

PÉTITIONS ÉLECTRONIQUES AU QUÉBEC : ENTRE TRANSFERT ET RÉSISTANCE

[Eric Montigny, Audrey Brennan](#)

De Boeck Supérieur | [« Participations »](#)

2020/3 N° 28 | pages 151 à 176

ISSN 2034-7650

ISBN 9782807393790

DOI 10.3917/parti.028.0151

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-participations-2020-3-page-151.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Pétitions électroniques au Québec : entre transfert et résistance

› **Éric Montigny, Audrey Brennan**

› **Résumé**

En 2009, l'Assemblée nationale du Québec a introduit les e-pétitions. Cette réforme a-t-elle modifié l'agenda parlementaire et contribué à davantage de participation citoyenne ? Il s'avère que les élus ne se sont pas véritablement approprié les nouveaux mécanismes de suivi des pétitions. Seuls des enjeux qui transcendent les clivages partisans ont fait l'objet d'une étude approfondie en commission. Pour attaquer le gouvernement et recueillir des données personnelles, les partis optent plutôt pour leurs propres plateformes. Nous constatons enfin une hausse du nombre de pétitions, sans pour autant que ce phénomène se traduise par une augmentation du nombre de signataires.

Depuis le début des années 2000, l'Assemblée nationale du Québec a développé plusieurs outils technologiques visant à accroître la participation des citoyens à ses travaux. C'est le cas de consultations par visioconférence depuis 2004, de consultations électroniques depuis 2000, ou, depuis 2010, de commentaires en ligne portant sur un projet de loi ainsi que sur la plupart des mandats réalisés en commissions parlementaires (Bonsaint, 2012, p. 617).

C'est aussi dans cette perspective qu'il y a une dizaine d'années, l'Assemblée nationale du Québec a permis les pétitions en ligne en plus de celles déposées en format papier. Cette dernière réforme suivait les élections québécoises de 2008 « marquées par un taux de participation de 57,43 %, le plus bas depuis plus de 70 ans » (Élections Québec, 2019a). La réforme de 2009 devait rapprocher les citoyens et les parlementaires (Bonsaint, 2012, p. 4).

D'ailleurs, selon Dumas et al. (2015), les pétitions électroniques seraient une bonne façon pour les citoyens de s'exprimer. Ils suggèrent même que les pétitions électroniques devraient être incluses à la théorie de l'« *agenda setting* ». Elles auraient, sur des enjeux largement médiatisés, tendance à attirer l'attention des politiciens (Lindner, Riehm, 2009, p. 8-9). D'autres considèrent que les pétitions créent un lien entre les citoyens et leur Parlement (Hough, 2012, p. 482).

C'est dans cette veine que le règlement de l'Assemblée a été modifié afin que le dépôt de pétition puisse également conduire à une réponse gouvernementale écrite ou orale. Le règlement établit des délais précis afin de garantir une réponse gouvernementale devant l'Assemblée. Il prévoit aussi la possibilité pour une commission parlementaire d'en faire le suivi en étudiant plus en profondeur l'enjeu soulevé par ses signataires. Dans ce cas, des parlementaires rédigeront un rapport après avoir mené des consultations. Celui-ci ne conduit cependant pas automatiquement à l'adoption d'une mesure législative. Le règlement prévoit d'ailleurs qu'il n'entraîne pas nécessairement un débat à l'Assemblée. Le rapport de la commission ainsi qu'un avis sont plutôt transmis au gouvernement. Ce dernier demeure libre d'en faire l'examen et d'y donner suite.

La plateforme de l'Assemblée nationale occupe donc une place centrale dans « l'écosystème » du pétitionnement en ligne au Québec. Seules les pétitions parainées par un député et qui sont initiées sur le site de l'Assemblée nationale peuvent y être déposées et faire ensuite l'objet d'un suivi parlementaire¹. Cela n'empêche cependant pas des citoyens d'utiliser d'autres plateformes pour chercher à influencer le travail des députés. C'est notamment le cas de la plateforme

[1] Un citoyen ayant amassé 72 000 signatures sur un site externe envisage de recommencer sa pétition sur le site de l'Assemblée nationale pour être conforme. Voir : Pierre-Alexandre Maltais, « Motos : une pétition de 72 000 signatures à refaire », *Le Quotidien*, 14 mai 2019, <https://www.lequotidien.com/actualites/motos-une-petition-de-72-000-signatures-a-refaire-b0a2a25b-314853fb8ed949f237f514e0> [accès le 28/09/2020].

internationale *Change.org*. Les pétitions que l'on y retrouve s'adressent généralement à l'exécutif². Le recours aux pétitions en ligne est également adopté depuis peu de temps par les principaux partis, qui l'utilisent comme modalité d'action politique à part entière.

Question de recherche et méthodologie

Quel bilan peut-on tracer de la réforme parlementaire de 2009 ? Pour en faire l'évaluation, nous retenons trois questions de recherche principales. En lien avec les travaux de Dumas et al. (2015), l'arrivée des pétitions électroniques à l'Assemblée nationale a-t-elle permis la mise à l'agenda parlementaire de dossiers portés par des citoyens ? S'agit-il plutôt d'une communication qui demeure unidirectionnelle en raison de la réticence des élus ? A-t-on également vu une augmentation du nombre de pétitions et de pétitionnaires³ comme le suggère l'ouverture à des modes plus actifs de relations entre les Parlements et les citoyens ?

En lien avec les problématiques de mise à l'agenda, nous formulons les deux propositions suivantes :

P1) Une pétition a davantage de chances d'être retenue pour étude en commission parlementaire si sa thématique s'avère politiquement inoffensive pour le gouvernement.

P2) Lorsque les contraintes institutionnelles (comme les règles de présentation, le libre accès aux données) sont élevées, les partis d'opposition ont recours à des sites extérieurs à l'Assemblée nationale pour initier des pétitions électroniques.

La proposition P1 découle de la théorie de l'« *agenda setting* ». D'un côté, les citoyens utilisent cet outil pour mettre un enjeu à l'agenda politique ou médiatique. De l'autre, les parlementaires tenteront de conserver le contrôle de l'agenda. Dans ce cas-ci, notre proposition sous-tend que les députés de la majorité (dans un système parlementaire de type britannique comme c'est le cas au Québec, où on note une confusion des pouvoirs exécutif et législatif) auront intérêt à éviter de pousser plus à fond les enjeux qui placeraient le gouvernement sur la défensive ou dans l'embarras. Cette réalité institutionnelle expliquerait le caractère inoffensif des pétitions retenues. En plus de la mise à l'agenda, la proposition P2 découle des travaux sur l'usage des pétitions électroniques comme

[2] En recherchant la mention « Québec » sur le site *Change.org*, nous avons retrouvé 608 pétitions actives en date du 10 décembre 2019.

[3] Dans le contexte parlementaire québécois, il s'agit du terme officiellement utilisé par l'Assemblée nationale pour désigner la personne ayant signé une pétition.

outil de marketing politique. Le développement de cette pratique serait favorisé par un encadrement réglementaire plus rigide imposé aux pétitions déposées sur le site de l'Assemblée nationale.

En lien avec les problématiques de participation citoyenne, nous formulons la proposition suivante :

P3) La réforme parlementaire québécoise de 2009 a eu pour effet d'accroître le nombre de pétitions déposées à l'Assemblée nationale ainsi que le nombre de pétitionnaires.

La proposition P3 suppose que la nouvelle plateforme de l'Assemblée nationale a été couronnée de succès dans la mesure où plus de citoyens auraient utilisé la pétition comme outil de participation citoyenne. Soulignons que la réforme avait comme objectif central d'accroître la participation de la population aux travaux parlementaires.

Afin de tester ces propositions, nous utilisons trois types de données. Il convient de préciser la méthodologie associée à leur recueil. Ainsi, la proposition P1 implique une analyse du suivi parlementaire accordé à la suite du dépôt d'une pétition, et ce, en lien avec le thème retenu. L'administration parlementaire effectue un recensement exhaustif pour chacune des pétitions déposées⁴. Les procès-verbaux et les rapports des commissions permettent de recueillir de façon continue ces informations. C'est ce recensement que nous utiliserons pour mesurer le niveau de suivi en fonction des sujets qu'auront choisi d'étudier ou non les parlementaires.

L'étude de la proposition P2 nécessite plutôt une analyse des initiatives prises par les différents partis politiques québécois. Pour ce faire, nous avons parcouru leurs sites web afin de recenser les initiatives prises par les quatre principaux partis. Pour notre analyse, nous avons retenu les pétitions électroniques mises en ligne entre 2017 et 2019.

Quant à la proposition P3, nous avons été en mesure de recueillir des données publiées dans des rapports annuels de gestion de l'Assemblée nationale. De façon systématique, ces données couvrent la période de 2008-2009 à 2017-2018. Pour les années précédentes, seules les données pour les années 1999-2000 et 2001-2002 étaient disponibles.

[4] Nous tenons à remercier François Arsenault, Directeur général des affaires parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec pour avoir partagé ces données avec nous.

Revue de littérature et cas québécois

Les travaux de recherche portant sur les pétitions électroniques s'intéressent à quatre catégories de sujets : la participation ; les profils des créateurs ; les profils des signataires ; ainsi que le pouvoir de mise à l'agenda de ces pétitions (Halpin et al., 2018). Ensuite, les études se concentrent surtout sur les plateformes de pétitions électroniques du gouvernement (*Ibidem*). Des travaux se penchent, entre autres, sur le Canada (Hough, 2012), les États-Unis (Dumas et al., 2015 ; Hough, 2012), l'Allemagne (Hough, 2012 ; Puschmann, Toledo Bastos, Schmidt, 2017), le Royaume-Uni (Bochel, Bochel, 2017 ; Hough, 2012 ; Wright, 2015, 2016), l'Australie (Halpin et al., 2018 ; Hough, 2012), le Pays de Galles, l'Écosse (Hough, 2012), ainsi que Taïwan (Lee, Chen, Huang, 2014).

En lien avec nos questions de recherche, nous nous intéresserons davantage à la littérature portant sur la mise à l'agenda et la participation. Nous aborderons ensuite les caractéristiques institutionnelles du cas québécois.

La mise à l'agenda parlementaire

De façon générale, il existerait deux types de technologies de communication avec les élus (Ilszonki, Papp, 2012) : les technologies actives et les technologies passives. Les technologies passives ont été adoptées graduellement par les gouvernements et les Parlements. Ces technologies reposent sur des plateformes développées pour se promouvoir (adresses courriel, sites Internet, plateformes pour soumettre des commentaires). Elles sont utilisées pour transmettre ou recevoir de l'information et ne sont donc pas conçues pour les interactions (Leston-Bandeira, Bender, 2013).

Selon Jens Tenscher (2014), l'utilisation des plateformes numériques par les parlementaires a débuté de façon essentiellement symbolique. Qu'elles soient de nature gouvernementale ou privée, ces dernières peuvent toutefois relever d'une technologie active ou passive selon qu'elles ne servent qu'à transmettre une information ou une demande, ou à mener à une réaction parlementaire. Avec le temps, l'adoption de technologies actives a toutefois permis le développement de mécanismes réels d'interaction entre les élus et les citoyens. Cela inclut les médias sociaux et les pétitions électroniques.

On peut ainsi voir les pétitions électroniques comme des outils pour obtenir l'attention du Parlement plutôt que pour proposer des changements plus concrets (Wright, 2015, p. 428). Il importe de souligner que les pétitions électroniques deviennent une technologie qui lie le Parlement et les citoyens lorsque ces derniers obtiennent une réponse du premier. Conséquemment, la réponse du gouvernement influencerait la perception du succès qu'a eu une e-pétition (Wright, 2016). Les répondants de cette étude de Wright expliquent d'ailleurs que la réponse impersonnelle du gouvernement, lorsqu'une pétition est refusée,

laisse croire que les administrateurs de la plateforme (dans ce cas-ci britannique) ne prennent pas l'enjeu au sérieux.

L'implémentation de plateformes permettant l'application de l'e-démocratie par les Parlements constituerait donc un choix politique (Badouard, 2014, p. 49). Laurence Monnoyer-Smith (2011, p. 178) suggère d'ailleurs que « les travaux sur la participation en ligne mettent en évidence que des motivations de tous ordres peuvent se traduire par une forme de participation politique ».

Des plateformes, telles que *Change.org*, permettent aux chercheurs comme Halpin et al. (2018) d'analyser les pétitionnaires puisque les noms de ceux-ci sont publics. Ces auteurs constatent également qu'en Australie, lorsque des organismes plutôt que des individus initient une pétition électronique, la pétition fait généralement partie d'une tactique de communication beaucoup plus large que la pétition elle-même (voir aussi Vromen, 2008).

En réalité, les pétitions peuvent être instrumentalisées par des groupes ou des organismes portant un agenda bien précis. À Taiwan tout comme au Royaume-Uni, les plateformes d'e-pétitions gouvernementales seraient d'ailleurs détournées et instrumentalisées par les partis politiques à des fins partisans (Lee et al., 2014, p. 5-7). C'est pour cette raison que plusieurs grands organismes préféreraient créer des pétitions sur des sites privés plutôt que sur les plateformes gouvernementales. Il y est plus facile de collecter l'information des pétitionnaires à d'autres fins (Wright, 2015).

L'e-pétition comme outil de participation politique

En lien avec le concept de technologie active de Tenscher (2014), l'introduction de pétitions électroniques devrait conduire à davantage de participation citoyenne dans les travaux des parlementaires. Or, puisque les règles de la plupart des Parlements n'imposent pas la mise en œuvre des pétitions électroniques, cet outil pourrait également être conçu comme un complément de la démocratie participative (Puschmann et al., 2017, p. 4). Le remplacement des pétitions papier – une pratique démodée depuis – par des pétitions électroniques s'inscrirait plutôt dans le cadre, non d'un déclin de la participation/mobilisation démocratique traditionnelle, mais bien dans son changement (Contamin, Léonard, Soubiran, 2017).

D'ailleurs, les usagers des e-pétitions seraient sensiblement les mêmes que pour les pétitions papier (Lindner, Riehm, 2011). Ceci dit, les pétitionnaires les plus motivés seraient les plus investis dans le succès de leurs pétitions électroniques. Ceux-ci auront tendance à partager le lien sur les médias sociaux ou par courriel (Wright, 2015). Wright (2015) ajoute que les individus les plus motivés sont souvent appuyés par un groupe ou un organisme à but non lucratif (Wright, 2015, p. 423).

L'influence du cadre institutionnel québécois

Certaines recherches établissent un lien fort entre le contexte institutionnel et l'utilisation des pétitions électroniques. Ainsi, les Parlements évoluant dans des systèmes de type Westminster, ce qui est le cas du Québec, auraient moins tendance à discuter des pétitions. En raison d'un réflexe exécutif, les pétitions seraient davantage transférées au ministre responsable, à qui il appartiendrait de réagir ou non à l'enjeu soulevé (Lindner et al., 2009, p. 9).

Il importe également de considérer le cadre légal et institutionnel de ces technologies. Sur ce front, Stephen Coleman et John Gøtze (2001) argumentent que ce n'est pas juste une question d'accès, mais aussi d'utilisation et de sécurité. Quelles sont les procédures à suivre ? Qui les analyse ? Comment doivent-elles être soumises afin d'être validées ou bien évaluées ? Quels genres de balises devraient être imposées en contexte parlementaire ? La mise en place de pétitions en ligne s'accompagne donc généralement de règles institutionnelles précises pour limiter les dérapages. C'est le cas en ce qui concerne la collecte d'informations personnelles par des partis politiques (Lee et al., 2014) ou par les organismes utilisant des plateformes privées (Wright, 2015, p. 429) telles que *Change.org* (Halpin et al., 2018).

C'est dans cette optique que nous nous concentrons sur le cas du Québec, où le droit de pétitionner est exercé depuis plus de 250 ans. En 1972, il fut même inscrit dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, ce qui lui donne un statut quasi constitutionnel.

Le *Règlement de l'Assemblée nationale du Québec* reconnaît que toute personne ou association peut « adresser une pétition à l'Assemblée dans le but d'obtenir le redressement d'un grief qui relève de la compétence de l'État québécois » (article 62). Qu'elle soit sous format papier ou électronique, elle doit cependant se faire par l'intermédiaire d'un député. Sur la forme, la pétition doit également répondre à plusieurs critères. Par exemple, elle ne doit pas dépasser 250 mots. Si tel est le cas, elle sera automatiquement refusée par le président. Il en va de même si une pétition « utilise des propos non parlementaires interdits, [...] comporte un langage violent, injurieux ou blessant, attaque la conduite d'un député ou ne respecte pas la règle du *sub judice* »⁵. Même sort pour toute pétition électronique qui n'a « pas été amorcée et signée dans le site de l'Assemblée ».

[5] Selon l'*Encyclopédie sur le parlementarisme québécois* disponible en ligne : « Règle régissant les travaux parlementaires selon laquelle on ne peut débattre des affaires pendantes devant les tribunaux. L'expression *sub judice* est une locution latine signifiant devant le juge. À l'Assemblée nationale, cette règle est codifiée depuis 1972. Elle découle de ce qu'on appelle, dans les Parlements de type britannique, la convention relative aux affaires en instance. Selon celle-ci, les assemblées législatives doivent éviter de se placer dans une situation où elles pourraient entraver ou influencer une affaire en cours devant un tribunal » (<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/>), accès le 28/09/2020.

Depuis la réforme parlementaire de 2009, le gouvernement doit obligatoirement répondre par écrit à toute pétition. S'il ne respecte pas cette obligation, il devra le faire oralement en Chambre. De même, « depuis la réforme parlementaire de 2009, une commission peut, de sa propre initiative, décider de faire l'étude d'une pétition déposée à l'Assemblée » (Bonsaint, 2012, p. 525).

En permettant notamment le dépôt de pétitions électroniques, cette réforme poursuivait deux objectifs. Elle voulait d'abord étendre la portée du droit de pétitionner en contraignant le gouvernement à répondre aux pétitions. Sur le plan parlementaire, une nouvelle obligation de suivi s'ajoute :

« Une pétition, une fois déposée, sera transmise à la commission compétente dans le domaine concerné afin qu'elle puisse décider de s'en saisir. [...] La commission compétente pourra ensuite faire part de ses conclusions à l'Assemblée en déposant son rapport » (Assemblée nationale du Québec, 2009, p. 17).

De plus, la possibilité d'initier ou de signer une pétition en ligne avait pour objectif de favoriser « l'expression des citoyens ». Le document accompagnant ce changement réglementaire précisait d'ailleurs qu'« une telle ouverture aux moyens technologiques, de plus en plus utilisés par les citoyens, facilitera l'adhésion d'une personne à une cause » (Assemblée nationale du Québec, 2009, p. 18).

Au Québec, le droit de pétitionner repose sur une longue tradition. Ce droit a une portée quasi constitutionnelle. À l'Assemblée nationale, il est cependant balisé. Il appartient au président de juger de la recevabilité des pétitions aussi bien électroniques que traditionnelles. Le député, comme intermédiaire, est au centre de la mécanique de leur dépôt. En intégrant des mesures de suivi et en acceptant les pétitions en ligne, les parlementaires souhaitaient accroître la participation des citoyens à leurs travaux.

Mise à l'agenda et réticences gouvernementales

Seulement quelques mois après la réforme parlementaire de 2009, les membres du groupe parlementaire formant le gouvernement ont été à même de mesurer le potentiel de mise à l'agenda d'une pétition en ligne. La première à être fortement médiatisée demandait la démission du Premier ministre. Elle a rapidement recueilli le nombre de 247 379 signatures^{6, 7}. Ainsi : « La pétition en ligne

[6] « Pétition : Demande de démission du premier ministre du Québec », *Assemblée nationale du Québec*, 16 février 2011, <https://www.assnat.qc.ca/fr/exprimez-votre-opinion/petition/Petition-1123/index.html> (accès le 29/09/2020).

[7] Avec 200 470 en 2005, une pétition en format papier avait auparavant recueilli le plus grand nombre de signatures. Elle portait sur la défense de services à la petite enfance.

réclamant la démission de Jean Charest a franchi le cap des 100 000 signataires virtuelles à 18 h 18 mardi, moins de 48 heures après son lancement. »⁸ C'était du jamais vu sur le site de l'Assemblée nationale.

Mise en ligne un lundi, « la pétition a fait le plein de signatures mardi avant midi au rythme de 2 700 l'heure. En fin de journée, ce chiffre était passé à plus de 3 000 »⁹. Avec presque une signature à la seconde, l'affluence a été telle que les serveurs de l'Assemblée nationale ont eu peine à suivre la cadence. Pour le citoyen qui avait initié la pétition, il s'agissait plutôt « de dire au gouvernement que ce n'est pas vrai que le citoyen de la rue, les gens qui ne sont pas politiciens, qui ne sont pas journalistes, qui ne sont pas des vedettes ne peuvent pas changer la donne »¹⁰.

Cet exemple illustre la capacité des pétitions électroniques à créer, avec le concours médiatique, un nouvel agenda politique. Un gouvernement peut rapidement se retrouver sur la défensive. Visiblement irrité, le Premier ministre avait associé le nombre élevé de signataires à « un mouvement d'humeur de l'opinion publique contre certaines décisions impopulaires de son gouvernement »¹¹. Elle n'a connu aucun suivi parlementaire.

En lien avec notre proposition P1, nous analyserons donc les thèmes des pétitions retenues pour être étudiées en commission parlementaire. En lien avec notre proposition P2, nous expliquerons ensuite les raisons institutionnelles qui incitent les principaux partis politiques québécois à initier des pétitions électroniques sur des sites extérieurs à l'Assemblée nationale.

Un suivi parlementaire contrôlé par la majorité ministérielle

La proposition P1 suppose que les enjeux soulevés par une pétition qui sera retenue pour étude en commission parlementaire seront politiquement inoffensifs pour le gouvernement. Nous avons donc analysé leur suivi parlementaire¹² depuis 2009. Force est de constater qu'un faible pourcentage de pétitions fait l'objet d'une étude en commission parlementaire. Le tableau 1 montre trois années où aucune commission n'a choisi de se saisir d'une pétition. Avec douze

[8] Daphné Dion-Viens, « Pétition pour la démission de Jean Charest : un buzz à haute vitesse », *Le Soleil*, 17 novembre 2010, <https://www.lesoleil.com/actualite/politique/petition-pour-la-demission-de-jean-charest-un-buzz-a-haute-vitesse-8e67bae1accd58b99deb67e075b578f4> [accès le 28/09/2020].

[9] *Idem*.

[10] *Idem*.

[11] « Près de 120 000 noms n'ébranlent pas Charest », *Radio-Canada*, 16 novembre 2010, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/493882/petition-demission-charest> [accès le 28/09/2020].

[12] Par suivi parlementaire, nous entendons une action parlementaire menée par les députés afin d'étudier plus à fond l'enjeu soulevé par la pétition. Dans sa phase ultime, cette action conduit à la rédaction d'un rapport.

Tableau 1. Nombre de pétitions déposées¹ selon le type de suivi dont elles ont fait l'objet

Année financière	Délai de 15 jours expiré sans que la commission se soit réunie		Séance de commission tenue, mais décision de ne pas s'en saisir		Séance de commission tenue et décision de se donner un mandat menant à un rapport (art. 64.4 et 64.6)		Sans suivi (dissolution de l'Assemblée ou délai de 15 jours non écoulé à la fin de l'année financière)		Total
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
[1 ^{er} avril au 31 mars]	(art. 64.3 et 64.5)		(art. 64.4 et 64.5)		(art. 64.4 et 64.6)				
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre
2008-2009*	ND		ND		ND		ND		
2009-2010	147	88,02 %	20	12 %	0				167
2010-2011	117	56,30 %	79	38 %	12	5,80 %			208
2011-2012	140	74,50 %	42	22,30 %	6	3,20 %			188
2012-2013*	102	60,70 %	18	10,70 %	7	4,20 %	41	24,40 %	168
2013-2014	160	68,10 %	7	3,00 %	0		68	28,90 %	235
2014-2015*	120	85,10 %	20	14,20 %	1	0,70 %			141
2015-2016	129	79,60 %	31	19,10 %	0		2	1,20 %	162
2016-2017	117	74,10 %	32	20,30 %	3	1,90 %	6	3,80 %	158
2017-2018	109	69 %	45	28,50 %	2	1,30 %	2	1,30 %	158
TOTAL	1141	72 %	294	18,50 %	31	7,50 %	119	7,50 %	1585

* Il y a eu une élection pendant cette période.

¹ Il peut s'agir de plusieurs pétitions sur un même sujet.

pétitions, l'année 2010-2011 demeure la période où le plus grand nombre de mandats ont été entrepris par des commissions parlementaires. En ajoutant les six pétitions pour l'année 2011-2012 et l'une des sept de l'année 2012-2013 dont le mandat d'étude a été accordé avant la dissolution de l'Assemblée, un total de 19 pétitions a donné lieu à une décision de suivi parlementaire en commissions. De ce nombre, moins de la moitié (neuf) a franchi l'étape ultime du dépôt d'un rapport qui, rappelons-le, n'a pas une portée exécutoire.

En comparaison, la législature 2014-2018 n'aura vu que trois mandats être entrepris, soit trois fois moins que la première législature à avoir connu la réforme. On note donc que loin d'avoir adopté l'objectif fixé en ce qui concerne l'étude des pétitions en commission, plus le temps passe, moins les élus utilisent cet outil.

Ainsi, pendant la dernière législature, 128 pétitions ont été analysées en séance de commission. De ce nombre, seulement six, soit moins de 5 %, ont été l'objet d'un mandat de suivi menant à un rapport. On note donc une réelle réticence des parlementaires. Au Québec, il convient de souligner que lorsqu'un gouvernement est formé par une majorité absolue de députés du même groupe parlementaire (ce qui était le cas en l'occurrence), ce groupe est également majoritaire en commission. En pratique, puisque la discipline de parti s'y applique généralement de façon rigide, le parti de la majorité contrôle l'ordre du jour de la commission.

Le graphique 1 illustre d'ailleurs le pourcentage global des pétitions traitées par les parlementaires entre 2009 et 2018. Ainsi, 79 % d'entre elles n'ont connu aucun suivi en commission parlementaire. Vingt pour cent des pétitions ont été discutées en commission, ce qui a mené à la décision de ne pas entreprendre de mandat. Soulignons que le règlement de l'Assemblée nationale n'oblige pas les parlementaires à justifier publiquement leur refus de procéder au suivi d'une pétition en commission parlementaire. En près de dix ans et sous trois législatures, les parlementaires ont décidé de ne s'y saisir que d'un maigre 2 % de l'ensemble des pétitions déposées. Il y a donc peu de chances qu'un rapport parlementaire découle de l'étude d'une pétition.

En lien avec notre proposition P1, il est nécessaire de faire une analyse plus fine des sujets des pétitions acceptées par une commission pour en faire le suivi parlementaire. Le tableau 2 présente l'ensemble de ces mandats en lien avec leur sujet.

Notons que la vaste majorité des mandats choisis, 15 sur 17, découlent de pétitions en format électronique. Après l'expérience de trois législatures, peu de pétitions auront fait l'objet d'un suivi en commission. Encore moins auront mené à la rédaction d'un rapport. Ces données doivent également être contextualisées. Avec le temps, et malgré la législature de 2013 à 2014 où le gouvernement a été minoritaire, le nombre de pétitions saisies par une commission a connu un déclin marqué. Dix des seize rapports publiés l'ont été dans la législature où la réforme parlementaire a été adoptée.

Graphique 1. Nombre de pétitions traitées par les parlementaires entre 2008-2009 et 2017-2018

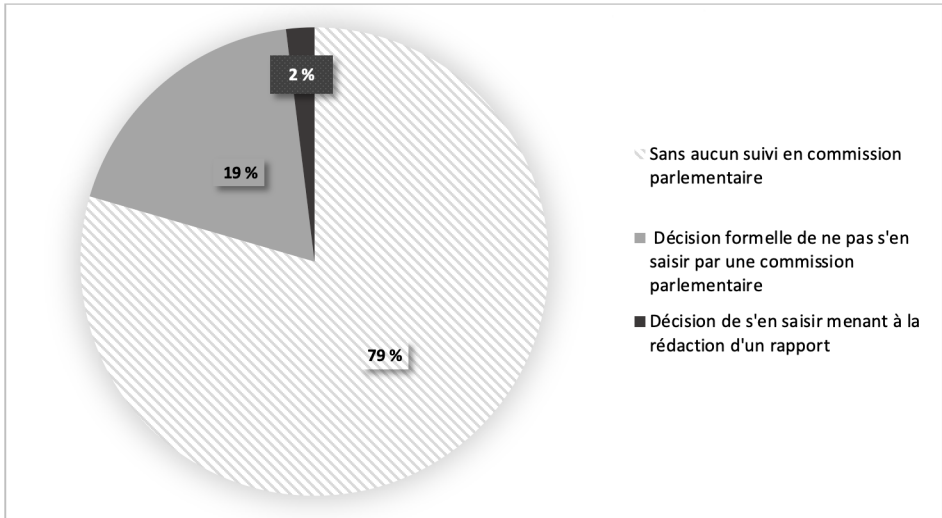


Tableau 2. Sujet des mandats acceptés

Commission	Sujet	En ligne	Rapport	Année financière
CTE	Projet d'un réseau ferroviaire reliant plusieurs régions du Québec, le TransQuébec Express	Non	Oui	2010-2011
CAPERN	Traitement des animaux	Non	Oui	
CAPERN	Protection de la région d'Oka contre tout projet de développement minier	Oui	Oui	
CCE	Cours d'éducation à la sexualité	Oui	Oui	
CAT	Surpeuplement des logements au Nunavik	Oui	Oui	
CET	Abolition de certaines pénalités touchant les victimes d'accidents et de maladies du travail et Demande d'abolition du Bureau d'évaluation médicale	Oui	Oui	
CCE	Lutte contre l'intimidation à l'école	Oui	Oui	2011-2012
CSSS	Étude des pétitions n° 204-20110505 et 205-20110505 concernant la pratique de sage-femme	Oui	Oui	
CSSS	Étude de la pétition n° 765-20111108 concernant le cancer de la peau et le bronzage artificiel	Oui	Oui	

CSSS	Services offerts aux personnes autistes ou ayant un trouble envahissant du développement (TED) 2012	Oui	Non	2012-2013
CET	Augmentation des prestations d'aide sociale versées aux personnes handicapées	Oui	Oui	
CI	Modification des lois régissant l'adoption au Québec	Oui	Oui	
CSSS	Loi autorisant une personne handicapée d'être toujours accompagnée de son chien d'assistance 2013	Oui	Oui	
CSSS	Fluoration de l'eau potable 2013	Oui	Oui	
CCE	Cours d'éducation sexuelle	Oui	Oui	2014-2015
CCE	Opposition à la pesée des élèves dans les cours d'éducation physique	Oui	Oui	2016-2017
CSSS	Instauration et application d'un plan d'action relatif à la maladie de Lyme	Oui	Oui	2017-2018

De même, l'analyse de contenu de ces pétitions indique que seize des sujets abordés sur 17 ne constituaient pas des attaques directes envers le gouvernement en place. Puisque la question des services aux enfants autistes défraie les manchettes de façon récurrente, seul ce dossier risquait de placer le gouvernement de l'époque sur la défensive. C'est également le seul dossier qui n'a pas fait l'objet d'un rapport de la commission concernée.

Qu'il s'agisse du droit des animaux, de la fluoration de l'eau ou des cours d'éducation sexuelle, les sujets retenus par les parlementaires relèvent davantage d'enjeux qui transcendent les clivages partisans. Ceci dit, les pétitions ayant une portée sociale ont davantage de chances d'être sélectionnées pour un mandat d'étude en commission. Cela représente deux mandats sur trois. Les données obtenues vont donc dans le sens de notre proposition P1. Les sujets traités par les parlementaires s'avèrent généralement politiquement inoffensifs pour le gouvernement et non en rupture avec les orientations gouvernementales. Même avec près de 250 000 signataires, la pétition demandant la démission du Premier ministre n'a jamais étudié par l'Assemblée nationale.

Pétitions électroniques partisans et marketing politique

Pour les députés de l'opposition, le dépôt d'une pétition à l'Assemblée nationale offre l'occasion de tenter de pousser un enjeu sur le plan médiatique. Il permet aussi de répondre à une demande soulevée par un groupe de citoyens, mais qui peut être partagée par une catégorie plus large d'électeurs. Afin d'atteindre ce public, le dépôt d'une pétition s'accompagne régulièrement d'une campagne de presse. Lorsqu'une pétition recueille un nombre important de signatures, les

citoyens à l'origine de la pétition seront généralement invités par le député parain à assister à son dépôt, voire à tenir une conférence de presse conjointe.

Or, la proposition P2 émet l'hypothèse que les partis adopteront la pratique d'initier des pétitions électroniques sur des plateformes externes si les règles posées pour leur dépôt de pétitions à l'Assemblée s'avèrent trop contraignantes. Depuis quelques années, une nouvelle tendance se développe auprès des partis d'opposition, celle d'initier des pétitions en ligne sur leur propre site partisan. Cela a d'abord été le cas de la Coalition avenir Québec (CAQ), mais aussi de Québec solidaire. Tant le Parti québécois (PQ) que le Parti libéral du Québec (PLQ) leur ont ensuite emboîté le pas. Ce phénomène est nettement en croissance avec le développement des bases de données massives.

Tout comme les pétitions déposées à l'Assemblée nationale, les pétitions électroniques partisans extraparlimentaires poursuivent bien sûr des objectifs de mise à l'agenda d'un enjeu, tout en exerçant une certaine pression sur le gouvernement. Contrairement aux pétitions hébergées sur le site régi par le règlement de l'Assemblée nationale¹³, elles offrent aux partis politiques la possibilité d'utiliser un langage plus direct, notamment en attaquant la conduite d'un député. Elles permettent surtout de recueillir des données sur les préférences des électeurs.

Les données ainsi recueillies sont ensuite précieusement intégrées aux outils développés par les partis afin de cibler et de rejoindre certaines catégories d'électeurs. Par exemple, la Coalition avenir Québec dispose d'un outil informatique, la Coaliste, qu'il utilise pour mobiliser les électeurs¹⁴. Les trois autres partis représentés à l'Assemblée nationale, dont Québec solidaire¹⁵, ont également développé une plateforme de ce type.

Dans un rapport publié en 2019, Élections Québec faisait d'ailleurs état de l'évolution des pratiques partisans en lien avec la collecte des données massives et le croisement de renseignements personnels. Ainsi :

« En donnant aux partis la possibilité d'effectuer quantité de croisements entre les différents renseignements qu'ils recueillent

[13] En vertu de l'article 42 des règles de fonctionnement de l'ANQ, la pétition ne doit pas dépasser 250 mots. Elle doit avoir été amorcée et signée sur le site de l'Assemblée. Elle doit aussi respecter des règles précises quant à son contenu, notamment ne pas prêter des motifs indignes à un député ou utiliser un langage blessant.

[14] Annabelle Blais, Alexandre Robillard, « L'"arme secrète" à 1 M\$ de la CAQ », *TVA Nouvelles*, 4 octobre 2017, <http://www.tvanouvelles.ca/2017/10/04/larme-secrete-a-1-m-de-la-caq> (accès le 28/09/2020).

[15] « Découvrez la plateforme web de Québec solidaire », *TVA Nouvelles*, 21 mai 2018, <http://www.tvanouvelles.ca/2018/05/21/decouvrez-la-plateforme-web-de-quebec-solidaire> (accès le 28/09/2020).

sur les électrices et les électeurs, ces bases de données permettraient de cibler leurs préoccupations, d'établir des profils types et de les joindre à l'aide du moyen de communication le plus approprié » (Élections Québec, 2019b, p. 12).

Le recours aux pétitions électroniques partisans permet d'alimenter ces bases de données non seulement sur le plan nominatif, mais en lien avec des thèmes qui mobilisent certaines catégories d'électeurs.

De 2017 à 2019, la formation de gauche Québec solidaire est celle qui a le plus utilisé cet outil. Nous avons recensé six initiatives de ce type. Les thèmes abordés ont été l'abolition du financement des écoles privées¹⁶, la lutte contre l'exploitation du pétrole¹⁷, le salaire des hauts dirigeants¹⁸, la lutte contre les changements climatiques¹⁹, la lutte contre une infrastructure routière²⁰.

En février 2018, Québec solidaire a lancé une pétition visant à réclamer la démission du ministre de la Santé et des services sociaux. L'utilisation des données est ainsi expliquée aux médias :



« Québec solidaire reconnaît que l'initiative, lancée à huit mois des élections, vise également à collecter les données des électeurs en vue de créer "des événements de mobilisation". Pour signer la pétition, les internautes doivent inscrire leurs nom, courriel et code postal. »²¹

Après avoir initialement dénoncé cette pratique pour des raisons de protection des renseignements personnels, le Parti québécois a initié quelques semaines plus tard sa propre pétition sur le même thème. Comme la presse s'en fait l'écho : « Après que Québec solidaire eut lancé une pétition pour demander la démission du ministre Gaétan Barrette, et reçu 35 000 en 24 heures, voilà que

[16] « Tract et pétition - Mettre fin au financement public de l'école privée ! », *Québec solidaire*, 5 février 2018, <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/mobilisons-nous-pour-mettre-fin-au-financement-public-de-lecole-privee> (accès le 28/09/2020).

[17] « Tract et pétition - Sortir du pétrole, sortir du Canada », *Québec solidaire*, 22 juin 2018, <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/tract-et-petition-sortir-du-petrole-sortir-du-canada> (accès le 28/09/2020).

[18] « Tractetpétition-Salairemaximumpourleshautsdirigeants », *Québecsolidaire*, 19 mars 2018, <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/tract-et-petition-salaire-maximum-pour-les-hauts-dirigeants> (accès le 28/09/2020).

[19] <https://quebecsolidaire.net/nouvelle/quebec-solidaire-suspend-sa-campagne-ultimatum-2020> (accès le 01/10/2020).

[20] « Utilisons l'argent du 3e lien pour le transport en commun », *Québec solidaire*, <https://appuyez.quebecsolidaire.net/3e-lien> (accès le 28/09/2020).

[21] Patrick Bellerose, « Québec solidaire lance une pétition pour démettre Barrette », *Le Journal de Québec*, 15 février 2018, <http://www.journaldequebec.com/2018/02/15/quebec-solidaire-lance-une-petition-pour-demettre-barrette> (accès le 28/09/2020).

le Parti québécois lance sa propre pétition pour recueillir des appuis pour son plan en santé. »²² Nous avons été à même de retracer deux autres initiatives de la formation indépendantiste. La première portait sur l'intégration²³ et l'autre sur le droit à l'autodétermination du Québec²⁴.

Quant au Parti libéral du Québec, nous avons identifié une seule pétition partisane. Notons qu'elle a été initiée après que le parti ait été chassé du pouvoir en octobre 2018. Tout en attaquant le gouvernement, elle visait la sauvegarde d'un établissement hospitalier²⁵.

Il faut dire que cette stratégie a été utilisée par la CAQ auparavant. Alors dans l'opposition, ce parti a initié en 2017 une pétition réclamant le remboursement aux contribuables de sommes trop perçues par la Société d'État Hydro-Québec. Elle a recueilli plus de 48 000 signatures²⁶. La même technique a été employée dans le cas d'une pétition portant sur le remboursement de sommes perdues par l'État à cause de la corruption²⁷.

Une fois au pouvoir suite à l'élection de 2018, sa pétition partisane portant sur les trop-perçus a été remise à l'agenda, et ce, tant par les partis d'opposition que les médias. Sur le plan des perceptions, cette pétition constituait pour la population un véritable engagement électoral. Les partis d'opposition ont eu tôt fait de la rappeler à son bon souvenir en exigeant un retour de 1,5 milliard de dollars canadiens aux contribuables²⁸. Une nouvelle pétition citoyenne réclamant le respect de la première pétition a même été initiée²⁹. Non sans difficulté, cela amena le gouvernement à légiférer quelques mois après son élection.

[22] Mathieu Galarnau, « Le PQ lance sa propre pétition sur la santé après avoir décrié celle de Québec solidaire », *Huffington Post*, 19 février 2018, https://quebec.huffingtonpost.ca/entry/le-pq-lance-sa-propre-petition-sur-la-sante_qc_5ccc8d74e4b089f526c573d6 (accès le 28/09/2020).

[23] « Le Parti Québécois lance la pétition Intégration et laïcité : de l'action, oui ; un procès, non ! », *Parti québécois*, 6 avril 2017, <https://pq.org/nouvelles/le-parti-quebecois-lance-la-petition-integration-e> (accès le 28/09/2020).

[24] « Loi 99 : Signez la pétition ! », *Parti québécois*, 21 mars 2017, <https://pq.org/videos/loi-99-signez-la-petition> (accès le 28/09/2020).

[25] « Sauvons l'hôpital de Vaudreuil-Soulanges », *Parti Libéral du Québec*, <https://plq.org/sauvonslhospital> (accès le 28/09/2020).

[26] Pierre Couture, « Trop-perçus de 1,4 milliard \$ d'Hydro-Québec : une pétition de 48 000 noms exige le remboursement », *Le Journal de Québec*, 31 mai 2017, <http://www.journaldequebec.com/2017/05/31/une-petition-de-48-000-noms-exige-le-remboursement> (accès le 28/09/2020).

[27] « La CAQ lance une pétition pour récupérer l'argent volé aux Québécois », *Radio-Canada*, 2 juin 2013, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/616676/caq-publicite-remboursez-nous> (accès le 28/09/2020).

[28] Caroline Plante, « Trop-perçus d'Hydro-Québec : des pétitionnaires floués par la CAQ, selon le PLQ », *La Presse*, 23 avril 2019, <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/201904/23/01-5223244-trop-percus-dhydro-quebec-des-petitionnaires-floues-par-la-caq-selon-le-plq.php> (accès le 28/09/2020).

[29] Louis Gagné, « Une pétition de 75 000 noms pour le remboursement des trop-perçus d'Hydro-Québec », *Radio-Canada*, 24 mai 2019, <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1171634/>

Contrairement aux pétitions déposées à l'Assemblée nationale, aucun cadre réglementaire ne régit la pratique des pétitions hébergées et initiées par des partis politiques. Ne pouvant pas être déposées à l'Assemblée nationale, ces pétitions extraparlimentaires sont plutôt destinées à être acheminées directement au bureau du ministre visé. Depuis 2017, nous avons cependant vu leur nombre se multiplier. Il s'agit d'un outil essentiellement réservé aux partis d'opposition. Même le Parti libéral du Québec semble avoir adopté cette pratique quelques mois après avoir été défait. De son côté, la Coalition avenir Québec semble l'avoir abandonnée depuis qu'elle forme le gouvernement.

Les pétitions partisans constituent de véritables outils de marketing politique. Sur le fond, elles sont utilisées par les partis d'opposition pour attaquer le gouvernement. Comme nous l'avons vu, elles peuvent aussi rapidement devenir une arme à double tranchant lorsqu'un parti est élu au gouvernement.

En pratique, elles permettent d'alimenter de nouvelles bases de données et de connaître davantage le profil des électeurs susceptibles d'appuyer leur formation politique. Cela permet aussi de cibler leurs motivations et même de les solliciter par la suite financièrement. Sur le plan éthique, cela pose toutefois la question de la protection des renseignements personnels.

Le comportement des partis politiques québécois va dans le sens de la proposition P2 selon laquelle, lorsque les contraintes institutionnelles sont élevées, les partis d'opposition ont recours à sites des extérieurs à l'Assemblée nationale pour initier des pétitions électroniques. À l'Assemblée nationale du Québec, les partis politiques jouent essentiellement le rôle de relayer des pétitions de la société civile. Ils tentent parfois de les mettre à l'agenda. Ils ne peuvent toutefois pas utiliser les données personnelles des signataires recueillies sur le site de l'Assemblée nationale. En initiant leurs propres pétitions partisans en lien avec des thèmes porteurs pour leurs clientèles cibles, ils amassent de précieuses informations pour nourrir leurs bases de données, et ce, sans aucune contrainte.

Davantage de participation citoyenne par le biais des pétitions ?

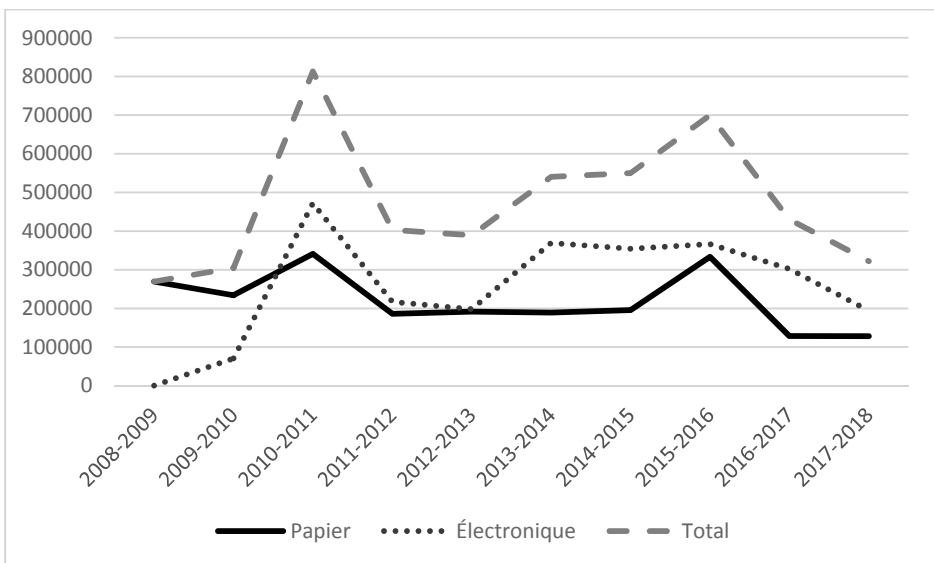
L'un des objectifs de la réforme de 2009 était d'accroître la participation citoyenne dans le déroulement des travaux parlementaires. Dans cet esprit, l'ajout d'un mécanisme de pétition électronique aurait dû se traduire par une augmentation du nombre de pétitionnaires et du nombre de pétitions. Cela devait favoriser

petition-75-000-noms-remboursement-trop-percus-hydro-quebec-gouvernement-legault-caq (accès le 28/09/2020).

une forme plus active de participation et une utilisation accrue des plateformes numériques (Tenscher, 2014). La réforme parlementaire québécoise de 2009 aurait dû avoir pour effet d'accroître le nombre de pétitions déposées à l'Assemblée nationale ainsi que le nombre de pétitionnaires, ce qui correspond à notre proposition P3.

Le graphique 2 illustre l'évolution du nombre de pétitionnaires depuis l'adoption de la réforme de 2009, et ce, tant au total que selon le mode papier ou électronique. Il nous permet ainsi d'établir plusieurs constats. D'abord, nous notons une croissance marquée du nombre total de pétitionnaires au début de la période avec des pointes en 2010-2011 et en 2015-2016. On est ainsi passé de 270 000 pétitionnaires en 2008-2009 à 813 000 pétitionnaires en 2010-2011. En 2017-2018, nous ne constatons cependant qu'un total de 322 000 pétitionnaires. Ce chiffre s'approche davantage de la première année de référence. Pour l'ensemble de cette période, le nombre moyen de pétitionnaires sur une base annuelle s'établit à 472 000. On note cependant de grandes variations d'une année à l'autre. Cette variation n'est pas en lien avec les cycles électoraux. Des élections ont eu lieu en 2008, 2012, 2014 et 2018.

Graphique 2. Évolution du nombre de pétitionnaires à partir de 2008



Une variation sur une base annuelle est également observée lorsque nous analysons quelques données qui précèdent la mise en place du mécanisme de pétitions en ligne. Ainsi, on dénote 200 678 pétitionnaires pour l'année 1999-2000

[Assemblée nationale du Québec, 2000, p. 17]. Cela a été suivi d'un bon important à 577 166 en 2000-2001 (Assemblée nationale du Québec, 2001, p. 19). Il est donc impossible d'établir un lien entre la fluctuation annuelle du nombre de pétitionnaires et l'arrivée des pétitions en ligne.

Un constat s'impose cependant. Dès 2010-2011, on remarque une tendance réelle où le nombre de pétitionnaires en ligne dépasse celui des pétitionnaires papier. Ensuite, le format électronique demeure toujours plus populaire que le format papier. Ce sera le cas pour l'ensemble de la période étudiée.

Cependant, ces données ne nous permettent pas de conclure à une participation significativement plus importante des citoyens par l'entremise des pétitions. En revanche, les mécanismes mis en place avec l'arrivée des pétitions électroniques permettent d'éviter davantage les doublons et de s'assurer de l'identité des signataires. Cela se traduit par une plus grande fiabilité des signatures obtenues en ligne.

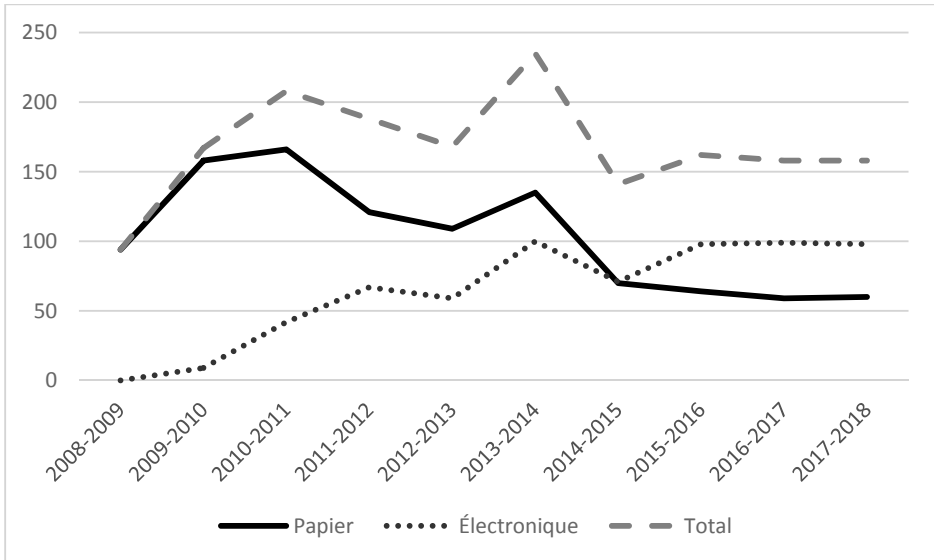
Le nombre de pétitions selon qu'elles soient électroniques ou non constitue un autre indicateur permettant d'évaluer l'évolution de la participation. Dans un premier temps, retenons qu'il n'y a pas toujours une correspondance directe entre le nombre de pétitionnaires pendant une année et le nombre de pétitions. Entre 2008-2009 et 2017-2018, on dénombre 1 036 pétitions papier et 643 pétitions électroniques pour un total de 1 679 pétitions.

Le graphique 3 illustre également une croissance lente mais constante des pétitions électroniques. Alors que le nombre de signataires en ligne dépasse rapidement le nombre de signataires sur papier, il faudra attendre quelques années de plus, soit en 2014-2015, pour voir davantage de pétitions en format électronique qu'en format papier. À l'exception des années 2010-2011 et 2013-2014, cette augmentation coïncide avec une diminution du nombre de pétitions en format papier.

Il serait raisonnable de croire que l'on assiste à un certain transfert des pétitions papier vers un format électronique. On observe ainsi un réel déclin des pétitions papier à partir de 2010-2011. De 166, elles passent à 60 en 2017-2018. En parallèle, on note une croissance du nombre de pétitions électroniques. Celles-ci passent de 42 à 98 pendant cette période.

Contrairement au nombre de pétitionnaires, le cycle électoral semble influencer sur le nombre de pétitions déposées. Il y a systématiquement moins de pétitions lors d'une année électorale. Cela a été le cas en 2008-2009, 2012-2013 et 2014-2015. Cela pourrait notamment s'expliquer par un nombre moins élevé de séances parlementaires en raison des élections. Nous notons par ailleurs une stabilisation du nombre de pétitions à partir de 2015-2016. On en dénombre plus ou moins 160 annuellement. Depuis, environ trois pétitions sur cinq sont recueillies en format électronique.

Graphique 3. Évolution du nombre de pétitions de 2008-2009 à 2017-2018



Nous constatons enfin une augmentation du nombre total de pétitions depuis la réforme de 2009. À titre indicatif, notons 96 pétitions en 1999-2000 (Assemblée nationale du Québec, 2000, p. 17), 75 pétitions en 2000-2001 (Assemblée nationale du Québec, 2001, p. 19) et 74 pétitions en 2001-2002 (Assemblée nationale du Québec, 2002, p. 19). En comparaison, une moyenne annuelle de 167 pétitions déposées est observée depuis 2008-2009. Un sommet a été atteint en 2013-2014 avec un total de 235, dont 100 en format électronique et 135 en format papier.

Comme nous l'avons vu en étudiant l'évolution du nombre de pétitionnaires, l'année 2010-2011 marque la première année où des citoyens s'approprient massivement l'outil que représente une pétition électronique. Cette année-là, 58 % des pétitionnaires se sont exprimés numériquement plutôt que par une signature papier. Pourtant, pour 2010-2011, 80 % des pétitions déposées étaient toujours en format papier.

Il est donc difficile d'isoler l'effet de l'introduction des pétitions en ligne sur l'augmentation totale de pétitions entre 2008-2009 et 2017-2018. Est-ce un effet conjoncturel ? Les initiateurs des pétitions voient-ils davantage de pertinence aux pétitions depuis que le règlement de l'Assemblée nationale prévoit des mécanismes de suivi en commission parlementaire ? Une tendance est cependant claire. La proportion de pétitions papier a lentement décliné au profit des pétitions électroniques.

Les résultats en lien avec la proposition P3 s'avèrent donc mitigés. Le nombre de pétitionnaires varie grandement sur une base annuelle. On retrouve d'ailleurs un nombre relativement comparable de signataires en 2008 et en 2018. Quant au nombre de pétitions, il a connu une hausse réelle depuis 2008. Notons d'ailleurs que le format électronique supplante graduellement le format papier. En définitive, si la réforme parlementaire québécoise de 2009 semble avoir eu pour effet d'accroître le nombre de pétitions déposées annuellement à l'Assemblée nationale, elle n'a pas permis d'accroître année après année le nombre de pétitionnaires.

Discussion

Dans le contexte québécois, toute réforme des règles de l'Assemblée doit obtenir l'appui de l'ensemble des parlementaires. Puisque ce type de réforme peut modifier l'équilibre des forces au sein de l'Assemblée nationale, elles sont rares. Celle de 2009 visait notamment à rapprocher l'institution des citoyens. Une des mesures phares de cette réforme reposait sur la mise en place de pétitions électroniques, jumelée à des mécanismes de suivi parlementaire. Dans cet article, nous poursuivions deux objectifs principaux : évaluer s'il s'agit d'un outil réel de mise à l'agenda parlementaire, et si l'introduction des pétitions électroniques s'est traduite par une augmentation de la participation citoyenne.

Les ministres sont certes obligés de répondre par écrit ou oralement aux pétitions. Leur mise réelle à l'agenda (Dumas et al., 2015) s'avère cependant limitée. Pendant la période étudiée, la vaste majorité des pétitions n'ont pas fait l'objet de suivi en commission parlementaire. Contrairement aux objectifs de la réforme de 2009, les parlementaires ne se sont donc pas véritablement approprié ce rôle.

Pourquoi certaines pétitions font-elles l'objet d'un mandat d'étude en commission parlementaire et d'autres pas ? Tel était le sens de notre proposition P1. Il n'existe pas de critères formels pour guider les parlementaires. L'analyse par thème que nous avons effectuée démontre cependant que les pétitions qui ont fait l'objet d'un rapport d'une commission parlementaire portent sur des enjeux plutôt inoffensifs pour le gouvernement. Ils transcendent les clivages partisans et s'avèrent plutôt consensuels. Le nombre de signataires semble donc relativement secondaire par rapport à ce critère. Ceci dit, les débats quant au choix des pétitions étudiées se font lors des séances de travail des commissions. Ces rencontres ne sont pas publiques. Pour aller plus loin qu'une analyse par thèmes, il faudrait réaliser des entretiens.

Cette observation concorde néanmoins avec la littérature indiquant que le type de régime parlementaire a une influence sur le traitement des pétitions. Dans le cas d'un régime de type britannique, ce qui est le cas au Québec, les ministres se trouvent davantage interpellés que les députés qui n'occupent pas de fonctions ministérielles. Il ne faut donc pas être surpris de constater qu'ils n'y consacrent

que peu de temps en commissions parlementaires. De même, sauf lorsque le gouvernement est minoritaire, la rigidité de la discipline partisane fait que le parti ministériel contrôle les commissions. Il lui est donc possible de bloquer à majorité simple tout mandat d'étude d'une pétition qui pourrait embarrasser le gouvernement.

Pour ce faire, les partis politiques d'opposition initieront plutôt leurs propres pétitions sur des plateformes externes à l'Assemblée. Conformément à notre proposition P2, ils échappent ainsi à des règles strictes prévues au règlement de l'Assemblée. Ils sont de plus en mesure de recueillir des renseignements sur les citoyens pour ensuite les mobiliser électoralement, ce qu'ils ne peuvent pas faire avec les données recueillies sur le site de l'Assemblée nationale. Comme ailleurs dans le monde (Lee et al., 2014 ; Wright, 2015), les partis ont pris conscience de la richesse de ces informations pour le ciblage électoral. Non encadrée, cette pratique n'est pas sans soulever des enjeux éthiques quant à l'utilisation des données et à la protection des renseignements personnels.

En définitive, après une dizaine d'années d'application de la réforme de 2009, nous devons constater que l'introduction des pétitions électroniques n'a pas véritablement entraîné une augmentation significative de la participation citoyenne aux travaux parlementaires. Comme le prévoient les travaux de Contamin, Léonard et Soubiran (2017), l'introduction des pétitions électroniques s'est plutôt traduite par un changement dans la participation traditionnelle. Plutôt que d'assister à une augmentation importante du nombre de citoyens engagés, nous observons qu'ils se sont approprié les nouveaux outils numériques mis à leur disposition.

La proposition P3 énonçait que la réforme de 2009 se traduirait par une augmentation du nombre de pétitionnaires et de pétitions. Or, seul le nombre total de pétitions a augmenté. Nous y constatons surtout un transfert du format papier vers un format électronique. Au Québec, un tel transfert pourrait s'expliquer par le taux de 95 % de pénétration d'Internet dans la population québécoise (CEFRIQ, 2018, p. 13), la réduction des coûts de diffusion des pétitions papier pour les ONG, ainsi que la médiatisation de la plateforme de l'Assemblée nationale.

L'étude du cas québécois s'inscrit donc davantage dans la perspective de Leston-Bandeira et Bender (2013) et Wright (2015, p. 428). Force est d'admettre que la réforme des pétitions de 2009 n'a pas rempli l'objectif d'accroître substantiellement la capacité des citoyens d'influencer directement l'agenda parlementaire. Les pétitions demeurent toujours des outils permettant d'obtenir l'attention du Parlement plutôt que modifier réellement l'agenda parlementaire. Comme le suggère Puschmann et al. (2017, p. 4), il faut donc voir cet outil comme un complément de la démocratie participative, puisque la mise en œuvre de l'étude des pétitions n'est pas obligatoire. Nous constatons d'ailleurs que les députés québécois ne se sont que peu prévalus de leurs nouveaux pouvoirs d'étude des pétitions.

Motivée à l'origine par une volonté d'accroître la confiance envers l'institution parlementaire, l'intégration des pétitions électroniques ne s'est pas faite sans causer de difficultés. La première pétition électronique à avoir suscité un vif intérêt portait sur le thème de la corruption et réclamait la démission du Premier ministre. Cet épisode a été marquant. Il aura permis d'illustrer toute la force potentielle des pétitions électroniques, mais aussi les risques de perte de contrôle de l'agenda pour le gouvernement. Cet épisode explique peut-être le peu d'engouement manifesté par la suite par les élus envers un tel outil.

Du côté des citoyens, en lien avec la mise à l'agenda, il serait pertinent de cerner les causes de cette croissance limitée du nombre de signatures et de pétitions déposées. Est-ce attribuable au fait que très peu de pétitions font l'objet d'un rapport ? Que très peu de pétitions sont étudiées plus en profondeur par le Parlement et/ou par le gouvernement ? Le faible taux de suivi pourrait-il décourager les potentiels candidats à déposer encore davantage de pétitions et à les signer ? Il faudrait donc pousser plus loin la recherche pour s'intéresser aux motivations des pétitionnaires, ainsi qu'à la satisfaction qu'ils retirent de l'exercice.

Toutefois, nous ne disposons pas de données sur le profil des pétitionnaires. Les recherches sur les plateformes américaine (Dumas et al., 2015), allemande (Puschmann et al., 2017) et australienne (Halpin et al., 2018) révèlent que certains pétitionnaires signent des pétitions en série. Ces recherches confirment l'argument de Bochel et Bochel (2017). Il serait devenu plus facile de signer des pétitions. D'ailleurs, aux États-Unis, Dumas et al. (2015) soulignent que les pétitionnaires signent généralement plus d'une pétition sur la même thématique ou sur des enjeux connexes. Halpin et al. (2018) concluent plutôt que les pétitionnaires australiens ayant signé plus d'une pétition sur la plateforme *Change.org* signeraient des pétitions sur des enjeux différents. Conséquemment, est-il possible que le phénomène du pétitionnaire en série existe sur la plateforme de l'Assemblée nationale du Québec ?

De même, quel est le profil du citoyen qui signe une pétition sur le site externe d'un parti politique ? Est-ce le même que celui qui signe une pétition sur le site de l'Assemblée nationale ? L'appétit des partis politiques pour des données massives, jumelé à des contraintes institutionnelles parlementaires (approbation du président, mots jugés parlementaires, non-accès aux données numériques), se traduit au Québec par la mise en ligne de leurs propres pétitions. Le même phénomène existe-t-il ailleurs ? Il s'agit là de questions de recherche d'autant plus importantes qu'il devient difficile pour plusieurs citoyens d'identifier les objectifs partisans qui se cachent derrière chacune des plateformes utilisées.

La réforme de 2009 visait à renforcer le lien entre les citoyens et leur Parlement. À l'image des travaux de Wright (2016) avec le cas britannique, il serait intéressant de connaître le sentiment des citoyens qui ont fait le choix d'utiliser cet outil par rapport aux autres plateformes. Plutôt que renforcer la confiance, le peu

d'empressement des élus à donner une suite aux pétitions en commission parlementaire aurait-il un effet contraire ?

L'introduction des nouvelles technologies dans un Parlement n'est donc pas un geste sans conséquence. Cela bouscule certaines façons de faire, certaines traditions. Les nouveaux outils de participation peuvent engendrer des résistances, même le développement de plateformes alternatives plus partisans. Dans le cas du Québec, c'est exactement ce qui s'est produit avec l'introduction des pétitions électroniques.

Bibliographie

- Assemblée nationale du Québec, 2000, *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 1999-2000*, Québec, ANQ.
- Assemblée nationale du Québec, 2001, *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2000-2001*, Québec, ANQ.
- Assemblée nationale du Québec, 2002, *Rapport d'activités de l'Assemblée nationale 2001-2002*, Québec, ANQ.
- Assemblée nationale du Québec, 2009, *La réforme parlementaire 2009*, Québec, ANQ.
- Badouard R., 2014, « La mise en technologie des projets politiques. Une approche "orientée design" de la participation en ligne », *Participations*, 8, p. 31-54.
- Bochel C., Bochel H., 2017, « "Reaching in"? The potential for e-petitions in local government in the United Kingdom », *Information, Communication & Society*, 20 (5), p. 683-699.
- Bonsaint M., 2012, *La procédure parlementaire du Québec*, 3^e éd., Québec, Assemblée nationale du Québec.
- CEFRIQ, 2018, *Portrait numérique des foyers québécois*, 9 (4).
- Coleman S., Gøtze J., 2001, *Bowling together: Online public engagement in policy deliberation*, Londres, Hansard Society.
- Contamin J.-G., Léonard T., Soubiran T., 2017, « Les transformations des comportements politiques au prisme de l'e-pétitionnement », *Réseaux*, 204, p. 97-131.
- Dumas C. L., LaManna D., Harrison T. M., Ravi S. S., Kotfila C., Gervais N., Hagen L., Chen F., 2015, « Examining political mobilization of online communities through e-petitioning behavior in We the People », *Big Data & Society*, 2 (2), p. 1-20.
- Élections Québec, 2019a, *Historique du taux de participation*, Québec, Directeur général des élections, <https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/provincial/vote/taux-participation.php> (accès le 14/09/2020).
- Élections Québec, 2019b, *Partis politiques et protection des renseignements personnels. Exposé de la situation québécoise, perspectives comparées et recommandations*, Québec, Directeur général des élections.

- Halpin D., Vromen A., Vaughan M., Raissi M., 2018, « Online petitioning and politics: the development of Change.org in Australia », *Australian Journal of Political Science*, 53 (4), p. 428-445.
- Hough R., 2012, « Do legislative petitions systems enhance the relationship between parliament and citizen? », *The Journal of Legislative Studies*, 18 (3-4), p. 479-495.
- Ilonszki G., Papp Z., 2012, « The Paradoxes of Parliament-Citizen Connections in Hungary: A Window on the Political System », *The Journal of Legislative Studies*, 18 (3-4), p. 334-350.
- Lee C. P., Chen, D. Y., Huang T. Y., 2014, « The interplay between digital and political divides: the case of e-petitioning in Taiwan », *Social Science Computer Review*, 32 (1), p. 37-55.
- Leston-Bandeira C., Bender D., 2013, « How deeply are parliaments engaging on social media? », *Information Polity*, 18 (4), p. 281-297.
- Lindner R., Riehm U., 2011, « Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament », *Policy & Internet*, 3 (1), p. 1-23.
- Lindner R., Riehm U., 2009, « Electronic petitions and institutional modernization. International parliamentary e-petition systems in comparative perspective », *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 1 (1), p. 1-11.
- Monnoyer-Smith L., 2011, « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, 1, p. 156-185.
- Puschmann C., Toledo Bastos M., Schmidt J.-H., 2017, « Birds of a feather petition together? Characterizing e-petitioning through the lens of platform data », *Information, Communication & Society*, 20 (2), p. 203-220.
- Tenscher J., 2014, « MPs and the Internet – An empirically based typology », *The Journal of Legislative Studies*, 20 (3), p. 305-320.
- Vromen A., 2008, « Political change and the internet in Australia: introducing GetUp », in *Net working/networking: Citizen initiated internet politics*, Tampere, University of Tampere, p. 103-126.
- Wright S., 2015, « Populism and downing street e-petitions: connective action, hybridity, and the changing nature of organizing », *Political Communication*, 32 (3), p. 414-433.
- Wright S., 2016, « "Success" and online political participation: The case of Downing Street E-petitions », *Information, Communication & Society*, 19 (6), p. 843-857.

Abstract—E-petitions in Quebec: Between transfer and resistance

In 2009, the National Assembly of Quebec introduced e-petitions. Has this reform changed the parliamentary agenda and contributed to more citizen participation? In fact, parliamentarians have not fully adopted these new mechanisms for monitoring petitions. Only issues that transcend partisan divides have been studied in depth by parliamentary committees. To attack the government and collect personal data, parties opt instead for their own platforms. Ultimately, we see an increase in the number of petitions, but without an increase in the number of signatories.

Keywords E-petitions, Quebec, Citizen participation, Parliamentary agenda

Éric Montigny PhD est professeur au département de science politique de l'Université Laval. Il est également le directeur scientifique de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires. Ses travaux portent sur les partis politiques, l'évolution du militantisme et le parlementarisme. Parmi ses publications les plus récentes, on note en 2019 : « On the edge of glory (...or catastrophe) : regulation, transparency and party democracy in data-driven campaigning in Québec » dans *Internet Policy Review*, et « Les Cabinets ministériels au Québec : pouvoirs et paradoxes » dans *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*.

Audrey E. Brennan est doctorante en science politique en cotutelle à l'Université libre de Bruxelles (Cevipol) et à l'Université Laval. Elle est également bénéficiaire d'un mandat d'Aspirante FNRS. Sa thèse porte sur l'influence de la sélection de candidats des partis politiques sur le militantisme à long terme. Ses intérêts de recherche portent sur les partis politiques, le comportement des militants des partis et de la politique électorale. Elle est coautrice de l'article « Opening the Opaque Blank Box: An Exploration into Blank and Null Votes in the 2018 Walloon Local Elections » dans *Politics of the Low Countries*.



Mots clés

Pétitions électroniques, E-pétitions, Québec, Participation citoyenne, Agenda parlementaire