



XXXIV^e SESSION
Québec, 4 au 7 juillet 2008

DOCUMENT N° 16

* * *

Commission des affaires parlementaires

RAPPORT

établi en application de l'article 12.7 du règlement et présenté à la Commission

par

Mme Sylvie ROY
(Québec)

Rapporteure

sur

L'accès à l'information parlementaire pour tous les citoyens

Table des matières

Introduction.....	3
1. L'accès à l'information dans les parlements de la Francophonie.....	4
2. Le cas de l'Assemblée nationale du Québec.....	7
2.1. Portrait de la situation actuelle.....	8
2.2. Un nouveau Plan de communication.....	11

Introduction

Dans plusieurs États à régime parlementaire, on déplore un désintéressement de la population à l'égard de la politique qui se traduit notamment par un faible taux de participation aux élections. Pourtant, plus que jamais auparavant, les citoyens disposent maintenant d'un accès beaucoup plus large à l'information parlementaire et politique, facilité entre autres par l'avancement des technologies de l'information et le travail de la presse écrite et électronique.

Lors de la réunion de notre Commission, tenue à Bruxelles en juillet 2005, la section du Québec a proposé de se pencher sur ce thème de l'accès à l'information parlementaire pour tous les citoyens et la liberté de presse au Parlement. Lors de la réunion de Rabat, en juin 2006, il a été proposé de procéder en deux temps.

Nous avons donc d'abord entrepris la première partie de ce mandat en nous penchant sur la question de l'accès à l'information. À Sofia, en mai 2007, nous avons présenté un premier rapport d'étape sur le sujet et appelé les sections de l'APF à contribuer à notre recherche. Puis, lors de la session de Libreville, en juillet 2007, ainsi qu'à la réunion intersessionnelle de mai dernier, en Principauté d'Andorre, nous avons présenté de nouveaux rapports préliminaires plus étoffés, grâce à la contribution de nombreuses sections.

Nous avons maintenant le plaisir de soumettre à l'approbation de cette commission notre rapport sur l'accès à l'information parlementaire pour tous les citoyens, dans sa version définitive. Après cette session-ci, nous entreprendrons le deuxième volet de ce mandat, celui de la liberté de presse au Parlement. Nous y reviendrons.

La première partie du présent rapport effectue un bref survol des moyens mis en œuvre dans certains des parlements de la Francophonie afin de faciliter l'accès des citoyens à l'information parlementaire.

Puis, en deuxième partie, le rapport se penche plus longuement sur la situation qui prévaut au Québec en la matière.

1. L'accès à l'information dans les parlements de la Francophonie

Au sein de la majorité de nos parlements francophones, des mesures sont prises afin de favoriser la diffusion de l'information parlementaire et politique auprès de la population, en recourant notamment aux nouvelles technologies de l'information. Ainsi, à l'édition d'un *Journal des débats* imprimé se sont progressivement ajoutées la radiodiffusion, la télédiffusion puis la webdiffusion des débats parlementaires. En effet, au cours de la dernière décennie, plusieurs Assemblées membres de l'APF ont mis sur pied un site Internet ou Intranet renfermant pour la plupart une gamme impressionnante d'information parlementaire à accès instantané, permettant la diffusion sur le Web des travaux

parlementaires, y compris ceux des commissions. Certains de ces sites favorisent également la participation des citoyens aux processus décisionnels, notamment par les consultations en ligne, les forums de discussion, la poste électronique, la vidéoconférence et la signature digitale. En outre, la diffusion télévisuelle et radiophonique des débats parlementaires, en Chambre et en commission parlementaire, s'est considérablement développée et répandue dans les États de l'espace francophone.

En République d'Haïti, dans un contexte où les services publics dispensés par l'État sont limités en région, soulignons que le parlementaire lui-même joue un rôle-clé dans la transmission de l'information parlementaire aux citoyens. En effet, le parlementaire sert souvent de courroie de transmission de cette information entre le Parlement et la population de sa région.

Par ailleurs, certains parlements de l'APF ont développé des activités pédagogiques d'éducation à la citoyenneté. Inspirées par les succès du Parlement francophone des jeunes, dont la première session a été tenue à Québec en juillet 2001, les simulations parlementaires se sont en effet multipliées en Francophonie ces dernières années, notamment en Afrique (les parlements nationaux des jeunes déjà établis au Gabon, au Mali, au Burkina Faso et au Niger), en France (Parlement des enfants depuis 1994), en Communauté française de Belgique (Parlement Jeunesse), au Jura (Parlement de la Jeunesse), en Tunisie (Parlement de l'enfant), en Ontario (simulacres de débats) et au Parlement valdôtain (simulacres de votes sur les lois). Sensibilisés

à l'intérêt et à la pertinence de ces activités d'éducation à la citoyenneté, quelques autres parlements africains de l'APF (Cameroun, Sénégal, République du Congo, Madagascar) ainsi que celui du Vanuatu sont en voie de mettre sur pied leur propre simulation parlementaire destinée aux jeunes.

À noter également que l'Assemblée nationale française (ANF) et le Sénat français tiennent de nombreux colloques sur des thèmes d'intérêt public variés, que le Conseil national de la Principauté de Monaco tient des activités d'éducation civique auprès d'élèves des niveaux primaire, secondaire et de formation professionnelle, que le Sénat du Canada a son Forum des enseignantes et des enseignants sur la démocratie parlementaire canadienne, et que la Chambre des communes du Canada et l'Assemblée législative de l'Ontario ont chacune leur programme des pages (et de placiers pour l'Ontario) qui permet chaque année à de nombreux jeunes de travailler au Parlement. Pour sa part, la Chambre des Députés du Duché du Luxembourg tient des conventions jeunesse.

Sans oublier que plusieurs de nos parlements, notamment l'ANF, le Sénat français, le Parlement de la Communauté française de Belgique (PCFB), l'Assemblée législative de l'Ontario, le Conseil National de la Principauté de Monaco et le Parlement du Jura, tiennent des manifestations culturelles et autres activités publiques (Journée du livre politique, Salon des Maires et Journées du Patrimoine en France, Journées européennes du Patrimoine à Monaco, expositions et remises de prix au PCFB, visites guidées thématiques,

journées « portes ouvertes » et expositions en Ontario, journées « portes ouvertes » à Madagascar, au Val d'Aoste et au Jura, etc.).

Plusieurs produisent également des documents d'information variés (programmes interactifs sur l'étude de la législature et du gouvernement et cahiers d'exercices en Ontario, communiqués de presse sur les différentes activités de la Chambre des Députés et des commissions parlementaires et sur les activités interparlementaires en Tunisie, livres, films, brochures, fiches d'information, etc.), dont le *Bulletin du Conseil National* à Monaco, le Bulletin de liaison « Échos de l'Assemblée nationale » à Madagascar, distribué dans les collectivités décentralisées, la *Revue de la Vie parlementaire* à la Chambre des Députés tunisienne, ainsi que le guide *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, le *Recueil de la procédure parlementaire* et le *Règlement annoté de la Chambre des communes* au Canada. Soulignons également que la Chambre des Députés luxembourgeoise distribue gratuitement, sous format papier accompagnant les quotidiens du pays, le compte-rendu officiel des débats parlementaires.

2. Le cas de l'Assemblée nationale du Québec

Depuis la fin des années 70, l'Assemblée nationale du Québec (ANQ) s'est dotée de plusieurs moyens et outils de communication pour rapprocher les citoyens de leurs élus et de l'institution parlementaire, tels que la télédiffusion des débats, de nombreuses simulations parlementaires, diverses publications

ainsi qu'un site Internet. Ces outils contribuent bien sûr à favoriser l'accès à l'information parlementaire pour tous les citoyens du Québec.

Plus récemment, cette préoccupation a été réitérée par les députés dans le cadre d'un projet de réforme parlementaire présenté par le président de l'ANQ en 2004. L'un des principaux axes de ce projet s'intitule « Rapprocher l'Assemblée nationale des citoyens ». Il propose des mesures concrètes, porteuses d'avenir.

Cependant, malgré ces efforts, l'ANQ demeure méconnue de la population, particulièrement des jeunes. Selon un sondage mené par notre institution en 2004, 30 % des Québécois disent ne pas connaître l'Assemblée nationale. Cette proportion passe à 44 % chez les étudiants et à 53 % chez les 18-24 ans. Ce sondage a amené l'ANQ à élaborer un plan de communication qui propose des actions concrètes.

2.1. Portrait de la situation actuelle

Pour construire ce plan sur des bases solides, l'Institution a mené une série de consultations auprès des parlementaires et du personnel de l'ANQ. De plus, nous avons fait le bilan de nos activités des dernières années en matière de communication. En voici les grandes lignes :

La participation des citoyens aux travaux parlementaires

Bon an mal an, plus de 600 groupes ou individus expriment leurs point de vue et proposent des solutions aux députés en commission parlementaire, lors de consultations publiques générales ou particulières. De plus, depuis 2000, les citoyens ont été invités à plusieurs reprises à participer à des consultations en ligne. En outre, toute personne ou association de personnes peut adresser une pétition à l'ANQ dans l'optique d'obtenir le redressement d'un grief.

La réforme parlementaire à l'étude entend intensifier le recours aux consultations en ligne, en plus d'offrir aux citoyens la possibilité de s'exprimer sur tout mandat de commission en cours (étude détaillée d'un projet de loi, surveillance d'un ministère ou d'un organisme public, etc.). On pourrait également permettre aux citoyens de lancer ou de signer une pétition par voie électronique ainsi que favoriser une utilisation accrue de la vidéoconférence, déjà expérimentée avec succès à quelques reprises, pour entendre des témoins résidant en région isolée.

La mission éducative

L'ANQ propose sept simulations parlementaires et un jeu-questionnaire aux étudiants des niveaux primaire, secondaire, collégial et universitaire, ainsi qu'aux aînés. Grâce à ces activités éducatives, nous avons reçu, depuis 1992, plus de 12 000 personnes, essentiellement des jeunes, que nous sensibilisons à l'importance des institutions parlementaires et au rôle crucial du député. En outre, depuis quatre ans, le président de l'ANQ effectue une tournée dans des

établissements d'enseignement dans l'espoir de développer chez les jeunes de niveau secondaire le goût de s'engager en faveur de la démocratie. Malgré ces efforts, l'intérêt des jeunes envers les institutions parlementaires demeure faible. Nombre d'entre eux ne connaissent ni l'Assemblée nationale ni le nom de leur député et leur taux de participation aux élections est moins élevé que celui du reste de la population.

Le canal de télévision de l'Assemblée nationale

Le canal télévisuel de l'Assemblée nationale retransmet intégralement les travaux parlementaires en Chambre et en commission, les conférences de presse et de plusieurs événements spéciaux, permettant aux citoyens d'apprécier l'ensemble des facettes du travail de leurs élus. L'ANQ demeure cependant tributaire de la volonté des entreprises de télédistribution d'offrir ou non le signal à leur clientèle, ce qui limite l'accès de certains citoyens à ce médium d'information parlementaire.

Le site Internet de l'Assemblée nationale

Le site Internet de l'ANQ, créé en 1995 avec 200 fichiers, en contient maintenant environ 50 000. Ses bases technologiques et de structure d'information ont atteint leurs limites. Par ailleurs, son expansion et la multitude de projets Web qui s'annoncent commandent des solutions performantes pour gérer le site et mettre à jour son contenu. En conséquence, le site est présentement en cours de transformation majeure; il s'agira d'une refonte complète visant une efficacité et une convivialité accrues.

Les publications

L'ANQ distribue gratuitement au grand public des publications, dont certaines datent de plus de 20 ans. Ces documents, qui ont été élaborés au gré des besoins particuliers, seront analysés et réajustés en fonction des besoins exprimés par le public.

L'accueil et les activités publiques au Parlement québécois

Les visiteurs de l'hôtel du Parlement peuvent assister aux travaux parlementaires, participer à une visite guidée, manger à son restaurant et faire un arrêt à sa Boutique. Le développement de ces activités est cependant tributaire de la capacité d'accueil de l'hôtel du Parlement, laquelle est pratiquement atteinte.

La signature et l'image visuelle

Enfin, l'image de l'ANQ serait d'autant plus facile à reconnaître s'il existait un fil conducteur visuel entre ses outils de communication les plus importants, dont le Canal de l'Assemblée nationale, le site Internet, le portail intranet, nos publications institutionnelles, etc.

2.2. Un nouveau *Plan de communication*

À la suite de ce bilan, l'ANQ s'est dotée d'un nouveau *Plan de communication* qui propose des solutions pour répondre aux problèmes identifiés. Pour mieux orienter et intensifier ses efforts, l'ANQ s'est fixée trois objectifs :

Augmenter la proportion de citoyens qui connaissent la mission de l'ANQ

En somme, il s'agit de rappeler aux citoyens que l'ANQ exerce le pouvoir législatif qui est l'un des trois pouvoirs de l'État, qu'elle contrôle les actes du gouvernement, qu'elle est le lieu ultime où les questions d'intérêt public sont débattues et où les lois sont votées, et que c'est par son entremise que les citoyens du Québec affirment leur identité et leur vouloir vivre ensemble.

Faire comprendre le rôle et les fonctions parlementaires du député

Pour ce faire, il faut insister sur le fait que le député agit dans la poursuite de l'intérêt public, qu'il est le représentant de ses commettants ainsi que l'intermédiaire entre eux et l'administration publique. Il convient de rappeler que l'une de ses responsabilités est de voter les lois qui encadrent l'évolution de notre société et que le travail qu'il effectue dans les commissions parlementaires est fondamental, notamment celui de contrôler l'action du gouvernement.

Favoriser une participation accrue des citoyens aux travaux et aux activités parlementaires

En ce sens, il convient de rappeler aux citoyens que l'ANQ leur offre une tribune unique pour participer à la vie démocratique. À ce titre, notre institution encourage la présence des citoyens à l'hôtel du Parlement et leur participation à nos activités.

- Pour atteindre efficacement ces objectifs, l'ANQ entend cibler certains publics. Nous avons décidé de rejoindre principalement cinq clientèles importantes :

- Les jeunes et les enseignants, afin de contrer la méconnaissance des institutions parlementaires de la nouvelle génération et de trouver des solutions à leur faible taux de participation aux élections;
- Les citoyens issus de communautés culturelles que nous souhaitons familiariser avec les institutions parlementaires québécoises et les rôles et fonctions des députés;
- Les fonctionnaires, les juristes et les spécialistes des relations gouvernementales qui doivent bénéficier d'une information de qualité pour accomplir leur travail, notamment sur les projets de loi;
- Les médias nationaux, régionaux et ethniques qui constituent d'excellentes courroies de transmission pour rendre compte du travail du député;
- Les visiteurs de la Capitale nationale qui y séjournent chaque année. Il s'agit là d'un public intéressant puisque déjà sur place, facile à rejoindre et potentiellement intéressé aux principales institutions de la capitale.

- Pour atteindre ses objectifs et livrer ses messages à la population, l'ANQ a élaboré une stratégie en neuf points, qui met à contribution l'ensemble de ces moyens de communication.

- L'ANQ se dotera d'abord d'un **message** et d'une **image visuelle** traduisant ses objectifs de communication et permettant aux citoyens de l'identifier rapidement;

- Elle accroîtra aussi la visibilité des députés, de l'Institution et de ses services en **créant des moments forts** et en **s'associant à des événements importants** comme le 400^e anniversaire de la fondation de la ville de Québec;

- De plus, l'ANQ **augmentera sa présence auprès des jeunes de 12 à 17 ans**. Elle appuiera davantage les efforts des enseignants en matière d'éducation à la démocratie, notamment grâce à la refonte de son site Internet. L'action dans les écoles sera amplifiée par la création de parlements dans les écoles secondaires, en collaboration avec la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, l'un de nos partenaires privilégiés. À ce jour, 55 écoles secondaires de toutes les régions du Québec ont mis sur pied leur Parlement;

- Par ailleurs, l'ANQ s'assurera que le **contenu de ses messages** soit cohérent et à la portée des publics auxquels ils s'adressent. Notre Institution fera connaître ses outils de communication et de consultation au moyen de **campagnes de promotion**. Ainsi, nous espérons que les citoyens s'intéresseront davantage aux travaux parlementaires ainsi qu'au travail accompli par leurs députés;
- Pour sa part, la programmation de **notre canal** sera enrichie par l'ajout de nouvelles productions télévisuelles. Elle sera aussi plus stable aux heures de grande écoute. Un bandeau défilant permettra de mieux informer les téléspectateurs sur les travaux en cours et sur la programmation à venir;
- En outre, **notre site Internet** sera entièrement modifié sur de nouvelles bases technologiques, graphiques et informationnelles. Ce projet de grande envergure, qui s'échelonnera sur trois ans, facilitera le repérage et le regroupement de l'information autour d'un député ou d'un thème. De plus, nous favoriserons une plus grande convergence des contenus du site et du canal de télévision de l'ANQ;
- Plusieurs initiatives seront mises de l'avant **pour mieux accueillir les visiteurs à l'hôtel du Parlement** : nouvelle aire et nouvelles formules d'accueil des visiteurs, création d'un secteur réservé aux jeunes, un meilleur accès à *La Boutique* où sont mises en vente, entre autres, quelques-unes de nos publications, etc. Déjà, à l'automne 2006, une

exposition sur le Québec, ses députés et ses régions s'est tenue à l'hôtel du Parlement;

- Toujours pour atteindre nos objectifs, l'ANQ **réévaluera le contenu et la présentation de ses publications**. Les dépliants offerts au public seront adaptés aux besoins des différentes clientèles. Ils feront une plus grande place à la valorisation du travail du député et contiendront tous une section sur les services d'information offerts aux citoyens. Justement, l'ANQ concevra des stratégies de communication pour mieux faire connaître le travail des députés en Chambre, en commissions parlementaires et sur la scène internationale.
- Enfin, l'ANQ utilisera plus fréquemment et intensément la **publicité** pour faire connaître ses activités institutionnelles. Une stratégie de placement publicitaire plus globale et générale sur sa mission et le travail du député sera mise sur pied.

Conclusion

Plus que jamais auparavant puisqu'il touche désormais tous les aspects de la vie en société, le travail parlementaire a un impact important sur la vie des gens. De là l'importance de l'accès à l'information parlementaire pour tous, condition *sine qua non* d'une participation citoyenne éclairée à la vie démocratique, et de son corollaire, la liberté de la presse en ce qui regarde spécifiquement la couverture de l'activité parlementaire.

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène multifactoriel, la désaffection voire le cynisme d'une bonne partie de nos populations à l'égard de la politique et de l'exercice de la démocratie parlementaire s'alimente notamment de la méconnaissance du travail qui s'accomplit au Parlement. S'il est un remède à ce cynisme ambiant qui est le ferment d'une perte de confiance dans nos institutions démocratiques, il passe nécessairement par une meilleure information, davantage accessible pour tous nos concitoyens.

Dans ce monde en constante évolution, les assemblées parlementaires doivent trouver un moyen d'émerger, de se distinguer et de préciser leur personnalité propre. Pour ce faire, elles doivent trouver des moyens de diffuser l'information parlementaire et surtout de conscientiser la population à l'importance du travail parlementaire.

Pour sa part, l'Assemblée nationale du Québec fait le pari qu'avec son ambitieux plan de communication, elle sera mieux outillée pour faire face aux défis du monde actuel de l'information. Les contributions reçues des sections de l'APF ainsi que la consultation des sites Internet de plusieurs parlements de l'espace francophone démontrent que nos Assemblées parlementaires de la Francophonie sont nombreuses à avoir résolument entrepris de relever ce défi.

Les médias, qui constituent ce quatrième pouvoir garant dans bien des situations et dans bien des pays du respect de la démocratie, et en l'occurrence plus spécifiquement la presse parlementaire, jouent un rôle clé dans la diffusion de l'information parlementaire. Le deuxième volet de notre mandat portera sur la liberté de la presse parlementaire dans l'espace francophone.

Qu'en est-il des moyens pour garantir la liberté de presse dans nos parlements? Existe-t-il, par exemple, une tribune de la presse ouverte à une diversité de médias (presse écrite et électronique, publique et privée) et disposant d'un accès véritable à l'information et de moyens d'action comme les conférences de presse ou les points de presse? Les journalistes affectés à la couverture du Parlement disposent-ils de moyens matériels suffisants? De quel statut jouissent les médias et notamment ceux qui couvrent le Parlement? Parle-t-on de concentration ou de véritable diversité? Évoluent-ils dans une culture ou une tradition de transparence? Quel est leur degré d'indépendance à l'égard du pouvoir politique, et notamment des partis politiques?

Autant de questions que nous chercherons maintenant à approfondir et pour lesquelles nous présenterons un premier rapport d'étape à la prochaine réunion de la commission.