Évaluation, critique et améliorations au processus de consultation en ligne**

Le fonctionnement actuel des consultations en ligne laisse perplexe concernant certains points. D'abord, le rôle de l'Assemblée nationale et de ses membres dans le processus de consultation électronique, spécifiquement dans le cadre d'ordres de l'Assemblée, semble diminué. Ensuite, nous n'observons pas vraiment de transparence dans le processus d'analyse des réponses et des commentaires obtenus. Aussi, nous pouvons nous interroger quant à la réelle possibilité d'influence des réponses obtenues sur les recommandations ou décisions des élus. Finalement, nous ferons une évaluation de cette pratique à l'Assemblée nationale : répond-elle aux règles émises auparavant? Favorise-t-elle le militantisme électronique?

### **Le rôle des branches législative et exécutive dans l'État québécois**

L'État québécois se caractérise, entre autres, par une séparation souple des pouvoirs exécutif et législatif, ce qui signifie entre autres que le gouvernement québécois contrôle une part importante des travaux parlementaires. Malgré ce fait, il n'en demeure pas moins que tous les membres de l'Assemblée, qu'ils occupent des fonctions ministérielles ou non, qu'ils soient issus du parti ministériel ou non, doivent pouvoir participer aux travaux parlementaires et, dans le cas de consultations, avoir accès aux informations recueillies : ces informations deviennent cruciales au moment de la rédaction d'un rapport ou de la prise d'une décision.

Ces dernières propositions ne sont pas clairement respectées dans le processus de consultation en ligne découlant d'un ordre de l'Assemblée, notamment au niveau de la rédaction du questionnaire et des documents de consultation, ainsi que de l'analyse des réponses obtenues. Il faut ici distinguer les concepts de consultation gouvernementale et de consultation parlementaire. Dans le cadre d'un mandat de l'Assemblée, même si celui-ci découle d'une volonté gouvernementale, la consultation devient « propriété » de l'Assemblée nationale du Québec et de tous ses membres qui, en commission, deviennent les seuls maîtres de celle-ci.

### *La rédaction du questionnaire et des documents de consultation*

Pourquoi, pour un mandat de l'Assemblée, le questionnaire et les documents d'une consultation proviennent-ils du gouvernement? Bien sûr, si celui-ci désire qu'une commission parlementaire se penche sur un sujet précis, il est normal qu'il suggère aux membres de cette dernière de la documentation ainsi que certaines questions auxquelles il aimerait trouver réponse. Cependant, il ne nous semble pas normal que le questionnaire et les documents de consultation proposés par le gouvernement soient systématiquement acceptés pour la consultation. La commission en charge de la consultation électronique devrait être la seule maître de celle-ci et devrait pouvoir supprimer, modifier ou ajouter des éléments au questionnaire et aux documents proposés.

### *L'analyse des réponses obtenues*

Concernant l'analyse des réponses obtenues, il semble logique que les fonctionnaires du ministère concerné aient accès aux réponses et commentaires obtenus pendant la consultation en ligne. Cependant, il ne nous semble pas normal que les membres de la commission concernée n'exigent pas un rapport d'analyse et qu'ils laissent aux chercheurs du ministère le loisir d'en rédiger un pour le ministre concerné seulement. Les autres députés membres de la commission n'ont assurément pas le temps et l'énergie à mettre pour analyser des centaines, voire des milliers de données brutes... Comment expliquer qu'ils ne reçoivent pas un rapport d'analyse de la consultation?

Parce qu'un mandat de l'Assemblée découle d'une volonté gouvernementale de consulter sur un sujet précis, il semble que, dans le domaine des consultations électroniques, les membres des commissions concernées soient prêts à mettre de côté certaines de leurs prérogatives et laisser le champ totalement libre au gouvernement. Ainsi, ils laissent le soin à ce dernier de poser les questions qu'il désire, de fournir l'information qu'il veut bien fournir et d'analyser les réponses et commentaires obtenus. Comment les membres de la commission, à l'exception du ministre concerné bien entendu, peuvent-ils ne pas s'intéresser aux informations recueillies lors de la

consultation électronique? Comment les membres de la commission peuvent-ils laisser le gouvernement se servir de l'Assemblée nationale pour mener ses propres consultations? Comment l'Assemblée nationale peut-elle accepter qu'une consultation parlementaire en ligne se transforme en consultation gouvernementale en ligne?

### **La transparence du processus d'analyse**

Les citoyens qui participent à une consultation électronique le font vraisemblablement parce qu'ils s'attendent à ce que leurs commentaires et opinions parviennent aux élus et que ceux-ci puissent en tenir compte au moment d'émettre des recommandations ou de prendre des décisions. Comment les citoyens peuvent-ils s'assurer que leurs commentaires soumis par voie électronique parviennent réellement à leurs représentants, et ce, de façon intelligible?

Le fait d'assurer les participants que tous les commentaires et réponses formulés parviendront aux élus n'est pas suffisant. Il ne nous semble pas réaliste, pas plus qu'il ne doit le paraître pour les citoyens, de penser qu'un député ait le temps et l'énergie suffisants pour analyser un tel ensemble de données brutes : il doit être assisté dans ce travail. La rédaction d'un rapport d'analyse par des chercheurs est la solution à envisager.

La seule façon d'assurer les citoyens qu'un tel rapport est rédigé serait, selon nous, de rendre ce dernier accessible au grand public, ou du moins de le faire parvenir aux participants. Ainsi, ceux-ci seraient à même de vérifier le travail d'analyse effectué et de constater qu'à tout le moins leur participation a été prise en considération. Cette proposition rendrait les règles de la consultation électronique vraisemblablement plus claires et équitables, rendant ainsi tout le processus davantage crédible.

Cependant, tel qu'expliqué auparavant, un tel rapport d'analyse à l'attention de tous les membres de la commission concernée n'est rédigé par le chercheur de la commission que dans le cas d'un mandat d'initiative. L'adoption de cette proposition impliquerait donc que le chercheur de la commission rédige un rapport d'analyse pour toutes les consultations électroniques tenues, ou bien que le rapport d'analyse rédigé par les chercheurs du ministère concerné à l'attention du ministre soit rendu public dans le cas d'un mandat de l'Assemblée; cette dernière option nous paraît moins

envisageable, en plus qu'elle ne garantit pas l'objectivité des auteurs du rapport qui sont des employés du ministre.

### **La réelle possibilité d'impact des réponses obtenues**

Les lacunes identifiées dans le processus d'analyse, du moins en ce qui concerne les consultations électroniques tenues en vertu d'un mandat de l'Assemblée, viennent, croyons-nous, miner en partie la crédibilité du processus entier. En effet, dans le cas d'un ordre de l'Assemblée, aucun rapport de commission ne fait référence aux résultats de la consultation en ligne, ce qui est inquiétant : à quoi la consultation électronique parlementaire a-t-elle servi? Celle-ci, bien que se déroulant dans le cadre parlementaire, ne sert-elle qu'au gouvernement? Si c'est le cas, ne devons-nous pas nous interroger sur la pertinence de mener celle-ci dans un cadre parlementaire plutôt que gouvernemental? Les parlementaires doivent s'emparer du processus, en prendre plein contrôle et exiger que les réponses obtenues leur parviennent sous un format intelligible afin qu'ils puissent les assimiler à leur raisonnement, à leurs recommandations et dans leurs décisions.

Sachant que, toujours dans le contexte d'un mandat de l'Assemblée, leurs opinions et réflexions ne seront transmises sous forme de rapport qu'au ministre concerné et non à l'ensemble des membres de la commission (donc aux membres de tous les partis de l'Assemblée), les citoyens seraient-ils toujours aussi intéressés à participer à une telle consultation par voie électronique? Nous sommes en droit de nous questionner à ce sujet : il nous semble que l'Assemblée nationale du Québec devrait agir à ce niveau si elle désire toujours faire évoluer la consultation électronique comme un de ses outils de démocratie participative. Un virage en ce sens se doit d'être considéré dans les plus brefs délais, considérant que la tendance que nous pouvons observer à l'annexe I du présent travail démontre que de plus en plus de consultations en ligne sont tenues en vertu d'un mandat de l'Assemblée.

### **Une brève évaluation de la pratique à l'Assemblée nationale**

Finalement, nous pouvons tenter d'évaluer les consultations en ligne de l'Assemblée nationale à partir des critères abordés dans la première partie de l'essai.

Toutes les règles à suivre pour la consultation publique énumérées auparavant ne peuvent s'appliquer pour une consultation électronique parlementaire, particulièrement en ce qui a trait aux personnes qui mènent la consultation : effectivement, celles-ci ne peuvent être que des députés évoluant dans le cadre d'une commission. Par ailleurs, la pratique actuelle répond plutôt bien aux règles de soumission préalable d'un dossier et d'informations; aussi, nous pouvons considérer qu'elle met des moyens à la disposition de la population en allégeant le processus des consultations traditionnelles et en rendant plus accessible et moins demandante la participation citoyenne. Cependant, particulièrement lorsque le mandat de consultation découle d'un ordre de l'Assemblée, le processus retenu laisse davantage à désirer au niveau de règles de procédure claires et équitables et de la publication d'un rapport d'analyse avant la prise de décision : pour un ordre de l'Assemblée, il est justifié de croire que les citoyens ne sont pas informés de ce qui est fait de l'information qu'ils rédigent ni des destinataires de celle-ci; pour toutes les consultations en ligne, le fait qu'aucun rapport d'analyse ne soit publié peut venir miner la crédibilité du processus.

À savoir si l'avènement des consultations en ligne peut être considéré comme un facteur de développement d'un militantisme électronique, nous pouvons penser qu'il en est, en partie, le cas. Cette pratique tend à égaliser les chances d'intervention et de pouvoir des acteurs de la société en rendant les consultations parlementaires plus accessibles, en plus de multiplier les lieux de participation politique et de favoriser l'accès à une information pertinente. Cependant, le processus, tel qu'il est présentement, ne peut se vanter de faciliter le réseautage, la concertation politique ou la décentralisation du pouvoir, ni de réellement modifier les rapports de force dans la société.

Nous devons donc nous contenter ici d'une évaluation où tout n'est ni noir ni blanc. La consultation en ligne telle qu'utilisée actuellement par l'Assemblée nationale du Québec nous permet de déceler des avantages et de bonnes pratiques, tout en ne constituant pas une panacée et en nous laissant espérer des améliorations.



## **Conclusion : Des recommandations pour un jeune processus toujours en évolution**

L'exercice des consultations en ligne à l'Assemblée nationale du Québec demeure jeune et relativement nouveau, avec moins d'une décennie de pratique. Même si cela n'a pas été abordé dans cet essai, nous pouvons remarquer qu'en environ huit ans ce processus a grandement évolué et, même si les expérimentations et les apprentissages majeurs semblent derrière nous, rien ne laisse présager que cette évolution s'achève ou que l'institution considère avoir atteint un modèle parfait et totalement satisfaisant. Si l'Assemblée nationale désire améliorer son processus de consultation électronique, elle pourrait considérer certaines des recommandations formulées dans ce travail; rappelons-en brièvement la teneur.

Une consultation parlementaire est pratiquée par l'Assemblée et ses membres. Bien que, particulièrement dans le cadre d'un ordre de l'Assemblée, il est tout à fait compréhensible que le gouvernement et ses fonctionnaires soient intéressés par les informations recueillies pendant la consultation, il n'en demeure pas moins que ce sont les parlementaires dans leur ensemble qui doivent mener celle-ci, tout en permettant l'accès aux données à l'exécutif et à son administration. Afin d'assurer la suprématie et le plein contrôle parlementaires en la matière, les députés devraient se permettre d'ajuster questionnaires et documents de consultation (qui pourraient toujours parvenir du gouvernement) et demander systématiquement un rapport d'analyse aux recherchistes de l'Assemblée.

Aussi, cette demande systématique d'un rapport d'analyse et la publicité de celui-ci ajouteraient de la transparence au processus. Cette façon de faire prouverait aux participants ainsi qu'au grand public que les opinions émises tout au long d'une consultation sont réellement analysées et disponibles sous une forme intelligible aux membres de tous les partis de l'Assemblée. Cela inciterait peut-être même davantage de citoyens à participer au processus, tout en constituant une source d'information supplémentaire mise à la disposition de la population.

Finalement, pour donner une plus grande crédibilité au processus, il nous semble que tous les rapports d'analyse rédigés et publiés devraient parvenir du service de recherche de l'Assemblée afin d'assurer le public d'une certaine objectivité des auteurs et de dissiper tout doute à ce propos.

Toutes ces recommandations sont selon nous assez facilement applicables : elles ne demandent que de la volonté politique des députés et vraisemblablement des ressources supplémentaires en recherche pour l'Assemblée. Il nous semble cependant que de telles orientations doivent être empruntées si l'institution et ses membres désirent avoir de plus en plus recours à la pratique de consultation en ligne et que celle-ci soit réellement considérée par les citoyens comme un moyen valable de communication et d'influence auprès des élus.

La pratique de consultation en ligne de l'Assemblée nationale du Québec constitue une initiative intéressante et une certaine avancée démocratique. Toutefois, tel qu'expliqué auparavant, celle-ci n'est pas considérée et n'a pas à être envisagée comme une éventuelle remplaçante de la consultation traditionnelle : elle ne s'adresse pas aux mêmes personnes et ne vise pas à recueillir le même type d'information auprès d'elles; l'une et l'autre doivent être vue comme complémentaires. Si l'Assemblée et ses membres désirent aller davantage de l'avant avec cette façon de consulter la population, cette dernière est assurément vouée à évoluer : certaines orientations nous semblent inévitables à emprunter si nous voulons assurer la transparence et la crédibilité des consultations en ligne.

## Bibliographie

- AGRE, Philip E. « The Practical Republic: Social Skills and the Progress of Citizenship », dans FEENBERG, Andrew et Darin BARNEY (editors), *Community in the Digital Age: Philosophy and Practice*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2004, pp.201-223.
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC. *Réforme parlementaire: document de travail: proposée par le Président de l'Assemblée nationale monsieur Michel Bissonnet / Assemblée nationale*, Québec, Québec, Assemblée nationale, 2004.
- BEAUCHAMP, André. « L'individu, la collectivité et l'éthique: importance de la consultation publique », *Cahiers de recherche éthique*, 15, pp.163-175.
- BUDGE, Ian. *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- CHADWICK, Andrew. *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*, New York, Oxford University Press, 2006.
- CÔTÉ, François. « Institutions parlementaires et cyberdémocratie », *Revue parlementaire canadienne*, 27(3), pp.25-29.
- GARSON, David G. *Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State*, Mississauga, Jones and Bartlett Publishers, 2006.
- GINGRAS, Anne-Marie. *Médias et démocratie. Le grand malentendu*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1999.
- GRENIER, André. « L'envolée de la consultation du public », *Bulletin – Bibliothèque de l'Assemblée nationale*, 33(3-4), pp.8-14.
- HUDON, Raymond et Christian POIRIER. *La politique. Jeux et enjeux*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008.
- KAHN, Richard et Douglas KELLNER. « Virtually Democratic: Online Communities and Internet Activism », dans FEENBERG, Andrew et Darin BARNEY (editors), *Community in the Digital Age: Philosophy and Practice*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2004, pp.183-200.
- MACINTOSH, Ann. « L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour une plus large participation des citoyens aux décisions publiques », dans ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Promesses et limites de la démocratie électronique: Les défis de la participation citoyenne en ligne*, Paris, Les Éditions de l'OCDE, 2003, pp.21-155.

MERCIER, Benoit et André DUHAMEL. *La démocratie : Ses fondements, son histoire et ses pratiques*, Québec, Le Directeur général des élections du Québec, 2005 (2000).

RODOTÀ, Stefano. *La démocratie électronique : De nouveaux concepts et expériences politiques*, Rennes, L'Apogée, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable : Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

SECRÉTARIAT À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES. *La réforme parlementaire : cahier des propositions / Jacques P. Dupuis*, Québec, Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, 2004.

SHANE, Peter M. « Introduction : The Prospects for Electronic Democracy », dans SHANE, Peter M. (editor), *Democracy Online : The Prospects for Political Renewal Through the Internet*, New York, Routledge, 2004, pp.xi-xx.

## Annexe I : Historique et statistiques concernant les consultations en ligne à l'Assemblée nationale du Québec<sup>39</sup>

Sujet	Participation	Année	Mandat	Commission
Zone de libre échange des Amériques	25 questionnaires	2000	Initiative	des institutions
Réforme du mode de scrutin	38 questionnaires	2002	Initiative	des institutions
Sécurité alimentaire	112 questionnaires	2004	Initiative	de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation
Égalité hommes – femmes	25 questionnaires	2005	Assemblée	des affaires sociales
Patrimoine religieux	69 questionnaires	2005-2006	Initiative	de la culture
Loi électorale	1921 questionnaires	2005-2006	Assemblée	spéciale sur la Loi électorale
Sécurité routière au Québec	832 questionnaires	2006	Initiative	des transports et de l'environnement
Accès au système de santé	3572 questionnaires	2006	Assemblée	des affaires sociales
Protection des épargnants	140 questionnaires	2006-2007	Initiative	des finances publiques
Racisme et discrimination	94 questionnaires	2006	Assemblée	de la culture
Planification de l'immigration 2008-2010	98 questionnaires	2007	Assemblée	de la culture
Stratégie gouvernementale de développement durable	127 questionnaires 73 documents en ligne <sup>40</sup>	2007	Assemblée	des transports et de l'environnement
Gestion des matières résiduelles	225 questionnaires 89 documents en ligne	2007-2008	Initiative	des transports et de l'environnement
Lobbyisme	46 documents en ligne <sup>41</sup>	2007-2008	statutaire	des finances publiques

<sup>39</sup>Informations fournies par M. François Arsenault, secrétaire de la Commission des transports et de l'environnement, coordonnateur à la procédure parlementaire et responsable des projets de cyberdémocratie au Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec.

<sup>40</sup>Pour la première fois, il y a eu possibilité de transmettre un document en ligne.

<sup>41</sup>Pour la première fois, il n'y a pas eu de questionnaire en ligne, mais uniquement la possibilité de transmettre un document en ligne.





