

Un nouveau modèle de dialogue entre les parlementaires et le grand public

par Valerie Steeves

La consultation du public est d'une importance cruciale. Les lois qui ne correspondent pas aux valeurs sociales sous-jacentes de la population ne seront d'aucune efficacité. Beaucoup de gouvernements ont cependant du mal à déceler la nature exacte de ces valeurs sociales. En mars 1997, le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées s'est lancé dans un processus national de consultation du public sur la protection de la vie privée. L'auteur décrit ici une nouvelle forme de dialogue entre parlementaires et citoyens en vue de susciter de véritables échanges sur les valeurs sociales sous-jacentes et les choix concrets de politiques.

Les audiences officielles où les intervenants présentent des exposés préparés d'avance puis répondent aux questions des membres sont le cadre habituel d'interaction entre les comités parlementaires et le grand public. Pour amorcer son étude sur la protection de la vie privée au printemps de 1996, le Comité des droits de la personne a d'abord tenu des audiences traditionnelles pour entendre les experts. Leurs témoignages étaient pour le moins inquiétants. De nouvelles technologies comme les techniques avancées de surveillance, les méthodes toutes récentes de comparaison des données et les formes révolutionnaires de dépistage génétique menacent fondamentalement notre sentiment d'intimité.

Convaincu de la nécessité absolue d'examiner ces questions en profondeur avec le public canadien, et pas seulement avec les experts, le Comité estimait toutefois nécessaire d'abandonner la formule traditionnelle des audiences. Il est donc parti à la recherche d'un mécanisme de dialogue novateur qui lui permettrait à la fois de sensibiliser le public aux problèmes et

de solliciter son avis sur la limite entre les avantages qu'offrent les nouvelles technologies et l'atteinte à la vie privée.

La création du modèle

La présidente du comité, Sheila Finestone, a proposé de tenir une série d'assemblées publiques un peu partout au pays. Ayant vécu des expériences positives d'assemblées publiques, à la fois comme membre du Groupe de travail fédéral sur les personnes handicapées et dans sa propre circonscription de Fredericton, au Nouveau-Brunswick, le vice-président, Andy Scott, s'est empressé d'appuyer l'idée. Les membres du Comité estimaient toutefois qu'il ne suffisait pas d'inviter le public à discuter ouvertement de la question. Les débats sur des sujets technologiques sont trop souvent enfermés dans le jargon technique du domaine. Le Comité souhaitait plutôt cadrer la discussion de façon à cibler non pas les technologies comme telles, mais plutôt leurs conséquences pratiques pour le Canadien moyen.

Pour y parvenir, les membres ont décidé de cibler les assemblées publiques sur des cas types et ont demandé aux attachés de recherche de préparer trois dossiers axés respectivement sur la surveillance vidéo avancée, les cartes à puce et le dépistage génétique. Les scénarios ainsi produits illustraient les incidences positives et négatives de ces

Valerie Steeves dirige le Projet de la technologie et des droits de la personne au Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, à l'Université d'Ottawa. Elle était conseillère spéciale du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées.

technologies sur la vie du Canadien moyen et situaient les enjeux franchement dans le contexte des droits de la personne.

Le degré de consensus et de collaboration atteint entre les membres est l'un des aspects particuliers du processus de consultation engagé. Leur attachement à l'aspect éducatif de la démarche, pour eux comme pour le public, a beaucoup contribué au résultat final. La coopération entre les attachés de recherche (Susan Alter, Nancy Holmes et Bill Young du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement) et moi, à titre d'experte-conseil de l'extérieur, a aussi joué un rôle important. J'ai été mêlée au processus à cause de mes activités de chercheuse et de conférencière sur l'interaction de la technologie et des droits de la personne. Mon expérience d'animatrice et d'enseignante intéressait aussi le Comité. Le greffier du Comité, Wayne Cole, était appuyé par Roger Préfontaine et plusieurs employés de soutien administratif de la Direction des comités de la Chambre des communes.

Il fallait ensuite décider de la meilleure façon de structurer les réunions pour faciliter les échanges d'idées et encourager un dialogue éclairé entre les législateurs et le grand public.

Le Comité souhaitait un cadre qui donne aux participants l'occasion de s'engager dans un dialogue actif entre eux et avec ses membres. Les rouages mêmes du processus ont été tirés de diverses sources. En plus d'y travailler activement, les membres ont invité l'équipe de recherche, le Commissariat à la vie privée du Canada et les experts-conseils associés au projet à faire des suggestions et des commentaires.

Afin de tracer un tableau aussi complet que possible des préoccupations des citoyens, nous avons visé des groupes susceptibles, espérons-nous, d'assister aux réunions de consultation. Notre méthode était plus fantaisiste que scientifique. Étant donné le genre de questions que nous comptons soulever, nous espérons avoir des échos d'une gamme étendue de groupes, dont les défenseurs des droits de la personne, les partisans de politiques gouvernementales, les protecteurs du consommateur, les banques, les compagnies d'assurance, les organisations de gens d'affaires, les sociétés d'État, les personnes handicapées, les militants des soins de santé, les enseignants, les universitaires, les fonctionnaires, les travailleurs de la santé, les généticiens, les syndicalistes, les avocats, les policiers, les journalistes, les jeunes, ainsi que les entreprises de haute technologie, de télécommunications et de câblodistribution. Nous voulions que les rencontres donnent lieu à des chocs d'idées, afin que tous les points de vue soient exposés et que la diversité des participants contribue à enrichir le dialogue.

Nous avons ensuite dressé des listes d'invitation pour chacune des réunions prévues pour Ottawa, Vancouver, Calgary, Toronto, Fredericton et Montréal. Nous voulions donc, pour donner un caractère régional aux consultations, inviter des gens des régions éloignées et d'autres provinces, surtout à Calgary et à Fredericton. En puisant dans les listes d'associations et en téléphonant à des personnes ou organisations actives dans la région, nous avons ainsi compilé une liste d'environ 400 noms. Une réaction en chaîne a été déclenchée dans bien des cas. Une personne de Vancouver nous a fourni le nom d'une vingtaine de personnes de divers milieux lorsque nous l'avons appelée. Les personnes invitées signalaient souvent le nom d'autres personnes intéressées. Plusieurs personnes qui avaient entendu parler du processus de consultation et souhaitaient y participer nous ont aussi appelés.

Les invitations ont été lancées par téléphone. Vu le nombre d'appels requis, l'aide de bénévoles du Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne et de la British Columbia Freedom of Information and Privacy Association nous a été précieuse. En plus de diffuser la documentation sur le site Internet du Parlement, les études de cas et les documents de fond ont été envoyés par courrier à ceux dont la participation était confirmée.

Les rouages du processus

Comme nous devons suivre les règles de la Chambre, nous avons adapté les réunions aux formalités traditionnelles. À leur arrivée, les participants pouvaient bavarder entre eux en sirotant leur café avant que la présidente n'ouvre la séance. Comme nous craignons que la disposition de la salle, où les membres prenaient place à une table devant les participants assis en rangées, risquait de nous empêcher de bien saisir les opinions et valeurs de chacun, la séance plénière d'ouverture a été abrégée au maximum. La présidente a souhaité la bienvenue aux participants en donnant un aperçu des questions auxquelles le Comité s'intéressait. Les membres du Comité se sont ensuite présentés, puis j'ai pris la direction des choses en ma qualité d'animatrice. Il était tout à fait inhabituel qu'une telle réunion soit animée par quelqu'un de l'extérieur, mais les membres du Comité estimaient que cela les laisserait plus libres de participer à la discussion et contribuerait à recueillir les opinions des participants.

J'ai d'abord présenté l'ordre du jour de la matinée, puis les participants ont été répartis en petits groupes d'une dizaine de personnes. La composition des groupes avait été établie de façon à rassembler dans chacun autant de points de vue différents que possible. Vu sa démographie propre, le caractère particulier de chaque région s'est fait sentir dans chaque réunion. Il y avait, par exemple, plus de fonctionnaires à l'assemblée d'Ottawa et plus de banquiers à celle de Toronto. Malgré les efforts déployés, avec un succès relatif, pour que dans chaque ville les groupes cibles soient représentés, la réalité

est telle que les banquiers contactés en dehors de l'Ontario, pour donner un exemple, nous renvoyaient souvent à leur siège social à Toronto. C'est aussi la raison pour laquelle plus d'organisations qui s'occupent des personnes handicapées, dont bon nombre ont leur siège à Winnipeg, étaient représentées à Calgary. Au moment de former les groupes, nous épluchions la liste des participants afin de placer les syndicalistes avec les dirigeants, les protecteurs du consommateur avec les courtiers d'assurances, et ainsi de suite.

Une fois les discours liminaires terminés, la présidente a suspendu la séance et les participants se sont répartis en ateliers pour discuter des études de cas. Comme ces discussions ne faisaient pas partie de la réunion officielle, il n'y avait ni transcription, ni interprétation. L'absence de rapporteur mettait bon nombre de participants plus à l'aise pour exprimer leurs opinions. Estimant cependant qu'un compte rendu écrit faciliterait la rédaction du rapport, nous avons demandé à des étudiants bénévoles de prendre des notes de ce qui se disait.

Chaque groupe comprenait au moins un membre du Comité, et la discussion était animée par un spécialiste de la protection de la vie privée qui avait pour rôle, non pas d'exposer ou de définir les enjeux, mais plutôt de faciliter l'examen des études de cas. En plus de participer activement à la discussion, les membres du Comité notaient les principaux points soulevés sur un tableau papier. Cela leur donnait un rôle notable dans la discussion, tout en les obligeant à écouter attentivement les préoccupations formulées.

Au bout d'environ une heure de discussions en petits groupes, la réunion officielle a repris pour la portion " assemblée publique ". Les membres du Comité qui servaient de rapporteurs ont d'abord résumé les discussions de chaque atelier, avant de laisser les spécialistes exposer leurs propres idées et préoccupations. La discussion a ensuite été ouverte à tous les participants, qui ont tantôt exprimé leurs idées, tantôt engagé un dialogue avec les membres et les experts.

Évaluation du processus

Non seulement la consultation a obtenu un succès retentissant, mais tant les membres du Comité que les participants se disaient très contents de la formule retenue. Ayant participé intimement à la conception de cette formule, les membres du Comité étaient profondément engagés à leur arrivée aux réunions. D'autre part, le fait de parcourir le pays en une semaine leur a permis de s'immerger complètement dans le sujet et de connaître à fond les besoins et les inquiétudes des simples Canadiens.

Cette connaissance approfondie se sent dans le rapport du Comité. Les membres ont évité, sous les pressions des groupes d'intérêt, les solutions techniques et les palliatifs. Ils ont, au contraire, réclamé une loi-cadre globale qui redéfinirait les enjeux dans le contexte des droits de la personne. Leurs recommandations répondent clairement à la principale crainte

des participants, qui était que le développement technique éclipse la valeur sociale de la vie privée, de la liberté individuelle et de la dignité humaine. Une série de recommandations plus détaillées sur des points précis qui exigent souvent une attention urgente, comme l'importance de bloquer l'exploitation commerciale des données génétiques personnelles, venait étayer leur revendication d'une loi-cadre.

Le rapport sort aussi de l'ordinaire parce qu'il cherche à capter et à consigner les idées et préoccupations des participants eux-mêmes. Le fait que les recommandations découlent directement de ces préoccupations ajoute à la validité et à la légitimité des politiques retenues par les membres.

Les discussions en petits groupes ont particulièrement enthousiasmé les participants. Beaucoup ont laissé entendre, en public ou en privé, que la formule utilisée leur avait donné l'occasion d'approfondir les problèmes et d'exprimer leurs opinions. Le caractère interactif du dialogue a donné à chacun le sentiment non seulement d'avoir eu son mot à dire mais d'avoir été entendu, et la diversité des points de vue a produit un échange fructueux d'information. Tous les participants, y compris les spécialistes, estimaient que la matinée leur avait appris quelque chose de nouveau.

Les études de cas sont peut-être l'élément qui a contribué le plus au succès du processus. Les cas évoqués situaient le dialogue dans un contexte social et personnel. Loin de se sentir aliénés par une définition technique des problèmes ou le jargon technique, les participants étaient touchés d'emblée par l'impact de ces technologies sur la vie quotidienne des personnes en cause. La discussion sur les cartes à puce, par exemple, ne s'est pas enlisée dans les aspects techniques; elle a plutôt porté sur ce que les participants diraient en apprenant que le gouvernement cherche à savoir si leurs prestations d'assurance-chômage servent à acheter des cigarettes. La discussion s'est engagée tout naturellement sur les raisons de leur réaction, ce qui a amené les participants à approfondir l'importance des droits de la personne dans leur vie quotidienne et la façon dont les nouvelles technologies menacent réellement de modifier l'équilibre, à moins de faire, collectivement, des choix profonds sur le genre de société que nous voulons créer pour l'avenir.

Les assemblées publiques sont venues renforcer notre conviction que la structure du dialogue est cruciale dans l'apport qu'un comité obtient du public. Beaucoup plus de personnes se sont adressées aux membres du Comité lors des assemblées publiques tenues à Ottawa et à Montréal, ce qui n'a rien d'étonnant vu le nombre de hauts fonctionnaires et de défenseurs du bien public présents. L'assemblée publique n'a cependant, dans aucune ville, joué un rôle aussi vital que les discussions en petits groupes organisées en début de matinée. Les participants semblaient heureux, d'une part, que les membres du Comité rendent leurs préoccupations publiques en résumant les discussions en atelier lors des assemblées publiques, et les plus éloquents suscitaient souvent des

applaudissements ou des cris d'approbation de l'ensemble du groupe. En réalité, l'ambiance des assemblées publiques était souvent détendue et collégiale. Par contre, la discussion n'était pas aussi animée et libre qu'en atelier, à cause des microphones et des spécialistes assis à la table principale.

Les gens sentaient vivement le besoin d'une intervention gouvernementale pour éviter que le besoin d'une efficacité administrative toujours plus grande ou le désir de maximiser les profits ne passent avant nos valeurs sociales.

Les assemblées publiques présentaient aussi un tableau moins objectif des préoccupations soulevées, les professionnels qui y participaient étant moins susceptibles de se présenter au micro et d'exposer publiquement leurs besoins. Cela a occulté quelque peu le niveau inattendu de consensus qui s'est dégagé en atelier, où le degré de concertation sur la nécessité de s'attaquer fermement aux répercussions sociales et humaines des nouvelles technologies était étonnant. Même les sujets particulièrement délicats, comme l'utilisation des données génétiques par les compagnies d'assurance et la surveillance vidéo au travail, n'ont pas créé de divisions profondes.

Bon nombre de participants redoutaient que le processus prenne fin dès la consultation terminée. D'autres manifestaient un optimisme prudent, craignant qu'il ne soit trop tard pour freiner les atteintes à la vie privée de l'ère technologique; les participants s'intéressaient avant tout aux résultats cependant. Fait intéressant à noter, les groupes les plus pessimistes quant à l'aptitude du gouvernement à protéger les valeurs sociales de l'érosion technologique provenaient de provinces où il n'existe pas de loi de protection de la vie privée. Les groupes des provinces qui ont déjà légiféré en la matière étaient plus portés à croire que l'on n'avait pas péché par excès de zèle. Un consensus national s'est toutefois dégagé sur la nécessité d'agir dès maintenant, avant qu'il ne soit trop tard.

L'action prise par les participants eux-mêmes me paraît particulièrement encourageante. La décision d'un dirigeant syndical d'Ottawa, par exemple, de créer un comité sur la surveillance au travail découle directement de sa participation aux consultations. Un groupe de protection du public de la Colombie-Britannique cherche, dans le même ordre d'idées, des façons de poursuivre le dialogue. Bien que les participants attendent de connaître la réponse du gouvernement au rapport du Comité, le processus de consultation a dépassé tous nos espoirs comme mécanisme de sensibilisation et d'information du public. J'espère que d'autres décideurs le prendront comme modèle, en le perfectionnant au besoin, pour encourager un dialogue véritable entre les législateurs et l'électorat.