

---

# Les cyberpétitions: proposition visant à accroître la participation citoyenne

---

Kennedy Stewart (député) Andrew Cuddy et Michelle Silongan

*Pour contrer le recul de la participation à la vie politique et accroître l'engagement citoyen dans nos institutions démocratiques, il faut des réformes pragmatiques. La motion 428, déposée à la Chambre des communes le 13 février dernier, vise à moderniser et à améliorer le processus de pétitions désuet qu'utilise le Canada en instaurant un système de pétitions électroniques. Elle propose également, si ces pétitions recueillent un nombre minimal de signatures du public et sont parrainées par au moins cinq députés, la possibilité de déclencher de courts débats. Le présent article décrit à des fins comparatives des réformes analogues adoptées ailleurs et soutient que de donner aux citoyens le pouvoir de lancer et de signer des pétitions en ligne fera de la démocratie un processus plus accessible, plus axé sur la participation et plus adaptable. Le document se termine par une brève discussion des perspectives de succès d'une motion présentée par un député de l'opposition en situation de gouvernement majoritaire.*

Peu de questions revêtent aujourd'hui une importance aussi critique que le déclin de la démocratie. Le faible taux de participation aux élections et le dépeuplement des organismes politiques révèlent que les Canadiens estiment de moins en moins digne d'intérêt de s'engager dans le processus démocratique. Seulement 55 % de notre population s'estime satisfaite de la démocratie, soit 20 % de moins qu'en 2004<sup>1</sup>. Cela devrait tous nous inquiéter, car il y va de la vitalité et de l'intégrité de notre système de gouvernance publique.

Le problème tient en partie au fossé perçu entre les préoccupations de la population et les dossiers dont sont saisis les parlementaires. Les priorités législatives des partis politiques et du gouvernement ne tiennent souvent aucun compte des besoins et des craintes des citoyens, de telle sorte que beau-

coup se sentent exclus de la vie politique de la nation. Ils estiment que leurs représentants élus sont davantage influencés par leur chef de parti et par les organismes de pression que par leurs électeurs. Les pouvoirs publics doivent agir sans tarder pour contrer ce désenchantement croissant et rétablir la confiance dans la démocratie.

L'un des moyens les plus concrets de redonner le pouvoir aux citoyens est de consolider la manière de présenter des pétitions. Selon des spécialistes du sujet, un système de pétitions solide permet aux signataires de se faire entendre, si bien que les institutions qui les représentent et les politiques mises en place gagnent en légitimité et fonctionnent mieux<sup>2</sup>. Un examen récent des réformes entreprises depuis 10 ans un peu partout conclut que l'importance des pétitions va au-delà de la simple présentation de demandes par des particuliers et qu'elles pourraient bien consolider le lien entre le Parlement et les citoyens<sup>3</sup>.

Selon le régime en vigueur, les résidents canadiens peuvent lancer, rédiger et présenter des pétitions sur papier aux députés. Une pétition écrite qui répond à certains critères techniques et contient au moins 25 signatures originales peut être certifiée par le greffier des pétitions et présentée à la Chambre des communes par un député. Le gouvernement fédéral est alors obligé de répondre au contenu de la pétition dans les 45 jours<sup>4</sup>.

---

*Kennedy Stewart est le député de Burnaby-Douglas et professeur agrégé permanent détaché de l'école de politiques publiques de l'Université Simon Fraser. Andrew Cuddy et Michelle Silongan sont des adjoints législatifs de M. Stewart. Voir meilleurespétitions.ca pour en savoir plus sur la motion 428 et sur la campagne visant à faire adopter les pétitions électroniques à la Chambre des communes.*

Déposée au Parlement le 13 février 2013 par le député néo-démocrate Kennedy Stewart, la motion 428 vise à moderniser et à améliorer le système actuel de présentation sur papier des pétitions, tout à fait désuet<sup>5</sup>. Elle enjoint le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre à mener une étude à l'issue de laquelle il présentera des recommandations de façon à établir le meilleur mode de présentation des pétitions électroniques, et ce dans les 12 mois suivant l'adoption de l'ordre. Si le droit de présenter des pétitions est une tradition parlementaire vieille de plusieurs siècles, il est désormais possible, grâce aux moyens technologiques de l'heure, de mobiliser les citoyens en plus grand nombre pour qu'ils se prévalent de ce volet crucial du processus politique. Les cyberpétitions complèteraient le système en place de pétitions sur papier. Il est d'ailleurs difficile de comprendre pourquoi, en cette ère numérique, on s'acharne à conserver un mécanisme rudimentaire que les Britanniques utilisaient il y a près de 300 ans<sup>6</sup>.

La motion 428 vise aussi à réformer le processus de pétitions dans le but d'en accroître l'importance et l'impact au Parlement. En effet, il y est indiqué que le Comité devrait envisager de faire en sorte que les pétitions puissent déclencher de courts débats – des débats exploratoires, en quelque sorte – si elles reçoivent un appui suffisant du public et de la Chambre des communes<sup>7</sup>. Il pourrait y avoir de brefs débats dès qu'un certain nombre de signatures sont recueillies – 50 000, par exemple – et qu'au moins cinq députés donnent leur appui. En exigeant ainsi l'appui des élus, on se protège contre les pétitions extravagantes, ce qui est crucial. *La motion 428 propose cette structure simple, et il appartient aux membres du Comité de se pencher sur la question et de recommander les changements précis à apporter au Règlement pour établir un système de cyberpétitions à la fois juste, efficient et adaptable.*

### Qu'en est-il à l'étranger?

Bon nombre de pays utilisent déjà les cyberpétitions. En fait, il y a 10 ans, le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes avait reconnu l'intérêt de cette innovation et recommandé au greffier qu'il commence à établir un tel système pour le Parlement canadien<sup>8</sup>. Depuis, le système de cyberpétitions a été largement adopté et donne d'excellents résultats. La motion 428 se fonde sur des mesures visant à accroître la participation citoyenne qu'ont adoptées récemment l'Australie, la Grande-Bretagne, l'Union européenne, l'Allemagne, l'Écosse, le Québec, les États-Unis et le Pays de Galles. Bien des démocraties ont mis en place un système de cyberpétitions, mais avec des variantes notamment en ce qui concerne:

- le destinataire des cyberpétitions : législatif ou exécutif;
- les règles permettant de vérifier l'authenticité des signatures en ligne;
- les précautions et procédures en place pour prévenir tout abus et usage illégal;

- le nombre minimum de signatures nécessaire;
- la réponse du gouvernement : déclaration officielle, débat au Parlement, audience publique.

Au Royaume-Uni, le Comité de la procédure de la Chambre a publié en 2008 un rapport dans lequel il recommandait au Parlement de commencer à accepter les pétitions par voie électronique. Il avait fait valoir qu'un tel mécanisme constituerait pour le public un moyen simple, efficace et transparent d'indiquer à la Chambre et à ses membres ses préoccupations et l'ampleur de l'appui potentiel<sup>9</sup>. C'est ainsi qu'en 2011 le premier ministre conservateur David Cameron a lancé un système national de cyberpétitions. Dès le départ, cette initiative devait compléter le système existant sur papier, et non s'y substituer. Selon les règles en vigueur, une cyberpétition réunissant au moins 100 000 signatures peut être débattue en Chambre. Une fois ce seuil atteint, le Backbench Business Committee décide quelles cyberpétitions seront débattues. Un député au moins doit être présent pour défendre la nécessité d'un débat sur la question, et le comité tient compte des critères suivants pour trancher : importance de la question; nombre de députés susceptibles de participer; existence d'un débat sur la question par le passé ou possibilité d'un tel débat par d'autres voies législatives. Sur les 40 000 cyber-pétitions et plus déjà lancées par des citoyens britanniques jusqu'à aujourd'hui, 21 seulement ont dépassé le seuil des 100 000 signatures, et 15 ont été débattues au Parlement du Royaume-Uni<sup>10</sup>.

En 2011, le président Obama a lancé *We The People*, outil en ligne permettant aux Américains de rédiger et de signer des pétitions sur le site web de la Maison-Blanche. S'appuyant sur le droit à la pétition garanti par le 1<sup>er</sup> amendement de la Constitution américaine, ce mécanisme devait constituer une nouvelle façon de présenter des pétitions à l'administration Obama pour que celle-ci intervienne sur divers grands dossiers nationaux, tout en aidant la Maison-Blanche à comprendre le point de vue du peuple américain et nourrir un dialogue citoyen et concerté avec celui-ci<sup>11</sup>. Les participants sont tenus d'établir des comptes officiels pour garantir l'authenticité de leur signature. Toute cyberpétition certifiée qui reçoit 100 000 signatures dans les 30 jours est transmise par la Maison-Blanche aux experts dans le domaine et celle-ci fournit une réponse officielle. Jusqu'ici, les cyberpétitions reçues sur *We The People* ont obtenu près de 10 millions de signatures en tout – et plus d'une centaine ont reçu suffisamment de signatures pour justifier une réponse officielle<sup>12</sup>.

### Intensifier l'engagement démocratique

Les pétitions électroniques constituent pour les Canadiens un nouveau moyen de se faire entendre et de contribuer au processus démocratique. De tout temps, les citoyens ont utilisé les pétitions pour défendre certaines causes, attirer l'attention sur des injustices et proposer des correctifs. Prolonger cette pratique à l'aide des outils en ligne, comme le suggère la motion 428, pourrait encourager la participation

---

citoyenne. Il est simple et commode de signer une pétition officielle par la voie électronique pour manifester son appui à une cause. Parce qu'elles éliminent certains obstacles à la participation à la vie politique, les pétitions électroniques s'inscrivent dans une tendance émergente, l'utilisation des nouveaux outils de communications pour rendre les institutions publiques plus accessibles.

Même si certains observateurs jugent la simple signature d'une cyberpétition comme un acte trivial, il s'agit d'un point de départ crucial qui annonce d'autres gestes. Elle peut déclencher un cercle vertueux, puisque cette participation initiale peut encourager un engagement plus intense dans la vie politique. Après avoir signé une pétition en ligne, le citoyen intéressé pourra vouloir discuter de la question avec ses voisins, écrire à son journal local pour faire connaître la chose, assister à une réunion sur la question avec son député, adhérer à un groupe de la société civile travaillant à la recherche de solutions, ou voter lors des élections qui suivront.

Le système que propose la motion 428 donnerait aux Canadiens un accès direct au programme politique discuté à Ottawa. Si les cyberpétitions peuvent déclencher de courts débats au Parlement, cela permettrait de contourner la volonté des partis politiques et mettre en lumière des dossiers qui resteraient autrement dans l'ombre. Ainsi, les préoccupations des citoyens ont plus de chance d'être directement reliées aux questions débattues en Chambre. En signant une cyberpétition, le citoyen manifeste son appui à une cause et, de surcroît, indique sa volonté de voir le sujet débattu par ses représentants élus. Donner ce pouvoir à la population par la voie de débats initiés par des cyberpétitions est un pas vers des institutions démocratiques plus attentives.

De manière plus générale, les politologues ont défini la présentation de pétitions électroniques comme une institution située entre la *démocratie représentative* traditionnelle et la *démocratie participative*, dans une catégorie à part appelée « *advocacy democracy* » (démocratie par la défense de causes)<sup>13</sup>. Ce dernier type de démocratie tente de fournir aux citoyens de nombreuses possibilités de participer activement aux mécanismes de la démocratie représentative et de tenter de les influencer, sans toutefois affaiblir le pouvoir des assemblées élues en matière d'adoption de lois et d'approbation des dépenses publiques, par opposition aux formes de démocratie participative comme les référendums.

### Réponse aux détracteurs

Les détracteurs des cyberpétitions dénoncent les cas où des questions triviales ont fait l'objet, à l'étranger, de telles pétitions et obtenu une attention indue de la part du public. Aux États-Unis en particulier, des cyberpétitions de nature douteuse ont obtenu suffisamment de signatures pour justifier une réponse officielle de la Maison-Blanche. Citons l'exemple célèbre et fortement médiatisé de la nécessité devant laquelle l'administration Obama s'est trouvée d'ex-

pliquer à 35 000 signataires les raisons pour lesquelles elle était opposée à la construction d'une Étoile Noire (vaisseau spatial de la *Guerre des étoiles*).

Cette critique, bien que valide, ne fait que mettre en lumière les faiblesses des systèmes de pétitions électroniques adoptés ailleurs, et non celles du système en soi. Il faut concevoir ce système avec soin – notamment en le dotant de mécanismes visant à empêcher tout abus, et ce, en filtrant les pétitions pour en éliminer celles qui sont farfelues.

La motion 428 prévoit deux garanties cruciales. Premièrement, il faut maintenir les règles et lignes directrices existantes s'appliquant aux pétitions écrites. Pour pouvoir être certifiées et déposées à la Chambre des communes, les pétitions doivent actuellement se conformer à certaines lignes directrices quant à leur forme et leur teneur. Entre autres exigences, la pétition doit comporter une requête demandant au destinataire de prendre certaines mesures afin de remédier à un grief, son énoncé doit être clair et succinct, elle doit être libellée en termes respectueux et modérés et elle doit porter sur un sujet qui soit de la compétence du gouvernement du Canada<sup>14</sup>. Les exigences s'appliquant aux cyberpétitions seraient les mêmes, sauf décision contraire du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Deuxièmement, la nécessité de disposer de l'appui de cinq députés avant qu'un débat sur la question puisse être déclenché empêcherait la présentation de questions farfelues au Parlement. Il est certain que les politiciens craignent les critiques et les moqueries populaires qu'ils ne manqueraient pas de susciter s'ils entamaient un débat officiel sur une question d'un goût douteux. Cette composante novatrice de la motion 428 permettrait d'éviter les embûches auxquelles d'autres se sont heurtés.

Les détracteurs voient également dans les cyberpétitions une forme de populisme grossier qui valide les causes les plus simplistes. Pour reprendre les mots du chroniqueur Terry Glavin, la motion 428 ferait du Parlement une émission de télé-réalité<sup>15</sup>. Les cyberpétitions qui recevraient le plus de signatures n'auraient pas forcément la plus grande importance politique, mais seraient celles qui provoquent les réactions les plus viscérales dans la population. On a beaucoup parlé, par exemple, de la pétition électronique lancée au Royaume-Uni demandant à priver de leurs prestations les bénéficiaires d'aide sociale reconnus coupables d'avoir participé aux émeutes d'août 2011, pétition qui a recueilli le nombre époustoufflant de 250 000 signatures.

Ce type de critique fait fi de la valeur fondamentale de la participation des citoyens à la démocratie. En gros, la participation du public est-elle valorisée, appréciée et encouragée, ou non? Si la participation du public est valorisée, parce qu'elle garantit un contrôle accru par ce dernier et une gouvernance attentive, conduit à une société civile dynamique ou constitue simplement un atout, il est alors nécessaire de réformer nos institutions publiques. Dans le

---

cas des cyberpétitions, la question à se poser est de savoir si les Canadiens seraient capables d'exprimer facilement leurs points de vue, leurs préoccupations et leurs préférences à leurs représentants élus? Dans l'affirmative, cela vaut que l'on soit d'accord ou non avec le contenu des pétitions. Ceux qui craignent un vent de populisme devront savoir que les débats déclenchés par des cyberpétitions, comme le propose la motion 428, ne donneront pas lieu à un vote, et ne serviront donc pas à adopter des projets de loi ou des motions sur des questions de fond. Le domaine de compétence des représentants élus ne sera pas compromis. Toutefois, cet outil électronique enverra un message fort aux Canadiens, à savoir que les Communes sont leur Chambre, et donnera forme au concept de démocratie participative.

Pour d'autres, les cyberpétitions ne donneront pas de pouvoir politique à la population en général, mais seulement à ceux qui sont déjà engagés dans le processus politique. Selon ces détracteurs, le Parlement pourrait être coopté par des groupes d'intérêt établis et dotés des ressources nécessaires pour lancer des campagnes de sensibilisation au moyen de ce système de pétitions électroniques, ou encore ce dernier serait essentiellement utilisé par des activistes déjà fortement politisés. Ainsi, les cyberpétitions ne feraient qu'amplifier les disparités existantes sur le plan de la participation politique – l'influence politique étant facilitée pour ceux ayant un statut socioéconomique plus élevé<sup>16</sup>.

La motion 428 ne saurait à elle seule éliminer les inégalités politiques traditionnelles au Canada ni effacer le déficit démocratique. Elles peuvent cependant éliminer certains des obstacles à la participation et élargir le bassin de participants à la vie politique. Avec l'amenuisement progressif de la fracture numérique, les Canadiens sont sur un pied d'égalité pour ce qui est d'exprimer leurs préoccupations par la voie de pétitions qu'ils peuvent rédiger et signer en ligne. Par rapport aux autres activités comme l'embauche de lobbyistes professionnels, les campagnes de sensibilisation onéreuses ou le bénévolat pour un groupe d'intérêt, les cyberpétitions sont un moyen simple, peu coûteux et commode et, partant, accessible à un plus grand nombre. En outre, un tel système est plus susceptible de toucher un segment démographique que l'on dit le plus désenchanté par la vie politique : les jeunes. Les jeunes organisent de plus en plus leur vie personnelle et professionnelle en ligne, et les cyberpétitions leur permettent de participer à la vie politique du pays, peut-être pour la première fois, par leur média préféré. Enfin, ces pétitions peuvent mobiliser les collectivités éloignées et les personnes isolées partageant les mêmes intérêts qui n'auraient pas autrement l'occasion de se retrouver et de s'exprimer à l'échelle nationale.

### **Chances de réussite**

La modernisation complète de la démocratie canadienne exigera des changements fondamentaux de nos ins-

titutions politiques, notamment un système électoral plus proportionnel; la représentativité démographique de la Chambre des communes; l'indépendance des députés; l'abolition d'un Sénat qui agit en toute impunité et une transparence accrue de la prise de décisions au gouvernement. Bon nombre de ces réformes cruciales comportent bien des défis et des obstacles, notamment des questions d'ordre constitutionnel et juridique, l'opposition des partis politiques et les désaccords sur les réformes auxquelles procéder. L'histoire nous a appris qu'il peut falloir des dizaines d'années pour surmonter ces obstacles.

Une autre approche en matière de réforme de la démocratie consiste à se concentrer sur des aspects de nos institutions politiques moins visibles, souvent oubliés et qui pourraient être facilement modifiés. Des améliorations de petite envergure peuvent faire évoluer progressivement nos processus démocratiques en présentant peu de risques. Un système solide de pétitions électroniques grâce auquel les préoccupations de la population font l'objet de débats au Parlement est un pas dans cette direction.

Notre gouvernement actuel étant majoritaire, il faut pour réaliser des réformes un consensus entre tous les partis et une entente entre personnes d'ordinaire adversaires irréductibles. Pour que des changements à notre démocratie se réalisent et soient perçus comme légitimes par le public, ils doivent recevoir l'appui des représentants de tous les partis sur l'échiquier politique. C'est dans cet esprit que, même si elle avait été proposée par un membre de l'opposition officielle, la motion 428 a été appuyée en Chambre par des députés néo-démocrates, conservateurs et indépendants et que le porte-parole libéral pour la réforme de la démocratie en a parlé en termes élogieux<sup>17</sup>. Un large éventail d'organismes de la société civile – notamment la Fédération canadienne des contribuables, le Centre canadien de politiques alternatives, Samara, Egale et Leadnow – l'appuient. Enfin, deux anciens politiciens opposés sur l'échiquier politique ont trouvé un terrain d'entente dans cette motion 428. L'ancien chef du NPD, Ed Broadbent, a déclaré que le système de pétitions électroniques à la Chambre des communes est une idée moderne qu'il avalise. Pour lui, permettre aux Canadiens de se regrouper pour aider à établir le programme d'action du Parlement apportera un vent de jeunesse à notre démocratie<sup>18</sup>. Quant à l'ancien chef du Parti réformiste, Preston Manning, il estime que de pouvoir présenter des pétitions à ses représentants élus et obtenir une réponse à ces pétitions est l'un des droits démocratiques les plus fondamentaux. Selon lui, affirmer et restaurer ce droit en ce XXI<sup>e</sup> siècle par la voie du système de pétitions électroniques est un concept qui mérite d'être approfondi<sup>19</sup>.

Ce début d'appui par tous les partis est de bon augure et donne à penser que ce premier pas vers une plus grande accessibilité à la vie politique canadienne est prometteur. La



---

première heure de débat sur la motion 428 a eu lieu le 12 juin dernier, et la motion fera l'objet d'un vote lors de la session de l'automne. Si elle est adoptée, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre aura pour tâche, au cours de l'année prochaine, de rédiger des recommandations visant à mettre sur pied un système de pétitions électroniques au Canada. Espérons que ce sera là la première de nombreuses réformes démocratiques lancées par ce Parlement

#### Notes

- 1 Kendall Anderson, Jane Hilderman et Allison Loat, *Who's the Boss? Canadians Views on their Democracy*, Samara, Toronto, 2012.
- 2 Catherine Bochel, "Petitions systems: contributing to representative democracy?" *Parliamentary Affairs*, 2012, 118.
- 3 Richard Hough, "Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen?" *The Journal of Legislative Studies*, 18 (3-4), 2012, 479-495.
- 4 Private Members' Business Office, *Petitions: Practical Guide*, House of Commons, Ottawa, octobre 2008.
- 5 Voici la Motion 428 dans son intégralité : « Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre reçoive instruction de recommander des modifications au *Règlement* et autres conventions régissant les pétitions de façon à établir un mode de présentation des pétitions électroniques qui remplacerait le système actuel sur papier, en permettant aux Canadiens de signer des pétitions en ligne, et d'envisager, entre autres, (i) la possibilité d'amorcer un débat à la Chambre des communes en dehors des heures actuelles de séance dès qu'un certain nombre de signatures sont recueillies; (ii) la nécessité que la pétition électronique soit parrainée par pas moins de cinq députés et qu'elle soit déposée à la Chambre une fois atteint le délai prescrit pour recueillir les signatures; (iii) l'étude menée au cours de la 38<sup>e</sup> législature sur les cyberpétitions, et que le Comité fasse rapport à la Chambre de ses constatations et des modifications qu'il recommande d'apporter au *Règlement* et autres conventions régissant les pétitions, dans les 12 mois suivant l'adoption de cet ordre. »
- 6 Peter Fraser, "Public Petitioning and Parliament before 1832", *History*, 46 (158), 1961, 195-211.
- 7 Audrey O'Brien et Marc Bosc (dir.), « Chapitre 15 – Les débats spéciaux » dans *La procédure et les usages de la Chambre des communes, deuxième édition*, Ottawa, 2009.
- 8 Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes, *Quatrième rapport – Recommandations*, Chambre des communes, Ottawa, 2003, 15-18.
- 9 Comité de la procédure de la Chambre des communes du Royaume-Uni, *e-Petitions: Call for Government Action*, Chambre des communes, Londres, avril 2009, 3.
- 10 Gouvernement du Royaume-Uni, "e-petitions – create and sign petitions online", <http://epetitions.direct.gov.uk/>, consulté en avril 2013.
- 11 La Maison-Blanche, "We The People: Your Voice in our Government", <https://petitions.whitehouse.gov/>, consulté en avril 2013
- 12 *Ibid.*
- 13 Peter Cruickshank, Noella Edelmann et Colin Smith, "Signing an E-Petition as a Transition from Lurking to Participation", dans *Electronic Government and Electronic Participation*, Trauner, Autriche, 2010, 275-282.
- 14 Bureau des affaires émanant des députés, *Pétitions : Guide pratique*, Chambre des communes, Ottawa, octobre 2008, 1-4.
- 15 Terry Glavin, "Rise of democracy by petition could be a bad sign", *The Ottawa Citizen*, 21 février 2013.
- 16 Ralf Linder et Ulrich Riehm, "Broadening Participation through E-Petitions? An Empirical Study of petitions to the German Parliament", *Policy & Internet*, 3 (1), 2011, 1-25.
- 17 Débats de la Chambre des communes, « Initiatives parlementaires : Les pétitions électroniques », *hansard*, 146 (268), 12 juin 2013.
- 18 Peter O'Neil, "Preston Manning and Ed Broadbent find common ground", *The Vancouver Sun*, 25 février 2013.
- 19 *Ibid.*