



Canadian Study  
of Parliament Group

Groupe canadien  
d'étude des parlements

## ENQUÊTE SUR LA DÉMOCRATIE CANADIENNE

Le vendredi 11 mars 2005  
Ottawa (Ontario)

## **GROUPE CANADIEN D'ÉTUDE DES PARLEMENTS**

Le Groupe canadien d'étude des parlements (GCEP) a été créé dans le but de réunir toutes les personnes qui s'intéressent aux institutions parlementaires et au processus législatif, afin de favoriser la compréhension et l'amélioration de ces institutions et de ce processus.

La constitution du Groupe prévoit entre autres l'organisation de conférences et de colloques à Ottawa et dans d'autres villes au Canada, la rédaction de publications et d'articles divers, la constitution de différents groupes de travail, la promotion et l'organisation de débats publics sur des questions parlementaires, la participation à des émissions de radio et de télévision, et le parrainage d'événements publics ou de toute autre activité éducative.

Toute personne qui s'intéresse aux institutions législatives canadiennes peut devenir membre du Groupe.

Pour devenir membre ou pour en savoir plus sur le Groupe, prière de s'adresser au secrétariat du Groupe canadien d'étude des parlements, C.P. 660, édifice de l'Ouest, Ottawa (Ontario), K1A 0A6.  
Tél. : (613) 943-1228, télécopieur : (613) 995-5357  
[www.etudeparlementaire.ca](http://www.etudeparlementaire.ca)

## INTRODUCTION ET REMERCIEMENTS

L'origine du projet de recherche intitulé *Enquête sur la démocratie canadienne*, remonte au printemps 2001, où un groupe de politologues s'est réuni à l'Université Mount Allison pour discuter des défis rencontrés par les institutions politiques et sociales du Canada. Un financement généreux de la part de la Fondation Harold Crabtree a permis au Centre des études canadiennes de Mount Allison d'entreprendre un projet ambitieux : l'évaluation de l'état de la démocratie au Canada.

Le projet terminé comportera dix tomes, dont neuf porteront sur des aspects précis de la démocratie canadienne; le dernier fera la synthèse des autres rapports. Les auteurs du projet n'ont pas abordé leur travail avec une liste précise d'éléments à vérifier, comme un vérificateur financier ou général l'aurait fait. Au contraire, ils ont choisi de faire porter leur étude sur trois grands thèmes : la participation, l'inclusivité et la sensibilité.

Cette conférence est l'occasion idéale de rendre publics les résultats de ce projet. Huit tomes sur dix ont déjà été imprimés et les autres le seront prochainement. D'ailleurs, beaucoup des thèmes et questions soulevés par les auteurs font l'objet d'un débat public parmi les Canadiens concernés, les organisations de défense de l'intérêt public et les politiciens. Le terme « déficit démocratique » ne se résume pas à l'augmentation du taux de participation aux élections. Les gouvernements fédéral et provinciaux, et leurs assemblées, étudient présentement tous les aspects de la vie démocratique, depuis la participation des citoyens, le rôle des mouvements sociaux et du cabinet dans l'élaboration des politiques, la réforme des partis politiques et de leur financement, la réforme électorale et législative, jusqu'au rôle des tribunaux et l'importance de la technologie en matière de gouvernance démocratique. Il est à souhaiter que le travail de ces auteurs sera utile pour tous ceux qui s'intéressent à ces questions importantes.

Bien sûr, les conférences ne s'organisent pas d'elles-mêmes. Nous remercions le Centre des études canadiennes de Mount Allison et le Groupe canadien d'étude des parlements d'avoir fait partenariat avec nous pour organiser et financer cette conférence. Joanne Goodrich de Mount Allison a joué un rôle clé tout au long du processus; encore une fois, ses préparatifs de voyage ont simplifié la vie des participants. JoAnne Cartwright du GCEP est devenue un élément critique à la réussite des conférences sur la colline du Parlement : le GCEP ne pourrait pas fonctionner sans elle. Nous tenons aussi à remercier les stagiaires parlementaires qui ont pris des notes lors de chaque session. Enfin, merci à vous tous, membres du panel, à la fois auteurs, théoriciens et intervenants, qui, tout au long de la journée, nous avez fait profiter de vos réflexions judicieuses et pénétrantes.

William Cross  
David Docherty

## TRIBUNE N° 1 : CITOYENS, ÉLECTIONS, PARTIS POLITIQUES ET GROUPES DE DÉFENSE

Président : R. Kenneth Carty  
Department of Political Science  
University of British Columbia

Conférenciers : *Citoyens*  
André Blais  
Faculté des Sciences politiques  
Université de Montréal

*Élections*  
John C. Courtney  
Department of Political Science  
University of Saskatchewan

*Partis politiques*  
William Cross  
Centre d'études canadiennes  
Mount Allison University

*Groupes de défense*  
Lisa Young  
Department of Political Science  
University of Calgary

Joanna Everitt  
Department of Politics  
Université du Nouveau-Brunswick (Saint-Jean)

Commentateur : Terry M. Mercer  
Sénateur

Le président a ouvert la première tribune en faisant remarquer que, tout au cours de cette enquête sur la démocratie – qui a fait l'objet d'un ouvrage de la part de chacun des auteurs –, les points de référence transversaux avaient nom *participation*, *sensibilité* et *inclusivité*. Au Canada, on évalue les institutions publiques de la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle en fonction de ces valeurs.

### ***Citoyens* – André Blais**

André Blais a structuré son exposé autour de cinq des plus importants points de son livre.

1) Avant toute chose, il a fait ressortir un élément positif : au Canada, le taux de participation (protestations, groupes d'intérêts, etc.) se compare avantageusement à celui qu'on relève dans les autres démocraties évoluées – exception faite de la participation aux élections.

2) Les électeurs canadiens accusent un faible niveau d'information sur la politique; à la suite d'une élection, plus de 40 % d'entre eux ne peuvent nommer les chefs de parti et 30 % sont

dans l'incapacité de rattacher une seule promesse à un parti donné. Il semble que les nouveaux canaux d'information et une augmentation des niveaux d'études n'aient pas réussi à améliorer la situation à cet égard.

3) Des lacunes en matière d'information peuvent n'avoir aucune incidence si les électeurs sont en mesure de recourir à des raccourcis efficaces pour asseoir rationnellement leurs préférences politiques... encore qu'une certaine somme de connaissances puisse se révéler indispensable à une utilisation efficace des raccourcis dont on dispose. L'auditoire a réagi de diverses façons aux éléments de preuve voulant que (les facteurs éducation, sexe et revenu étant pris en compte) les électeurs bien renseignés aient tendance à se montrer plus libéraux face aux enjeux de nature sociale et financière.

4) Au Canada, la participation électorale est inférieure de 10 %, de façon constante, à celle qu'on relève dans les autres démocraties évoluées. À cet égard, on associe le recul continu aux plus jeunes électeurs, les moins instruits de cette cohorte étant les plus susceptibles de ne pas exercer leur droit de vote. M. Blais s'est inscrit en faux contre l'idée que les jeunes électeurs se tournent plutôt vers d'autres formes d'activité politique; selon lui, les moins enclins à voter sont aussi les moins portés à prendre part à une action politique. Il a laissé entendre que le sens du devoir rattaché au vote avait perdu du terrain.

5) Les jeunes électeurs ne sont pas cyniques; leur désaffection n'est pas étrangère à une crise de légitimité. Des réformes s'imposent et, dans cette optique, l'éducation constitue un facteur incontournable : des gens plus instruits s'organisent en réseaux politiques. Le vote obligatoire mérite réflexion. Enfin, les jeunes électeurs peuvent être amenés à participer si on les sollicite personnellement et directement – par l'entremise d'Élections Canada ou des partis politiques.

### **Élections – John C. Courtney**

John Courtney a présenté cinq éléments constitutifs des élections canadiennes qui se prêtent à la comparaison, tant d'une période à l'autre (historiquement) que d'une administration à l'autre. Il a ajouté la *représentation* aux trois variables repères (*participation, sensibilité et inclusivité*).

1) Droit de vote – En 1867, 15 % des résidents canadiens avaient le droit de voter; ce pourcentage s'établit aujourd'hui à 70 %. On peut penser qu'il s'agit là de la plus large assise électorale du monde (le droit de vote n'est restreint, au pays, que par des considérations ayant trait à l'âge et à la citoyenneté). La Charte des droits et libertés a reconnu aux juges, aux handicapés développementaux et aux personnes incarcérées le droit de voter; ces dernières auraient pu modifier la donne si elles avaient eu le droit de voter, en Floride, lors de l'élection présidentielle de 2000.

2) Partage en circonscriptions – Quarante ans de découpages électoraux impartiaux ont procuré au Canada une place enviable sur la fiche de parcours démocratique. La souplesse de ce système aidant, nous avons évité les pièges associés aux remaniements arbitraires des circonscriptions.

3) Inscription – Selon M. Courtney, le recensement effectué de porte en porte était relativement exhaustif (95 %) et rentable; par le truchement du recensement réalisé à l'approche d'une élection donnée, les votants se rappelaient qu'ils devaient voter et obtenaient des indications sur la façon de le faire. En partie pour tenir compte de la mobilité accrue des électeurs et malgré la controverse que la démarche suscitait, le directeur général des élections (Jean-Pierre

Kingsley) optait, il y a dix ans, pour un registre permanent des électeurs; après maintes améliorations, le registre contient maintenant les noms de 92 % des votants admissibles. Des électeurs plus jeunes en sont encore absents (pour des raisons afférentes à la mobilité) et des préoccupations demeurent quant au degré de fiabilité du système (qui effectue quatre millions d'opérations au cours d'une période électorale de 36 jours).

4) Appareil électoral – Bien que le système fédéral de nomination partisane des directeurs de scrutin demeure un irritant mineur, l'appareil électoral du Canada figure, à juste titre, parmi les plus respectés du monde.

5) Mécanisme de vote – L'intérêt envers des modifications du système électoral s'est accru de façon phénoménale au cours des cinq dernières années; quatre ou cinq provinces/territoires ont entrepris un examen intensif des possibilités à ce chapitre. M. Courtney a toutefois servi cette mise en garde : ne pas nourrir d'attentes déraisonnables concernant une participation électorale accrue ou une meilleure représentation à la suite d'un virage systémique.

### **Partis politiques – William Cross**

Voulant faire ressortir le caractère essentiel des partis dans notre système, William Cross a cité deux enquêtes au cours desquelles on a demandé aux personnes interrogées si elles étaient d'accord ou non avec l'énoncé suivant : « Il n'y aurait pas de véritable démocratie sans partis politiques ». L'appui en faveur d'une telle affirmation s'est révélé stable : 70 % en 1991 et 69 % en 2004. Les partis ont leur importance; cinq des aspects qui les sous-tendent, étudiés au cours de cette enquête sur la démocratie, valent d'être relevés.

1) Appartenance à un parti – Selon des données pertinentes, on constate que seulement 1 % des Canadiens sont membres d'un parti entre les élections – ce sont surtout des hommes, relativement âgés (moyenne : 59 ans), bien nantis et instruits et dont les origines n'accusent pas beaucoup de diversité. La plupart préfèrent faire des dons plutôt que de participer.

2) Politique – La plupart des partis politiques canadiens ne reposent pas sur des groupements politiques et n'entretiennent pas avec ceux-ci de liens stratégiques. Les membres sont insatisfaits des possibilités qui leur sont offertes de contribuer à l'élaboration des politiques et estiment que les groupes d'intérêts sont des voies plus efficaces s'ils veulent influencer sur les résultats.

3 et 4) Choix des candidats et des leaders – Les dirigeants centraux ont accru leur ingérence dans le choix des candidats au niveau local. Paul Martin a donné l'assurance que les députés libéraux obtiendraient de nouveau l'investiture du parti. En moyenne, seuls des centaines – et non des milliers – de votants participent aux désignations des candidats... qui, dans nombre de cas, sont choisis par acclamation. Étant donné les propensions des électeurs, l'investiture constitue souvent le véritable facteur de victoire dans un comté donné. Les courses à la direction, tout comme les mises en candidature, ne pèchent pas par excès de démocratie. Que dirait-on si Élections Canada demandait aux électeurs de payer une taxe de vote (cens), fixait, pour l'inscription des électeurs, une date limite se situant des mois avant l'élection et n'ouvrirait qu'un seul bureau de vote par circonscription? C'est pourtant ainsi que, souvent, s'effectuent à l'heure actuelle les courses à la direction et à l'investiture. Les partis ont soutenu que les mises en candidature étaient d'ordre privé (argument affaibli par les mesures de financement public), mais le choix du premier ministre n'a rien de privé.

5) Campagne – Un plus grand nombre de sondages et la professionnalisation politique ont eu pour effet d'éclipser quelque peu les volontaires évoluant au niveau local. Selon M. Cross, la représentation proportionnelle déboucherait sur une meilleure participation dans les diverses circonscriptions du pays et une moins grande dépendance face au financement public ajouterait à la capacité des partis d'attirer des travailleurs de campagne.

### **Groupes de défense – Lisa Young et Joanna Everitt**

Lisa Young a d'abord défini les groupes de défense comme des groupes qui cherchent non pas à gouverner mais bien à influencer sur la politique, définition qui englobe les groupes défendant des intérêts personnels et ceux qui s'articulent autour de l'intérêt public. Lisa Young et Joanna Everitt ont soutenu que les groupes de défense étaient potentiellement en mesure d'avoir une incidence qualitative sur la démocratie interne, sur la représentation et sur l'élaboration des politiques publiques.

Pour ce qui touche au point repère « *participation* » (aux groupes d'intérêts), le Canada mérite une des meilleures cotes du monde – cote qui avoisine celle qu'obtiennent les États-Unis. En règle générale, les membres des groupes de défense sont des travailleurs bien en selle, qui ont des revenus et des niveaux d'instruction supérieurs à la moyenne et qui se réclament du patrimoine ethnique majoritaire. Parfois, les causes qu'ils défendent font évoluer les causes qu'embrassent des groupe sous-représentés – les femmes, les minorités culturelles/ethniques, etc. À l'évidence, les groupes de défense ajoutent à la participation plus traditionnelle, leurs membres étant des électeurs à la fois actifs et moins cyniques que les citoyens ordinaires (et, politiquement parlant, plus actifs que les membres des partis). Traditionnellement, les groupes de défense contribuent à la démocratie canadienne, mais il existe actuellement une tendance perturbatrice, à laquelle on devrait résister, qui fait la part belle aux groupes ayant le chèque facile.

Au regard de l'*inclusivité* – M<sup>me</sup> Young a fait remarquer que le dilemme d'action collective de Mancur Olson donnerait à penser que les groupes disparates (les consommateurs, par exemple) sont sous-représentés. Les groupes dotés de ressources limitées (les groupes de lutte contre la pauvreté, par exemple) devraient aussi se révéler moins puissants que les groupes nantis. Pour certains groupes, la baisse récente du financement fédéral destiné à la promotion et à la défense des droits peut signifier la perte d'indépendance. Pour contrer ces tendances, M<sup>mes</sup> Young et Everitt recommandent : 1) que le régime fiscal accorde le statut d'organisme de bienfaisance aux groupes de défense; 2) qu'on mette en place un système de financement direct et indépendant.

### **Discussion**

Le sénateur Mercer a d'abord souligné qu'il avait fait carrière alors que la scène politique était dominée par le jeu des partis; il a dit craindre que la démocratie canadienne ne soit en péril. Selon lui, les sections jeunesse des partis politiques devraient aider Élections Canada à inscrire les jeunes électeurs. Il a pris note du fait qu'aucun des orateurs n'avait abordé la question des incidences de la loi C-24 (sur le financement des élections), qui rend la participation plus précieuse dans des comtés autrement non contestés.

Le sénateur a semblé obtenir l'assentiment général quand il a déclaré qu'il était temps que notre système d'éducation mette de nouveau l'accent sur l'instruction civique, un élément qui a été à

l'origine de son intérêt pour la vie politique. À ses yeux, le recensement offre aux électeurs une autre voie de participation au processus électoral. Enfin, contredisant les interprétations proposées par William Cross, il a déclaré qu'en général, les délégués aux courses à la direction étaient plus jeunes et accusaient plus de diversité que les membres du parti en général et que, partant, ils étaient davantage représentatifs de la population canadienne.

Rapporteur : Jeffrey Bell

## **TRIBUNE N° 2 : ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES, CABINETS ET PREMIERS MINISTRES CANADIENS**

Présidente : Brenda O'Neill  
Department of Political Studies  
University of Manitoba

Conférenciers : *Assemblées législatives canadiennes*  
David Docherty  
Department of Political Science  
Wilfrid Laurier University

*Cabinets et premiers ministres*  
Graham White  
Department of Political Science  
University of Toronto

Commentateurs : David McLaughlin  
Sous-ministre  
Commission sur la démocratie législative  
Gouvernement du Nouveau-Brunswick

Jonathan Malloy  
Department of Political Science  
Carleton University

### ***Assemblées législatives canadiennes – David Docherty***

David Docherty a parlé de son étude portant sur quatorze assemblées législatives. Il a d'abord cerné deux aspects de son ouvrage qu'il tient aujourd'hui pour dépassés : le premier concernait le recours aux sites Web par les membres des divers parlements, pratique désormais très répandue; le deuxième se rapportait à sa préférence pour un gouvernement minoritaire – situation qui prévaut pour l'heure à la Chambre des communes. À cet égard, M. Docherty a souligné que les récents événements, à Ottawa, avaient prouvé à quel point un corps législatif pouvait être pertinent dans le cas d'un gouvernement minoritaire.

M. Docherty a analysé le degré d'efficacité des corps législatifs au regard de chacun des trois rôles fondamentaux qu'ils jouent, à ses yeux (représentation, examen et législation). Il a constaté qu'en règle générale, lorsque des problèmes se manifestent, ils ne concernent pas les représentants élus eux-mêmes mais bien les ressources qui leur sont accessibles pour s'acquitter correctement de leur tâche. Dans cette optique, il a laissé entendre qu'il était nécessaire de « laisser aux législateurs le soin de légiférer et aux représentants celui de faire de la représentation ».

Il estimait que la plupart des législateurs canadiens représentent correctement leurs commettants et qu'ils disposent des ressources voulues pour le faire. Ottawa sert de modèle au chapitre des services aux électeurs, la qualité dans ce domaine variant dans le reste du pays. Ainsi, des besoins se font toujours sentir à cet égard dans les petites communautés et régions isolées. D'accord, la représentation des électeurs a un prix, mais elle crée des liens efficaces entre les citoyens et leur gouvernement. M. Docherty a insisté sur l'un des aspects de

la représentation des électeurs : la liberté, pour les membres, de fixer les paramètres de répartition du personnel. En conséquence, il a soutenu qu'il pouvait s'agir/qu'il s'agissait là de décisions d'ordre politique.

S'il faut en croire M. Docherty, c'est au chapitre de l'adoption de lois et de l'examen que les législatures canadiennes manquent le plus d'efficacité. Pour ce qui touche à l'examen, la réduction du nombre des membres des législatures crée un certain nombre de problèmes : l'infériorité numérique de l'opposition peut ne tenir qu'au Cabinet, les critiques sont surchargés et les membres, trop peu nombreux, sont obligés de se partager entre trop de comités, tous éléments qui contribuent à un environnement incompatible avec un examen approfondi de l'appareil gouvernemental. M. Docherty a recommandé que toutes les législatures réexaminent la question de leur taille.

Traitant de la fonction législative proprement dite, M. Docherty a indiqué que les parlements de type britannique favorisent toujours le gouvernement et le Cabinet, sans compter que le gouvernement dispose de puissants outils pour limiter les débats relatifs à un enjeu donné – l'attribution du temps et la clôture, par exemple. Les partis politiques n'ont pas réussi à trouver un juste milieu entre l'obligation de s'assurer que le parlement puisse fonctionner rondement et leur utilisation des mesures limitant les débats. Les comités offrent aux parlementaires une possibilité d'influer sur des mesures législatives et, habituellement, ils sont dotés de ressources adéquates; toutefois, le processus qui les sous-tend est trop *ponctuel* et les mesures législatives leur parviennent trop tard au cours du processus (souvent, après la deuxième lecture) pour permettre aux législateurs de procéder à des modifications d'envergure. Si les mesures législatives étaient renvoyées devant les comités après la première lecture, les parlementaires seraient en mesure de débattre des enjeux avant que des considérations partisans ne viennent brouiller les cartes. M. Docherty a également attiré l'attention sur la politisation croissante des hauts fonctionnaires du Parlement; selon lui, lorsque de tels postes concordent avec des fonctions ministérielles, il y a danger de fausser les débats (et, du même coup, d'édulcorer le rôle des législateurs) en les retirant de l'arène politique et en mettant l'exécutif à l'abri des tentatives de responsabilisation.

Une réforme envisageable aux yeux de M. Docherty : l'élection de gouvernements minoritaires, ce qu'on pourrait favoriser au moyen d'une réforme électorale. Un gouvernement minoritaire peut offrir de nombreux avantages, parmi lesquels : une participation accrue des partis; l'obligation, pour les chefs de parti, de prêter l'oreille aux députés d'arrière-ban; l'augmentation des pouvoirs des comités. En situation minoritaire, le gouvernement doit apprendre à accepter le rejet d'un projet de loi, ce qui signifie que les résultats législatifs ne sont pas nécessairement préétablis.

### **Cabinet et premiers ministres – Graham White**

Pour Graham White, les Cabinets et les premiers ministres sont de puissants joueurs de la démocratie canadienne et, en raison même du pouvoir qu'ils détiennent, toute modification apportée à leur façon de fonctionner/travailler pourrait avoir des conséquences importantes. Il s'est penché sur la situation qui prévaut à Ottawa, dans les provinces/territoires et dans d'autres systèmes parlementaires de type britannique pour tenter de répondre à la question suivante : « Le BPM exerce-t-il des pouvoirs indus? » Il a conclu que la situation est bien pire à l'échelon provincial qu'à l'échelon fédéral. Il s'agit, bien sûr, d'un sujet de préoccupation, déclare-t-il, mais on ne doit pas le surestimer.

Selon ce qu'a laissé entendre M. White, il devrait appartenir au premier ministre d'établir le programme à partir du moment où il est tenu responsable par son parti, par son caucus, par le corps législatif, par le public et par les universitaires. Il a traité de la possibilité, pour le public et les universitaires, d'avoir accès aux renseignements disponibles dans ce champ d'études en particulier : documents des commissions, documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, documents du Cabinet (accessibles au bout de 25 ans seulement), témoignages (comme celui de Mike Harris au procès entourant l'affaire de Walkerton). Plus souvent qu'autrement, toutefois, « le public n'est pas invité dans la salle de réunion du Cabinet ».

Élément le plus intéressant du discours de M. White : la suggestion voulant que pour réduire les pouvoirs dont disposent pour l'heure le Cabinet et le premier ministre, on intègre des députés d'arrière-ban aux comités du Cabinet. M. White a insisté sur la souplesse du système parlementaire de type britannique et noté que dans certains cas, des députés d'arrière-ban siègent même au Cabinet. Il a proposé la création de comités cabinet-caucus (caucus gouvernemental appelé à étudier les avant-projets de loi potentiels ou membres du caucus siégeant au Cabinet). Il a reconnu qu'en faisant partie des comités du Cabinet, les députés d'arrière-ban seraient assujettis au serment que doivent prêter les membres de celui-ci (qui doivent délibérer sur des renseignements de nature délicate) et au principe de la solidarité ministérielle (perte de la *liberté de vote* pour les membres du Cabinet).

M. White favoriserait la tenue d'élections à date fixe mais préserverait la notion de confiance (le gouvernement pouvant toujours être renversé par un vote de défiance). Il a évoqué la possibilité que le caucus puisse voter une motion de défiance face au chef pour déclencher une révision officielle de la direction.

En conclusion, M. White a estimé que des changements étaient possibles. Mais, ceux qui détiennent habituellement le pouvoir ne tenant pas à s'en départir, il ne voyait qu'un moyen d'amorcer le changement à cet égard : chercher à obtenir, de la part des chefs de l'opposition, un engagement en ce sens avant même qu'ils ne prennent le pouvoir.

## Discussion

Parlant des présentations de David Docherty et de Graham White, Jonathan Malloy a rappelé l'importance des règles et des structures institutionnelles, qui, à son sens, ont façonné les comportements et façons de penser tout en créant une tension avec ce qu'il appelle le « pouvoir brut ». D'après M. Malloy, les orateurs se sont penchés sur deux stéréotypes largement répandus : une discipline de parti rigide et le pouvoir du centre. À ces égards, il a circonscrit deux démarches aptes à dépoussiérer le système : la réforme électorale et le renversement des chefs de parti. Pour lui, l'objectif de tout changement ou réforme ne devrait pas être d'immobiliser les premiers ministres mais d'élargir le contexte dans lequel ils évoluent, de sorte qu'il y ait davantage place à la négociation au regard des enjeux.

Parlant du rôle des politiciens, David McLaughlin a souligné que, particulièrement dans les petites provinces, politique locale et représentation ne font qu'un. Il s'est penché sur la suggestion de Graham White voulant que des députés d'arrière-ban puissent siéger au sein des comités du Cabinet et y a vu un élément susceptible de renforcer la solidarité. Tout en se gardant de critiquer la suggestion de M. White, il a expliqué que selon lui, l'organe législatif devrait être davantage indépendant de l'exécutif. Il a dit souhaiter que les députés disposent d'un pouvoir individuel accru, qu'ils agissent davantage comme théoriciens autonomes et qu'on augmente leurs obligations redditionnelles. Il a recommandé un assouplissement de la

discipline de parti. Selon lui, le Cabinet constitue un groupe de discussion valable qui, souvent, offre une vue particulièrement représentative de l'électorat.

Rapporteurs : Joshua Alcock et Althia Raj

### TRIBUNE N° 3 : TECHNOLOGIE DES COMMUNICATIONS, TRIBUNAUX ET FÉDÉRALISME

Président : Richard Sigurdson  
Doyen, Faculty of Arts  
University of Manitoba

Conférenciers : *Technologie des communications*  
Darin Barney  
Département de communication  
Université McGill

*Tribunaux*  
Ian Greene  
Department of Political Science  
York University

*Fédéralisme*  
Jennifer Smith  
Department of Political Science  
Dalhousie University

Commentateurs : Joseph Peters  
Partenaire  
Ascentum

F. Leslie Seidle  
Institut de recherche en politiques publiques

#### ***Technologie des communications – Darin Barney***

Darin Barney a articulé sa présentation autour des relations entre les nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) et la démocratie canadienne. Plutôt que de mettre l'accent sur des institutions ou sur des faits et gestes, il s'est demandé dans quelle mesure les NTIC étaient susceptibles de renforcer les perspectives démocratiques. Il s'est intéressé notamment à l'apport des NTIC à la politique canadienne à la lumière des critères retenus dans le cadre de cette enquête, soit l'inclusivité, la participation et la sensibilité.

Les citoyens peuvent associer les technologies de l'information à des objets de discernement politique, à un moyen d'action politique ou à une composante du vaste appareil politique. Cela étant, M. Barney s'est concentré sur trois questions qui, dans chacun des cas, correspondent à la fonction des NTIC (objet, moyen ou contexte) :

- 1) Au Canada, le développement des NTIC a-t-il été soumis au jugement/contrôle démocratique?
- 2) Quelle incidence la médiatisation croissante des communications politiques au moyen des NTIC a-t-elle sur les pratiques régissant les politiques démocratiques au Canada?
- 3) De quelle façon les NTIC influent-elles sur la répartition du pouvoir dans la société canadienne?

Dans son ouvrage, M. Barney a étudié le nouveau cycle politique médias/NTIC sur une période de dix ans (commençant en 1993). Il a consacré des chapitres distincts aux enjeux clés

(comme la mondialisation et l'utilisation des NTIC par le gouvernement, les partis politiques, les groupes de revendication, les citoyens et d'autres intervenants) et un chapitre aux rapports existant entre les NTIC et la répartition du pouvoir dans la société canadienne – il y examine l'économie politique des NTIC, la « fracture du numérique » et le rôle des technologies dans la médiatisation de la sphère publique.

Globalement, cette partie de l'exercice a consisté en une évaluation plutôt morne du rôle joué jusqu'à maintenant par les nouvelles technologies dans la démocratie canadienne. M. Barney a constaté que les NTIC n'avaient pas eu toute l'incidence qu'elles auraient pu avoir sur la répartition du pouvoir politique au Canada. Contrairement aux groupes de revendication et aux mouvements sociaux, le gouvernement et les partis politiques du Canada n'ont pas tiré profit des NTIC pour renforcer les volets participation, inclusion et adaptabilité de la démocratie. Qui plus est, non seulement la population canadienne n'a-t-elle pas eu recours aux nouvelles technologies pour prendre part à la vie politique, mais l'élaboration des politiques pertinentes aux NTIC déroge aux normes démocratiques. Enfin, les réactions des décideurs à la mondialisation se sont révélées inadéquates face aux défis à relever.

M. Barney a traité de certaines de ces lacunes de manière plus approfondie. Ainsi, le processus et les résultats du cycle d'élaboration des politiques relatives aux NTIC et aux nouveaux médias n'ont pas toujours respecté les normes démocratiques traditionnelles. Il a décrit les processus mis en branle par Industrie Canada (entre autres) comme étant non démocratiques, non transparents et lourdement influencés par les intérêts de l'industrie. Ceux qui élaborent des décisions ont eux-mêmes adhéré à une orthodoxie néolibérale qui a engendré des résultats axés sur le marché. Dans l'ensemble, les NTIC ont miné les structures décisionnelles au Canada.

Le deuxième grand problème décrit par M. Barney réside dans les relations entre les NTIC et la mondialisation. Les NTIC servent d'instruments dans le processus de mondialisation capitaliste... processus qui a miné leur potentiel démocratique. Cette tendance s'est trouvée renforcée par l'opinion généralisée voulant que les NTIC soient des marchandises ne pouvant être médiatisées que par l'industrie et qu'elles doivent échapper à toute réglementation nationale, ce qui a abouti à leur dépolitisation, une situation qui n'étaye pas les normes démocratiques. Jusqu'à maintenant, les réactions nationalistes face aux technologies ont pu contrer cette tendance.

Dans son exposé, M. Barney s'est également intéressé à la fracture du numérique. Il a étudié les liens existant entre les NTIC et la répartition du pouvoir – partant du principe que si les nouvelles technologies sont mises à contribution dans la démocratisation, il doit être facile de déceler dans quelle mesure elles ont contribué à l'égalité dans la société canadienne. Pour les besoins de la cause, il s'est servi d'une définition de la fracture du numérique qui non seulement diffère de celle qui a cours habituellement mais qui, en plus, déborde la simple question d'accessibilité aux ordinateurs ou les barrières linguistiques pour englober les relations entre les technologies et la culture de la citoyenneté dans la sphère démocratique.

Dans sa conclusion, M. Barney a formulé certaines recommandations quant à de futures voies d'action. Il a d'abord proposé qu'on effectue à tout le moins un examen public de l'exemption de la réglementation accordée par le CRTC, en 1999, aux entreprises de nouveaux médias. Il a proposé la mise en place d'un Conseil consultatif sur l'autoroute de l'information, conseil bénéficiant d'une représentation élargie de la société civile et qui aurait pour mandat de mener de vastes consultations publiques sur les questions en rapport avec les NTIC.

En deuxième lieu, il estimait nécessaire que le gouvernement canadien intervienne énergiquement et adopte une approche dictée par l'intérêt public face aux enjeux relatifs aux NTIC lors du Sommet mondial sur la société de l'information – ex. : appui à la participation de la société civile au processus.

Enfin, il a réclamé la création d'un groupe de travail fédéral-provincial qui mènerait un examen public exhaustif des cadres réglementaire et juridique entourant le travail atypique et les relations de travail, le but étant de réduire l'insécurité matérielle au sujet du travail/de l'emploi dans le domaine des NTIC.

### ***Tribunaux – Ian Greene***

Ian Greene a traité du rôle que jouent les tribunaux en tant qu'institutions dans un système démocratique. Il a d'abord laissé entendre que les termes participation, inclusivité et sensibilité s'inscrivaient dans une définition qui permet d'établir jusqu'à quel point une institution est démocratique. Selon lui, les tribunaux ne correspondent pas véritablement à cette définition; il a cité Peter Russell, pour qui « Trop d'avocats et de juges estiment encore que rendre justice s'apparente à l'exercice d'un métier professionnel d'ordre privé et non à la prestation d'un service social fondamental. »

M. Greene a souligné qu'au Canada, le grand débat entourant les tribunaux a surtout porté sur l'activisme judiciaire. Mais la véritable question à se poser est celle-ci, d'après lui : les tribunaux élaborent-ils des politiques qui étayent la démocratie? Ou, si on veut, favorisent-ils l'inclusion et la participation? Il s'est penché sur les divers points du processus judiciaire susceptibles de se prêter à la promotion de ces valeurs. À l'étape de la sélection judiciaire, les possibilités de participation publique demeurent très limitées; de même, l'administration des tribunaux n'offre pratiquement aucune possibilité de cette nature. Lorsque entrent en jeu parties aux litiges et témoins, toutefois, les possibilités sont nombreuses, mais elles sont hypothéquées par des délais et le manque de respect. Bien sûr, des citoyens ordinaires font partie des jurys, mais on a souvent recours de façon abusive au système des jurys. Quant aux litiges d'intérêt public, ils sont monnaie courante, mais les éléments probants rigoureux qui s'en dégagent sont limités. De même, on recourt beaucoup aux témoignages d'experts, mais on en abuse souvent ou ils font l'objet d'une mauvaise interprétation.

M. Greene s'est penché sur l'inclusion de divers groupes dans le milieu juridique et les équipes de soutien des tribunaux. Les femmes comptent pour la moitié des diplômés des facultés de droit, le tiers des avocats, les quatre cinquièmes des techniciens en droit et occupent la presque totalité des postes de secrétaire juridique. Pour atteindre des niveaux représentatifs, les Autochtones devraient être respectivement quatre fois et trois fois plus nombreux parmi les avocats et les secrétaires juridiques. Bien que les minorités visibles soient équitablement représentées parmi les techniciens en droit et les secrétaires juridiques, elles devraient compter deux fois plus de membres avocats. Le quart des juges sont des femmes; il faudrait que les juges autochtones soient quatre fois plus nombreux pour atteindre un niveau de représentation adéquat. Les Autochtones sont équitablement représentés parmi le personnel de soutien des tribunaux, où les minorités visibles sont sous-représentées – de manière moins flagrante qu'au sein du barreau. Les femmes occupent les deux cinquièmes des postes administratifs des équipes de soutien des tribunaux, les quatre cinquièmes des postes de greffier et les neuf dixièmes des postes de sténographe et d'audiotypiste.

Les pauvres sont surreprésentés parmi les parties à un litige dans les tribunaux criminels, alors que les *nantis* sont surreprésentés dans les tribunaux civils (ailleurs que dans les cours des petites créances). Selon M. Greene, de plus en plus de Canadiens ont choisi de se représenter eux-mêmes dans la foulée des compressions apportées à l'aide juridique, dans les années 90.

Abordant la question de la souplesse institutionnelle, M. Greene a déclaré que la plupart des Canadiens se montrent satisfaits de leurs avocats et de leurs juges. On compte toutefois de trop nombreuses nominations partisans et on relève trop souvent un manque de compétences chez les juges de paix et les membres des tribunaux administratifs. M. Greene est d'avis que nous devons également nous attaquer au problème des délais dans le système judiciaire.

Pour M. Greene, la façon dont les tribunaux canadiens ont appliqué la Charte a amélioré l'inclusion. Les décisions judiciaires ont obligé les corps législatifs à trouver un meilleur équilibre entre des droits concurrents.

En résumé, M. Greene estimait qu'à plusieurs égards, les tribunaux s'en sortent bien et méritent le respect de la population; selon lui, nous devons accorder un meilleur soutien à ceux qui se représentent eux-mêmes et chercher à régler le phénomène des délais dans le système judiciaire.

## **Discussion**

Si nous devons envisager une réforme, selon Leslie Seidle, il nous faut lui fixer des objectifs et accoler des valeurs à ceux-ci.

Pour M. Seidle, les travaux de Ian Greene démontrent à quel point nos discussions ont évolué pour ce qui touche à la Cour suprême du Canada. Il y a vingt ans, les propositions de réforme s'articulaient autour de la possibilité, pour les provinces, de désigner des juges de la Cour suprême dans le but de rendre cette dernière plus sensible aux intérêts provinciaux. Plus récemment, les partisans d'une réforme ont mis l'accent sur l'examen parlementaire (pour couper court au droit jurisprudentiel).

Il s'est arrêté à un problème soulevé par M. Greene au regard de l'aide juridique et de l'accessibilité : si nous empêchons les gens d'avoir accès aux tribunaux uniquement parce que nous croyons qu'ils vont perdre, nous réduisons le caractère inclusif du système judiciaire.

M. Seidle s'est intéressé aux motifs sous-tendant les propositions formulées par certains partisans d'une réforme. Il s'est demandé si, dans bien des cas, ceux-ci auraient quand même senti la nécessité d'une réforme si les tribunaux de sept provinces/territoires avaient statué que le mariage ne devait intervenir qu'entre un homme et une femme? Ou, si on veut, les plaintes ne sont-elles motivées que par le résultat plutôt que par le processus?

M. Seidle ne voyait pas d'un bon œil la comparution du ministre de la Justice devant un comité parlementaire comme mécanisme d'examen des nominations à la Cour suprême – à ses yeux, c'était un peu comme si on envoyait un entraîneur à une entrevue d'emploi. Il a également laissé entendre que l'examen parlementaire des nominations judiciaires débordait du rôle des parlementaires et était susceptible d'amoinrir la qualité des juges.

### **Fédéralisme – Jennifer Smith**

Jennifer Smith a amorcé son intervention en déclarant que son analyse démocratique du fédéralisme canadien s'était révélée difficile, le fédéralisme n'étant franchement pas conçu comme instrument démocratique. Elle a toutefois soutenu que le fédéralisme pouvait être interprété comme allant de pair avec la démocratie et qu'il pouvait promouvoir celle-ci. Il est donc possible d'étudier les trois points de référence démocratiques que sont l'inclusivité, la participation et la sensibilité en se servant du prisme du fédéralisme. Cet exercice donne toutefois des résultats négatifs : loin de favoriser la démocratie, le fédéralisme l'entrave au premier chef.

Inclusivité (premier point de référence) – M<sup>me</sup> Smith a constaté que le fédéralisme privilégiait les communautés définies sous l'angle territorial par rapport à celles qui se définissent en fonction d'autres caractéristiques. Elle a déclaré que le parti pris articulé autour des provinces laissait en marge des communautés géographiquement localisées – les municipalités et les collectivités autochtones, par exemple –, entités qui sont en grande partie exclues des institutions fédérales, ce qui nuit à leur caractère démocratique.

Participation (deuxième point de référence) – Les relations intergouvernementales au sein des institutions fédérales ne favorisent pas la participation des citoyens; en effet, elles ne se prêtent pas à la mise à contribution des citoyens en ce sens qu'elles limitent plutôt la participation aux premiers ministres et à ceux qui sont parties prenantes aux affaires intergouvernementales.

Sensibilité (troisième point de référence) – M<sup>me</sup> Smith a aussi relevé des résultats négatifs au regard de ce troisième point. Le fédéralisme a évolué de telle sorte qu'il rend les provinces incapables de s'adapter aux besoins des citoyens. Les provinces se sont plutôt retrouvées en situation d'opposition face au gouvernement fédéral, ce qui fortifie la sensibilité démocratique entre les gouvernements mais qui réduit le niveau d'imputabilité face à l'électorat.

Tout en faisant remarquer qu'il n'existe pas tellement de solutions, M<sup>me</sup> Smith a affirmé qu'il était possible de mettre en place des mesures visant à démocratiser le système fédéral. De telles réformes pourraient ne pas être souhaitables pour d'autres raisons, mais elles serviraient le fédéralisme démocratique.

M<sup>me</sup> Smith a proposé quatre réformes démocratiques. Un : un Sénat élu augmenterait le poids de l'organisme sous l'angle représentation provinciale et réduirait la fonction d'opposition qu'exercent les gouvernements provinciaux face au gouvernement fédéral. Deux : l'inclusion de leaders autochtones au Conseil de la Fédération accorderait plus de crédit aux communautés géographiques autochtones dotées de la compétence législative – au chapitre de la répartition des pouvoirs fédéraux, cette solution signifierait davantage que l'adoption d'une approche à trois paliers plutôt qu'à deux. Trois : l'intégration des législateurs au processus de sélection des juges augmenterait évidemment le niveau de participation.

Enfin, M<sup>me</sup> Smith a soutenu qu'il y avait lieu de s'attaquer à l'asymétrie qui se manifeste au sein du fédéralisme canadien. Par asymétrie, elle entend le fait que toutes les provinces, juridiquement égales, n'ont pas le même poids politique et économique. Cette inégalité interfère avec le volet *sensibilité* étant donné que les provinces moins nanties ne peuvent être tenues responsables, face à leur électorat, au regard de programmes qu'elles sont incapables de financer. Ce qui peut être contrebalancé par l'élaboration d'un système de régionalisme virtuel, en vertu duquel l'économie serait fonction des régions. Ainsi, si la région de l'Atlantique était assimilée à une région et non à des provinces distinctes, la prestation des programmes

toucherait l'ensemble de la région, ce qui éliminerait la concurrence entre les provinces démunies et réduirait l'asymétrie – partant, cela démocratiserait le système fédéral canadien.

## **Discussion**

Leslie Seidle a fait l'éloge de la contribution de Jennifer Smith pour ce qui est de la réforme du Sénat – une démarche magistrale, à ses yeux. M<sup>me</sup> Smith a soulevé la question de la représentation non territoriale de groupes donnés, notamment les Autochtones, et a laissé entendre que ceux-ci pourraient être intégrés au Conseil de la Fédération. M. Seidle ne croyait toutefois pas qu'il s'agissait là de la meilleure solution, arguant qu'il serait préférable d'élire des sénateurs autochtones à partir de listes, ce qui ferait du Sénat une institution représentant des gens et non seulement un territoire. Selon lui, l'intégration des Autochtones au Conseil de la Fédération serait difficile, de nombreux Autochtones ne disposant pas d'assise territoriale – il pensait, entre autres, à ceux qui vivent dans les villes. Élire des sénateurs à partir d'une liste contenant le nom de tous les Autochtones résoudreait le problème.

Rapporteurs : Karen Diepeveen, Katrina Marsh et Jay Nathwani