

---

# *Institutions parlementaires et cyberdémocratie*

---

par François Côté

*L'internet accroît énormément la liberté d'information, d'expression et d'action du citoyen. Cet article soulève deux principaux défis que pose l'harmonisation de la cyberdémocratie avec notre démocratie parlementaire : Comment conjuguer le dynamisme populaire et la légitimité parlementaire et Comment protéger la séparation des pouvoirs.*

**L**e citoyen « branché » jouit d'une autonomie qui, jadis, était impensable. Pour peu qu'il soit habile à naviguer sur le web, il peut accéder, rapidement, à des ressources informationnelles d'une richesse inouïe. Qui plus est, cet instrument lui permet de se concerter avec d'autres personnes, parfois même pour régler, sans intermédiaire, des problèmes qu'il y a peu de temps encore, il aurait soumis aux élus ou à l'administration publique.

Un tel emploi de l'internet est des plus sains. Il convie le citoyen à un nouveau militantisme qui est fort louable ; plus encore, il permet à bon nombre d'internautes de tisser des liens communautaires virtuels, de former leurs opinions et de chercher une voix collective. Nous devons y applaudir, car l'indice le plus probant d'une démocratie bien portante, c'est la détermination de ses citoyens de s'investir personnellement dans la chose publique.

Toutefois, dans une société de droit, la pratique de la démocratie ne se borne pas seulement aux initiatives populaires, aussi désirables soient-elles. Une telle société est régie par des lois, lesquelles doivent être édictées par une autorité fondant sa légitimité sur des assises universellement reconnues. Ceci est d'autant plus vrai que dans une société complexe comme la nôtre, le peuple ne saurait se gouverner directement; il manifeste sa volonté souveraine plutôt par le truchement des représentants qu'il élit pour parler en son nom.

Au Québec, cette autorité est, bien sûr, le Parlement, composé de l'Assemblée nationale et du lieutenant-gouverneur. Et au sein de l'Assemblée, ce sont les députés qui, par leurs votes, formulent la seule expression juridiquement valable de la volonté populaire.

Ainsi, notre Parlement est l'axe incontournable du processus par lequel nous proclamons collectivement, en termes formels, qui nous sommes, et comment nous désirons vivre. Les règles et principes qui régissent notre vie collective tirent leur légitimité, ultimement, des décisions prises par notre Parlement.

C'est pourquoi la place occupée par le Parlement ne saurait être négligée dans toute réflexion portant sur la cyberdémocratie et les diverses actions qui peuvent en découler. Il faut éviter que cette place soit marginalisée et que l'on en vienne même à s'imaginer que c'est avant tout dans les manifestations populaires, qu'elles aient lieu dans la rue ou sur l'internet, que se retrouve la véritable expression de la volonté du peuple.

Malheureusement, il y a un risque à ce que l'internet contribue à alimenter cette méprise, car il se prête, facilement, à une sorte de démocratie directe virtuelle. Ce faisant, il vivifie ce qu'on peut appeler la « concurrence démocratique », qui est foncièrement bonne pour toute société libre. Mais il peut aussi faire naître l'illusion, chez les internautes, que tout, ou presque, peut se régler dans le cyberspace, sans autre formalité.

Bref, pour être réelle et effective, la cyberdémocratie ne doit pas avoir comme résultat d'escamoter le rôle du Parlement; au contraire, on doit lui aménager une place de choix. C'est pourquoi il importe de démontrer au citoyen que la meilleure

---

François Côté est Secrétaire général de l'Assemblée nationale du Québec. Ceci est un version révisé d'un exposé présenté à l'occasion du colloque « En route vers la cyberdémocratie : défis et enjeux » en juin 2004, organisé par le Secrétariat du Conseil du trésor du Québec.

---

façon de participer à sa propre gouvernance, c'est de rechercher un partenariat avec l'Assemblée nationale et ses membres.

Ce premier défi se résume donc à conjuguer le dynamisme populaire et la légitimité parlementaire.

### **Protéger et renforcer la séparation des pouvoirs**

---

Le deuxième défi concerne les rapports entre le Parlement et l'administration publique. Vous le savez, notre régime politique repose sur deux grands principes : la séparation des pouvoirs et la suprématie du Parlement.

La séparation des pouvoirs est fondamentale à toute démocratie. Elle protège le peuple d'une concentration abusive de pouvoirs entre les mains d'un seul groupe ou individu. Elle permet aussi à chacun des trois pouvoirs – soit les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire – de s'exercer d'une façon indépendante, tout en étant circonscrit et équilibré par les deux autres.

La suprématie du Parlement, quant à elle, se réfère non seulement à la mission de surveillance de l'Exécutif qui, dans notre régime constitutionnel, est dévolue à l'Assemblée, mais aussi au fait que seul le Parlement est habilité à créer nos règles de droit public.

Ainsi, bien que l'administration publique dispose de ressources plus importantes que celles de l'Assemblée nationale, il n'en demeure pas moins que sa légitimité est entièrement tributaire des décisions prises par les députés à l'Hôtel du Parlement.

Trop souvent, les termes « Parlement » et « gouvernement » se confondent dans l'esprit du citoyen : celui-ci les tient, vaguement, pour des synonymes d'un appareil complexe et mystérieux, qui lui inspire, de surcroît et malheureusement, un cynisme presque chronique.

Là aussi, l'internet, que nous désirons mettre au service de la démocratie, est, paradoxalement, susceptible de créer parfois des situations non désirables. En effet, sur l'internet, l'Assemblée nationale et les unités de l'administration publique se trouvent déjà en concurrence avec une multiplicité d'organismes de toutes sortes ; qui plus est, dans une certaine mesure, l'Assemblée et l'administration publique sont même en concurrence entre elles.

J'ai mentionné, tout à l'heure, que la « concurrence démocratique » au sein de la société est foncièrement saine. Or, il y a des organes entre lesquels il ne devrait jamais surgir de concurrence. C'est justement le cas de l'Assemblée nationale du Québec et de l'administration publique québécoise. Non seulement une concurrence entre ces deux entités irait à l'encontre des principes fondamentaux de notre régime constitutionnel, mais elle risquerait d'augmenter la confusion qui règne déjà dans l'esprit du citoyen.

Une telle concurrence serait profondément inégale aussi. L'appareil étatique est relativement vaste; il compte plus d'une

vingtaine de ministères, pour ne parler que de ceux-ci, et chacun a son propre site web. L'Assemblée nationale, pour sa part, n'a qu'un seul site, et les ressources dont elle dispose sont, de loin, inférieures à celles de l'administration. Comment donc s'y prendre pour se comporter, plutôt, en bons partenaires?

L'essentiel consiste à écarter toute ambiguïté sur les relations qui prévalent entre les divers organes publics, ainsi que sur leurs domaines de compétence respectifs. Plus précisément, lors de chaque démarche que nous entreprenons dans le cyberspace, le citoyen doit toujours comprendre qui agit, dans quel cadre et dans quel but.

Dans le cas d'une consultation en ligne, par exemple, le citoyen doit savoir non seulement quel organisme parraine l'exercice (est-ce un exercice gouvernemental ou parlementaire?), mais aussi :

- les circonstances ou motifs qui l'incitent à consulter la population;
- qui, au juste, entendra les témoins – notamment, si des parlementaires seront présents ou seulement des fonctionnaires;
- sous l'empire de quelles règles se dérouleront les consultations;
- si les auditions seront publiques ou non; et
- quelles décisions ou démarches ultérieures seront éclairées par ces auditions.

Si nous mettons ces consignes en pratique, il devrait être relativement facile de distinguer, dans l'esprit du citoyen, les démarches respectives de l'Assemblée et de l'Exécutif. Par ailleurs, il va de soi qu'il faut éviter qu'il y ait en parallèle des consultations menées sur un même sujet. Ainsi, si une commission parlementaire tient une consultation sur un sujet donné, le ministère ou l'organisme visé devrait s'abstenir de solliciter via le cyberspace l'opinion des citoyens.

L'enjeu est de taille : il y va de l'efficacité de nos démarches respectives, mais aussi de la nécessaire reconnaissance de leur légitimité par le citoyen.

***En cherchant à faire fleurir la cyberdémocratie, il faut éviter à tout prix de faire régner plutôt la « cyber-anarchie ».***

Voilà donc deux grands défis que nous lance la cyberdémocratie. Je voudrais maintenant dire quelques mots sur l'emploi des nouvelles technologies dans un milieu parlementaire.

---

## L'interaction entre le citoyen et le Parlement à l'ère des communications modernes

---

À l'Assemblée nationale, nous tentons depuis les années 90 de tirer le meilleur parti possible des nouvelles technologies, afin de renforcer les liens entre l'Assemblée et le citoyen.

En ce qui concerne l'information, la panoplie de programmes que l'Assemblée nationale a mis sur pied pour informer les Québécois sur leur Parlement est considérable. La véritable pierre angulaire de nos démarches informationnelles, toutefois, est notre site web.

Inauguré en mai 1995, et enrichi sans cesse depuis, notre site renferme un véritable trésor de données sur les députés, les travaux de l'Assemblée et notre riche histoire parlementaire. Sans compter d'autres nouveautés déjà en préparation, dont la possibilité pour tout citoyen de s'abonner à des listes de distribution, il serait juste d'affirmer qu'à ce chapitre, notre Assemblée se compare très avantageusement aux Parlements à travers le monde.

En ce qui concerne la consultation, nous ne sommes pas en reste non plus. Vous savez sûrement que l'audition publique de témoins est un moyen privilégié par les commissions parlementaires pour approfondir leurs connaissances d'un domaine particulier.

Or, les auditions traditionnelles ne rejoignent qu'une partie restreinte de la population. Pour combler cette lacune, je veux vous faire part de deux pistes que nous avons explorées, du moins pour la première d'entre elles.

La première initiative consiste en la tenue de trois projets-pilotes de consultations en ligne. Vu l'importance qu'accorde le Secrétariat du Conseil du trésor à son nouveau Portail gouvernemental de consultations en ligne, je me permets d'élargir quelque peu sur ces expériences.

Entre juin 2000 et février 2004, les commissions de l'Assemblée nationale ont organisé, en ligne, les trois consultations suivantes :

- La première, tenue à l'automne 2000, avait pour sujet les effets politiques et socio-économiques de la Zone de libre-échange des Amériques pour le Québec (39 mémoires et 25 opinions en ligne) ;
- La seconde, tenue à l'automne 2002, portait sur la réforme du mode de scrutin (134 mémoires et 38 opinions en ligne);
- La troisième, tenue en hiver 2004, examinait les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Québec (80 mémoires et 112 opinions en ligne).

Ces trois consultations étaient organisées selon une formule semblable. Par le biais du site web de l'Assemblée, le citoyen était invité à compléter un questionnaire s'inspirant d'un document de réflexion, qui était également disponible dans le site. Le répondant devait s'identifier, car la participation

anonyme n'était pas admise. Il recevait par la suite un accusé de réception automatisé contenant le texte de ses réponses.

Notre analyse de ces trois expériences nous amène à certaines conclusions quant à la place et à l'avenir des consultations en ligne :

- D'abord, il est trop tôt pour espérer – ou craindre – une participation massive de citoyens à un tel exercice. La participation était, en effet, très modeste, surtout aux deux premières consultations. Les principaux facteurs pouvant expliquer ces résultats étaient le sujet choisi, la complexité du questionnaire, la publicisation de cette nouvelle possibilité de transmettre son opinion et, peut-être, la proportion de la population qui avait alors accès à l'internet;
- Ensuite, les consultations en ligne ne sauraient remplacer les auditions publiques traditionnelles; elles demeureront, dans un avenir prévisible, un complément à celles-ci. En effet, les réponses reçues étaient en grande majorité brèves et spontanées; très peu de répondants fournissaient les renseignements détaillés, ou le raisonnement structuré, qu'on retrouve habituellement dans un mémoire formel. Il est d'ailleurs probable que la vaste majorité des répondants n'avait même pas lu le document de consultation.
- Malgré cela, les renseignements recueillis étaient utiles. Ils mettaient les députés en contact avec les opinions de M. et Mme Tout-le-monde, attiraient leur attention sur des volets du sujet qui leur auraient échappé et complétaient ainsi les données fournies par les spécialistes.

Nous sommes convaincus que les consultations en ligne ont un avenir certain à l'Assemblée nationale. Toutefois, avant d'élargir cette pratique, il y a encore du travail à accomplir. À ce chapitre, nous devons porter une attention particulière à la conception du questionnaire, puisqu'il s'agit d'un élément primordial dans la réussite de l'exercice. Nos questionnaires doivent être plus conviviaux, en visant, notamment, le juste milieu entre les questions à choix multiples et les questions ouvertes.

Il en va de même des documents de réflexion. Pour être lus, ceux-ci doivent être plus abordables. Il faut éviter le langage parfois hautement technique qui caractérise bon nombre de publications officielles, et privilégier une approche claire et simple.

La seconde piste, que nous voudrions réaliser cet automne, utilisera la technologie des vidéoconférences. Lors de cette expérience, une commission parlementaire désignée, siégeant dans une salle spécialement équipée, entendra des témoins demeurant en plusieurs régions du Québec. Les signaux seront transmis par ligne téléphonique et peut-être même par Webcam. Pour assurer le soutien technique nécessaire dans chaque région, nous ferons appel à des partenaires locaux, qui fourniront, sur place, le personnel et les équipements requis. À la conclusion du projet, nous recueillerons les commentaires et

---

suggestions des députés participants, afin d'évaluer les suites à donner à cette expérience.

Enfin, le niveau d'interaction le plus évolué, soit la participation active du citoyen – touchant, à la limite, même les processus décisionnels du Parlement – est des plus délicats, et nous ne sommes pas encore rendus à cette étape.

Parmi les pratiques utilisées, à l'heure actuelle, dans certains Parlements, notamment en Australie, en Écosse et dans quelques États américains, certaines sont d'intérêt et méritent d'être documentées. Voici quelques possibilités :

- inviter la population à adresser des pétitions électroniques à l'Assemblée;
- tenir des forums de discussion en ligne, animés soit par un député, soit par un expert, et dont l'objectif et l'envergure pourraient varier selon le sujet à l'étude et le mandat de la commission;
- accueillir des propositions d'amendements, émanant de citoyens, aux projets de loi à l'étude.

Si les bienfaits potentiels de ces possibilités sont alléchants, elles comportent aussi des obstacles à surmonter.

Sur le plan institutionnel, elles obligeront l'Assemblée à modifier certaines de ses procédures. Elles requerront aussi une expertise que nous ne possédons pas encore – par exemple, pour organiser et animer les forums de discussion en ligne. Puis, elles convieront les députés eux-mêmes non seulement à s'adapter à une façon inhabituelle de travailler, mais aussi à faire de la place, dans leurs délibérations, à un citoyen appelé de plus en plus à devenir un partenaire actif.

### **La collaboration entre le Parlement et l'administration publique**

---

Jusqu'à présent, j'ai insisté avant tout sur les distinctions entre le Parlement et l'administration publique. Je ne veux pas pour autant négliger, en terminant, la collaboration que nous devons rechercher entre ces deux entités.

Concrètement, je me permets de vous proposer trois pistes :

D'abord, comme l'Assemblée et l'administration publique se lancent, toutes les deux, dans la cyberdémocratie, il me semblerait parfaitement logique d'en tirer mutuellement profit en partageant – sur le plan strictement technique, j'entends – les fruits de nos expériences respectives.

De fait, l'Assemblée a déjà organisé trois consultations en ligne; diverses unités gouvernementales en ont tenu aussi. Partager nos expériences – par exemple, en matière de techniques de publicité, de rédaction de questionnaires, de conception de l'environnement technologique, etc. – pourrait s'avérer mutuellement profitable.

Ensuite, les consultations en ligne risquent de se généraliser au cours des années à venir. Cela nous obligera à veiller au respect de la séparation des pouvoirs; et, tout à l'heure, je vous ai proposé quelques orientations en cette matière.

Or, il me semble qu'en plus de cela, il serait utile que l'Assemblée et l'Exécutif se tiennent mutuellement informés de toute consultation en ligne proposée ou en cours. Ainsi, tant les députés que les hauts fonctionnaires seraient en mesure de mieux cibler leurs démarches respectives et d'éviter des chevauchements.

Enfin, comme l'Assemblée et l'administration publique oeuvrent toutes les deux au sein d'une société de plus en plus « branchée », il me semblerait sensé d'entamer une réflexion sur la manière dont elles communiquent entre elles, notamment sous le chapitre du contrôle parlementaire.

En effet, les unités de l'administration transmettent à l'Assemblée, par le truchement de leur ministre, soit des textes de projets de loi, soit des rapports sur leur gestion et leurs activités, et ce, en quantités de plus en plus considérables. Le plus souvent, toutefois, c'est uniquement le document papier que nous recevons à l'Assemblée.

Pourquoi ne pas entreprendre, dès maintenant, une réflexion qui pourrait nous amener à numériser et à intégrer ce processus? Cette question comporte deux volets qui me semblent particulièrement prometteurs, à savoir :

- La transmission électronique, pour « dépôt » officiel, de tout document dont la loi exige le dépôt à l'Assemblée ; et
- La numérisation de l'ensemble du processus de rédaction, d'étude et d'édition des lois et des amendements – procédé qu'on appelle communément le « bill processing ».

Je m'empresse de vous assurer de notre grande sensibilité aux difficultés techniques et autres qu'entraînerait, surtout, la numérisation du processus législatif. Toutefois, nous avons tous l'obligation d'assurer une gestion moderne et efficace des ressources dont nous disposons, au nom du contribuable. Les nouvelles technologies de communication nous offrent des perspectives fort alléchantes en ce sens. À mon avis, il est de notre devoir de les étudier.

Nous vivons à une époque qu'on peut qualifier de « révolutionnaire ». Quoi qu'en disent certains spécialistes, la forme que notre démocratie assumera à l'issue de cette révolution reste largement imprévisible.

***Il appert, cependant, que la cyberdémocratie n'est pas une panacée ; elle ne saurait combler, à elle seule, le déficit démocratique.***

Car aussi puissant que soit l'internet, il n'est qu'un outil parmi d'autres. Il faut savoir manier cet outil avec adresse, mais il faut savoir aussi en préférer un autre, lorsque cela est approprié.

---

Les nouvelles technologies exercent déjà une pression telle, qu'il y a fort à parier que notre démocratie représentative ne ressemblera plus, bien longtemps, aux modèles traditionnels.

Cela n'est point problématique : les procédures de notre Parlement ne sont pas, et n'ont jamais été, immuables. Au fil des siècles, notre système parlementaire a évolué jusqu'à en devenir méconnaissable.

Notre Parlement doit rester ouvert et sensible aux mouvements socioculturels et technologiques de notre société.

Mais gardons-nous bien de la tentation de vouloir brusquer des mouvements sans en connaître toutes les conséquences. Donnons-nous le temps et la réflexion nécessaires pour concevoir avec intelligence et clairvoyance, et pour gérer avec prudence et sagesse, la fusion optimale de notre héritage démocratique avec les possibilités qu'offrent les nouvelles technologies. Voilà, en somme, le vrai défi que nous lance la cyberdémocratie.