



Université Montpellier I – Faculté de droit et de science politique
Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques
(C.E.R.C.O.P.)

Les consultations législatives en ligne

Par Thomas VILLARET

sous la direction de M. Éric SALES, Maître de conférences H.D.R.

Mémoire réalisé dans le cadre du Master 2 « Droit public général » Parcours Droit constitutionnel

Année universitaire 2020/2021

Remerciements :

Je remercie M. Éric Sales pour avoir dirigé et accompagné mon mémoire ainsi que pour nous avoir permis de travailler au sein du CERCOP.

Je remercie Mme Habiba Abbassi pour son aide précieuse en cette période difficile.

Je remercie Thibault, Maha, Pierre, Lorenzo, Cédric et Betty, des compagnons de labeur et des amis sincères.

Je remercie mes parents pour l'aide qu'ils m'ont apportée.

Abréviations :

AAI : Autorité Administrative Indépendante

CC : Conseil Constitutionnel

CESE : Conseil Economique Social et environnemental

CNCD : Coordination Nationale des Conseils de Développement

CNCE : Compagnie Nationale des enquêteurs

CNDP : Conseil National du Débat Public

CNNum : Conseil National du Numérique

CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique

CNS : Conférence Nationale de Santé

DC : Décision constitutionnelle

DDHC : Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen

DEB : Département de l'Eau et de la Biodiversité

GIS : Groupement d'intérêt scientifique

ICPC : institut de la concertation et de la participation citoyenne

JORF : Journal Officiel de la République Française

LPO : Ligue de la Protection des Oiseaux

LREM : La République en Marche

OGP : Open government Patnership / Partenariat pour un gouvernement ouvert.

QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité

REU : Répertoire Electoral Unique.

RIP : Référendum d'Initiative Partagée

Sommaire :

Introduction	5
Partie1 : La libre participation citoyenne dans le cadre des consultations législatives en ligne.....	12
Chapitre1 : L'importance croissante des consultations en ligne dans la vie politique	13
Paragraphe1 : La tentative actuelle de renouvellement de la démocratie par le numérique	13
Paragraphe2 : L'influence des consultations en ligne dans les réformes récentes.....	21
Chapitre2 : L'initiative et l'organisation des consultations législatives en ligne	36
Paragraphe1 : La diversité des initiatives.....	36
Paragraphe2 : Une organisation tendant à la standardisation	44
Partie2 : La prise en compte de la participation citoyenne dans le cadre des consultations législatives en ligne	56
Chapitre1 : Le contrôle indispensable de la participation citoyenne.....	57
Paragraphe1 : Un contrôle non-juridictionnel des participations.....	57
Paragraphe2 : Un contrôle balbutiant d'un contenu pré-législatif	69
Chapitre2 : La suprématie parlementaire incontournable	78
Paragraphe1 : L'intégration souveraine des résultats d'une consultation par les parlementaires	78
Paragraphe2 : le contrôle constitutionnel subséquent.....	89
Conclusion générale	98
Bibliographie	100
Table des matières.....	116

INTRODUCTION

« Les doutes laissent place à une certitude : celle que le gouvernement a laissé échapper l'occasion de la démocratie participative dans la République décentralisée. De fait, on ne peut raisonnablement parler d'une immixtion réelle du citoyen dans l'administration des collectivités territoriales sans que trois exigences soient réunies : le droit de se prononcer régulièrement, de se prononcer sur des sujets de première importance, de donner à son vote valeur décisionnelle ».

S. PINON, « *L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée* », LPA, n° 144, 20 juillet 2004, p. 12

« De grands trous sont creusés en secret là où les pores de la terre devraient suffire, et les choses qui devraient ramper ont appris à marcher ». -H. P. Lovecraft, *le festival* (traduction de Paul Pérez, édition j'ai lu, Dagon, page 284)

Les consultations législatives en ligne pourraient être résumées métaphoriquement par cette phrase du célèbre écrivain fantastique. Telles de « grands trous creusés en secret », elles constituent des intrusions extra-juridiques dans la démocratie représentative. Alors que la participation citoyenne prévue par le droit actuel « devrait suffire » dans un système représentatif, on constate un besoin croissant du peuple de s'exprimer, de faire valoir son point de vue individuel¹. Le citoyen, dont la capacité est réduite à l'état d'électeur par Montesquieu et Sieyès, « devrait ramper » symboliquement devant la supériorité hiérarchique ses représentants. Mais passant par les « grands trous » que forment les consultations législatives en ligne il « apprend à marcher », c'est-à-dire qu'il apprend peu à peu la langue et le maniement des arguments juridiques, ce que l'on appelle aujourd'hui « *l'empowerment*

¹Monnoyer-Smith, Laurence. « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 156-185.

citoyen »². Ouvrant la sphère décisionnelle au débat public, les consultations législatives en ligne tendent à redéfinir les liens entre les citoyens et les représentants. Néanmoins, leur inexistence juridique contraint à relativiser leurs effets. S'inscrivant dans la procédure législative ordinaire faute de pouvoir bénéficier de procédures spéciales, elles sont limitées à l'adoption de leurs résultats par les élus compétents.

En tant qu'objet d'étude, la notion de consultation législative en ligne est hétérogène puisqu'indéfinie par le droit positif. Les pratiques observées sont aussi diverses que le nombre d'organismes consultants. Néanmoins, le concept de consultation législative en ligne est suffisamment précis pour qu'il soit possible d'en dessiner le cadre en analysant séparément les différents éléments qui en composent l'acceptation.

L'étymologie du mot consultation est polysémique, tout autant que l'est la notion³. Originellement, le terme latin « *consultatio* » renvoie à la délibération ainsi qu'à la « question posée à quelqu'un ». Ce peut être également le processus de réflexion qui entoure la prise de décision⁴. « La délibération est le fait d'une assemblée parce qu'elle s'extériorise en une discussion et en des débats et parce qu'une délibération ainsi extériorisée ne peut avoir lieu qu'à plusieurs. »⁵ Il s'agit d'une « étude, examen pour prendre un parti »⁶.

Dans sa finalité, la consultation a pour objectif de recueillir un avis, « une opinion non contraignante pour celui qui la reçoit »⁷. C'est une action de conseil « sur ce qu'il doit faire ou ne pas faire »⁸, souvent décrite comme « une formalité préalable à l'émission de certains actes unilatéraux se traduisant par une proposition dépourvue de tout effet normateur que l'auteur peut ou doit solliciter, selon les hypothèses, sans qu'une telle opération traduise un partage de compétences »⁹. Il ressort de cette définition que la consultation a un objectif extra-juridique bien qu'il soit possible de recenser plusieurs dispositions renvoyant à la faculté ou à l'obligation de recourir à une consultation. Cependant, celle-ci n'est jamais définie en droit positif.

² Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener, *L'Empowerment, une pratique d'émancipation*, Paris, La Découverte, 2013.

³ DARGENT Fleur, *La consultation en droit public interne*, Confluence des droits [en ligne]. Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen, 2020. Disponible sur Internet : <http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits> ISBN : 979-10-97578-06-0

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Fleur Dargent résume finalement la notion par « un processus chronologiquement situé, à l'initiative d'une personne publique, qui se matérialise par l'émission d'un avis non contraignant pour l'autorité consultante. »¹⁰ La consultation est « perçue par les pouvoirs publics comme un instrument de légitimation du pouvoir et par l'opinion publique comme une technique d'ouverture et de démocratisation. »¹¹

Si cette définition englobe tous les types de consultations, l'intérêt de l'étude des consultations « en ligne » se concentre sur les consultations ouvertes, c'est-à-dire celles permettant la participation du public. La participation d'autres acteurs sous une forme électronique ou numérique ne sera pas étudiée ici, l'aspect « en ligne » ciblant spécifiquement l'ouverture au public de la consultation.

L'approche de la consultation par l'internet est particulièrement intéressante car elle permet la participation d'un public nombreux et physiquement distant sur une période longue. Contrairement aux débats publics des consultations locales, qui se déroulent généralement sur une journée, les consultations en ligne peuvent durer plusieurs semaines de façon continue. Les débats publics au sein de lieux physiques tels un forum ou une agora sont donc essentiellement différents des consultations en ligne. S'il est parfois possible d'identifier des formes hybrides de consultations associant des périodes par internet et des périodes en débat direct, seules les phases par internet seront étudiées. Ce choix entraîne parfois une analyse incomplète des consultations concernées, mais il serait plus exact de considérer qu'il s'agit de deux consultations différentes, portant sur le même sujet, que de considérer qu'il s'agit d'une seule et même consultation tant le public visé et les méthodes employées s'opposent.

De plus, les consultations de droit public peuvent porter sur une pluralité de sujets aux finalités diverses. L'objet de cette étude se concentre sur celles qui ont un effet législatif ou au moins une ambition législative. Les consultations seront étudiées soit parce qu'elles ont inspiré un projet ou une proposition de loi, soit parce qu'elles ont eu pour ambition de le faire même si les résultats n'ont pas abouti. Cette distinction entre l'intention et le résultat n'a finalement pas d'importance au regard des mécanismes à l'œuvre, qui sont identiques, mais dont la finalité dépend de considérations politiques contingentes. Une simple étude de ce qui a une ambition législative entraînerait la nécessité de rechercher la volonté politique de

¹⁰ Ibid., paragraphe 1141.

¹¹ Préface de Ariane Vidal-Naquet, in DARGENT Fleur, La consultation en droit public interne, op. cit.

l'organisateur en omettant les consultations ayant dépassé leur objet initial. De l'autre côté, une étude concentrée sur les consultations ayant produit des résultats législatifs voilerait le nombre majeur d'échecs et ne permettrait pas d'analyser la prise en compte définitive du processus.

En revanche, l'étude des consultations législatives exclut ce qui n'a jamais vocation à l'être. Cela concerne toute la catégorie des consultations locales¹² ou règlementaires¹³. Bien que les mécanismes démocratiques à l'œuvre soient très intéressants dans une étude de la participation du public, les compétences impliquées sont trop différentes pour qu'il soit possible de les assimiler. L'exclusion des consultations « non-législatives » englobe également les espaces informels de discussions¹⁴, comme les réseaux sociaux ou les forums de discussion, puisqu'ils ne relèvent ni des mêmes mécanismes ni des mêmes enjeux.

Les consultations législatives en ligne pourraient alors être définies¹⁵ comme un processus chronologiquement situé, à l'initiative d'une personne publique, d'un ou plusieurs parlementaires ou membres du gouvernement, ayant lieu via une plateforme numérique invitant le public à la participation et se matérialisant par des propositions au sein d'un projet ou d'une proposition de loi simple, organique ou constitutionnelle.

Pour parvenir à appréhender le phénomène avec tous ses enjeux et ses résultats, la méthode qui semble la plus pertinente est une approche empirique. Cela permet de produire des données quantitatives, d'en apprécier l'ampleur et d'interpréter qualitativement ces résultats. Néanmoins, selon Laurence Monnoyer-Smith, « les analyses empiriques réalisées

¹² La littérature sur la démocratie participative est prolixe en matière de consultations locales, saluant les initiatives tels que les budgets participatifs ou des décisions environnementales. Voir par exemple : **Aras Melis** (Centre européen de recherche sur le droit des accidents collectifs et des catastrophes (CERDACC), Université de Haute-Alsace), « La participation du public par voie électronique au processus décisionnel : La "démocratie expérimentale" entre simplification et démocratisation », in GIS Démocratie et Participation, *Actes des 4^{èmes} journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, Lille, 13 et 14 novembre 2015, ISSN 2271-7994.

¹³ Par exemple, la consultation du public sur Internet est prévue par l'article L. 132-1 du code des relations entre le public et l'administration mais ce cas de figure relève de la compétence règlementaire.

¹⁴ Ces espaces sont pourtant valorisés par les études sociologiques, voir : Monnoyer-Smith, Laurence. « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 156-185.

¹⁵ Cette définition s'inspire évidemment de celle posée par DARGENT Fleur, *La consultation en droit public interne* (op. cit.)

depuis le milieu des années 1990 ont largement produit leur effet de désenchantement et ont clivé la littérature entre cyber-optimistes et cyber-réalistes »¹⁶.

La première réaction, cyber-optimiste, insiste « sur deux caractéristiques du web susceptibles de revivifier les pratiques démocratiques : c'est un nouveau médium de diffusion de l'information rapide, peu cher, alternatif aux grands médias et dont le contrôle par les pouvoirs économiques ou politiques est, sinon impossible, du moins difficile à mettre en œuvre sur le long terme. »¹⁷ Les auteurs voient dans la communication numérique un renouveau de l'espace public qui est perçu « comme une arène de débat et de discussion libérée des contraintes et des inconvénients qui perturbent les échanges en face-à-face. »¹⁸

Le second courant d'analyse est celui des Cyber-réalistes¹⁹. Mettant en doute les effets concrets des phénomènes étudiés, ils appuient sur les dysfonctionnements sociaux. Au lieu d'être parfaitement démocratique et égal, le numérique permet seulement aux élites d'asseoir leur légitimité en « monopolisant les échanges et recréant en ligne des hiérarchies sociales peu différentes de celles qui existent hors ligne »²⁰.

Dans l'étude des consultations législatives en ligne, il s'agit au maximum de dépasser ce clivage. A cette fin, l'analyse sera axée principalement sur une étude juridique des consultations législatives en ligne, en étudiant les procédés et leur portée, appuyant sur leur dimension institutionnelle, leur impact sur la légistique ainsi que leur contrôle. En conséquence, les dimensions politiques et sociologiques apparaîtront dans une moindre mesure afin de se concentrer au maximum sur l'aspect technique du phénomène. Il s'agira de mettre en évidence « les spécificités [de la participation en ligne] par rapport à d'autres formes du répertoire de la participation »²¹, puis de s'interroger sur l'articulation des différents espaces de participation entre eux.

L'intérêt des consultations législatives en ligne sur d'autres formes participatives repose donc essentiellement sur le caractère numérique de celles-ci. En effet, le sens même de

¹⁶ Op. cit. Monnoyer-Smith, Laurence. « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 156-185.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

la participation citoyenne est redéfinie par l'usage du numérique²². La participation est plus globale mais aussi plus désordonnée et le droit tarde à intégrer ces changements. Dominique Rousseau y voit même la fin de la forme nationale du droit, qui serait inadaptée au changement d'échelle provoqué par le numérique²³. La question en ce sens ne peut plus être « est-ce que l'internet va changer la participation ? », mais bien « comment la participation politique va-t-elle se reconfigurer dans un environnement médiatique qui se restructure et s'articule de façon inédite ? »²⁴.

Ce changement de perception du monde provient de la généralisation du phénomène numérique. La connexion à l'internet est devenue indispensable, à tel point qu'un droit à bénéficier d'un accès internet a été consacré en droit français²⁵. La prolifération des réseaux sociaux a intégré la connexion comme condition de la sociabilité et la diffusion massive des informations comme condition du savoir. La révolution numérique est en cela comparable à celle de l'imprimerie²⁶.

Plus encore, la crise sanitaire de 2020 a renforcé les liens déjà puissants du numérique avec la vie publique. La connexion internet est devenue une condition de l'enseignement scolaire et universitaire. Le numérique a été perçu comme le moyen le plus efficace pour continuer le travail à distance et donc de retarder la propagation épidémique. Les consultations législatives en ligne peuvent s'inscrire dans ce mouvement d'expansion du numérique, en permettant la participation « sans contact » des citoyens à la vie politique. Malgré leurs failles, elles pourraient être amenées à perdurer et à connaître une exploitation plus régulière.

Le phénomène des consultations législatives en ligne est très récent, puisque les premières consultations ont eu lieu en 2013, ont pris véritablement de l'ampleur seulement à partir de 2015 avec la consultation sur la « république numérique »²⁷. Aujourd'hui, les consultations en ligne ont connu une activité assez importante pour permettre une vision globale et en identifier les grandes caractéristiques.

²² Ibid.

²³ Dominique Rousseau, *Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 57 (dossier : droit constitutionnel à l'épreuve du numérique) - octobre 2017

²⁴ Op cit. Monnoyer-Smith, Laurence. « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 156-185.

²⁵ Voir Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF n°0235 du 8 octobre 2016

²⁶ Op. cit. Dominique Rousseau, *Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel*.

²⁷ Voir infra.

Comment et dans quelle mesure les consultations législatives en ligne permettent-elles la participation des citoyens à l'écriture du droit ?

Le terme de « consultations législatives en ligne » n'ayant jamais été consacré formellement, les consultations sont parfaitement libres dans leur organisation puisqu'elles ne sont pas encadrées. Malgré cette hétérogénéité, les consultations se rassemblent sur l'idée de permettre la meilleure accessibilité et la participation la plus ouverte possible. La participation citoyenne est libre dans le procédé, tant le procédé est libre dans son organisation. Mais il reste à déterminer si l'outil est efficace (Partie1). Toutefois, cette grande liberté questionne sur la portée véritable des effets des consultations. Si offrir la possibilité de participer est louable, il faut s'interroger sur le sort de cette participation et son contrôle au regard de sa prise en compte (Partie2).

PARTIE 1 : LA LIBRE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS LEGISLATIVES EN LIGNE

Les consultations législatives en ligne sont avant tout conçues pour s'adresser aux citoyens au sens le plus large. A cette fin, les plateformes doivent être le plus accessible possible pour attirer un maximum de personnes dans le débat public, une forte participation étant théoriquement synonyme de richesse du débat. La nouvelle forme d'écriture de la loi par internet permettrait de remédier à la « crise de la représentation »²⁸ que traverse actuellement la république française.

Issu de la culture numérique des réseaux²⁹, le processus des consultations en ligne apparait comme la méthode la plus libre de participation citoyenne puisqu'elle permet une participation ouvertes à tous, à grande échelle et sous des formes diversifiées.

Les besoins de reconnexion entre les élus et les citoyens, de transparence et de participation à la vie politique étant de plus en plus importants, les consultations en ligne se présentent comme l'une des solutions pertinentes pour satisfaire ces besoins. Il n'est donc pas surprenant de voir leur importance grandir et s'ancrer dans la vie politique contemporaine. Le processus n'étant pas encore fixé en droit positif, de nombreux acteurs participent à son amélioration, ce qui contribue à la croissance du phénomène (Chapitre 1). Cependant, cette effervescence revendiquant sa grande liberté, il est nécessaire d'observer concrètement si le fonctionnement et l'organisation de ces consultations atteignent l'objectif d'ouverture de la vie politique. De l'efficacité dans l'organisation des consultations dépend la potentielle institutionnalisation du processus, donc son avenir (Chapitre 2).

²⁸ Assemblée Nationale, Refaire la Démocratie, rapport n°3100 dit « Bartolone », p. 43 s.

²⁹ Op. cit. L. Monnoyer-Smith, La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques, Participations 2011/1 (N° 1), pages 156 à 185.

Chapitre1 : L'importance croissante des consultations en ligne dans la vie politique

La tendance actuelle de consultation citoyenne en ligne est une tentative politique de renouvellement de la démocratie qui s'inscrit dans une philosophie d'ouverture de la décision publique. C'est une nouvelle conception de la vie politique, plus transparente et participative, qui tente d'émerger (paragraphe 1). La consultation en ligne serait l'une des méthodes parmi les plus simples de participation des citoyens à l'écriture du droit, ce qui est idéal pour le renouvellement de la démocratie. Les consultations en ligne occupent aujourd'hui une influence faible dans les réformes récentes, mais la possibilité de les encadrer et leur prolifération tendent à accroître leur présence (paragraphe 2).

Paragraphe1 : La tentative actuelle de renouvellement de la démocratie par le numérique

La « crise de la représentation » est caractérisée par une perte de confiance des électeurs envers leurs élus, et de façon plus large des citoyens envers les gouvernements³⁰. Les élus sont perçus comme trop éloignés du terrain, trop ignorants des besoins des personnes et des enjeux territoriaux.

Par la remise en cause du système représentatif, c'est tout le fonctionnement de la démocratie actuelle qui est questionné. Fondée sur la démocratie représentative, un système de délégation de la souveraineté nationale à un groupe d'élus³¹, la Vème république cherche à se renouveler pour revaloriser la pensée des citoyens en tant que législateur. Ce phénomène s'observe également dans d'autres démocraties³². Les consultations législatives en ligne apparaissent alors comme un moyen de faire émerger les idées ou revendications issues directement du peuple et donc comme un premier pas vers la démocratie participative (I). Parallèlement, le mouvement militant pour « un gouvernement ouvert », qui réclame notamment plus de transparence dans les décisions politiques, a été reçu comme la source principale d'inspiration dans ce nouveau processus consultatif à la fois dans la démarche et dans la philosophie (II).

³⁰ Assemblée Nationale, Refaire la Démocratie, rapport n°3100 dit « Bartolone », p. 36 s.

³¹ Constitution de 1958, article 3.

³² E. Sales, [La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais](#), Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 57 (dossier : droit constitutionnel à l'épreuve du numérique), octobre 2017 (pp. 45-57).

I) La volonté affichée de promotion de la démocratie participative par les consultations en ligne

Les consultations législatives en ligne se présentent comme des plateformes numériques publiques d'échanges asynchrones, ouvertes pour une durée limitée et dans un objectif précis. Leur volonté est de permettre la participation la plus large et la plus libre du peuple à la rédaction d'un projet ou d'une proposition de loi³³.

C'est une rupture de la démocratie représentative classique dans laquelle les citoyens disparaissent derrière les élus. La philosophie des consultations législatives en ligne est de faire participer les citoyens à la sphère de décision publique, normalement inaccessible.

En tant que plateformes publiques, l'accès à ces discussions se veut le plus ouvert et le plus simple possible. L'objectif recherché par ces plateformes est d'attirer un maximum de personnes intéressées par le sujet, postulant que le débat en gagne en qualité lorsque l'affluence est importante. En cela, les conditions d'inscription doivent se présenter comme simples et gratuites.

En tant que plateformes « d'échanges asynchrones », elles conservent les observations, commentaires ou propositions et n'appellent pas à une réponse immédiate à celles-ci. Cela permet à chacun des participants – si tant est que la consultation soit conçue de cette façon³⁴ – de revenir commenter une vieille proposition à tout moment. Pour le débat public, cette forme de participation est intéressante car elle permet à un citoyen de rédiger une proposition qui ne sera pas débattue immédiatement. Les autres participants pourront prendre le temps de lire et de préparer leur argumentaire pour la soutenir ou la rejeter. Contrairement à une réunion publique, les réponses ne sont pas instantanées mais différées au moment où un autre utilisateur aura un commentaire à réaliser.

Les consultations sont ouvertes dans le but précis de produire un débat citoyen relatif à une décision publique. Pour garantir cette finalité, elles sont nécessairement enfermées dans des délais précis après lesquelles la consultation est supposée avoir abouti à des propositions satisfaisantes.

³³ Entendu au sens large donc cela inclut les lois, lois organiques ou lois constitutionnelles.

³⁴ Voir infra sur la standardisation du processus (chapitre 2, paragraphe 1, I)

Par leur fonctionnement³⁵, les consultations législatives en ligne apparaissent comme des moyens pertinents de participation citoyenne. Si la démocratie participative n'a pas attendu ces nouveaux moyens pour se développer, c'est bien le changement d'échelle³⁶ permit par internet qui est intéressant. Il ne s'agit plus de faire participer un petit groupe d'individus dans l'enceinte restreinte d'un bâtiment sur une période d'un ou deux jours, mais de faire participer la nation dans son ensemble dans un même forum virtuel sur une période de plusieurs semaines.

Néanmoins, aussi intéressante que cette perspective puisse paraître, Pierre-Henri Taviollot³⁷ met en garde contre les dangers de cette forme de démocratie. Selon lui, la notion de démocratie participative est « soit floue, soit nocive ». En effet, « animée d'un esprit farouchement anti-institutionnel, elle met en péril l'institution de la démocratie » notamment en questionnant la « prise de décision douloureuse » et la « responsabilité des mauvaises décisions ».

Sous l'angle de cette critique, les consultations législatives en ligne ne perdent pas de leur intérêt. En effet, elles n'ont pas vocation à être intégrées immédiatement à la loi puisque la consultation n'évince ni la navette parlementaire ni le contrôle du conseil constitutionnel³⁸. On peut dès lors écarter la critique d'un « esprit anti-institutionnel » puisqu'il s'agit d'une collaboration entre les institutions et les citoyens, d'une inspiration des élus par les électeurs. Il en découle logiquement que le parlement sera toujours responsable des prises de mauvaises décisions puisqu'en toutes circonstances il aura le dernier mot. La procédure législative est parfaitement respectée mais réhaussée d'un débat préalable³⁹.

En revanche la remarque suivante de Pierre-Henri Taviollot invite à la nuance : « la revendication participative vient d'un grand vide laissé par l'institution parlementaire. Désormais simple greffière de l'exécutif, elle a laissé en jachère le terrain du diagnostic (faut-il une loi ?) et de l'évaluation (la loi a-t-elle été efficace ?). C'est, je crois, parce que le Parlement ne parle pas assez qu'on exige plus de participation en dehors de lui. »

L'intérêt des consultations législatives en ligne apparaît sous l'angle de cette critique. Ce type d'initiative ne permet pas de participer en dehors du parlement, mais au sein et avec lui. Le besoin d'une activité accrue du parlement se fait alors ressentir plus qu'ailleurs. En

³⁵ Voir infra sur l'organisation du processus (Partie1, chapitre2)

³⁶ D. Rousseau, [Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel](#), Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 57 (dossier : droit constitutionnel à l'épreuve du numérique) - octobre 2017 (pp. 9-12).

³⁷ P.-H. Taviollot, Contre la démocratie participative, Pouvoirs 2020/4 (N° 175), pages 43 à 55.

³⁸ Voir infra (Partie2, chapitre2)

³⁹ On reviendra sur les détails des modifications apportées à la procédure législative dans la Partie2, chapitre2.

questionnant l'avis citoyen, l'institution dispose de davantage d'éléments pour appuyer sa décision. Elle devient actrice et peut légitimement quitter son rôle de « greffière de l'exécutif ». Mais pour cela, il faut encore que le parlement s'implique volontairement dans le processus et qu'il ne laisse pas les consultations devenir lettres mortes. Il reste maître de l'initiative de la procédure et de son aboutissement⁴⁰. Le processus n'ayant pas d'existence juridique, il n'a pas non plus d'existence politique si les parlementaires ne s'en saisissent pas.

Sans nécessiter de réformes majeures, les consultations législatives en ligne se présentent donc comme de nouveaux outils cohérents pour revaloriser la démocratie participative puisqu'elles sont un moyen d'expression populaire organisé. Il s'agit bien de rassembler l'avis librement consenti des citoyens autour d'un sujet précis afin de faire émerger des solutions ou au moins de discerner les besoins ressentis par le peuple. Par l'utilisation de la discussion asynchrone, l'organisateur échappe à la cacophonie d'une délibération publique classique et les arguments présentés apparaissent plus convaincants car fondés sur des sources vérifiables. Le problème posé par les « fake news », c'est-à-dire des informations volontairement falsifiées pour orienter le débat, pourra en principe être écarté lors de la vérification du fondement de l'argument.

Théoriquement conçus pour engendrer une nouvelle façon de concevoir la participation au sein de la démocratie, il serait toutefois trop optimiste de considérer ces consultations comme la panacée en dehors d'une étude pratique. Peut-on vraiment échapper à la fugacité du « clicktivisme »⁴¹ et à l'essoufflement de l'engagement citoyen qui l'accompagne ? Et par ailleurs, ces consultations ont-elles concrètement l'impact qu'elles sont supposées avoir sur la décision politique ? Il sera nécessaire d'observer ces points avec attention avant de pouvoir affirmer que l'objectif est parfaitement atteint.

Quoiqu'il en soit, les consultations législatives en ligne s'inscrivent dans la philosophie de la démocratie participative et dans le nouveau mouvement de renouvellement de la vie démocratique. On y retrouve l'idéologie politique du militantisme pour « un gouvernement ouvert » qui défend plus de transparence et de participation des citoyens à la vie politique (II).

⁴⁰ Voir infra : partie 2.

⁴¹ J. Bonnet et P. Türk, [Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel](#), Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 57 (dossier : droit constitutionnel à l'épreuve du numérique), octobre 2017 (pp. 13 -24).

II) Le militantisme assumé pour un gouvernement ouvert dans les consultations en ligne

On peut trouver fréquemment des revendications relatives à la « démocratie ouverte »⁴² ou au « gouvernement ouvert » sur les sites hébergeant des consultations en ligne lorsque l'on se renseigne sur les origines de la démarche dans les onglets « à propos ». En effet, les consultations législatives en ligne s'inscrivent dans l'engagement de la France au Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (OGP⁴³). Composée de 79 Etats membres, cette structure incite les Etats membres à « agir pour la transparence de l'action publique, pour sa co-construction avec l'action civile et pour l'innovation démocratique. »

Les références à cette doctrine ont donc pour objectif politique de montrer l'engagement des institutions françaises sur le chemin de la participation citoyenne dans la démocratie. Au-delà de l'aspect politique, il s'agit d'analyser d'un point de vue juridique la doctrine du « gouvernement ouvert » et de la « démocratie ouverte » pour mieux comprendre la philosophie des consultations en ligne. Cela permettra de juger la cohérence de la démarche.

Tout d'abord, chaque gouvernement souhaitant rejoindre l'OGP doit s'engager « à respecter les principes d'un gouvernement ouvert et transparent en approuvant la Déclaration pour un gouvernement ouvert. »⁴⁴ Celle-ci se décline en 4 principes et 4 engagements.

De manière synthétique, les principes sont les suivants :

- La reconnaissance de l'exigence de transparence gouvernementale et d'une plus grande participation citoyenne ;
- La reconnaissance de l'état d'avancement des autres pays et le fait que chaque approche nationale doit être cohérente avec ses propres priorités et circonstances ;
- L'acceptation de lutter contre la corruption et d'exploiter les nouvelles technologies afin de rendre les gouvernements plus « efficaces et responsables » ;
- La défense de la valeur d'ouverture pour améliorer les services et gérer les ressources publiques.

Les engagements sont destinés à :

⁴² Par exemple : <https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/pages/qui-sommes-nous> ou <https://purpoz.com/pages/a-propos> ou encore <https://www.republique-numerique.fr/>

⁴³ <https://www.opengovpartnership.org/fr/> (consulté au 05/05/2021).

⁴⁴ Déclaration du gouvernement ouvert, septembre 2011 disponible sur : <https://www.opengovpartnership.org/fr/process/joining-ogp/open-government-declaration/#>

- Augmenter la disponibilité des informations sur les activités gouvernementales ;
- Soutenir la participation civique ;
- Mettre en œuvre les plus hautes normes d'intégrité professionnelle dans toutes nos administrations : transparence des achats publics et lois anti-corruption ;
- Accroître l'accès aux nouvelles technologies dans un esprit d'ouverture et de responsabilité.

Ainsi, il apparaît de manière évidente trois grands thèmes : la transparence du gouvernement, la participation citoyenne et l'exploitation des nouvelles technologies. Ces trois axes ont reçu un écho très favorable dans la doctrine française de la « démocratie ouverte ». Cette doctrine est promue par une association éponyme⁴⁵ qui affirme sa participation au OGP.

Le manifeste⁴⁶ de cette association met en évidence la réception en France de la doctrine du « gouvernement ouvert » :

- L'article 1 portant sur la démocratie reprend l'alinéa 4 de l'article 2 de la constitution de 1958.
- L'article 2 portant sur la démocratie *ouverte* définit le concept en reprenant deux axes de l'OGP sur la transparence et la participation.
- L'article 3 sur la citoyenneté active fait référence à l'article 6 de la DDHC⁴⁷ de 1789 et y ajoute le principe de liberté du citoyen à participer.
- L'article 4 sur les technologies civiques⁴⁸ incite à l'implémentation des technologies d'information et de communication.
- L'article 5 réclame la gratuité et l'équité du service public.
- L'article 6 rappelle que la démocratie ouverte est complémentaire à la démocratie représentative.

En substance, la doctrine du gouvernement ouvert et de la démocratie ouverte sont donc similaires à la nuance près de l'insistance plus forte du OGP pour la lutte contre la corruption et la transparence, tandis que la démocratie ouverte se concentre plutôt sur la participation citoyenne et sa mise en œuvre.

Cependant, aucune de ces deux doctrines ne proposent de réformes majeures pour le droit constitutionnel français. Certaines références portent sur des textes juridiques déjà existants

⁴⁵ <https://www.democratieouverte.org/>

⁴⁶ <https://www.democratieouverte.org/manifeste-pour-une-democratie-ouverte/> (consulté au 05/05/2021).

⁴⁷ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789.

⁴⁸ Les auteurs emploient souvent le terme « civic tech » pour définir ce phénomène.

(DDHC, constitution ou code pénal⁴⁹) et l'absence de mécanisme contraignant ou de sanction des manquements des Etats-parties n'incite pas au changement. Ces revendications militantes s'inscrivent dans une politique de droit constant. Il s'agit de modifier les pratiques institutionnelles mais sans affecter nécessairement l'état du droit. En définitive, cette approche ne cherche pas à créer une révolution démocratique mais bien d'accompagner la démocratie dans la transition qu'elle subit du fait de son état de crise. Les Etats s'engagent à « faire mieux » mais pas à « faire différemment ».

L'esprit des consultations législatives en ligne repose sur la même idée⁵⁰. Processus seulement expérimental de démocratie participative, ces consultations n'ont pas pour objectif de renverser l'ordre établi mais de collaborer avec les institutions préexistantes pour combler les lacunes. Sa potentielle institutionnalisation dépendra plus du succès de l'entreprise que d'une crise politique ou juridique.

Le processus des consultations législatives en ligne s'affiche comme un outil de participation citoyenne avec une volonté d'ouverture de la décision publique au peuple. Dans la plupart des consultations⁵¹, il est également prévu un travail de synthèse et de réponses du gouvernement garantissant la bonne réception des propositions par les institutions. Toutefois, il est à regretter l'opacité dans la sélection de celles-ci⁵². Il s'agit seulement de discuter des futures décisions avec transparence et ouverture d'esprit, ce qui peut être schématisé par les trois piliers de la démocratie ouverte ⁵³.

Ainsi, la prétention des consultations législatives en ligne d'appartenir au mouvement de la démocratie (ou gouvernement) ouverte est tout à fait cohérente. L'analyse de ce courant de pensée permet de discerner les objectifs fixés à ces expérimentations mais également d'en faire apparaître les défauts, c'est-à-dire le manque de véritable contrôle juridique et les dangers intrinsèquement liés à la démocratie participative.

En effet, la démocratie participative fait courir le risque « d'usurpation du nom du peuple soit par une majorité tyrannique, soit par des minorités actives. »⁵⁴ En clair, c'est la crainte que les lobbies puissants s'accaparent les procédures participatives pour écraser l'opposition.

⁴⁹ Pour la transparence et la lutte contre la corruption, on peut se référer à l'article 433-1 du code pénal.

⁵⁰ On verra d'ailleurs en Partie2 en quoi la démocratie représentative s'en trouve renforcée.

⁵¹ Voir infra Partie1, chapitre2, paragraphe2.

⁵² Voir infra, Partie2, chapitre2, paragraphe1, I).

⁵³ Voir annexe figure1 schéma Démocratie Ouverte.

⁵⁴ Op cit. P-H. Taviollot, contre la démocratie participative.

Ce cas de figure peut survenir si la publicité de la consultation est mal réalisée puisque seules certaines sphères de pensée en seront informées.

Un autre risque de la démocratie participative réside dans le type de public qu'elle vise⁵⁵. Dans le cas des consultations en ligne, la participation suppose une connexion internet et le temps pour participer. Potentiellement, seule une élite disposera véritablement des moyens de s'exprimer.

Enfin, la démocratie participative ne doit pas permettre de transgresser les droits fondamentaux⁵⁶. On est tenté de considérer que l'expression de la volonté générale ne peut être contrôlée, elle en devient alors potentiellement liberticide. Ce risque est accru par le manque de connaissance par la population du fonctionnement des droits et libertés ainsi que par la sensation de légèreté de la réflexion induite par l'usage de l'informatique. La vitesse de transmission de l'information et son afflux massif incite les internautes à écrire rapidement une pensée trop peu structurée et parfois contraires à l'intérêt général⁵⁷.

Si la doctrine du gouvernement ouvert n'est pas révolutionnaire, elle présente un esprit de renouveau cohérent avec l'objectif des consultations législatives en ligne. Néanmoins, l'engagement de la France dans ce partenariat ne peut pas se limiter à quelques actions de surface pour se considérer respecter. Il est donc nécessaire d'observer l'influence véritable des consultations en ligne dans les réformes récentes (Paragraphe 2).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Cette question est soulevée en infra : Partie2, chapitre2, paragraphe2.

⁵⁷ Sur ce point voir, Ariane Vidal Naquet. Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?. *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalités*, Nov 2016, Toulon, France.

Paragraphe 2 : L'influence des consultations en ligne dans les réformes récentes

Les consultations législatives en ligne restent aujourd'hui des outils expérimentaux de mise en relation des élus avec les citoyens⁵⁸. Puisqu'elles ne sont qu'expérimentales, le droit n'a pas encore véritablement pris acte de leur existence. Leur recours n'est jamais obligatoire et il est faiblement encadré. Pourtant, elles occupent une place de plus en plus importante dans le paysage juridique contemporain, ce qui laisse envisager une institutionnalisation prochaine.

Bien qu'encore informelles, l'intérêt qu'elles suscitent depuis quelques années⁵⁹ amène le juriste à s'interroger sur la place réelle de ces nouveaux outils au sein des réformes récentes. Les consultations législatives en ligne peuvent être des sujets de réforme, c'est-à-dire que des réformes viennent améliorer leur encadrement, mais elles sont surtout des outils pour améliorer le débat législatif.

Du point de vue des consultations comme sujet de réforme, on observe une volonté de guider progressivement leur développement par la création d'organismes indépendants (I). Lorsqu'on s'intéresse aux consultations comme outil, on s'aperçoit rapidement de leur multiplication dans le paysage français et international (II).

I) La création progressive d'un accompagnement des consultations en ligne par le biais d'organismes indépendants

L'organisation des consultations législatives en ligne doit toujours se faire de façon indépendante vis-à-vis du gouvernement afin de garantir l'impartialité de l'étude menée. Autrement, le gouvernement ou tout autre organisateur sera accusé de falsification des résultats par la réalisation de travaux de synthèses politiquement orientés dans le sens de l'Etat. L'étude perd alors toute rigueur et se prive de légitimité.

A proprement parler, il n'existe à cette heure aucun organisme qui soit exclusivement compétent en matière de consultation législative en ligne. Néanmoins, il est possible de dresser une liste détaillée des différents organismes participants à l'encadrement et à l'organisation des consultations législatives en ligne, même si cela reste informel.

⁵⁸ Il existe également d'autres outils comme le montre J. Meyrieu, promesses et limites du contrôle citoyen sur Internet RDP n°4, juill. 2020, p. 997.

⁵⁹ La première consultation législative en ligne considérée comme telle est celle sur la république numérique, en octobre 2015. De nombreuses consultations ont encore lieu aujourd'hui.

Parmi cette liste, il est possible de distinguer deux types d'organisation différentes pour ces acteurs : les conseils ou conférences nationaux de types gouvernementaux (A) et les associations⁶⁰ non gouvernementales en raison de leur apport essentiel⁶¹ (B). Ces différentes catégories seront étudiées successivement en raison de leurs compétences bien distinctes, les associations servant plutôt d'observateurs indépendants et les organismes gouvernementaux comme soutiens logistiques.

A) L'accompagnement des consultations législatives en ligne prévu par les conférences et conseils nationaux

Lors de l'étude de l'organisation des consultations législatives en ligne, on constate une pluralité d'acteurs d'origine nationale compétents pour des champs parfois différents et parfois communs. Si on peut en identifier de nombreux, l'absence de certaines institutions est peut-être regrettable. A ce titre, le Conseil Economique Social et environnemental (CESE), pourrait paraître intéressant mais son absence de compétences réelles en la matière en fait le grand absent (1). Ainsi, l'étude se resserrera sur le rôle du Conseil National du Débat Public (CNDP) (2) et du Conseil National du Numérique (CNNum) (3).

1) L'absence du CESE parmi les organismes accompagnant les consultations législatives en ligne

Il faut immédiatement remarquer l'absence du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) de cette liste. En effet, si la dernière réforme⁶² a consacré ce conseil comme « carrefour des consultations », il faut encore déterminer le type de consultations dont il s'agit⁶³ car il semble que les consultations visées ne correspondent aucunement.

En l'espèce, la réforme vise plutôt les conventions citoyennes, c'est-à-dire une forme participative par tirage au sort qui n'implique pas le grand public⁶⁴. Il ne s'agit pas véritablement de consultations législatives en ligne puisqu'il ne s'agit ni de l'emploi du numérique ni même d'un objectif immédiatement législatif. S'il a été possible de contribuer à

⁶⁰ De type loi 1901 pour la plupart.

⁶¹ L'influence doctrinale de l'association Démocratie Ouverte a été vu dans le paragraphe 1 de ce chapitre.

⁶² Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, JORF n°0014 du 16 janvier 2021

⁶³ D. Baranger, Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE, Jus politicum, 5 septembre 2020.

⁶⁴ L'exemple-type est la convention citoyenne pour le climat.

l'œuvre de la convention citoyenne pour le climat par internet, cette « consultation » en ligne n'a pas été orchestrée par le CESE mais par la convention citoyenne elle-même. En effet, le CESE « n'a pas de rôle d'initiative en termes de démocratie participative⁶⁵ », c'est-à-dire qu'il n'a pas réellement compétence pour organiser une consultation législative en ligne sans entrer en conflit de légitimité avec le parlement. En ce sens, il n'est pas une « troisième chambre »⁶⁶ dans la Vème république. La confusion sémantique de la réforme du 15 janvier 2021 est toutefois compréhensible en raison de l'absence de définition – ou même d'existence – officielle des consultations législatives en ligne. Le terme « carrefour des consultations » semble alors trop vague pour qu'il soit possible d'en tirer une quelconque conséquence.

Pour ces raisons, il semble légitime d'exclure le CESE des organismes d'accompagnement des consultations législatives en ligne, mais ce qui ne présume nullement de l'avenir de l'évolution de ses compétences. En revanche, le CNDP est un acteur important dans l'organisation des consultations législatives en ligne.

2) Le rôle du Conseil National du Débat Public au sein des consultations législatives en ligne

Le Conseil National du Débat Public (CNDP) a été institué par la loi Barnier du 2 février 1995⁶⁷. Dans cette première loi, le CNDP pouvait être saisi par 20 sénateurs, 20 députés ou des ministres lorsqu'un projet le nécessitait. Depuis la loi Vaillant du 27 février 2002⁶⁸, le CNDP devient une autorité administrative indépendante (AAI), ce qui élargit considérablement ses conditions de saisine et ses compétences. Aujourd'hui, ce conseil peut s'auto-saisir et organiser un débat public.

Sa composition est de 25 membres issus d'horizons différents. On retrouve notamment des magistrats (cour de cassation et conseil d'état), des avocats et des représentants de la

⁶⁵ C. Morio, La démocratie participative et la réforme du Conseil économique, social et environnemental, Chaire citoyenneté, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, disponible sur <https://chairecitoyennete.com/democratie-participative-conseil-economique-social-environnemental/>

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995

⁶⁸ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 134, JORF n°50 du 28 février 2002

société civile (syndicats, élus)⁶⁹. L'objectif est de garantir l'indépendance de l'institution par la pluralité des origines de ses membres. La méthode de désignation des membres du conseil dépend de leur origine, certains sont nommés au sein de leur ordre⁷⁰ et d'autres par décrets du premier ministre sur proposition.

Ses missions concernent le respect et la mise en place des procédures de démocratie participative⁷¹. De plus, il remplit des missions de développement de l'action publique, d'évaluation et d'expertise⁷².

Si son objet premier porte sur les questions environnementales, l'expertise du CNDP en matière de démocratie participative fait de lui un acteur de premier plan au sein des consultations législatives en ligne. En tant que spécialiste de la participation du public et acteur indépendant du gouvernement, le CNDP a pu produire des conseils méthodologiques et avis pour guider les consultations en ligne. Deux exemples sont particulièrement intéressants : celui de l'avis sur le « Grand Débat National »⁷³ et l'avis du 31 janvier 2019 « portant sur les standards de qualité pour faire des consultations numériques du public un processus d'enrichissement de la démocratie en santé »⁷⁴.

Dans l'avis sur le Grand débat national, le CNDP effectue une analyse stratégique et sociologique sur la façon dont la consultation doit être organisée pour être certain qu'elle soit bien reçue par le public. Par exemple, il conseille le gouvernement sur la répartition des compétences entre le CNDP et le gouvernement lors du débat⁷⁵ mais lui déconseille l'usage de certaines formulations⁷⁶ qui montrerait une fermeture d'esprit néfaste.

L'avis sur saisine du CNS est quant à lui extrêmement enrichissant sur l'organisation générale des consultations législatives en ligne⁷⁷. Il préconise une structure si précise qu'elle sert aujourd'hui de modèle-type.

⁶⁹ Liste exhaustive sur <https://www.debatpublic.fr/sa-composition>

⁷⁰ Par exemple, le membre issu de la Cour de cassation est élu par son assemblée générale. De même, les deux parlementaires sont nommés par le président de leurs assemblées respectives.

⁷¹ Charte de l'environnement de 2004, art. 7.

⁷² <https://www.debatpublic.fr/son-role> (consulté au 05/05/2021).

⁷³ C. Jouanno, Rapport du 11 janvier 2019 Mission d'accompagnement et de conseil pour le grand débat national, CNDP disponible sur <https://www.debatpublic.fr/grand-debat-national-1>

⁷⁴ CNDP, saisie par la Conférence Nationale de Santé (CNS), Avis du 31 janvier 2019 portant sur les standards de qualité pour faire des consultations numériques du public un processus d'enrichissement de la démocratie en santé.

⁷⁵ Op cit. note 38, C. Jouanno, Rapport du 11 janvier 2019 Mission d'accompagnement et de conseil pour le grand débat national p. 13.

⁷⁶ Ibid, p. 14.

⁷⁷ Voir infra sur la standardisation des consultations, Partie1 Chapitre2 paragraphe2 II)

Ainsi, le CNDP apparaît comme un acteur prépondérant dans l'organisation des consultations législatives en ligne bien que sa compétence première soit en matière d'environnement. Par l'indépendance que lui confère son statut d'AAI, il peut légitimement restituer les résultats de consultations par le biais de synthèses⁷⁸ qui seront présumées neutres. Par son expertise en matière de démocratie participative, il est l'un des interlocuteurs privilégiés pour l'amélioration qualitative des consultations en ligne.

Un autre acteur important est le Conseil National du Numérique en raison de son expertise pour tout ce qui touche aux nouvelles technologies de politisation des citoyens⁷⁹.

3) Le rôle du Conseil National du Numérique au sein des consultations législatives en ligne

Le Conseil National du Numérique (CNNum) est une commission consultative indépendante instituée par un décret du 8 décembre 2017⁸⁰ modifié le 13 février 2021⁸¹. Il est composé de quatre parlementaires désignés par le président de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que de dix-sept membres nommés par le Premier ministre. Ils exercent tous ces fonctions à titre bénévole⁸².

Dans l'article 1^{er} du décret actuellement en vigueur⁸³, le CNNum a pour mission :

« 1° D'informer et de conseiller le Gouvernement dans l'élaboration, la conduite et l'évaluation des politiques et de l'action publiques ; [...]

3° De formuler de manière indépendante et de rendre publics des avis et des recommandations.

A cette fin, il organise des concertations régulières, aux niveaux européen, national et territorial, avec les pouvoirs publics, les élus, les secteurs économiques, associatifs et académiques, et la société civile. Il peut être saisi pour avis par le Premier ministre, par le ministre chargé du numérique et, le cas échéant, conjointement avec les autres ministres concernés, ou par la majorité de ses membres de toute question entrant dans son champ de

⁷⁸ Op cit. C. Jouanno, Rapport du 11 janvier 2019 Mission d'accompagnement et de conseil pour le grand débat national, p. 13.

⁷⁹ Les auteurs utilisent souvent le néologisme « civic tech ».

⁸⁰ Décret n° 2017-1677 du 8 décembre 2017 relatif au Conseil national du numérique, JORF n°0288 du 10 décembre 2017

⁸¹ Décret n° 2021-154 du 13 février 2021 modifiant le décret n° 2017-1677 du 8 décembre 2017 relatif au Conseil national du numérique, JORF n°0039 du 14 février 2021

⁸² Ibid, art 3.

⁸³ Ibid.

compétence. Dans ce cadre, il peut se voir confier des missions de prospective, d'expertise, d'étude et de consultation. »

Le CNNum est donc un organe précieux pour l'analyse des consultations en ligne. En effet, l'aspect de démocratie participative des consultations était de la compétence du CNDP⁸⁴ mais le CNNum est compétent pour gérer l'aspect numérique de ces consultations.

Si les recommandations du CNNum visent rarement les consultations législatives en ligne en particulier, elles sont intéressantes pour le sujet lorsqu'elles touchent des problèmes fondamentaux rencontrés lors de ce type de consultation. Par exemple, le CNNum a pu effectuer des recommandations relatives à l'inclusion numérique⁸⁵, un problème soulevé de façon récurrente par la branche des sceptiques face aux consultations en ligne. En effet, l'expérience est nécessairement biaisée si les consultations en ligne ne peuvent toucher qu'un type de population ultra-connectée⁸⁶.

Sans pour autant qu'il s'agisse véritablement de démocratie participative, puisqu'il ne s'agit pas d'écrire du droit, le CNNum propose régulièrement des consultations en ligne sur sa plateforme pour l'écriture des recommandations qui seront transmises au parlement.

Par ailleurs, le conseil est devenu incontournable dans le domaine des consultations législatives en ligne après avoir impulsé, conjointement avec le gouvernement, la consultation sur la « République Numérique » en 2015⁸⁷. Cette consultation avait été accueillie sur la plateforme du CNNum et marque le début de l'essor des consultations législatives en ligne⁸⁸.

Bien qu'il ne possède qu'un statut réglementaire, le Conseil National du Numérique est donc un organisme intéressant pour les consultations législatives en ligne. Avec le CNDP, ces deux conseils recouvrent la majeure partie du champ d'études des consultations législatives en ligne. Il serait également possible de citer d'autres organismes gouvernementaux⁸⁹ qui participent aux consultations législatives en ligne mais leur apport est trop réduit, soit parce que leur objet principal est très éloigné, soit parce que leurs consultations ne sont pas d'ordre législatif. En revanche, ces consultations sont soutenues par des associations non-

⁸⁴ Voir supra.

⁸⁵ Disponible sur <https://cnumérique.fr/nos-travaux/inclusion-numérique>

⁸⁶ Op cit. L. Monnoyer-Smit, La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ?

⁸⁷ Disponible sur <https://www.republique-numérique.fr>

⁸⁸ Voir infra.

⁸⁹ Par exemple : la Conférence Nationale de Santé (CNS) ou la Coordination Nationale des Conseils de Développement (CNCD).

gouvernementales dont l'influence est, elle, prépondérante tant du point de vue doctrinal que pour leurs avis indépendants.

B) Le soutien aux consultations législatives en ligne par les associations non-gouvernementales

Si les associations non-gouvernementales n'ont aucune compétence légale et une influence réduite sur les politiques législatives, leurs travaux de recherche sur les problématiques du numérique et de la démocratie participative sont intéressants pour l'étude des consultations législatives en ligne. Leurs noms sont souvent cités parmi les organismes extérieurs ou observateurs et parfois parmi les organisateurs des consultations.

Parmi les associations participantes, les plus intéressantes sont Démocratie Ouverte, le groupement d'intérêt scientifique (GIS) Participation et Démocratie, la Compagnie Nationale des enquêteurs (CNCE) et enfin l'Institut de la concertation et de la participation citoyenne (ICPC)

En effet, Démocratie Ouverte est une association de type loi de 1901 apolitique, dont l'objet consiste à promouvoir les valeurs du gouvernement ouvert en France⁹⁰. Dans cette mission, elle porte une attention particulière à toutes les actions de démocratie participative. Par la référence à l'idéologie de la « démocratie ouverte », les consultations en ligne s'affilient à cette association.

Ainsi, son influence dans les consultations législatives en ligne s'observe surtout pour la dimension d'innovation du procédé. C'est un esprit de recherche d'une nouvelle forme de démocratie et de gouvernement qui est visée par cette référence. L'association Démocratie Ouverte a pour objectif principal l'accompagnement des différents acteurs démocratiques vers la participation citoyenne et la transparence. La nouvelle pratique institutionnelle que représente les consultations en ligne est un des sujets d'étude essentiel pour cette association et son équipe travaille à la soutenir et l'améliorer. Dans cet objectif, un laboratoire d'expérimentation a été créé⁹¹ où les expérimentations de démocratie sont évaluées et de nouvelles propositions sont déposées. Sans posséder de moyen de contraintes ou de pression, l'association Démocratie Ouverte est en mesure de dialoguer avec les organisateurs pour

⁹⁰ Voir supra.

⁹¹ Voir <https://www.labodemocratieouverte.org/propositions-experimentation/> (consulté au 07/06/2021)

participer au développement des consultations législatives en ligne. Dans ce cadre, elle a contribué régulièrement à l'accueil des propositions sur le site Purpoz.com⁹².

Parallèlement, le Groupement d'Intérêt Scientifique Participation et démocratie⁹³ est une association souple, dépourvue de personnalité juridique⁹⁴. Il rassemble une communauté de recherche sur le thème de la participation et la démocratie. Si ce groupement n'a aucun effet direct sur les consultations législatives en ligne, il s'agit d'un observateur extérieur très intéressant qui participe à l'émulation de la recherche sur la démocratie directe. Ainsi, l'impact théorique de ce GIS sur les consultations législatives en ligne est essentiel tant son travail de recherche est important. A cet égard, leur plateforme numérique rassemble une large bibliothèque en ligne de documents sur la participation et le numérique⁹⁵. Ils sont également à l'initiative de colloques⁹⁶ et rendez-vous de réflexion réguliers sur la démocratie et la participation par le numérique. Sans être d'une influence prépondérante sur la politique, le GIS Participation et démocratie est avant tout un groupe de recherche qui couvre le thème des consultations législatives en ligne⁹⁷ par leurs travaux sur la participation citoyenne. Ce groupement est donc la source scientifique des consultations en ligne car leurs recherches alimentent l'innovation en la matière⁹⁸.

La CNCE est également une association de loi 1901 intéressante pour l'étude des consultations législatives en ligne en ce qu'elle rassemble des professionnels des enquêtes publiques et autres mesures participatives afin de proposer une expertise indépendante en particulier dans le cadre des enquêtes portant sur l'environnement. Cette indépendance est primordiale pour la réalisation des synthèses des consultations car elle garantit que le résultat est sincère. C'est la raison pour laquelle la CNCE a, entre autres, participé à l'action du

⁹² Anciennement « parlement et citoyen » : <https://purpoz.com/>

⁹³ <https://www.participation-et-democratie.fr/presentation-du-gis>

⁹⁴ Institué par la note n° 963345SJUR du 11 janvier 1996 du secrétariat général du CNRS, un GIS permet de formaliser « une simple pratique contractuelle sans référence à un texte légal ou réglementaire ».

⁹⁵ Par exemple : <https://www.participation-et-democratie.fr/cycle-concertation-et-numerique-0>

⁹⁶ Par exemple : Actes du colloque final du programme Cit'in, 2021, disponibles sur <https://www.participation-et-democratie.fr/actes-du-colloque-final-du-programme-cit-in>

⁹⁷ On a pu s'appuyer sur l'article de Melis Aras, op cit. « La participation du public par voie électronique au processus décisionnel : La "démocratie expérimentale" entre simplification et démocratisation », in GIS Démocratie et Participation, *Actes des 4^{èmes} journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*.

⁹⁸ Ces membres participent notamment à la rédaction de la revue « Participation » par l'éditeur De Boeck Supérieur, disponible sur Cairn.info.

CNDP en intégrant « le comité de pilotage initié par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) et l'Institut de la concertation, afin de mettre en place la liste nationale des garants instituée par l'ordonnance 2016-1060 du 3 août 2016.⁹⁹ »

Toutefois, plus compétente en matière de démocratie de proximité et de réglementations environnementales qu'en matière de consultation nationale, son activité est plus intéressante pour les consultations en ligne au sens large que pour les consultations en ligne strictement législatives. Cependant, cette frontière étant relativement poreuse, la CNCE reste un exemple à retenir comme infiltration de la société civile dans le processus d'organisation des consultations.

Enfin, l'ICPC est également une association de type loi 1901 active dans la réflexion sur les consultations législatives en ligne. Bien qu'il participe à la promotion de la démocratie participative, l'ICPC ne fait pas partie des organisateurs des consultations législatives en ligne. Néanmoins, en tant qu'observateur indépendant, la plateforme numérique de cet institut propose de très nombreuses ressources en ligne régulièrement alimentées¹⁰⁰. Dans cette mission de renseignement, l'ICPC rédige des rapports d'analyse sur les procédures participatives¹⁰¹. Ces rapports sont des sources précises d'informations concernant les consultations réalisées et notamment les consultations législatives en ligne¹⁰². Ces rapports questionnent les méthodes employées sur un plan théorique et leur impact sociologique notamment via des « cycles d'ateliers » où des bénévoles évaluent les démarches démocratiques¹⁰³.

Ainsi, de nombreuses associations civiles sont intéressées aux procédures de participation citoyenne parmi lesquelles figurent les consultations législatives en ligne. Si ces associations n'ont ni de compétences réelles pour l'organisation de ce type de procédure ni de pouvoirs d'initiative, l'étude de leur action montre comment la société civile s'est emparée des processus de participation citoyenne. Pour la majorité, les associations produisent des rapports et des recommandations d'autant plus pertinentes qu'elles émanent directement de la sphère

⁹⁹ <https://www.cnce.fr/qui-sommes-nous>

¹⁰⁰ <https://i-cpc.org/focus-sur/>

¹⁰¹ Pour 2020 : https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2020/07/ICPC_CR-atelier_inclusionnum%C3%A9rique23062020_VF.pdf

¹⁰² Ibid, « Consultation en ligne sur le revenu universel d'activité –Cap Collectif », p.10

¹⁰³ Certains documents serviront en infra, notamment Partie2 chapitre2 paragraphe1 II).

civile et se font alors l'écho de la réception de ces nouveaux processus au sein de la population.

Par l'intervention de cette grande diversité d'acteurs, un accompagnement efficace pour les consultations en ligne est créé dans une dimension à la fois civile et gouvernementale, même si ce cadre reste extra-juridique et rarement compétent de façon directe et immédiate. Néanmoins, la forte émulation sur le sujet explique la prolifération des consultations en ligne avec une affluence globalement croissante (II).

II) La prolifération des projets ou propositions de loi procédant à des consultations en ligne

Le site « parlement et citoyens »¹⁰⁴ créé en 2013 est considéré comme le premier à proposer une consultation législative en ligne. L'idée de cette première consultation était d'exploiter les nouvelles techniques informatiques pour permettre massivement aux premiers concernés par la loi, les citoyens, de participer à sa rédaction. Face au succès de cette entreprise, le modèle de la consultation législative en ligne préalable à la présentation d'un projet ou d'une proposition de loi devant l'Assemblée nationale s'est répandu lentement.

Il est difficile de quantifier avec précision le nombre réel de consultations législatives en ligne ayant eu lieu. Tout d'abord, des consultations ont lieu régulièrement et certaines sont encore en cours aujourd'hui, comme celle sur le cannabis récréatif¹⁰⁵. Il s'agit donc d'un sujet d'étude encore actuel qui peut connaître d'importants changements.

Par ailleurs, certaines plateformes d'accueils sont inaccessibles depuis la fermeture de la procédure. Il est alors impossible d'obtenir les résultats subséquents. C'est le cas par exemple pour la consultation « Egalité et citoyenneté »¹⁰⁶ qui a pourtant inspiré la rédaction de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

De plus, le manque d'ergonomie de certains sites de participation en ligne complexifie encore ce recensement, soit parce que le moteur de recherche est peu efficace en raison de ses

¹⁰⁴ Devenu <https://purpoz.com/> depuis le 23/03/2021.

¹⁰⁵ Close le 28 février 2021, les conclusions n'ont pas été rendues le 24/04/21, lien <https://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/consultations/cannabis-recreatif>

¹⁰⁶ Site <http://www.egalite-citoyennete-participez.gouv.fr/> indisponible, consulté le 24/04/2021.

résultats peu pertinents¹⁰⁷, soit parce que la navigation elle-même au sein du site est difficile¹⁰⁸.

A ces difficultés, s'ajoute celle de la pluralité des initiatives. En effet, une des spécificités du développement d'internet est le foisonnement de l'information. Chaque individu pouvant générer son propre contenu, il devient impossible d'isoler avec certitude un type précis d'informations si ce contenu est dispersé. Ainsi, lorsque les consultations en ligne sont organisées par des ministères ou d'autres organes gouvernementaux mais ne sont pas correctement relayées par les médias ou sites de participation habitués, il est improbable d'en prendre connaissance¹⁰⁹. Il faut aussi s'interroger sur la politique de communication du gouvernement en la matière.

Enfin, si les consultations législatives en ligne sont distinguées des autres consultations (par exemple règlementaires) dans la démarche de cette étude, cette distinction n'est pas elle-même effectuée par le décideur public. Certaines consultations ont un objectif ambigu, parfois mêlant les deux aspects jusqu'à même être totalement indifférentes à cette distinction. Dernièrement, la consultation « sur les discriminations »¹¹⁰ organisée par le *ministère de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances*, ne précise nullement son ambition normative, l'internaute étant simplement invité à se prononcer sur « les nouvelles mesures en cours d'élaboration ». Par ailleurs, il serait impossible d'analyser la totalité des consultations nationales pour déterminer s'il s'agit ou non d'une consultation législative puisque la base de données du site *vie-publique.fr* propose déjà à elle seule 889 résultats dans la catégorie « consultation »¹¹¹.

Néanmoins, dans les limites qui viennent d'être exprimées, il est possible de recenser 29 consultations en ligne ayant eu lieu depuis 2013.

¹⁰⁷ Pour le site <https://www.vie-publique.fr/> (consulté au 24/04/2021) les mots-clefs « projet de loi » et « consultations législatives » ne renvoient que vers des liens hors-sujets comme des discours politiques.

¹⁰⁸ Sur le site <https://purpoz.com/>, il est difficile de remonter dans les archives car elles sont dispensées au compte-goutte. Il faut cliquer au moins 3 fois sur le bouton « voir plus » pour obtenir une vue d'ensemble (au 24/04/2021).

¹⁰⁹ Au sujet de la difficulté de retrouver les consultations : CNDP, Avis sur les consultations en ligne, 19 décembre 2019, Mission de conseil et d'appui méthodologique à la demande de la Ligue de la Protection des Oiseaux portant sur les consultations publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire. Disponible sur <https://www.debatpublic.fr/avis-sur-les-consultations-en-ligne-1093>

¹¹⁰ Disponible sur (24/04/2021) <https://www.vie-publique.fr/consultations/279384-consultation-citoyenne-sur-les-discriminations>

¹¹¹ Op. cit. <https://www.vie-publique.fr/> 24/04/2021.

Date	Nom de la consultation	Initiative	Plateforme d'accueil	Nombre de participants
13 février au 12 mars 2013	Restaurer la confiance entre citoyens et parlementaires	Projet de loi	https://purpoz.com/	778
26 avril au 25 mai 2013	Comment rendre la prison utile ?	Proposition de loi	https://purpoz.com/	294
19 juin au 18 juillet 2013	Interdire l'usage non-agricole des pesticides sur le territoire national	Proposition de loi	https://purpoz.com/	504
11 mars au 10 avril 2014	Open Data : libérer les données publiques	Projet de loi	https://purpoz.com/	123
Octobre 2014- février 2015	République numérique	Projet de loi	https://www.republique-numerique.fr/	21472
21 décembre 2015 au 18 janv. 2016	Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	Projet de loi, mais la consultation est organisée par un sénateur	https://purpoz.com/	9373
27 janvier au 30 mars 2016	Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation	Projet de loi, mais consultation organisée par des députés	https://purpoz.com/	1649
9 au 25 mai 2016	Egalité et citoyen	Projet de loi	egalite-citoyennete-participez.gouv.fr (non accessible)	indisponible
17 novembre 2016 au 17 janvier 2017	Généraliser les consultations en ligne	Proposition de loi	https://purpoz.com/	670
12 Juillet 2017 au 15 novembre 2017	Accueil des migrants humanitaires et politique nationale d'intégration	Proposition de loi	https://purpoz.com/	195
12 décembre	Consensus sur le logement	Projet de loi	https://www.vie-publique.fr/	indisponible

2017 au 8 février 2018				
15 janvier au 18 mars 2018	Grand Débat National	Projet de loi	https://granddebat.fr/	506 333 ¹¹²
15 janvier au 5 février 2018	Loi PACTE	Projet de loi	https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/	7778
7 février au 7 mars 2018	Statuts de l'élu : droit et devoir	Proposition de loi	https://purpoz.com/	427
12 avril au 20 mai 2018	Mettre à jour notre constitution : 5 chapitres pour bâtir une nouvelle démocratie	Projet de loi, mais consultation par des parlementaires	https://purpoz.com/	939
23 avril 2018 au 29 mai 2018	Code de la commande publique	Projet de loi	https://www.economie.gouv.fr/daj/lancement-d-une-consultation-publique-sur-projet-code-commande-publique	indisponible
30 avril au 15 septembre 2018	Soutenir le développement des monnaies locales	Proposition de loi	https://purpoz.com/	186
25 juillet au 31 octobre 2018	État au service d'une société de confiance - ESSOC	Projet de loi	https://www.vie-publique.fr/ https://www.economie.gouv.fr/dgfip/nouvelle-relation-confiance (pour la documentation)	indisponible
1 ^{er} octobre 2018 au 5 décembre 2018	Grand âge et autonomie	Projet de loi	Make.org	415 000
Décembre 2018	Réforme des retraites	Projet de loi	https://travail-emploi.gouv.fr/retraite/le-projet-de-reforme-de-2019	9881
18 avril au 12 mai 2019	lutte contre la haine sur internet	Proposition de loi	https://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/	indisponible

¹¹² Bien qu'il s'agisse du chiffre fourni par la page Gouvernement et Citoyens, nous nous permettons d'émettre des doutes quant à sa validité. En effet, la consultation présente plusieurs thématiques dont la plus importante a obtenu un peu plus de 140 000 participants. Il se pourrait que ce chiffre soit issu de l'addition de la participation aux différents thèmes, auquel cas un seul participant sera compté plusieurs fois. Dès lors, une estimation plus correcte ramène ce chiffre entre 150 000 et 200 000 participants.

15 mars au 15 mai 2019	Vers une loi pluriannuelle de la recherche	Projet de loi	https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/	679
30 décembre 2019 au 25 janvier 2020	Egalité hommes-femmes dans l'économie	Projet de loi	Make.org	79 400
20 janvier au 20 février 2020	Révision de la loi de programmation pluriannuelle sur l'énergie.	Projet de loi	https://www.debatpublic.fr/revision-programmation-pluriannuelle-lenergie	indisponible
23 février au 3 avril 2020	Impactons ! (débat public sur l'agriculture)	Projet de loi	https://jeparticipe.impactons.debatpublic.fr/	7409
Mai à juillet 2020	Avenir de la francophonie	Citoyenne (OIF)	https://consultation-jeunesse-francophonie.org/debattre/	10 452
17 juin au 19 juillet 2020	Faire des objectifs de développement durable notre boussole pour l'après	Proposition de loi	https://purpoz.com/	180
5 novembre 2020 au 17 janvier 2021	Revenu de base et dotation universelle	Proposition de loi	https://purpoz.com/	2000
13 janvier au 28 février 2021	Cannabis récréatif	Proposition de loi	https://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/	indisponible
8 avril au 31 mai 2021	Consultation sur les discriminations	Projet de loi	https://www.consultation-discriminations.gouv.fr/	1970
20 avril au 13 juin 2021	Etats généraux de la laïcité	Projet de loi	https://make.org/FR/consultation/etats-generaux-laicite/participe	46 425

On constate que les consultations législatives en ligne concernent un champ très vaste de sujets de société. Si l'article 7 de la charte de l'environnement permet à « toute personne [...] de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement », cette obligation constitutionnelle est largement dépassée puisque ces sujets portent sur des thèmes tout autre que l'environnement.

On remarque par ailleurs que l'initiative des consultations en ligne semble équivalent qu'il s'agisse de projets ou de propositions de loi. En revanche, il est intéressant de noter que les plateformes exploitées pour les consultations en ligne sont différentes selon l'autorité à l'initiative. Ainsi, les sites Make.org et Gouvernement et citoyens sont exploités par le gouvernement pour les projets de loi alors que le site Purpoz.com et le site de l'Assemblée nationale servent plutôt pour les propositions de loi. On constate également que les consultations sont relativement nombreuses et toujours d'actualité. Ce processus connaît un grand intérêt pour les parlementaires et le gouvernement tant il a été répété sur une longue durée (8 ans).

Cependant, le danger identifiable du foisonnement des consultations numériques est la dilution de l'information. En effet, un nombre trop important de consultations simultanées sur des sujets trop disparates pourraient perdre le citoyen dans un flot continu d'informations. A ce moment, la densité de la participation risque de baisser car il ne sera pas possible de communiquer correctement sur une consultation sans éclipser médiatiquement une autre. De plus, en admettant que la communication sur les consultations ne soit pas un problème, on s'expose au risque de générer un phénomène de « clictivisme »¹¹³ c'est-à-dire un phénomène où le flot d'informations est trop important pour l'internaute, qui se contente de lâcher des clics de soutien détachés sans pertinence. La participation à une consultation prend du temps puisqu'il faut lire les propositions déjà existantes et construire des argumentations.

Par la philosophie sur laquelle repose les consultations législatives en ligne et du fait de leur importance dans le paysage juridique contemporain, cette nouvelle façon de concevoir la loi semble destinée à perdurer. Dès lors, il apparaît nécessaire d'étudier l'initiative et l'organisation des consultations législatives en ligne afin de comprendre leur fonctionnement, d'autant que le foisonnement des consultations contribue à créer de grandes disparités de procédés (chapitre2).

¹¹³ Op. cit. J.Bonnet et P. Türk, [Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel](#), nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, octobre 2017 dossier Le droit constitutionnel à l'épreuve du numérique et réciproquement... (pp. 13-24)

Chapitre 2 : L'initiative et l'organisation des consultations législatives en ligne

Les consultations législatives en ligne sont un exemple typique de la culture expressiviste¹¹⁴ d'internet puisqu'elles permettent aux individus d'exprimer leur pensée sans entrave. Issues tout d'abord d'une idée d'un groupe d'internautes et d'élus, elles se sont généralisées dans l'espace public jusqu'à atteindre une véritable existence politique.

L'aspect informel des consultations législatives en ligne invite à s'interroger sur la diversité des initiatives qui emporte des conséquences très différentes sur l'analyse des résultats (paragraphe 1). La formalisation du phénomène et son intégration au système politique conduit à l'analyse de son organisation, où il est possible de distinguer des standards qui pourraient devenir institutionnels (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : La diversité des initiatives

La particularité de la culture d'internet est qu'elle permet à de nombreuses personnes de se retrouver sans limite de places et malgré la distance pour débattre simultanément. Ce phénomène permet la naissance de toute sorte d'initiative informelle et extra-juridique qui peuvent pourtant être amenées à se formaliser avec le temps.

Le cas des consultations législatives en ligne est intéressant car son initiative, bien qu'extra-juridique, est d'origine parlementaire ou gouvernementale ce qui contribue à sa réussite (I). En parallèle, des tentatives d'évolution vers une initiative citoyenne plus spontanée dans le cadre du Référendum d'Initiative Partagée sont en cours (RIP) (II).

I) Une initiative extra-juridique d'origine parlementaire ou gouvernementale

On considère classiquement que la première consultation législative en ligne a été organisée par le site internet « Parlement et citoyen¹¹⁵ » en 2013 sur le thème de « restaurer la confiance entre les citoyens et les parlementaires¹¹⁶. Inscrite dans l'idéologie du gouvernement ouvert¹¹⁷, cette plateforme a rassemblé pour la première fois des parlementaires

¹¹⁴ Op cit Monnoyer-Smith, Laurence. « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 156-185.

¹¹⁵ Aujourd'hui devenu Purpoz.com, op. cit.

¹¹⁶ Voir supra chapitre1, paragraphe2, II)

¹¹⁷ Voir supra chapitre1, paragraphe1.

et des citoyens dans l'objectif de coconstruire des propositions de loi. S'il est possible de discuter de l'efficacité réelle du processus, celui-ci a eu un tel succès politique que le gouvernement rejoindra l'initiative afin de proposer la co-construction des projets de loi.

Pourtant, cette initiative reste aujourd'hui extra-juridique. Elle n'est prévue par aucun texte contraignant et il n'est jamais obligatoire pour le pouvoir politique d'y avoir recours. Si l'article 7 de la charte de l'environnement prévoit la participation citoyenne à la décision publique qui concerne l'environnement, les moyens de cette participation ne sont pas précisés.

Libres dans leur fonctionnement puisqu'aucun texte ne les impose, les consultations législatives en ligne sont aujourd'hui multiformes¹¹⁸. L'organisateur d'une consultation pourra décider librement de l'organisation de celle-ci sans qu'il soit possible de lui opposer une règle juridique ou un droit.

Il ne sera pas possible non plus d'imposer au gouvernement ou au parlement de recourir à une consultation législative en ligne pour la rédaction d'un projet de loi ou d'une proposition de loi. Pour cette raison, la procédure des consultations législatives en ligne reste d'initiative parlementaire ou gouvernementale. En effet, un citoyen-lambda ne sera pas en mesure de solliciter cette procédure auprès du pouvoir politique et une consultation organisée de manière informelle par une émanation du peuple n'aura aucune garantie d'aboutir à un quelconque résultat politique.

La question de l'initiative dans l'organisation des consultations en ligne soulève donc la question de la légitimité dans l'écriture de la norme. L'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dispose que « la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. » Or, le régime politique de la Vème république semble surtout retenir que les citoyens s'expriment « par leurs représentants »¹¹⁹. En tant que démocratie représentative, la constitution invite les citoyens à exprimer leur volonté via l'élection puis à s'effacer derrière les élus.

La philosophie de la démocratie participative soutenue par les consultations législatives en ligne bouleverse ce paradigme. Le citoyen exprime sa volonté et ses besoins en coconstruisant la loi avec les représentants qui iront ensuite porter le texte dans les assemblées. Il n'est plus simplement le citoyen passif mais un citoyen actif puisqu'il peut défendre sa propre volonté.

¹¹⁸ Voir infra.

¹¹⁹ Dominique Rousseau, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits*_La revue [En ligne], 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020.

Toutefois, les citoyens ne sont pas encore compétents dans l'écriture de la norme. En effet, les parlementaires et le gouvernement ont l'exclusivité de l'initiative sur les consultations législatives en ligne et conservent la pleine maîtrise de leur destin¹²⁰. Les citoyens peuvent participer à l'écriture du droit mais seulement en tant qu'invités. Il n'est pas question de conférer une compétence législative aux citoyens qui n'ont ni de pouvoir d'initiative ni de contrôle dans cette procédure.

Néanmoins, l'intérêt des consultations législatives en ligne reste de mobiliser l'avis des citoyens directement, sans passer par les groupes de pression et les lobbies. On espère ainsi générer des propositions épurées des monologues partisans. Ce nouveau processus d'écriture de la loi confère théoriquement à l'expression de tous les citoyens la même valeur. En effet, le système des lobbies entraîne un système politique où une minorité impose son point de vue à la majorité par l'exercice des moyens de pression. L'égalité de discours obtenue grâce à la liberté de participation des consultations en ligne permettrait d'aboutir à un consensus plus global, réunissant la majorité et la minorité dans un débat argumenté et le plus dépassionné possible.

Cependant, l'objectif ne semble pas tout à fait atteint. En réalité, l'absence d'initiatives citoyennes dans l'organisation d'une consultation législative en ligne bloque la possibilité de porter le débat sur des questions véritablement clivantes. De plus, le groupe parlementaire ou gouvernemental à l'initiative de la procédure pourra orienter la consultation à sa guise en ne proposant à la discussion que certains thèmes spécifiques qu'il sera impossible pour un citoyen de dépasser. En effet, tout écart à la thématique précise de la consultation pourra être sanctionné comme hors-sujet ce qui en provoque la censure¹²¹. Il s'agit donc plus de faire émerger des propositions dont l'idée aurait échappée au législateur plutôt que d'assurer un consensus sur une question de droit.

Quant aux groupes de pression, ils ne sont véritablement mis à égalité avec la majorité que si l'information est correctement relayée par les médias. Autrement, ils auront toujours une place dominante par l'absence de controverse et pourront s'accaparer le débat.

La bonne information s'articule sous deux angles : l'information sur l'existence de la consultation et l'information sur son contenu. En clair, il faut que les citoyens aient connaissance de la tenue de la consultation, sans quoi elle sera monopolisée par les groupes qui disposeront de cette information. Il faut également que tous les participants puissent avoir accès à des données neutres et à une explicitation des enjeux de la délibération, sans quoi ils

¹²⁰ Voir infra partie2, chapitre2.

¹²¹ Voir infra.

seront victimes de la désinformation des groupements politiques malveillants. Au fond, il ne s'agit pas là d'éléments nouveaux puisque l'article 7 de la charte de l'environnement prévoit déjà que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ». Si ce droit à l'information est prévu par la charte de l'environnement, c'est qu'il constitue un enjeu crucial dans le monde politique. Pour les consultations numériques, le manque d'information tend à n'en faire qu'une place du populisme, où il s'agirait de constater un consensus artificiellement conçu en interrogeant sur des questions volontairement trop étroites dont les informations déterminantes auraient été dissimulées.

Si l'initiative des consultations législatives en ligne est exclusivement gouvernementale ou parlementaire, il faut étudier dans quelle mesure la procédure du Référendum d'Initiative Partagée (RIP) permet aux citoyens de reprendre l'initiative dans l'écriture de la norme. L'initiative restant « partagée », cette procédure ne peut pas permettre une émancipation totale. (II).

II) Une initiative spontanée d'origine citoyenne dans le cadre du RIP

Le Référendum d'Initiative Partagée (RIP) est prévu à l'article 11 de la constitution et permet de soumettre au référendum une proposition de loi « à l'initiative d'un cinquième des membres du parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une dispositions législative promulguée depuis moins d'un an. »¹²²

Afin de recueillir les soutiens nécessaires à la mise en place du référendum, le site du gouvernement <https://www.referendum.interieur.gouv.fr/>¹²³ a été ouvert. Sans être véritablement une consultation législative en ligne au sens strict, le référendum d'initiative partagée est intéressant à étudier en ce qu'il exploite les potentialités d'internet pour réunir des soutiens citoyens. Par ailleurs, un regroupement militant pour un « référendum animaux » a lieu actuellement via une plateforme internet¹²⁴, ce qui peut être assimilé à une consultation dans le sens où elle invite les citoyens et les élus à se rassembler sur un même sujet d'intérêt général. Son objectif est de réunir les soutiens sur un site internet non-officiel afin d'être

¹²² Constitution de 1958, art 11 al 3.

¹²³ Consulté le 29/04/2021.

¹²⁴ <https://www.referendumpourlesanimaux.fr/> consulté le 29/04/2021.

certain de pouvoir solliciter le référendum d'initiative partagée lors de la campagne officielle de collecte des soutiens. De plus, ce groupement composé de diverses associations a rédigé par avance la proposition de loi qui sera soumise. Celle-ci se compose de six articles issus d'une rédaction citoyenne.

Toutefois, la procédure du référendum doit être distinguée de celle des consultations législatives en ligne au sens strict. En effet, le référendum demande aux citoyens de se prononcer en faveur ou en défaveur d'un texte mais ne permet pas de l'amender tandis que les consultations législatives en ligne confèrent un pouvoir de modification du texte législatif proposé. Ainsi, la proposition de loi écrite pour le référendum animaux n'est pas modifiable alors que le projet de loi pour la République Numérique l'était. En revanche, le référendum aboutit à l'adoption d'un texte définitif là où la consultation législative n'aboutit qu'à la production d'un projet ou proposition de loi potentiel. En ce sens, on peut dire que les mêmes procédures sont assimilables dans l'aspect de délibération citoyenne mais n'interviennent pas au même moment législatif. La consultation législative en ligne intervient en amont de la navette parlementaire alors que le référendum est l'aboutissement de la procédure d'adoption.

Il est encore trop tôt pour prédire le succès ou l'échec de l'entreprise du référendum animaux, mais elle est intéressante en ce qu'elle constitue une initiative citoyenne spontanée. Ce sont des associations non-gouvernementales qui ont mobilisé d'elles-mêmes cette procédure pour obtenir une réforme précise. Néanmoins, cette initiative citoyenne doit être soutenue par au moins un cinquième des membres du parlement ce qui n'est pas le cas aujourd'hui¹²⁵. L'initiative citoyenne spontanée est donc rationalisée par la logique de démocratie représentative. Le schéma des consultations législatives en ligne est alors retrouvé : une plateforme internet d'échange et de soutien est créée puis sera réappropriée ou non par le pouvoir politique.

Au-delà de l'issue incertaine du référendum animaux, la seule procédure de référendum d'initiative partagée engagée à cette heure est celle sur « la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris ». Cette première et unique tentative n'a pas abouti car le nombre de soutiens recueillis

¹²⁵ Il manquait 39 parlementaires au 29/04/2021.

n'a pas atteint le seuil des « un dixième des électeurs inscrits »¹²⁶ à l'expiration du délai de neuf mois¹²⁷.

Cependant, le conseil constitutionnel a formulé des observations sur la première mobilisation du RIP dans sa décision RIP du 18 juin 2020¹²⁸. Celles-ci s'intéressent tant aux problématiques liées à l'aspect numérique de la procédure qu'à ses contraintes juridiques.

Le conseil commence par remarquer que « 55 307 ont été invalidés par le ministère de l'intérieur dans le cadre de ses opérations de contrôle prévues à l'article 4 du décret du 11 décembre 2014 », ce qui représente environ 2% du total. Pour la plupart, il s'agit selon lui de doublons (36 443 cas). Le reste des soutiens invalides relève d'une « erreur dans la saisie du numéro de la pièce d'identité » (1819 cas).

Dans un second point, il aborde les questions liées au recueil électronique des soutiens. Selon lui, la procédure s'est révélée fiable en raison du niveau important de vérification de la qualité d'électeur et du peu d'avaries informatiques. Cette observation permet de noter que des attaques informatiques ont eu lieu et que le site internet a connu des moments d'indisponibilités bien que le conseil les considère comme des événements mineurs. Il remarque plus loin que « l'écart séparant le nombre des soutiens enregistrés et le seuil d'un dixième des électeurs a été d'une importance suffisante pour qu'il puisse être affirmé que, en tout état de cause, les obstacles qui auraient empêché certains électeurs de soutenir la proposition de loi n'ont eu aucune incidence sur l'issue de la procédure. Il est cependant possible que ces difficultés aient contribué à altérer la confiance de certains électeurs dans cette procédure et les aient dissuadés d'y participer. »

Toujours dans le second point, le conseil signale 9 points d'insuffisances et de défauts mais qui selon lui n'ont pas eu de « conséquences déterminantes » :

« - le manque d'ergonomie générale du site internet, souvent perçu comme étant d'un usage complexe, peu intuitif et insuffisamment adapté à une consultation destinée à un large public ;

- les problèmes techniques de compatibilité du site avec certains navigateurs internet ;

- la difficulté pour les citoyens [...] à pouvoir renseigner sur le site leur commune d'inscription sur les listes électorales [...] ;

¹²⁶ Seulement 1 093 030 pour 4,7 millions nécessaires (approximation).

¹²⁷ Prévu par l'article 3 de la loi organique du 6 décembre 2013 n° 2013-1114, JORF n°0284 du 7 décembre 2013

¹²⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2019-1 -9 RIP du 18 juin 2020 (Observations du Conseil constitutionnel sur les opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris), JORF n°0156 du 25 juin 2020, texte n° 98

- la difficulté, plus généralement, à être reconnu comme électeur inscrit au REU, en raison notamment des nombreuses discordances entre les éléments d'état civil du citoyen et les données figurant dans le REU [...];

- l'absence de confirmation du dépôt du soutien à l'issue de la procédure de saisie, alors pourtant qu'une adresse électronique était demandée au citoyen (laquelle n'avait vocation à servir qu'en cas de réclamation). [...]

- la difficulté pour l'électeur de vérifier que son soutien a bien été validé au bout de cinq jours [...];

- le refus de l'application informatique de considérer comme valides certaines pièces d'identité [...];

- l'impossibilité de contrôler, avant le dépôt du soutien, la qualité d'électeur des personnes se présentant comme inscrites sur les listes électorales en Nouvelle-Calédonie ».

S'il est vrai que ces conséquences ne semblent pas déterminantes, au sens où le nombre de soutiens nécessaires est de très loin supérieurs au nombre de soutiens obtenus, ces éléments permettent de suggérer qu'un résultat plus important aurait pu être obtenu. Dans le cadre de ce RIP, les conséquences sont mineures mais c'est un point qui nécessite une vigilance pour l'ensemble des procédures citoyennes en ligne à grande échelle. Le conseil note alors que « un travail de rétro-ingénierie et de retour d'expérience a été engagé par le Conseil constitutionnel et le ministère de l'intérieur de façon à ce que des progrès puissent être faits. »

Il suggère ensuite une évolution du système d'identification comme l'utilisation de « *FranceConnect* ». Ce système est aujourd'hui utilisé pour authentifier les personnes lors d'une connexion aux services officiels comme celui des impôts par exemple. Pour le conseil constitutionnel, il est important d'obtenir l'identité de la personne signataire avec certitude en raison de la publicité de la liste. Le conseil suggère de renoncer à cette publicité des soutiens pour éviter qu'elle constitue un élément dissuasif mais le système d'identification doit alors être suffisamment efficace pour qu'une vérification manuelle de l'internaute ne soit pas nécessaire.

Par ailleurs, il est notable que le système *FranceConnect* est déjà employé pour identifier les soutiens citoyens aux pétitions sur le site internet de l'Assemblée nationale¹²⁹. Si ce système s'avère réellement plus fiable que celui utilisé pour la procédure du RIP, il

¹²⁹ <https://petitions.assemblee-nationale.fr/initiatives> consulté au 29/04/2021.

pourrait s'agir simplement d'un alignement des procédures d'identification pour l'ensemble des services nationaux.

En conclusion de ses observations, le conseil constitutionnel ouvre des réflexions sur les évolutions possibles. Il remarque en premier lieu que « la procédure reste dissuasive et peu lisible pour des citoyens susceptibles de soutenir une proposition de loi dès lors que le nombre de soutiens à atteindre est très élevé (environ 4,7 millions) et que, même dans le cas où ce nombre serait atteint, la tenue d'un référendum n'est qu'hypothétique (un examen du texte par les deux assemblées suffisant à mettre un terme à la procédure). [...]

« En troisième lieu, il n'existe aucune disposition relative à l'organisation d'un débat public ou d'une campagne d'information audiovisuelle sur une proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution, ce qui a pu susciter insatisfactions et incompréhensions. Une réflexion sur l'intérêt de définir un dispositif d'information du public pourrait en conséquence être utilement menée.

« En dernier lieu, les textes en vigueur sont peu disert sur le rôle des partis politiques dans les opérations de recueil des soutiens. Les seules dispositions existantes sont relatives aux dons et aux prêts de personnes physiques aux partis politiques en vue de financer des actions tendant à favoriser ou défavoriser ce recueil. La question du rôle des partis politiques pourrait donc, elle aussi, faire l'objet d'une réflexion, notamment quant à l'opportunité de mettre en place un financement public de telles actions ou à la nécessité d'encadrer certaines pratiques [...]. »

Le conseil constitutionnel invite donc le constituant à modifier la procédure du RIP, afin qu'elle soit plus accessible aux citoyens. En ce sens, le conseil juge que la durée de 9 mois est suffisante mais il est possible de questionner cette affirmation aux regards des multiples problèmes rencontrés. Le potentiel référendum animaux apportera peut-être des réponses sur la faisabilité de cette procédure puisque ces soutiens ont été pré-collectés sur une période plus importante.

Concernant le manque de publicité de la démarche, ce problème est commun avec la procédure des consultations législatives en ligne puisque la mobilisation citoyenne observée risque d'être réduite au cercle restreint des utilisateurs informés. La suggestion du conseil constitutionnel de revoir la diffusion de l'information au public entre donc en écho avec le problème plus général de la publicité des consultations publiques.

Enfin, le rôle des partis politiques est à questionner tant dans le déroulement d'un référendum que dans les consultations législatives en ligne. Ce rôle peut être positif ou négatif mais il doit être encadré, sans quoi la logique de la délibération publique ne sera que l'objet de la lutte des groupes de pression et des pratiques déloyales. L'encadrement des partis politiques peut également conduire à une meilleure qualité du débat par un rééquilibrage des pratiques. Aujourd'hui très négligés sur le plan juridique, ces groupements sont pourtant prépondérants le plan politique ce qui incite à repenser leur place par la perspective des nouvelles procédures. Cette évolution est d'autant plus intéressante que l'article 4 de la constitution leur est exclusivement consacré mais n'apporte curieusement pas de conséquences juridiques¹³⁰.

Ainsi, l'initiative des consultations législatives en ligne est restreinte au pouvoir politique bien qu'une brèche soit ouverte avec une utilisation inédite du référendum d'initiative partagée. A ce jour imparfaites, ces procédures expérimentales ont encore une marge d'évolution importante. Cette évolution progressive explique pourquoi la diversité des procédés tend maintenant à la standardisation par le biais des avis et rapports s'y intéressant. Cette standardisation tend à l'optimisation du procédé et à la réduction de la diversité des initiatives (paragraphe 2).

Paragraphe 2 : Une organisation tendant à la standardisation

En tant que processus extra-juridique, les consultations en ligne ne sont encadrées par aucune réglementation. Issues directement de la culture numérique des réseaux, elles ont été créées à titre expérimental pour répondre au besoin d'expression des citoyens face à la crise de la démocratie représentative. Cet aspect informel et spontané explique la grande variété des procédés (I). Cependant, face à l'excellente réception de ces premières tentatives, un mouvement efficace de standardisation des consultations en ligne a été initié afin de valoriser les procédés les plus pertinents (II).

¹³⁰ Article 4 de la constitution de 1958 alinéa 1 : « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie »

I) Une variété originelle de procédés

Les consultations législatives en ligne s'organisent dans un processus totalement extra-juridique. Informelles, elles se conçoivent comme expérimentales et disposent, à ce titre, d'une marge importante d'évolution. En tant que telles, elles portent une grande liberté dans le choix de la méthode employée bien que cet avantage s'accompagne d'une mauvaise réception potentielle. Il s'agit donc d'analyser les différents types de consultations législatives en ligne afin de tenter d'en cerner les points positifs et négatifs.

Le terme consultation étant légèrement flou¹³¹ certains modes de participation méritent peut-être une autre dénomination en raison du peu de place laissé à l'avis du public. Néanmoins, il convient d'étudier ces processus dans un sens large, afin d'en apprécier mieux la diversité. Celle-ci se recoupe autour de trois catégories : les contributions par mails (A), les contributions par questionnaires (B) et les contributions sur le schéma « propositions/votes/commentaires » (C).

A) Les contributions par mails

Le mode de consultation le plus problématique pour cette étude est celui se résumant à l'envoi par l'internaute d'un simple mail de remarque concernant le projet de loi. Par exemple, la consultation sur le projet de code de la commande publique en 2018¹³² demandait aux internautes de remplir un tableau¹³³ sur un logiciel de traitement de texte classique puis de l'envoyer à une adresse officielle du gouvernement¹³⁴.

Pour un utilisateur quelconque, il est impossible de connaître la teneur des contributions envoyées. Les différents participants ne peuvent pas échanger entre eux et commenter mutuellement leurs contributions. Il n'est pas possible non plus de vérifier la prise en compte définitive de la participation lors de l'adoption de la loi puisqu'il est impossible d'accéder à la teneur des contributions.

Si le nom officiel de ce type d'enquête est bien « consultation publique », cette étude n'invite ni au débat ni à la participation d'un public non-initié puisqu'il ne propose pas de

¹³¹ Voir supra, introduction générale et partie1, chapitre1 paragraphe2 II).

¹³² <https://www.economie.gouv.fr/daj/lancement-d-une-consultation-publique-sur-projet-code-commande-publique> consulté au 01/05/2021.

¹³³ Voir annexe figure2.

¹³⁴En l'espèce, l'adresse électronique spécifiée était concertation2.daj[@]finances.gouv.fr

renseignements sur les enjeux. Il ne s'agit pas non plus d'un mode co-construction de la loi, étant donné qu'aucun projet de loi n'est avancé, mais plutôt d'un système de remarques sur le travail législatif en cours. On peut parler de « consultation législative en ligne » au sens où l'utilisateur peut laisser un avis en ligne sur le futur projet de loi, ce qui correspond à la définition proposée, mais la participation du public est très limitée et les avantages du numérique sont peu exploités.

Les contributions par mail sont donc peu intéressantes pour une étude approfondie, ce qui explique qu'elles ne sont pas retenues comme standards¹³⁵. La forme de contribution par questionnaire rejoint cette première sur le manque d'implication du public et d'accessibilité des données, mais elle contient des différences substantielles (B).

B) Les contributions par questionnaires

Le type de consultations le plus rapide et le plus simple à dépouiller se présente sous la forme d'un questionnaire. C'est la méthode que l'on retrouve dans la consultation sur le cannabis récréatif par exemple, qui s'est déroulé entre janvier et février 2021. Le questionnaire contient plusieurs séries de questions se présentant sous une forme simple¹³⁶.

Plus proche du sondage d'opinion que de l'atelier d'écriture législative, ce type de consultation permet d'obtenir rapidement une réponse sur un sujet précis. Les internautes peuvent remplir le questionnaire en seulement quelques minutes et le traitement des données peut être automatisé. Toutefois, ce mode de consultation présente de nombreux défauts.

Premièrement, il n'est pas possible de commenter les contributions des autres internautes. Chaque individu est isolé lors du remplissage du questionnaire et ne possède aucun moyen de connaître les autres réponses. Ces dernières sont donc limitées aux propositions du gouvernement, aussi défaillantes soit-elle. Le débat législatif est alors amoindri car il n'est pas possible de débattre avec précision de dispositions ciblées.

Deuxièmement, les questions posées peuvent être ambiguës et il n'existe alors aucun moyen pour l'organisme consultant de préciser sa pensée. Elles peuvent être également orientées, volontairement ou non, en faveur d'un certain type de réponses et cette orientation ne sera pas compensée par les remarques des autres utilisateurs.

¹³⁵ Voir infra partie1 chapitre2 paragraphe2 II)

¹³⁶ Voir annexe figure 3.

Troisièmement, les données obtenues par l'enquête sont difficilement, voir impossiblement, vérifiables par un civil. La transparence de l'étude n'est donc pas assurée et les résultats peuvent être falsifiés.

Plus proche du sondage d'opinion, ce mode de consultation est peu intéressant pour l'écriture législative en raison de la place très restreinte laissée pour l'innovation d'origine citoyenne. L'objectif correspond bien plus à établir des statistiques sur les avis des citoyens participants qu'à faire émerger de nouveaux projets de réformes. Le résultat permettra d'appréhender rapidement l'opportunité ou non d'un texte législatif déjà prêt mais sa fiabilité demeurera réduite à la situation sociale des internautes, qui ne sera pas forcément représentative de l'ensemble de la société¹³⁷. En ce sens, cette méthode s'approche d'un plébiscite dont le parlement pourra se saisir pour justifier une réforme mais pas d'un travail cherchant à améliorer la qualité de la loi.

Les contributions par questionnaires sont donc intéressantes pour leur rapidité de traitement et leur aspect synthétique mais elles ne permettent pas à la loi de gagner en qualité au sens de son efficacité ou de sa clarté. En revanche, les consultations suivant le schéma propositions avec votes et commentaires semblent les plus intéressantes (C).

C) Les consultations par le schéma « propositions avec votes et commentaires »

Les consultations législatives proposant des plateformes en ligne de contributions avec possibilité de commentaires et de votes sont les plus intéressantes pour la légistique. Bien qu'elles soient beaucoup plus longues à dépouiller pour la personne publique, elles correspondent à un véritable système de co-construction de la loi entre les citoyens et le gouvernement ou le parlement.

La plupart du temps¹³⁸, ces sites internet proposent une première page d'accueil avec les informations concernant la consultation, son initiative, les enjeux et les suites potentielles. Par ces premiers éléments, la consultation législative donne au citoyen les informations nécessaires à la compréhension du contexte avec parfois des sources précises.

¹³⁷ A ce sujet, la plupart des auteurs sur la participation par internet évoque une « fracture numérique ». Par exemple op. cit. Ariane Vidal-Naquet, *Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?*

¹³⁸ Par exemple c'est le cas sur le site Purpoz ou pour la consultation « pour une république numérique » en 2015.

Ensuite, l'onglet de contribution à proprement parler, zone numérique où les citoyens vont publier leurs propositions, s'articule autour de plusieurs thèmes préparés par l'organisateur. On y retrouve normalement les grands axes ou grandes problématiques du projet ou de la proposition de loi. Les utilisateurs peuvent alors sélectionner un axe pour prendre connaissance des contributions des autres utilisateurs et publier leur propre contribution.

Selon le type de plateforme, il est possible de commenter les contributions et de voter en faveur ou en défaveur¹³⁹. Le site make.org¹⁴⁰ propose le système de vote le plus complexe à trois niveaux (neutre, positif, négatif) puis trois sous-niveaux (pas compris, pas d'avis, indifférent/coup de cœur, réaliste, banal/surtout pas, infaisable, banalité). L'avis de l'utilisateur sur la proposition est alors d'une grande précision mais ce site ne permet malheureusement pas l'ajout de commentaire à une proposition. De plus, la brièveté des contributions sur ce site est à regretter puisqu'elles sont limitées à 140 caractères ce qui correspond à la moitié de la longueur qu'un tweet¹⁴¹. Il est alors difficile d'étayer solidement une argumentation avec des sources précises.

En principe, sur toutes les plateformes, plus une contribution reçoit de votes favorables et de commentaires, plus elle a de visibilité. Eventuellement, le site internet peut proposer un mode de présentation des contributions dont il est possible de modifier les critères afin de mettre en avant d'autres contributions, par exemple les plus récemment postées ou bien selon un tirage aléatoire¹⁴².

En Islande¹⁴³, la consultation pour la coécriture d'une nouvelle constitution¹⁴⁴ en 2011 fonctionnait déjà sur le système de proposition citoyenne avec possibilité de votes et de commentaires par les autres internautes. La particularité observable de la consultation islandaise en comparaison aux consultations législatives en France était d'avoir liée les commentaires et les votes à l'utilisation d'un compte Facebook. Ainsi, il était loisible à un utilisateur de reposer une proposition en particulier sur sa page Facebook personnelle. En revanche, il était impossible d'émettre un avis ou un commentaire sans compte Facebook.

¹³⁹ Voir annexe, figure 4.

¹⁴⁰ Exemple tiré de la consultation « Etats généraux de la laïcité » disponible sur https://make.org/FR/consultation/etats-generaux-laicite/participe_consulté_au_02/05/2021.

¹⁴¹ Sur <https://twitter.com/> au 02/05/2021, la longueur des messages est de 280 caractères.

¹⁴² Possibilité notamment proposée par make.org et purpoz.com

¹⁴³ Op cit. E. Sales, [La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais](#)

¹⁴⁴ <http://stjornlagarad.is/erindi/> consulté au 02/05/2021. Voir également annexe figure 7 et 8.

Après les différentes affaires et controverses sur la politique de confidentialité de Facebook¹⁴⁵, ce système paraît aujourd'hui moins respectueux des données personnelles que les sites qui proposent une inscription à leur plateforme indépendante. En France, la participation à toutes les consultations législatives en ligne passe par la création d'un compte sur la plateforme dédiée, qui est indépendant d'autres comptes et où l'organisateur s'engage à protéger les données personnelles. La possibilité de mettre en avant une proposition en la reposant sur un réseau social est intéressante pour sa publicité mais le respect de la vie privée semble plus important. De plus, le secret du vote est un principe important dans la démocratie française et l'exploitation à but lucratif de ce type de données par un organisme extérieur s'avère dérangeant. Même s'il ne s'agit pas au sens strict d'un vote, l'algorithme utilisé par les réseaux sociaux risque de catégoriser l'utilisateur dans un courant politique contre son gré.

Les consultations par contribution en ligne avec commentaires et votes sont les plus intéressantes car elles apportent une plus grande interaction entre les utilisateurs. Elles permettent la consultation des autres contributions et a minima un système de vote afin de plébisciter une contribution intéressante. La possibilité de laisser des commentaires est également une fonctionnalité importante dans l'interaction des citoyens car elle permet de faire vivre véritablement le débat en échangeant des arguments et en précisant des éléments.

L'avantage important de ce type de consultation pour le public est de pouvoir analyser soi-même les données obtenues par la consultation. Il est alors possible pour un utilisateur de connaître les résultats et donc de déterminer si la consultation a été prise en considération par le parlement lors de l'adoption définitive de la loi¹⁴⁶.

En raison de leurs nombreux avantages pour le débat public et pour les utilisateurs, les consultations législatives en ligne tendent à se standardiser vers cette dernière forme de consultation. La diversité des consultations en ligne est encore prononcée mais elle tend à s'amenuiser pour respecter les « standards de qualité »¹⁴⁷ qui garantissent l'efficacité du processus.

¹⁴⁵ Par exemple https://www.francetvinfo.fr/internet/reseaux-sociaux/facebook/scandale-facebook-les-donnees-de-2-7-millions-d-europeens-ont-pu-etre-concernees_2692974.html publié le 06/04/2018.

¹⁴⁶ C'est l'analyse qui sera réalisée en partie 2.

¹⁴⁷ Terme employé par la CNDP dans l'Avis du 31 janvier 2019 portant sur les standards de qualité pour faire des consultations numériques du public un processus d'enrichissement de la démocratie en santé.

II) Un mouvement efficace de standardisation

Bien que chaque forme de consultation en ligne possède des avantages et des inconvénients, les consultations les plus efficaces et qui favorisent le mieux la participation du public se déroulent selon un schéma identifiable : celui du système de contribution avec vote et commentaire du public. Ce modèle est devenu un référent en matière d'organisation en raison de son efficacité et des garanties qu'il représente vis-à-vis du public. En effet, si le droit français ne s'est pas encore saisi de l'existence des consultations législatives en ligne, plusieurs documents sont intéressants à étudier pour améliorer cette pratique.

Tout d'abord, le texte le plus important pour les consultations législatives en ligne est la Charte de la participation du public. Rédigée en 2016 par une méthode participative sous l'égide du Ministère de la transition écologique et solidaire, cette charte recense les principes et les valeurs en matière de participation du public afin de concevoir le « socle d'un processus participatif vertueux ». L'adhésion se fait par un simple formulaire disponible sur le site <https://www.ecologie.gouv.fr/charte-participation-du-public>.

Dans son contenu, la Charte de la participation du public se compose de quatre articles posant des grandes lignes directrices.

- L'article 1 énonce de façon générale tous les principes liés à la bonne information du public dans le cadre de la participation¹⁴⁸.
- L'article 2 précise les principes liés à l'état d'esprit du participant et du porteur de projet lors d'une consultation publique. Cela vise notamment un esprit d'ouverture et d'implication.
- L'article 3 mentionne les principes d'inclusion du public, comme celui de l'égalité dans les temps de parole ou d'équivalence de traitement des propositions.
- L'article 4 insiste sur la valorisation des contributions citoyennes. Il recommande notamment au porteur du projet de prêter attention aux propositions.

Ces principes sont d'une grande influence dans l'organisation des consultations en ligne, législatives ou non, et ils trouvent un premier écho dans l'avis du CNDP du 31 janvier

¹⁴⁸ On a pu voir l'importance de l'information plus haut.

2019¹⁴⁹. Saisit par la CNS, le CNDP s'attèle à la définition de « standards de qualité » pour l'organisation des débats publics numériques.

Cet avis se construit en quatre parties : la première partie concerne la reconnaissance de la diversité des consultations, la seconde partie s'interroge sur les modalités d'élaboration de l'avis, la troisième partie renseigne sur les méthodes d'élaboration des standards et la quatrième établit les standards de qualité proprement dit.

Au sein de la première partie de l'avis, le CNDP remarque que la « notion de consultation n'a pas été définie » et qu'il s'agit « d'un enjeu fort de démocratie ». Elle explique alors que l'objectif de cet avis est d'attirer l'attention des pouvoirs publics afin de sécuriser les démarches de consultation en ligne.

Dans la troisième partie de l'avis, le CNDP exprime explicitement son attachement aux principes de la Charte de la participation du public et s'inscrit dans sa droite ligne. Cet avis n'a donc pas pour objectif de répéter ce qui est déjà connu mais de préciser ces éléments dans le cadre des consultations législatives en ligne. En effet, la charte de la participation du public vise plus largement toutes les situations de débat public, bien au-delà du cas restreint des consultations numériques. L'article 3 de la charte appelle à faciliter la « participation de tous » et l'avis du 31 janvier 2019 se questionne sur la représentativité de la population ciblée par les consultations numériques. La consultation numérique n'est pas intrinsèquement représentative de la volonté générale bien qu'elle tende à toucher un public très large. Le principe d'inclusion n'est donc pas réputé rempli dès lors que la consultation a lieu en ligne. Les pouvoirs publics doivent toujours veiller à ce que toutes les catégories socio-économiques puissent participer équitablement au débat.

Néanmoins, c'est surtout la quatrième partie de l'avis qui marque une avancée essentielle en décrivant sept « standards de qualité » :

- « 1. Concevoir l'ensemble de la démarche de consultation en amont et assigner des objectifs à la consultation numérique,
2. Définir les modalités de pilotage de la démarche, y associer les usagers,
3. Être transparent sur l'ensemble du processus,

¹⁴⁹CNDP avis du 31 janvier 2019 portant sur les standards de qualité pour faire des consultations numériques du public un processus d'enrichissement de la démocratie en santé, disponible sur https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/avis_cns_standards_qualite_consultations_en_ligne_adoptes_ap_3101_15_190219_vua_p.pdf

4. S'assurer de la participation de tous : informer, communiquer et inclure,
5. Animer la démarche de consultation en ligne,
6. Restituer les résultats de la consultation et expliquer la suite qui en sera donnée,
7. Garantir le respect des règles énoncées. »¹⁵⁰

Dans l'ensemble, les consultations législatives menées par le site Purpoz.com respectaient déjà ces standards avant la publication de l'avis. S'ils ne sont donc pas révolutionnaires dans le contenu, ces principes posent les bases des consultations législatives en ligne et appuient sur l'intérêt du modèle de consultation où les propositions reçoivent des commentaires et des votes du public. Face à la diversité originelle des consultations numériques, le CNDP invite à l'adoption d'un système plus performant. Il s'agit d'une réelle avancée pour ce phénomène qui ne connaît aucun encadrement juridique. Cet avis crée une première référence en la matière, ce qui permet d'analyser les nouvelles consultations sous l'angle de ce modèle.

Quelques mois plus tard, l'avis du 31 janvier 2019 sera suivi par un autre avis du CNDP saisi par la Ligue de la Protection des Oiseaux sur les consultations électroniques du ministère de l'écologie¹⁵¹. Il s'articule autour de quatre thèmes pour analyser seize consultations électroniques environnementales ayant eu lieu en 2019 : l'information du public, l'organisation de la consultation et le fonctionnement de la plateforme, l'analyse des consultations en ligne puis la reddition des comptes.

Il est intéressant de constater que ces différents thèmes reprennent les principes de la charte de la participation du public. Sans que ceux-ci suivent la charte point par point, ils s'emprennent évidemment de sa philosophie puisqu'on retrouve au sein de la charte les objectifs d'information du public (art 1 al 6), de bonne reddition des comptes (art 1 al 9) et d'inclusion dans l'organisation (art 3). L'apport essentiel de cet avis repose sur l'application de ces principes, qui repose sur des critères explicites et détaillés. Au-delà de l'analyse concrète des consultations, qui se veut très pédagogique, cet avis est surtout intéressant pour

¹⁵⁰Ibid page6.

¹⁵¹ CNDP, Décision n°2018/ 117/ LPO /1, Avis sur les consultations en ligne, 19 décembre 2019, Mission de conseil et d'appui méthodologique à la demande de la Ligue de la Protection des Oiseaux portant sur les consultations publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire. Disponible sur <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-34719-cndp-avis-lpo.pdf>

ses recommandations finales qui viennent s'ajouter aux standards de qualité de l'avis précédent.

Sur le principe d'information du public, le CNDP rappelle que c'est un élément essentiel pour une participation la plus large possible et suggère de penser l'accessibilité des sites en matières fonctionnelles pour pouvoir accueillir les contributions des personnes en situation de handicap. Elle recommande également la présence d'une liste d'éléments essentiels incluant les textes et principes, le nom de l'autorité responsable, le processus décisionnel, la nature de la décision envisagée, les éléments d'éclairage souhaités par le décideur.

Sur l'organisation des consultations, le CNDP recommande d'adapter les chartes de débats aux réalités des moyens mis en œuvre afin d'être en totale cohérence entre les intentions et les moyens d'action effectifs. Elle invite également à diversifier les outils de participation proposés pour augmenter « l'argumentation qualitative de la consultation ».

Sur l'analyse des consultations, le CNDP s'appuie sur la charte de la participation du public pour inciter à impliquer un tiers ou un service indépendant pour les analyses et les bilans. Elle précise que les bilans doivent identifier au maximum les émetteurs et ne jamais juger ou qualifier les arguments afin de favoriser l'expression des opposants.

Enfin, concernant la reddition des comptes, le CNDP estime que ceux-ci ne doivent pas être concomitants aux bilans afin que le décideur puisse disposer de plus de temps. Cela devrait permettre d'expliquer mieux les raisons qui amènent à une « décision contraire aux avis statistiquement majoritaires ». Cette recommandation est essentielle par sa qualité empirique, puisqu'une analyse abstraite n'avait pas permis de relever ce problème. De plus, alors que l'avis du 31 janvier se contentait de préciser que « la restitution doit faire l'objet des mêmes exigences d'accessibilité que la consultation elle-même. Le choix des supports, de la communication autour des résultats doit répondre aux mêmes critères. » L'avis du 19 décembre est bien plus disert puisqu'il précise la nécessité de distinction « entre l'auteur du bilan de la consultation et le décideur » afin de garantir l'impartialité de la reddition.

En croisant cet avis du 19 décembre 2019¹⁵² et celui du 31 janvier 2019¹⁵³, on retrouve de nombreux principes communs qui forment un socle général de qualité. Les sept standards de qualité énoncés par l'avis du 31 janvier sont précisés par l'avis du 19 décembre qui vient

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Op cit.

analyser concrètement et pédagogiquement les consultations pour en repérer les défaillances. Le premier avis pose des principes a priori que le second avis complète d'une analyse performative a posteriori.

Pour obtenir un panorama complet de ce à quoi doit ressembler une consultation législative en ligne, il faut encore ajouter la décision RIP du Conseil constitutionnel du 18 juin 2020¹⁵⁴ qui renseigne abondamment sur les problèmes matériels pouvant être rencontrés par les sites proposant une implication citoyenne. A l'analyse abstraite et empirique, cette décision ajoute un aspect technique.

Sans revenir sur les éléments déjà évoqués¹⁵⁵, il est intéressant de noter les problèmes d'ordre numérique rencontrés. Le conseil remarque que « le site a fait l'objet de peu d'attaques informatiques, que les dispositifs de sécurité ont permis de parer ». Mais il est à noter que le recueil des soutiens se déroulait sur un site gouvernemental. Hors de ce cadre, il est possible que des attaques plus efficaces pouvant affaiblir la validité de la consultation aient lieu. Les sites extérieurs au gouvernement sont potentiellement moins bien sécurisés avec des équipes techniques moins compétentes.

De plus, le Conseil a invalidé des soutiens-doublons, certes faibles, mais qui constituent un risque pour le bilan d'une consultation en ligne. Si des doublons dans le cadre de la procédure du RIP ont été repérés, alors qu'il possédait pourtant un système d'authentification forte des individus¹⁵⁶, la présence de doublons ou d'usurpation d'identité est possible dans le cadre des consultations législatives en ligne où l'authentification des individus est plus faible. Dans le cadre des consultations en ligne, le système demande moins d'informations personnelles mais confère des assurances bien moindres sur l'identité réelle de l'internaute. Tout en conservant un respect de la vie privée et des données personnelles, la méthode d'identification des participants doit permettre d'éliminer ces risques et de s'assurer que les seuls participants sont les individus ciblés. Ainsi, il se dessine un modèle-type de la participation en ligne. Celui-ci est respectueux de la charte de la participation du public, entre dans les « 7 standards de qualité » tout en portant une attention particulière aux quatre recommandations du CNDP dans l'avis du 19 décembre 2019 tout en possédant un système

¹⁵⁴Op. cit. Conseil constitutionnel, décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020, JORF n°0156 du 25 juin 2020, texte n° 98

¹⁵⁵ Voir supra Chapitre 2 paragraphe 1 II) « une initiative citoyenne spontanée dans le cadre du RIP ».

¹⁵⁶ L'authentification était basée sur le Répertoire Electoral Unique, comme vu en supra, ce qui implique la présentation d'une pièce d'identité. A l'inverse, la participation aux consultations législatives en ligne ne demandent qu'une déclaration sur l'honneur.

informatique de protection efficace. Ces éléments permettent de garantir la sincérité du débat et la cohérence de la décision adoptée. Le modèle pourrait alors se pérenniser, le public étant en mesure d'en apprécier la pertinence et l'effectivité.

Ainsi, les consultations législatives en ligne s'inscrivent dans un esprit de participation du public à la décision politique. Si aucun cadre juridique n'a été organisé formellement, les divers organismes officiels et associatifs forment un premier accompagnement à ce phénomène croissant. Les consultations législatives en ligne restent marquées par une grande liberté dans les méthodes employées et dans la participation citoyenne, qui est toujours facultative.

La liberté de la participation citoyenne s'exprime également au travers du respect de principes participatifs reprenant certains droits fondamentaux. Les participants doivent pouvoir exercer leur liberté d'expression sans discrimination, disposer d'informations et de traitements égaux.

Néanmoins, la façade inclusive et participative des consultations législatives en ligne est à remettre en question face à la prise en compte réelle des propositions citoyennes. Seule l'observation empirique du traitement des propositions permet de déterminer l'efficacité, voir l'utilité, du processus. En effet, celui-ci peut avoir été mené dans le plus grand respect des droits fondamentaux mais aboutir à un échec complet le rendant inutile.

PARTIE 2 : LA PRISE EN COMPTE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS LEGISLATIVES EN LIGNE

Les consultations législatives en ligne ont pour objectif la participation des internautes à l'écriture d'un projet ou d'une proposition de loi. Toutefois, son caractère extra-juridique questionne son utilité finale. En effet, la consultation n'a d'intérêt que si les parlementaires exploitent les propositions citoyennes lors de l'écriture de la loi. Or, l'absence de cadre contraignant de la pratique laisse aux politiques une liberté totale de manœuvre. Le participant au processus n'obtient pas un droit sur la future loi et les parlementaires n'ont aucune obligation légale de conserver les propositions citoyennes.

Néanmoins, d'un point de vue politique, il peut être contreproductif pour le parlement de ne pas prendre en compte les propositions citoyennes. Cela peut aggraver la crise de représentativité, comme le montre le cas de la convention citoyenne pour le climat¹⁵⁷.

Pourtant, l'utilisation d'internet nécessite un filtrage préalable afin d'assurer la modération des débats. Il s'agit d'évacuer les insultes, menaces ou tous autres propos illégaux ou inappropriés. Cette modération, nécessaire pour toutes les plateformes numériques ouvertes au public, constitue un contrôle malheureusement indispensable de la participation citoyenne (Chapitre1) qui doit toujours être mis en balance avec la liberté d'expression.

Une fois franchie l'étape de la modération des débats, le parlement doit étudier les propositions pertinentes. Il reste souverain dans l'établissement du bilan et l'écriture législative suivra son cours normalement prévu par la constitution comme n'importe quelle autre proposition de loi sans que les participants n'aient de droits sur celle-ci, ce qui confirme la suprématie parlementaire (Chapitre2).

¹⁵⁷ Rémi Barroux et Audrey Garric, Le monde 28 février 2021, *La convention citoyenne pour le climat se sépare sur une note sévère au gouvernement* : selon l'article, la convention citoyenne a gratifié le gouvernement d'un 3,3/10 pour la reprise de leurs propositions.

Chapitre1 : Le contrôle indispensable de la participation citoyenne

Sur les réseaux sociaux et les plateformes numériques de façon générale, il est nécessaire d'effectuer une modération de la plateforme sans quoi du contenu illicite ou inapproprié finit par apparaître plus ou moins rapidement.

Dans la mesure où ces consultations ont lieu en ligne, il est indispensable d'en effectuer le contrôle. Mais en raison de la démarche de démocratie participative, cette modération ne doit pas entraver la liberté d'expression sans quoi le processus est nécessairement biaisé. Pourtant, la frontière entre une proposition innovante et une proposition inappropriée ou hors-sujet n'est pas toujours évidente et en raison de l'importance de ce filtrage, il est intéressant d'observer le fonctionnement de ce contrôle qui reste non-juridictionnel (paragraphe1). Au-delà de ce premier contrôle objectif, les décideurs publics effectuent un second filtrage sur la pertinence des propositions afin de conserver la cohérence entre la consultation et la proposition de loi (paragraphe2).

Paragraphe 1 : Un contrôle non-juridictionnel des participations

La modération des sites internet proposant des consultations législatives en ligne s'analyse comme un contrôle non-juridictionnel. Il n'est pas effectué par un organe judiciaire parfois pas même par un organe indépendant et il n'existe aucun droit de recours face à une décision¹⁵⁸ affectant un participant. Il n'existe pas non plus de devoir de motivation de la décision par l'organe de modération.

Afin de conserver une forme de transparence et d'informer les internautes sur le type de contenu interdit, la plupart des plateformes imposent des règles préalables à l'inscription (I). Si elles contiennent souvent des généralités, elles sont parfois révélatrices d'une réelle orientation de la discussion. Tout en respectant ces règles, on observe que des contributions sont écartées en raison de leur caractère fantaisiste, inapproprié ou hors-sujet. Dès lors que les critères de « sérieux » d'une proposition ne sont pas définis par les règles de modération, il subsiste un flou sur leur fonctionnement (II).

¹⁵⁸ Plusieurs types de sanctions peuvent être prononcées, elles vont généralement d'un avertissement à un bannissement du compte de la plateforme. En cas de bannissement, il n'existe pas d'autres solutions que de créer un nouveau compte.

I) Une participation soumise à des règles préalables restreignant la liberté d'expression et imposée par l'organisateur

La participation aux consultations en ligne est soumise à une inscription préalable de l'internaute aux plateformes de participation. Lors du remplissage du formulaire d'inscription, il est demandé d'accepter de se soumettre aux règles et conditions générales d'utilisation de la plateforme, lesquelles comprennent les modalités de modération.

Ces règles sont imposées par l'organisateur préalablement à toute forme de participation. Il en détermine souverainement le contenu puisque les internautes ne sont pas encore admis à participer. Le public n'est jamais associé à la rédaction de ces règles qui jouent pourtant un rôle important dans le déroulement des consultations en ligne. En effet, elles permettront au service de modération de modifier ou supprimer une contribution qui serait contraire aux règles énoncées. Selon leur contenu, ces règles peuvent influencer le cours du débat voir constituer de véritables entraves à la liberté d'expression. Néanmoins, elles sont nécessaires au débat puisqu'elles permettent d'assurer la suppression des contributions nuisibles. Leur rédaction préalable est un gage de transparence bienvenue de la part de l'organisateur qui explicite les modalités de participation. Cela permet d'obtenir un aperçu a priori du fonctionnement de la modération et d'en apprécier la neutralité.

Les différentes chartes de modération et de participation étudiées ici sont les suivantes :

- La charte issue de la consultation sur le revenu universel d'activité¹⁵⁹
- La charte régissant les consultations sur le site Purpoz.com¹⁶⁰
- La charte issue de la consultation sur les discriminations¹⁶¹
- La charte régissant les consultations sur le site « Gouvernement et citoyens », identique à celle du Grand Débat National¹⁶².
- La charte précisant les modalités de contribution sur le site de l'Assemblée nationale¹⁶³

¹⁵⁹ Disponible sur <https://www.consultation-rua.gouv.fr/pages/charte> consulté au 09/05/2021

¹⁶⁰ Disponible sur <https://purpoz.com/pages/charte> consulté au 09/05/2021

¹⁶¹ Disponible sur <https://www.consultation-discriminations.gouv.fr/pages/charte> consulté au 09/05/2021

¹⁶² Disponible sur <https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/pages/charte> consulté au 09/05/2021

¹⁶³ Disponible sur <https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/pages/charte> consulté au 09/05/2021

- La charte de la participation à la consultation pour les 50ans de la Francophonie¹⁶⁴
- La charte de modération et d'animation du portail internet www.debatpublic.fr, dirigé par la CNDP¹⁶⁵
- Les modalités de modération prévues par les conditions d'utilisation du site make.org¹⁶⁶
- Les modalités de la charte de modération prévues par la plateforme de contribution à la convention citoyenne pour le climat¹⁶⁷.

La comparaison de ces différentes chartes permet d'identifier un socle de principes communs à toutes ces plateformes. Ce socle se constitue d'un ensemble prohibant, de façon générale, les contributions suivantes :

- À caractère publicitaire et les petites annonces ;
- Contenant des informations personnelles susceptibles de porter atteinte au respect de la vie privée ;
- À caractère violent, raciste, xénophobe, homophobe, injurieux, grossier ou faisant l'apologie de crimes de guerre ;
- Renvoyant vers des sites dont le contenu serait susceptible de contrevenir à toute loi et réglementation en vigueur.

Sur le fond, ces éléments renvoient à des interdictions attendues en ce qu'elles sont, pour la plupart, pénalement répréhensibles dans le domaine public. Leur présence au sein des chartes rassure sur la qualité du débat qui peut être pollué par ce type d'élément inapproprié. De plus, ces prohibitions reposent sur des qualifications objectives, qui rendent incontestables leur éviction. Dans la catégorie d'interdictions nécessaires, on peut ajouter des éléments présents de façon plus disparates mais tout aussi peu sujets à controverses tels que :

- Les contenus à caractère pornographique¹⁶⁸
- Les contributions prosélytes¹⁶⁹
- Les contenus ne respectant pas les règles de propriété intellectuelle¹⁷⁰

¹⁶⁴ Disponible sur <https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/pages/charte> consulté au 09/05/2021

¹⁶⁵ Disponible sur <https://www.debatpublic.fr/chartes-reglements> consulté au 09/05/2021

¹⁶⁶ Disponible sur <https://make.org/FR/conditions-dutilisation> consulté au 09/05/2021

¹⁶⁷ Disponible sur <https://contribuez.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pages/charte-moderation> consulté au 09/05/2021

¹⁶⁸ Par exemple dans les conditions d'utilisation de make.org mais également dans la plupart des chartes

¹⁶⁹ Par exemple dans la charte du site [Gouvernement et citoyen](http://gouvernement-et-citoyen.fr), mais également dans la plupart des chartes

- Les attaques ou insulte envers une personne ou un groupe en particulier¹⁷¹

Face à cette liste d'interdiction appelant à une appréciation objective de la part de la modération, les chartes les plus détaillées contiennent également des règles appelant à une appréciation subjective. Ces règles sont plus intéressantes lors de l'étude tendant à évaluer la liberté d'expression des participants à une consultation en ligne car elles viennent la restreindre.

Ainsi, dans quatre cas¹⁷², il est prohibé le contenu « hors-sujet ». Or, la définition de ce type de contenu est éminemment contextuelle car le service de modération devra juger de l'absence ou non de rapport entre la proposition et la consultation. En effet, une proposition nouvelle pourra paraître sans lien à première vue et totalement innovante lors d'une analyse plus poussée¹⁷³. Tout dépend donc de la sévérité de l'appréciation de la modération, de sa maîtrise du sujet, ou de l'orientation qu'elle souhaite y donner.

Un autre type de censure appelant une appréciation subjective est celui où une argumentation est exigée. On retrouve cette exigence dans quatre chartes dont seulement deux communes avec les précédentes : la charte de Gouvernement et citoyen, celle de la consultation sur les discriminations, celle du site Débat public ainsi que celle de contribution à la convention pour le climat. Il appartiendra au modérateur de décider souverainement ce qui est attendu par une argumentation suffisante puisque cet élément n'est jamais défini de façon explicite. En parallèle, les contributions aux consultations sur le site make.org sont limitées à 140 caractères¹⁷⁴, ce qui ne laisse guère de place à une argumentation construite.

Plus subjective encore sont les références aux « règles et valeurs démocratiques » que l'on retrouve dans deux chartes¹⁷⁵ et celles aux « valeurs républicaines » dans trois autres¹⁷⁶. La charte de modération du site de l'Assemblée nationale précise quant à elle que « les contributions contraires à l'ordre public, aux bonnes mœurs [...] seront supprimées. » Sans précisions supplémentaires, l'adhésion à ces valeurs renvoie à des principes moraux. En tant

¹⁷⁰ Par exemple dans la charte de contribution à la convention pour le climat

¹⁷¹ Par exemple dans la charte de modération du débat public mais également dans la plupart des chartes

¹⁷² La consultation sur la francophonie, la charte de make.org, la charte de contribution à la convention pour le climat, la charte du site débat public

¹⁷³ Voir infra pour une analyse de cas précis.

¹⁷⁴ Voir supra Partie2, Chapitre2, paragraphe2 C) les propositions schéma vote et commentaires

¹⁷⁵ Consultation sur le Revenu Universelle d'Activité et consultation sur les discriminations

¹⁷⁶ Convention pour le climat, purpoz.com, Gouvernement et citoyen

que tels, ces principes ne peuvent être que d'appréciation subjective puis qu'ils sont flous dans leur contenu et dépendront de la conception que le modérateur se fera des « valeurs républicaines » ou des « bonnes mœurs ».

Par ailleurs, le cas de la charte de purpoz.com¹⁷⁷ est particulier en ce qu'il demande à l'utilisateur de reconnaître « que l'intérêt général doit primer sur [s]es intérêts individuels » mais il s'agit du seul exemple où une clause semblable a été relevé. Il serait cependant exagéré de considérer qu'il s'agit d'une véritable orientation du débat puisque cette clause constitue plutôt une philosophie générale. Si l'exercice de la démocratie participative suppose cet état d'esprit, son inscription textuelle interroge la neutralité de la démarche. En effet, cette clause est soit inutile par son évidence, soit dangereuse pour le pluralisme si elle fonde une sanction.

Enfin, le dernier élément de censure subjective est celui tendant à interdire les contenus « volontairement erronés, tronqués »¹⁷⁸ que l'on retrouve dans les chartes des sites Gouvernement et citoyens et make.org. Cela renvoie au problème récurrent de la désinformation sur internet qui a déjà fait l'objet d'une loi en 2018¹⁷⁹ sur laquelle le conseil constitutionnel a émis certaines réserves d'interprétation¹⁸⁰. Selon le conseil constitutionnel, les fausses informations sont « celles dont il est possible de démontrer la fausseté de manière objective. » Le champ visé par le conseil est donc très restreint, ce qui dévoile la complexité de la question. En effet, les fausses informations sont souvent construites à partir de sources véritables mais ayant été détournées de leur contexte ou de leur sens original. Ces éléments sont donc difficiles à cerner et parfois sujets à controverses. Il est bien sûr louable d'éliminer du contenu trompeur ou faux, mais la difficulté de s'en assurer semble très élevée.

En parallèle de ces interdictions, il est intéressant de noter que les consultations en ligne ne posent pas de restriction sur le public autorisé à participer. En ce sens, aucune situation de conflit d'intérêt n'est écartée. Il est alors possible de s'interroger sur la place que trouverait un membre du conseil constitutionnel dans une consultation en ligne. Celui-ci serait à la fois à l'origine d'un vote ou d'une proposition et juge à l'issue de l'adoption de la loi. Même si les cas similaires semblent très circonscrits, l'absence de mention sur le public autorisé questionne cet aspect de la participation.

¹⁷⁷ Op cit

¹⁷⁸ Charte de modération du site gouvernement et citoyen op cit.

¹⁷⁹ LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, JORF n°0297 du 23 décembre 2018

¹⁸⁰ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 JORF n°0297 du 23 décembre 2018 texte n° 5

Ainsi, l'étude des chartes démontre que ces règles imposées par l'organisateur aux participants reposent sur un socle commun autour duquel gravite des éléments plus disparates et parfois flous ou complexes. Même si certaines règles nécessitent une appréciation subjective de la modération, il n'est pas possible d'affirmer que le débat est préalablement orienté par ces chartes sans une étude concrète du fonctionnement de la modération. Il s'agit d'analyser les fondements des censures et d'en évaluer la pertinence (II).

II) Les critères flous de mise à l'écart d'une contribution « fantaisiste »

L'étude concrète de l'action de la modération est limitée par l'existence d'une « corbeille¹⁸¹ » accessible au public. A titre préliminaire, il faut saluer la transparence de certaines organisations qui permettent la publicité de cette corbeille, bien qu'il faille souvent disposer d'un compte utilisateur valide. Cette transparence permet d'étudier les corbeilles de quatre sites consultatifs : le GrandDébat¹⁸², la République Numérique¹⁸³, la consultation sur les discriminations¹⁸⁴ et les consultations du site Purpoz¹⁸⁵.

L'étude de ces corbeilles permet de déterminer la neutralité des modérateurs lors de l'action de censure. Il est alors possible d'évaluer la marge de liberté d'expression permise lors des consultations en ligne. Celle-ci étant inégale en fonction des consultations, il est donc nécessaire de les observer une par une. Il s'agit de comparer les classifications de la modération avec la teneur véritable des propos pour en confirmer la justesse le cas échéant.

La plateforme numérique du Grand Débat national¹⁸⁶ est divisée quatre axes qui contiennent autant de corbeille : transition écologique, fiscalité et dépenses publiques, démocratie et citoyenneté, organisation de l'Etat et des services publics.

Dans l'axe sur la transition écologique, douze propositions ont été censurées dont neuf à cause de leur contenu raciste ou violent, une à cause du profil de l'utilisateur l'ayant publié

¹⁸¹ Zone où les contributions censurées sont stockées.

¹⁸² Op cit <https://granddebat.fr/> consulté au 11/05/2021

¹⁸³ Op cit <https://www.republique-numerique.fr/> consulté au 11/05/2021

¹⁸⁴ Op cit <https://www.consultation-discriminations.gouv.fr> encore en cours, consulté au 11/05/2021

¹⁸⁵ <https://purpoz.com/>

¹⁸⁶ Op cit granddebat.fr

affichant une photo d'Adolf Hitler donc censurée pour apologie de crime de guerre¹⁸⁷, un spam et deux propositions contenant des répétitions abusives¹⁸⁸.

Dans l'axe sur la fiscalité et les dépenses publiques, onze propositions ont été censurées dont cinq comme étant abusives, une au contenu offensant, deux incitations à la violence et deux pour contenu homophobe.

Dans l'axe « Démocratie et citoyenneté », trente propositions ont été censurées dont neuf pour contenus racistes, onze en raison d'un contenu injurieux ou violents, deux pour répétitions abusives et trois pour contenu homophobe. Il est intéressant de noter à cet égard qu'une des contribution a été censuré pour contenu homophobe alors qu'elle contenait simplement un discours anti-procréation médicalement assistée mais ne visant qu'indirectement la communauté homosexuelle. Cet élément restant isolé, il n'est pas suffisant à lui seul pour affirmer une véritable orientation du débat.

Dans l'axe « Organisation de l'Etat et des services publics », onze propositions ont été écartés dont neuf pour propos injurieux ou violents et deux répétitions abusives.

Dès lors, l'analyse globale de cette première consultation permet de mettre en avant l'extrême violence de certains contenus. Celle-ci est peut-être explicable par le contexte de crise où s'est déroulée le Grand débat national. Le travail de la modération semble alors équitable et n'a effectué qu'un travail de filtre nécessaire à l'assainissement de la consultation.

En second lieu, la consultation pour une République numérique contient quant à elle peu de propositions censurées (6 au total). Dans tous les cas, à l'exception d'un commentaire violent, la modération a écarté ces propositions comme étant « hors-sujet » donc révélant une approche contextuelle. On trouve une proposition sur la protection de la vie lors des séismes dont le contenu est peu compréhensible et une proposition sur « le manque d'amour envers les êtres » qui paraît substantiellement être une plaisanterie. Plus questionnables, on trouve également deux propositions d'un même auteur ayant reçues des votes positifs antérieurement à leur suppression : la légalisation de l'escadron noéliste, dont l'objectif serait de lutter

¹⁸⁷ Il est intéressant de noter qu'il s'agit du seul cas où un profil entier a été censuré. Il s'agit également du seul cas où la censure ne vise pas le contenu des contributions.

¹⁸⁸ Cela correspond à des propositions répétant un grand nombre de fois la même phrase ou expression à outrance.

« contre l'internet de la bêtise » et la « législation de Le Morse »¹⁸⁹, pour fixer la mascotte de l'internet français. S'il est difficile de comprendre l'intérêt de la mascotte, l'escadron Noéliste correspond quant à lui à un groupe d'activistes présents sur les réseaux sociaux depuis 2014 dont l'action suscite le débat malgré son caractère relativement violent. Cette proposition ne semble pas intrinsèquement hors-sujet, d'autant qu'elle avait reçu un accueil plutôt positif de la part des internautes. Avec le cas relevé dans la consultation du Grand Débat, il s'agit seulement du second cas de censure contextuelle sur plusieurs centaines de propositions.

La consultation sur les discriminations, tout comme le Grand Débat, est divisée en huit « ateliers » mais tous ces ateliers ne disposent pas d'une corbeille de données. Seules celles en disposant permettent l'analyse de l'activité de la modération.

Dans l'atelier sur la sécurité, vingt propositions ont été censurées dont la plupart comme étant hors-sujet :

- Deux propositions censurées (l'une des propositions était mieux motivée que l'autre) suggéraient l'instauration d'un couscous géant entre les policiers et les « jeunes des banlieues ». Arguments à l'appui, la proposition la plus étoffée faisait valoir le manque de connaissance mutuelle des deux parties qui gagneraient à se rencontrer de façon conviviale. Bien entendu, il est légitime de penser à un canular mais la réitération de cette proposition après censure et avec des arguments plus solides permet de questionner son bienfondé.
- Trois propositions censurées tendaient à légaliser un port d'armes citoyen, avec le soutien de l'Association pour le rétablissement du port d'arme citoyen (ARPAC)¹⁹⁰. L'une a collecté une grande majorité de votes positifs (263 pour et 6 contre). S'il est difficile d'établir un lien direct entre une consultation sur la discrimination et le port d'armes, les membres de l'ARPAC se sont sentis opprimés par la censure sans appel de leurs propositions, comme en témoigne des commentaires postés sur le site.
- Deux propositions demandaient à rétablir la peine capitale. A nouveau, il semble difficile d'établir un lien cohérent avec la consultation mais une censure trop rapide interroge sur la neutralité du processus.
- Une proposition demandait une formation sur l'histoire de la police, incluant les rafles juives et le massacre massif d'algériens. Cette fois, il est possible d'établir un lien

¹⁸⁹ Les fautes faisant partie du texte original, elles n'ont pas été corrigées.

¹⁹⁰ Voir <https://www.arpac.eu/> pour plus de renseignements sur cette organisation.

entre les discriminations et la proposition, bien qu'il soit distant. Le débat sur celle-ci est cependant interrompu par la modération.

- Une proposition réclamait l'interdiction au parti politique « Rassemblement National » de se présenter aux élections. Une seconde fois, le lien entre la proposition et le sujet est évident en raison des multiples accusations de racisme visant le parti. Ce sujet est évidemment d'une grande sensibilité, ce qui explique sûrement sa censure, mais la qualification de « hors-sujet » semble inadéquat.

Les autres propositions ont été écartés en raison de leur caractère violent ou n'ont pas reçu de motivation de la part de modération. Dans cette consultation, l'appréciation du caractère hors-sujet d'une proposition semble cependant très sévère et laisse une place plus réduite à la liberté d'expression. Par rapport à l'analyse des chartes préalables à l'inscription¹⁹¹, on remarque que la qualification « hors-sujet » est largement employée. La modération semble cette fois avoir évacué des propositions plus en raison de leur caractère sensible que pour leur caractère nuisible.

Dans l'atelier sur le logement, une contribution a été censurée pour racisme et l'autre pour incitation à la violence en raison de son contenu incitant à raser Neuilly pour reconstruire des logements sociaux. Si la proposition semble totalement fantaisiste, elle soulève pourtant le problème de fond du manque de logements sociaux dans certaines communes. Le motif de censure pour « incitation à la violence » est peu compréhensible dans la mesure où l'auteur n'affichait aucune colère à l'encontre de Neuilly et n'appelait pas à la commission d'infraction.

Au sein de l'atelier sur l'accès aux services publics, deux commentaires ont été censurés sans motif et une proposition comme étant hors-sujet parce qu'elle sollicitait l'interdiction du « blasphème à l'école ». Probablement plus satirique que crédible¹⁹², celle-ci demandait la soumission de l'éducation nationale aux doctrines religieuses. La censure de cette proposition se comprend par la volonté de sérieux de la consultation, critère que ne semble pas remplir la proposition.

Sur l'atelier pour l'accès aux soins, deux propositions ont été censurées dont une constituant une attaque envers les obèses et l'autre demandant l'interdiction des « mutilations

¹⁹¹ Voir supra I)

¹⁹² L'auteur s'identifiait comme « Jean-Baptiste Poquelin », véritable nom de Molière. Sans que ce pseudo appelle intrinsèquement la censure, comme l'appelait la photo d'Hitler, la radicalité de la proposition conduit à cette conclusion.

sexuelles sous prétexte de changement de sexe ». Si cette dernière est peu claire dans son contenu, elle est intéressante dans son esprit et la qualification de hors-sujet semble une fois encore inadéquate.

En cinquième lieu, deux propositions ont été censurées pour islamophobie dans l'atelier sur « les assurances, les banques et les mutuelles ». Dans les deux cas, il s'agit de contester l'emploi de « femmes voilées comme modèle », sujet également sensible mais peu en lien avec le thème de l'atelier.

Concernant les autres ateliers de la consultation sur les discrimination, seulement deux commentaires ont été censurés pour leur caractère violent dans l'atelier sur l'emploi. Au-delà, les données ne sont accessibles ni pour l'atelier sur les transports, ni pour l'atelier sur l'accès aux loisirs.

Enfin, la modération des consultations sur le site Purpoz.com est inégale et mérite une attention.

- La corbeille de la consultation pour « instaurer un statut de l' élu » ne contient aucun élément et la consultation sur l'intelligence artificielle n'a manifestement pas été modérée puisqu'il est possible de trouver des propositions contenant des spams ou des arnaques¹⁹³ sans aucun lien avec le sujet.
- La corbeille de la consultation pour « restaurer la confiance dans l'action publique » contient vingt-quatre censures, dont trois hors sujets et dix-huit spams.
- La corbeille de la consultation sur la généralisation des consultations en ligne contient six éléments censurés comme hors-sujet :
 - Une proposition très détaillée sur la légistique que la modération invite à être repostée dans la partie « boîte à idées » du site.
 - Une proposition pour rédiger une « loi de justice pour les travailleurs handicapés » manifestement sans lien avec le thème.
 - Une proposition au contenu flou dont le sujet « prévoir c'est bien, gérer c'est mieux » ne permettant pas de cerner l'idée défendue.
 - Une proposition visant les « affaires de justice personnelles » des politiques et argumentant que celles-ci corrompent la démocratie.
 - Une proposition visant à modifier les règles de changement d'heure, manifestement sans lien avec le sujet.

¹⁹³ Par exemple une contribution invitant les utilisateurs à emprunter auprès d'une origine douteuse.

En conclusion, les censures sont prononcées de façon très inégales entre les différentes plateformes consultatives puisqu'on trouve une grande différence de contenu. Il s'agira tantôt d'une censure massive de messages parasites, tantôt d'incitations à la violence, tantôt de propositions désignées comme hors-sujet. Sur ce point, la définition de l'élément hors-sujet paraît floue et son usage semble disproportionné lorsqu'il vise à écarter un sujet sensible. Au sein des consultations en ligne, peu de propositions sont réellement de nature juridique, c'est-à-dire transposables sans modifications dans la loi. Pourtant, elles sont souvent intéressantes et pourraient trouver une traduction juridique¹⁹⁴. Il peut alors être pertinent d'étudier même les propositions les plus fantaisistes afin de permettre à une idée véritablement novatrice d'émerger. En dehors du cas des propositions hors-sujets, le travail de modération semble être accompli de façon cohérente et équitable.

Sur les pratiques de modération, l'avis du CNDP sur les consultations en ligne du 19 décembre 2019¹⁹⁵ est très éclairant. Avant tout, il faut noter que les consultations étudiées par cet avis sont gérées exclusivement par le Département de l'Eau et de la Biodiversité (DEB). Il ne s'agit donc ni d'un organisme de contrôle indépendant ni d'un organisme spécialisé pour la gestion de ce type de mission. En 2019 lors de l'étude du CNDP, « 4 consultations ont plus de 10 000 expressions. De janvier à septembre 2019, ce sont 17 consultations qui recueillent environ 5/6000 contributions » tandis que les agents de la DEB ne disposent « que d'un demi équivalent-temps-plein pour gérer le processus ». Le CNDP note alors que « ce décalage entre l'importance des contributions et les moyens existants contribue à expliquer la façon dont sont traitées les consultations. » Il est évidemment impossible pour le service de modération d'effectuer un travail qualitatif sur l'intégralité de la consultation.

Pour pallier au problème du manque de temps, il semble que la DEB effectue une distinction dans les modalités de modération en fonction d'un seuil de 10 000 contributions. « En-dessous de 10 000, elle mène en interne une modération a priori et analyse les contributions au fur et à mesure pour préparer la synthèse. Cela a pour effet direct de ralentir le temps de publication des contributions. Au-dessus de 10 000 contributions, elle mène une modération a posteriori (tous les messages sont publiés mais supprimés ex post si nécessaire) et applique un principe d'échantillonnage car elle considère que les avis

¹⁹⁴ Voir Ariane Vidal Naquet. Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?. *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalités*, Nov 2016, Toulon, France.

¹⁹⁵ Op cit CNDP avis sur les consultations en ligne, 19décembre 2019 p17 et suivantes.

similaires arrivent par vagues. Les agents opèrent donc une sélection de 30% des messages par tranche de 1000 : les autres messages (10 301 à 11 000, 11 301 à 12 000) ne sont pas lus. Par ailleurs, toujours selon la DEB, sont supprimés après publication ou non publiés 2% de doublons (avec la même adresse mail) et 0,5% d'injures et insultes. Les échanges en entretien révèlent plus précisément que les suppressions/ non-publications de messages concernent : les usurpations d'identité, les messages qui « visent la/le ministre », qui font référence à une actualité politique tendue (tels que les attentats terroristes ou les violences policières, par exemple), qui sont rédigés en langue étrangère, qui sont trop généraux ou portent sur une autre consultation. »

En comparaison, les consultations sur le site Purpoz.com dépassent rarement le seuil des 2000 contributions. De même, le nombre des propositions de la consultation sur les discriminations varient entre la centaine et le millier. Il s'agit donc d'un nombre bien plus faible de participation logiquement plus facile à modérer. Toutefois, l'avis du CNDP permet de constater que les moyens mis en place pour la modération des consultations doivent se révéler à la hauteur des besoins en la matière. La modération est nécessaire pour le bon fonctionnement mais elle doit présenter les mêmes exigences que l'organisation de la consultation elle-même, c'est-à-dire transparence, impartialité et indépendance. Sans modération, la consultation pourrait être parasitée par des messages inappropriés ou être orientés par une censure trop virulente. Cette situation renvoie à la définition de la liberté d'expression par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen : la règle générale est la liberté mais la censure doit intervenir en cas d'abus¹⁹⁶. La modération ne doit donc pas non plus entraver cette liberté d'expression plus que nécessaire, celle-ci restant le fondement essentiel d'une démarche participative.

Ainsi, le contrôle des consultations en ligne repose sur les engagements acceptés par l'utilisateur puis appliqués par les équipes de modération. C'est un contrôle non-juridictionnel, tant par son fonctionnement que par la composition organique des services, mais son rôle est essentiel. Celui-ci doit être effectué avec une grande attention puisqu'il est à la fois nécessaire et dangereux. Une fois l'étape de filtrage franchie, les organisateurs de la consultation devront répondre aux propositions et s'exprimer sur leur intégration dans le

¹⁹⁶ Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, article 11 : « la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi. »

projet ou la proposition de loi, ce qui constitue un nouveau contrôle d'un contenu pré-législatif (paragraphe2).

Paragraphe 2 : Un contrôle balbutiant d'un contenu pré-législatif

Une fois la consultation arrivée à son terme, le commanditaire de la consultation (gouvernement ou parlement) doit en tirer les conclusions nécessaires. Dans les meilleurs cas, ces conclusions sont rendues publiques dans des bilans disponibles sur les sites internet où les consultations ont eu lieu.

Dans cette analyse préalable à la transmission officielle d'un projet ou d'une proposition de loi, le consultant doit effectuer un contrôle pré-législatif afin de sélectionner les contributions retenues. Le projet ou la proposition de loi doit alors être cohérente avec le contenu de la consultation (I) et la sélection des contributions se doit impérativement d'être transparente pour que la consultation ne soit pas instrumentalisée (II).

I) La cohérence nécessaire de l'objectif poursuivi et du contenu de la consultation

Les consultations législatives en ligne créent une nouvelle méthode de production du droit permettant d'associer les citoyens à la discussion législative par internet. Cela suppose que la participation citoyenne améliore les qualités formelles et substantielles du droit, autrement ce processus serait dénué d'intérêt. En ce sens, on pourrait penser qu'une nouvelle forme de démocratie, la démocratie participative, vient remplacer la démocratie représentative qui est en crise. En réalité, il n'en est rien car la suprématie des parlementaires sur les résultats de la consultation¹⁹⁷ empêche le renversement de la logique représentative. De plus, la faiblesse de la participation par rapport au nombre total de personnes concernées incite à relativiser la portée de cette participation. En fin de compte, les consultations viennent plutôt renforcer et augmenter la légitimité de la démocratie représentative que la remplacer¹⁹⁸.

Dès lors que les consultations en ligne sont juridiquement facultatives et politiquement contingentes, il faut analyser s'il existe un intérêt pour la légistique matérielle, c'est-à-dire pour la façon dont est établie le droit, à procéder à une consultation législative en ligne.

¹⁹⁷ Voir infra Partie2, chapitre2.

¹⁹⁸ Boris Barraud, la co-écriture citoyenne des projets de loi : la participation au service de la représentation, Politeia, 2016, n°30.

L'intérêt de produire le droit via des consultations en ligne est donc observable sur un plan politique, pour la légitimité du droit, et sur un plan de qualité rédactionnelle.

Tout d'abord, Boris Barraud¹⁹⁹ observe que « les pouvoirs publics sont légitimement tentés de remédier à [l'insuffisance de la démocratie représentative] en introduisant une dose de participation dans la mécanique représentative, conscients que l'aphorisme de Pascal selon lequel « le peuple doit obéir aux lois non parce qu'elles sont justes mais parce qu'elles sont lois » apparaît de moins en moins acceptable. »

Boris Barraud décrit ce phénomène en 2016 et cela semble encore plus vrai aujourd'hui. Comme premier exemple, on peut remarquer la perte de l'autorité et de la légitimité de la loi au cours de la crise des Gilets Jaunes en 2018. Pour le législateur, il est devenu nécessaire de justifier l'intérêt de la loi pour qu'elle soit être acceptée par la population, puisque cette acceptation est devenue indispensable à son respect. Plus récemment, la crise sanitaire est un nouvel exemple de ce phénomène car l'unilatéralité des décisions politiques et la contradiction des experts en épidémiologie ont créé des mouvements massifs de violation du droit. C'est une sorte de retour au « contrat social »²⁰⁰ de Jean-Jacques Rousseau, dans le sens où les citoyens acceptent de se soumettre aux lois uniquement parce qu'ils en reconnaissent le bien-fondé. La démonstration du bien-fondé de la loi ne repose plus sur le simple fait qu'elle résulte de la décision des représentants de la nation, qui exprime supposément la volonté générale²⁰¹, mais parce que ses effets sont opportuns.

Toutefois, la démocratie repose sur une philosophie de la discussion entre plusieurs parties. En ce sens, le processus démocratique ne fonctionne véritablement que si toutes les parties obtiennent des satisfactions mais aussi des frustrations²⁰². Il ne peut pas y avoir un gagnant et un perdant identifié ou bien l'on doit s'interroger sur une manipulation du débat. S'il semble normal que les parlementaires conservent une forme de suprématie sur la procédure consultative, ils ne peuvent pas ignorer les résultats des consultations sans quoi l'autorité de la loi sera contestée²⁰³. Aujourd'hui, le droit déséquilibre les échanges en faveur

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, 1782.

²⁰¹ Si on se réfère à l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme « la loi est l'expression de la volonté générale. »

²⁰² Loïc Blondiaux, entretien ENS Lyon, 15 janvier 2018, disponible sur <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>.

²⁰³ Op cit Rémi Barroux et Audrey Garric, *Lemonde* 28 février 2021, *La convention citoyenne pour le climat se sépare sur une note sévère au gouvernement*. En effet, les citoyens participants ont contesté les qualités des dispositions adoptées.

des parlementaires, qui conservent la maîtrise finale du destin de la consultation et de son intégration à la loi. Ils peuvent s'éviter l'adoption de dispositions leur étant personnellement défavorables, et accepter seulement celles qui leur procure satisfaction. Moins qu'une co-écriture numérique de la loi, les consultations se cantonnent à produire des avis au travers desquels les citoyens s'expriment sur une évolution précise. Mais la sollicitation de ces avis peut-elle se prêter à tous les projets de loi ?²⁰⁴

La consultation sur la République Numérique a eu un grand succès auprès des internautes et la loi qui a vu le jour s'en trouve améliorée. Mais le cadre de cette consultation concernait une population spécifique, les internautes, qui par essence était la plus connectée donc celle la plus à même de participer. La majorité des participants à la consultation correspondait au public ciblé par le projet de loi, ce qui justifie leur implication. Dès lors, cette participation est éclairée et pertinente pour les qualités du projet de loi.

Dans un autre cadre que celui d'une loi sur l'internet ou sur le numérique, une telle consultation est-elle autant pertinente ? L'étude de l'institut de la concertation et de la participation citoyenne²⁰⁵ montre qu'environ 12% des français sont « éloignés du numérique ». Cette partie de la population n'a donc pas les moyens de s'exprimer lors d'une consultation législative en ligne. Une consultation les concernant ne pourra pas être autant satisfaisante. Néanmoins, la même étude²⁰⁶, montre qu'un public très différent de celui ayant participé à la consultation sur la république numérique s'est intéressé à la consultation sur le Revenu Universel d'Activité et cette fois encore, c'est le public concerné par la proposition de loi qui se serait mobilisé. La légitimité de la consultation en ligne a donc été confirmée malgré la différence substantielle dans le public ciblé.

Un autre exemple peut être pris à partir des résultats des consultations sur Make.org puisqu'ils font apparaître les types de population. Ainsi, la consultation sur « la place des personnes âgées »²⁰⁷ voit une très forte sur-représentation des plus de 65 ans (51% des participants) alors que la plupart des autres consultations voient plutôt une sur-représentation des 16-35 ans. Il semble donc que le public mobilisé dépende plus du sujet de la consultation que de sa capacité intrinsèque à se connecter facilement. Mais cela nécessite toujours que la publicité de la consultation soit relayée correctement et la présence d'une population

²⁰⁴ Ce questionnaire est d'autant plus important qu'il vient en écho de la consultation sur « la généralisation des consultations législatives en ligne » vue précédemment.

²⁰⁵ ICPC, rapport du mardi 23 juin 2020, Cycle « concertation & numérique », Atelier 1 Participation numérique entre inclusion et exclusion, page 4.

²⁰⁶ Ibid, page 10.

²⁰⁷ <https://make.org/FR/consultation/place-des-personnes-agees/results> au 14/05/2021

concernée ne présume pas de la qualité supérieure du droit produit. On suppose que la règle sera plus adaptée aux besoins en raison de la participation des personnes concernées, mais il faut encore qu'une liberté d'expression suffisante soit garantie, que les sujets puissent générer des consensus suffisant pour faire émerger une trame générale et enfin que les demandes exprimées puissent trouver une traduction juridique. Sur ce point, on observe que certaines consultations servent plus de défouloir, de « catharsis générale » aux personnes consultées que de lieu d'écriture du droit²⁰⁸.

Pour améliorer la légitimité du droit, il faut également que la consultation aboutisse à des effets concrets. Si des propositions intéressantes et largement soutenues par le public sont finalement écartées par les parlementaires sans raison suffisantes, les participants auront un sentiment de frustration important. La loi qui en découle consacrera, de façon négative, l'inverse de ce qui a été demandé lors de la consultation et sera mal reçue par le public. Au lieu d'affermir la légitimité de la loi, elle sera finalement affaiblie par la participation du public. Il faut donc que les parlementaires soient prêts à prendre des risques lors des consultations et à s'engager sur des terrains sensibles. C'est notamment pour cette raison que Loïc Blondiaux²⁰⁹ remarque qu'actuellement seuls des projets de faible importance font l'objet de participation du public. En réalité, il a été observé que des projets de plus grande importance ont fait l'objet de consultations législatives en ligne, comme la proposition de révision constitutionnelle de 2016 ou la consultation sur le statut de l'élu proposant d'en écrire les droits et les devoirs, mais toutes les conclusions de ces consultations ont été classées sans suite. La proposition de révision constitutionnelle n'aboutira jamais à aucun projet définitif et la proposition de loi sur le statut de l'élu finira caduque lors de son examen au Sénat.

En revanche, si l'amélioration de la légitimité de la loi est fluctuante, la qualité du droit se trouve sensiblement améliorée par les consultations en ligne. En ce qu'elles permettent de faire émerger de nouvelles idées, même si une infime partie de l'innovation subsiste dans le rendu final, le droit est réhaussé de cette nouveauté. A ce titre, on observe que de nombreuses propositions nouvelles émergent lors des bilans²¹⁰ et que certains articles sont transposés dans le projet de loi ou la proposition de loi²¹¹ puis dans la loi finalement adoptée.

²⁰⁸ Op. cit. Ariane Vidal-Naquet, le citoyen colégislateur : quand, comment, pour quels résultats ?

²⁰⁹ Blondiaux Loïc, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2007/2 (n° 50), p. 118-129.

²¹⁰ Voir infra II) l'impérative transparence de la sélection des contributions retenues

²¹¹ Voir infra I) une prise en compte opaque des résultats des consultations en ligne

L'innovation est intégrée à la nouvelle proposition de loi et la qualité substantielle du droit est améliorée.

Enfin, la clarté de la loi suite à une consultation à ligne reste à débattre. Si les internautes peuvent participer à la rédaction de la proposition ou projet de loi, le résultat adopté à la fin de la navette parlementaire est souvent différent. En effet, cette « co-écriture » ne court-circuite pas la procédure normale d'adoption des lois ; les parlementaires sont toujours libres de procéder à toutes modifications. Dès lors, le texte sera modifié selon la procédure ordinaire et subira les changements subséquents²¹². Par exemple on s'aperçoit que la plupart des formulations de la loi sur la république numérique²¹³ ont été modifiées dans la version finale adoptée. Si le fond reste inchangé, la forme est aussi peu lisible qu'une loi classique tant elle a été remaniée. Par exemple, l'article 21 du projet de loi²¹⁴ qui prévoyait un processus clair de récupération des données se voit désormais renvoyé à des directives et règlements européens qui rendent la lecture plus difficile.

Il en résulte que la consultation législative en ligne ne peut être efficace que si le parlement prend en compte correctement les résultats puisque seule la qualité substantielle du droit est améliorée. Les parlementaires auront donc tendance à en proposer sur des sujets peu clivants ou dont les intérêts sont de moindres importance. Seul l'aspect d'innovation du droit subsiste à coup sûr de la consultation puisqu'il suscite la réflexion collective, le reste étant soumis au bon vouloir des parlementaires. Ainsi, l'avancée législative des consultations législatives en ligne semble faible, réduite à faire émerger des idées d'origine populaire qui ne trouveront peut-être pas leur place dans la législation adoptée.

Si les organisateurs d'une consultation en ligne souhaitent augmenter la légitimité du droit, ils doivent prouver la prise en compte de celle-ci dans l'écriture législative. Dès lors, il leur faut faire preuve de transparence lors de la préparation des bilans analytiques préalables aux réponses à la consultation (II).

²¹² Voir infra chapitre 2.

²¹³ LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF n°0235 du 8 octobre 2016

²¹⁴ Devenu article 48, ibid.

II) L'impérative transparence de la sélection des contributions retenues dans la préparation des bilans.

Atteignant souvent des centaines voire des milliers de contributions, il semble impossible à un organisateur seul de procéder à l'analyse complète des contributions à une consultation législative en ligne dans un temps réduit. Afin de parvenir à produire des réponses et à analyser les résultats des consultations en ligne dans les plus brefs délais, une sélection des contributions est effectuée. Deux cas de figure alternatifs sont observables : le cas des réponses finales des organisateurs aux participants et le cas de la constitution de bilans. Dans tous les cas, ces bilans doivent remplir des garanties d'impartialité et de transparence.

Dans le cas où l'organisateur prévoit de répondre aux participants à la fin de la consultation²¹⁵, ces réponses concernent un nombre prédéterminé de contributions. Par exemple, lors de la consultation sur « Mettre à jour notre constitution : 5 chapitres pour bâtir une nouvelle démocratie²¹⁶ », les parlementaires se sont engagés à répondre aux quinze « propositions ayant reçu le plus de votes favorables ».

Le montant des consultations qui recevront une réponse est variable et sans critères identifiables, il dépend donc du bon vouloir et de la motivation du décideur. Certaines consultations prévoient une réponse aux quinze ayant reçu le nombre le plus élevé de votes favorables²¹⁷, d'autres aux vingt plus élevés²¹⁸ jusqu'aux cinquante plus élevés²¹⁹. Toutefois, on remarque que dans tous les cas de figure étudiés, ces réponses concernent uniquement les propositions ayant reçu le plus de votes favorables. L'évaluation de l'intérêt d'une proposition est donc strictement numérique et ne dépend ni de sa pertinence ni de l'ampleur du débat généré. Une proposition innovante pourra rester ignorée. De même, une proposition très clivante restera sans réponse, faute d'avoir collecté suffisamment de votes favorables. Il pourrait pourtant s'avérer opportun d'en répondre à certaines afin de clore définitivement le débat.

La méthode employée pour déterminer les contributions auxquelles il sera répondu est alors critiquable. En effet, l'affichage des propositions à une consultation en ligne est conçu pour mettre en avant les propositions ayant reçu le plus de votes favorables lorsqu'il n'est pas

²¹⁵ Souvent observé sur purpoz.com et sur Gouvernement et Citoyen, il faut en effet que la plateforme prévoit la possibilité de répondre aux contributions.

²¹⁶ Disponible sur <https://purpoz.com/consultation/mettre-a-jour-notre-constitution-5-chapitres-pour-batir-une-nouvelle-democratie/presentation/presentation-14> (consulté au 17/05/2021)

²¹⁷ ibid

²¹⁸ Consultation pour la « généralisation des consultations en ligne » sur purpoz.com.

²¹⁹ Consultation « Faire des objectifs de développement durable notre boussole pour l'après » sur purpoz.com.

modifié manuellement par l'utilisateur²²⁰. Dès lors, une proposition qui reçoit de nombreux votes favorables en début de consultation recevra une meilleure publicité du début à la fin de la consultation. A contrario, une proposition publiée en fin de consultation ne recevra que peu de votes favorables et une faible publicité. En prévoyant comme critère de sélection le nombre de votes favorables, le système favorise ainsi les propositions les plus anciennes. Cette situation devient vraiment problématique lorsque les propositions en question ont été postées par les organisateurs eux-mêmes. Très confortablement, les organisateurs répondent alors à leurs propres propositions²²¹ puisqu'elles sont publiées dès le lancement, ce qui est absurde et relève du monologue. S'il peut être intéressant que l'organisateur tire les conclusions des avis favorables ou défavorables concernant ses propres propositions, celles-ci ne doivent pas éclipser les contributions dont la réponse soulève un enjeu véritable.

Concernant les cas où un bilan est effectué en fin de consultation²²², l'objectif est de dresser une liste exhaustive des contributions. Orchestrés par un intervenant extérieur²²³ à la consultation, donc présumé indépendant, ces bilans rassemblent les contributions en fonction de leurs thématiques et des idées avancées. Ils tentent également d'en présenter les points forts et les faiblesses soulevés par les internautes.

Il est important de démontrer la transparence de l'établissement des bilans et son indépendance car ces bilans sont supposés constituer la clef de voûte de l'analyse des résultats et donc de la prise en compte de la consultation. A ce titre, une analyse se contentant de présenter un bilan statistiques de la participation ne permet pas d'appréhender le fond des propositions et la volonté exprimée. Ainsi, il est regrettable que le site Make.org ne présente aucun bilan qualitatif des consultations.

Au-delà de l'analyse par les organisateurs, le bilan d'une consultation législative en ligne permet au citoyen de contrôler la bonne prise en compte de sa contribution au débat. Dans le cadre de réunions publiques ou lors des expériences de démocratie participative, on a observé la nécessité de dresser des bilans afin de conserver une trace écrite cohérente de

²²⁰ Si tant est qu'une telle option soit disponible, voir Partie1 chapitre2 paragraphe2.

²²¹ Cette situation a été observé notamment dans le cadre de la consultation sur « Restaurer la confiance en l'action publique » sur Purpoz.com.

²²² Parfois appelé synthèse.

²²³ Les deux principaux intervenants extérieurs identifiés sont l'association Démocratie Ouverte (citée à plusieurs reprises en partie1) et l'entreprise Cap Collectif.

l'aboutissement des débats²²⁴. Cependant, il ne suffit pas de dresser un bilan pour que celui-ci soit satisfaisant, il faut que ce bilan soit sincère et que les participants se retrouvent dedans²²⁵. Le cas de figure le plus pertinent consiste alors à faire établir le bilan de la discussion par les participants eux-mêmes.

Dans le cadre des consultations en ligne, si les bilans sont établis de façon indépendante, ils ne sont pas jamais établis en collaboration avec les internautes. Ces derniers ne peuvent participer que par les contributions. Constituant pourtant un véritable enjeu pour la prise en compte définitive de la consultation, la transparence du processus ne dépend que de la bonne volonté de l'organisateur.

Par ailleurs, on observe parfois la mise en place d'« ateliers » ou de « réunions » de discussion auxquels il est possible de s'inscrire après une participation à une consultation en ligne. Leur influence sur le débat reste à démontrer mais ces réunions pourraient se présenter comme un endroit adéquat pour la rédaction des bilans de façon transparente et participative. Cette co-construction serait donc possible à mettre en place avec les moyens techniques actuellement disponibles.

Elle est même nécessaire tant la méthode de compilation et de rédaction des bilans a constitué une des plus grandes critiques du Grand Débat National. Selon Le Monde dans un article du 4 août 2019²²⁶, « la méthode employée ne serait pas la bonne ». En effet, l'article précise : « ils vont utiliser ce qu'on appelle un dictionnaire que l'on a préalablement nourri de termes à rechercher. Le problème avec cette méthode, c'est qu'on n'est jamais sûr de ne pas passer à côté de l'essentiel. En clair, on ne trouvera dans ce gigantesque corpus que ce qu'on y aura cherché, et la méthode choisie ne permettra pas de détecter l'émergence d'un thème inattendu. »

Dans le cadre où cette consultation se voulait la plus ouverte possible avec des thèmes très généraux, cette situation est dommageable car le compte-rendu n'intègre qu'une participation factice du public. La presse étrangère a été très critique sur ce point notant que « même au sein de la majorité, un certain nombre de députés LREM commencent à faire part de leurs doutes. Le dernier remaniement du gouvernement révèle que le président continue à

²²⁴ Blondiaux, Loïc. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, vol. 50, no. 2, 2007, pp. 118-129.

²²⁵ Braillon, Céline, et Dominique Taddei. « Vers une démocratie participative », *Mouvements*, vol. no23, no. 4, 2002, pp. 89-96.

²²⁶ Les décodeurs, Le bilan du grand débat en six questions, *Lemonde*, 4 août 2019 disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/04/08/le-bilan-du-grand-debat-en-six-questions_5447417_823448.html pour sa version en ligne.

sous-estimer le fossé entre les citoyens et les élites politiques »²²⁷. De la même façon, les doléances sur une modification de la décentralisation auraient été totalement ignorées, au grand désarroi des Corses²²⁸.

La transparence dans l'établissement des bilans, ainsi que l'indépendance et si possible la participation du public apparaissent comme des garanties essentielles du caractère démocratique du débat. Bien qu'il s'agisse d'un acte postérieur à la consultation mais encore pré-législatif, ce moment rédactionnel est parmi les moments les plus importants pour le succès de la consultation. Avant l'analyse de la prise en compte des nouvelles propositions au sein de la législation future, les bilans des consultations sont les lieux de conclusion de la consultation. Quelle que soit la décision sur la manière dont ils sont finalement dressés, l'objectif premier doit être la fidélité du contenu des bilans aux propositions. Dans le cas inverse, il est possible de parler de censure implicite par la privation de publicité et donc d'avenir d'une contribution, sans pour autant en provoquer l'effacement.

Ainsi, l'avancée légistique liée aux consultations législatives en ligne est très dépendantes des règles explicites et implicites de fonctionnement des plateformes. La liberté d'expression doit être garantie à tous les niveaux : un règlement permettant un débat ouvert, une interprétation souple des règles par la modération et une fidélité de transcription. La censure doit donc être réduite au minimum à tous les niveaux pour garantir la sincérité du débat.

Toutefois, le déroulement sincère et libre de la consultation n'a pas pour objectif final de contourner la procédure ordinaire d'adoption des lois. Le parlement conserve indéniablement sa suprématie, qui reste l'élément décisif du destin législatif d'une consultation. (Chapitre2).

²²⁷ Courrier International, Vu d'Allemagne. Grand débat : un premier bilan décevant pour Macron, traduction de l'article du Frankfurter Allgemeine Zeitung – Francfort, publié le 5 avril 2019.

²²⁸ Ibid.

Chapitre 2 : La suprématie parlementaire incontournable

Quelles que soient les spécificités ou le degré de participation d'une consultation législative en ligne, celle-ci n'est jamais conçue comme une procédure législative extraordinaire. En ce sens, elles tendent à renforcer la démocratie représentative plutôt qu'à la substituer par une démocratie participative²²⁹.

Dès lors qu'il n'existe aucun recours contre une mauvaise exploitation des consultations législatives en ligne, le parlement reste maître d'un bout à l'autre de la procédure. Le seul frein identifiable est celui de la mobilisation citoyenne²³⁰, qui suite à l'intéressement des internautes sur un sujet peut susciter des actions de promotion au sein de l'espace public des idées non-retenues. Pour cette raison, les organisateurs des consultations législatives en ligne doivent se montrer précautionneux lors de l'analyse des consultations malgré leur suprématie juridique.

Cette absence de contre-pouvoir justifie la nécessité d'une analyse de l'intégration des résultats d'une consultation afin de déterminer s'il s'agit d'une pure manœuvre politique ou d'une réelle volonté de participation (paragraphe1). Cependant, la procédure classique étant maintenue, le conseil constitutionnel conserve toute l'effectivité de ses compétences juridictionnelles. L'analyse de son contrôle est alors nécessaire afin d'en observer l'articulation dans ce cadre particulier d'expression populaire (paragraphe2).

Paragraphe1 : L'intégration souveraine des résultats d'une consultation par les parlementaires

La prise en compte finale des résultats d'une consultation appartient aux parlementaires qui restent souverains de la procédure législatives. Néanmoins, il est nécessaire d'analyser empiriquement si la participation du public a un impact final sur le texte de loi pour s'assurer de l'intérêt de cette nouvelle procédure extra-juridique (I). Une fois précisée, il sera possible de débattre des risques d'instrumentalisation politique du processus, c'est-à-dire de l'interprétation des résultats à des fins électoralistes (II).

²²⁹ Voir infra Partie1 chapitre2 paragraphe2 I).

²³⁰ Op.cit. Blondiaux, Loïc. « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », Mouvements, vol. 50, no. 2, 2007, pp. 118-129.

I) Une prise en compte opaque des résultats des consultations en ligne (étude de la portée des bilans)

Bien que les consultations aient pour objectif de faire participer le public à la prise de décision politique, aucun engagement n'est jamais pris d'insérer une proposition citoyenne à la proposition ou au projet de loi à la fin de la consultation, aussi élevé que soit le nombre de votes favorables. On aurait pu penser au contraire que la participation du public permet de faire émerger l'expression de la « volonté générale » censée guider la rédaction des lois²³¹. En ce sens, il aurait été raisonnable de penser que les parlementaires ne peuvent que suivre la proposition. Or, le maintien de la logique de démocratie représentative²³² vient réduire cette expression populaire. Le processus peut donc aboutir au rejet de la totalité des propositions sans poser de problèmes sur le plan strictement juridique. En arrêtant l'étude à ce stade, il serait alors possible de tirer le constat de l'inutilité des consultations en ligne.

Toutefois, cette analyse strictement juridique ne tient pas compte de la situation où les rédacteurs de la loi accepteraient l'intégration des propositions citoyennes malgré leur inexistence juridique. Une telle situation permettrait de renverser l'équation et de considérer l'utilité politique des consultations en ligne. Une dimension morale pourrait également apparaître si on considère le devoir démocratique d'accepter l'opinion majoritaire défavorable. Il s'agit donc de déterminer l'effectivité des consultations en ligne par la transcription finale des propositions citoyennes dans les lois une fois adoptées, à la fin de la procédure parlementaire. Sur ce point, la loi pour une république numérique a été vantée comme ayant intégrée directement quelques propositions citoyennes issues de la consultation qui lui était relative²³³.

Avant toute chose, la méthode employée pour comparer le contenu des consultations et celui des lois doit tenir compte du fonctionnement de la navette parlementaire. En effet, les consultations en ligne sont souvent proposées par un²³⁴ ou deux parlementaires²³⁵ souvent issus d'une même chambre ou bien par un membre du gouvernement²³⁶ et rarement par un

²³¹ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, article 6 (extrait) : « la loi est l'expression de la volonté générale ».

²³² Voir supra Partie 2, chapitre 1.

²³³ Op cit. Ariane Vidal-Naquet, le citoyen colégislateur, quand, comment, pour quels résultats ?

²³⁴ Cas de la consultation sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

²³⁵ Cas de la généralisation des consultations en ligne

²³⁶ La plateforme « Gouvernement et citoyen » est entièrement dédiée à cet effet, mais beaucoup d'autres consultations sont également impulsées par des ministères (voir supra Partie 1, Chapitre 1, paragraphe 2, II).

parti politique dans son ensemble²³⁷. Les consultations en ligne ne sont donc pas issues d'un consensus au sein d'une majorité. Au contraire, les propositions issues des consultations et portées devant les assemblées sont souvent supportées par des groupes minoritaires. En ce sens, on peut observer le rejet d'une proposition citoyenne malgré toute la bonne volonté de l'organisateur de la consultation²³⁸. Sans que la consultation soit biaisée à son origine, le fonctionnement de la procédure législative est telle qu'un amendement, d'où qu'il vienne, peut aisément être rejeté.

Dès lors, il ne s'agit pas seulement de comparer une consultation législative en ligne avec la loi finale mais de suivre, dans la mesure du possible, les amendements déposés au fil de la procédure législative. Pour se faire, l'utilisation de la technologie proposée par le site « la Fabrique de la loi²³⁹ » s'avère simple et fiable.

La Fabrique de la loi est un site internet accessible à tous sans inscription ou justification d'identité. Lancé en 2011 pour 3 ans par les membres de Regards Citoyens²⁴⁰, il a été maintenu avec le soutien de l'État français au titre du Programme d'Investissements d'Avenir. Il permet de suivre la chronologie de la navette parlementaire, étudier les modifications étapes par étapes en détails, comparer les amendements et explorer les interventions. D'un fonctionnement très instinctif et d'une fiabilité sans faille, ce site permet la comparaison avec précision du projet de loi initiale et du texte de loi finale en passant par l'étude tous les amendements et modifications. Pour observer l'intégration des propositions citoyennes, il convient d'identifier les propositions citoyennes sélectionnées par les organisateurs et de les suivre, dans la mesure où les lois en question sont disponibles sur le site de la Fabrique de la Loi²⁴¹.

Néanmoins, cette méthode nécessite encore que les propositions citoyennes portées devant les assemblées soient identifiables²⁴². L'absence de bilans, de synthèses claires ou réponses officielles rend parfois cet exercice impossible. Il faut regretter que seul un faible nombre de proposition citoyenne soit transcrite de façon identifiable²⁴³.

²³⁷ C'est toutefois le cas de la consultation sur le Revenu universel d'activité, impulsé par la partie socialiste.

²³⁸ Joël Labbé (parlementaire) s'en plaint lors de la consultation sur « rétablir la confiance dans l'action publique ».

²³⁹ <https://www.lafabriquedelaloi.fr/> consulté au 22/05/2021

²⁴⁰ <https://www.lafabriquedelaloi.fr/a-propos.html> consulté au 22/05/2021.

²⁴¹ Une note sur la page d'accueil indique que faute d'open data officiel, il ne peut être présenté que 1114 lois. L'utilisation de cette technique est donc limitée mais couvre déjà un champ important.

²⁴² Voir supra Partie2, chapitre1, paragraphe2, II).

²⁴³ Il faudra notamment regretter l'absence de la plateforme make.org qui ne propose aucune analyse qualitative des propositions, simplement des bilans quantitatifs sur les participants.

Tout d'abord, il est remarquable que peu de consultations législatives en ligne ont une transcription directe au sein d'un projet ou d'une proposition de loi. Lorsque la consultation aboutit bien à la rédaction d'un projet ou d'une proposition de loi, le nombre de ces projets ou propositions aboutissant à une loi positive est bien plus faible.

Ainsi, la consultation sur le statut de l'élu²⁴⁴ a donné lieu à une proposition de loi devenue caduque devant le Sénat. De même, la proposition de loi pour la généralisation des consultations en ligne est restée lettre morte. Le projet de loi constitutionnelle sur la protection de la nation a été abandonné par le Président de la République, rendant les résultats de la consultation inutiles. C'est également le cas de la proposition de mise à jour de la constitution qui a été rejetée par le Sénat. Idem pour la réforme proposant un revenu universel d'activité, porté par le groupe socialiste à la suite de la consultation en ligne éponyme, rejetée par l'Assemblée nationale.

Parmi les treize consultations étudiées en raison de leur possible suivi grâce au caractère définitif de leur situation, huit se sont soldées par un rejet par l'une ou l'autre assemblée. Il ne reste que cinq consultations dont le projet ou la proposition de loi a été adopté :

- La consultation sur la république numérique
- La consultation sur « comment rendre la prison utile »
- La consultation concernant l'usage des pesticides
- La consultation sur la reconquête des paysages et de la biodiversité.
- La consultation pour restaurer la confiance dans l'action publique.

Toutefois, les consultations sur « comment rendre la prison utile » et sur « la reconquête des paysages et de la biodiversité ne permettent pas une identification des propositions citoyennes au sein du projet de loi. L'utilité de ces consultations ne peut donc pas être étudiée.

En premier lieu, la consultation sur la république numérique²⁴⁵ a été orchestrée par le gouvernement dans un climat favorable. Soutenue par la majorité parlementaire, la consultation avait les meilleures chances d'aboutir. Les auteurs²⁴⁶ ont noté le nombre de propositions citoyennes transcrites dans le projet de loi à la fin de la consultation. Cette consultation reste toutefois un exemple marginal au regard de sa situation exceptionnellement favorable.

²⁴⁴ Op cit consultation sur le statut de l'élu.

²⁴⁵ Op cit.

²⁴⁶ Par exemple, op. cit. Arianne vidal naquet, « le citoyen co-législateur, quand, comment, pour quels résultats ? »

Sur le plan quantitatif, 2769 amendements ont été déposés au cours de la navette parlementaire et 28% ont été adoptés, ce qui correspond à une modification de 68% du texte dont un rallongement de 134%²⁴⁷. Au sein de ces modifications, certaines ont affecté les propositions citoyennes.

En effet, on peut remarquer que le projet de loi présenté à la fin de la consultation²⁴⁸ et le projet de loi présenté aux assemblées en première lecture ne correspondent pas tout à fait. Si dans l'ensemble le texte est respecté, le projet de loi à la fin de la consultation comportait 41 articles alors que celui présenté au début de la navette en comporte 48. Le gouvernement a donc procédé à des modifications avant le dépôt du projet qui n'ont pas été soumises à la discussion citoyenne. De plus, cela complexifie le suivi des propositions citoyennes puisque les deux projets ne correspondent plus exactement et la plupart des numéros d'articles ont été modifiés. A la fin de la navette parlementaire, la loi adoptée comporte 113 articles.

A l'article 19 du projet de loi présenté aux assemblées, on ne retrouve pas la proposition citoyenne de « la quadrature du net » présenté à l'article 16 du projet de loi issue de la consultation.

Un cas intéressant est celui de l'article 29 du projet de loi présenté devant les assemblées²⁴⁹. Le point f)²⁵⁰, co-rédigé par les citoyens, est supprimé en commission au Sénat puis réintroduit en commission mixte paritaire pour être finalement adopté au sein de l'article 59. De la même façon, le paragraphe de l'article 34 du projet de loi présenté aux assemblées²⁵¹ co-écrit avec les citoyens²⁵² est supprimé en hémicycle à l'Assemblée nationale puis réintroduit en commission mixte paritaire.

Parmi les changements importants au projet de loi, celui-ci comportait à l'article 35²⁵³ une phrase écrite par un participant à la consultation : « Le projet de stratégie peut faire l'objet d'une concertation pour recueillir les observations du public. ». A l'assemblée nationale, le terme « du public » devient « du CESE », ce qui constitue un changement substantiel. Au

²⁴⁷ <https://www.lafabriquedelaloi.fr/lois.html?loi=pjl15-325> (aperçu de la navette parlementaire de la loi sur la république numérique), voir annexe figure 9.

²⁴⁸ Accessible sur <https://www.republique-numerique.fr/media/default/0001/02/bed2731d0ade98b2e08ba383468459001c510a0d.pdf>

²⁴⁹ Correspond à l'article 25 du projet de loi issue de la consultation.

²⁵⁰ 1° bis dans le projet de loi issue de la consultation.

²⁵¹ Correspond à l'article 30 du projet de loi issue de la consultation.

²⁵² « Tout traitement automatisé d'analyse du contenu de la correspondance en ligne [...] ou de programmes informatiques malveillants. »

²⁵³ Article 31 dans le projet issue de la consultation

Sénat, cette partie sera totalement supprimée et la loi sera adoptée sans reprise de cette proposition citoyenne²⁵⁴.

En revanche, le cas de l'article 42 du projet de loi déposé à l'Assemblée nationale²⁵⁵ a reçu un meilleur accueil par les parlementaires que prévu initialement. En effet, le projet de loi prévoyait de donner la permission au gouvernement de légiférer par ordonnance sur l'organisation des compétitions de jeux vidéo. Plutôt que de renvoyer cette réforme au gouvernement, la commission de l'Assemblée nationale a défini le régime en question d'elle-même. La demande citoyenne a donc été exceptionnellement bien reçue puisqu'elle a non seulement été adoptée mais dans des meilleures conditions que prévues.

Le bilan de la comparaison entre la consultation de la république numérique et la loi finalement adoptée est donc mitigé. Certains articles ont bien été transcrits, parfois d'une meilleure façon que prévue mais certains ont été modifiés et parfois en profondeur. Ainsi, les parlementaires ont conservé toutes leurs capacités d'appréciation et n'ont pas hésité à altérer des propositions citoyennes. La consultation a eu un effet d'émulation qui a permis l'apparition de proposition intéressante, mais les parlementaires ne semblent pas avoir ressenti d'obligations vis-à-vis des propositions plébiscitées.

Un autre exemple intéressant est celui de la consultation sur l'interdiction des pesticides. Malgré le peu de propositions lié à son taux de participation faible, les propositions citoyennes ont permis de coconstruire la proposition de loi²⁵⁶. Or, tous les articles de la proposition de loi ont été amendés afin d'admettre des exceptions aux interdictions alors que les propositions citoyennes n'en admettaient aucunes. Dans le cas de cette consultation, il est même possible de se demander si cette dernière a réellement eu une utilité puisque le peu d'articles proposés ont été vidés d'une partie conséquente de leur substance.

Le dernier exemple éclairant sur la prise en compte des consultations par les parlementaires est celui de la consultation pour « rétablir la confiance dans l'action publique ». Celle-ci présente un bilan très transparent du destin des propositions au sein de la navette parlementaire, ce qui permet de ne pas avoir à étudier article par article la finalité des propositions. Sur 14 propositions citoyennes présentées, 8 amendements correspondants ont été rejetés lors des votes, 5 ont été déclarés irrecevables et une contribution citoyenne a été

²⁵⁴ Op cit : loi sur la république numérique, art69.

²⁵⁵ Reprenant l'article 38 du projet de loi issu de la consultation.

²⁵⁶ Proposition de loi n° 40, session ordinaire de 2013-2014, Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2013 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national.

inscrite dans la proposition de loi sur le statut de l'élu²⁵⁷. Certains amendements contenaient pourtant des propositions très pertinentes telles que la possibilité d'un droit d'amendement citoyen (rejeté pour absence de lien), la prise en compte du vote blanc (idem) ou la clarification du travail des attachés parlementaires (rejeté à l'Assemblée nationale). Les propositions citoyennes ont donc essuyé un échec complet au sein de la procédure mais la consultation a eu pour effet de faire émerger ces nouvelles propositions. Même si au sens du droit positif la consultation apparaît inutile, elle peut encore connaître des effets politiques intéressants si la population se saisit des contributions rejetées.

Ainsi, les consultations en ligne apparaissent d'un impact très faible pour la rédaction de la loi. Les propositions ne bénéficient d'aucunes garanties ou protections et subissent allégrement des modifications par les parlementaires. Pourtant, le processus n'est pas mauvais en soi puisqu'il permet de faire émerger des idées intéressantes et de mesurer leur soutien. De plus, on peut remarquer que la diversité des procédés, selon que la consultation permet une modification directe du projet ou de la proposition de loi par les citoyens ou bien qu'il s'agisse seulement de proposer des amendements, entraîne une réception plus ou moins favorable. C'est aussi le moment d'intervention de la consultation qui est à questionner car lorsqu'elles interviennent en amont du dépôt d'une proposition de loi, celle-ci peut avorter de façon très décevante tandis que dans les quelques cas où la consultation a eu lieu pendant la navette parlementaire, les lois ont toujours reçu une issue favorable²⁵⁸.

La liberté dans la prise en compte des propositions citoyennes et l'ampleur des modifications apportées questionnent donc l'intérêt du processus. Celui-ci prend alors une dimension plus politique que juridique, ce qui crée un risque d'instrumentalisation du processus. Les élus subissent la tentation d'employer la consultation citoyenne afin de plébisciter une proposition de loi contraire à l'opinion de la majorité parlementaire ou encore de tirer des conclusions tronquées à des fins électoralistes (II).

²⁵⁷ Mais qui est devenue caduque lors de son examen au Sénat...

²⁵⁸ Par exemple la consultation sur « la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages » a été organisée par un sénateur après la 1^{ère} lecture du texte par l'Assemblée nationale et a abouti à la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages JORF n°0184 du 9 août 2016.

II) Une instrumentalisation politique possible du processus

Une fois constatée la faiblesse des engagements des organisateurs d'une consultation législative en ligne, il est possible de s'interroger sur les risques de manipulation du processus à des fins politiques ou électoralistes. Ce phénomène est souvent observable au travers de la sollicitation du référendum, qui a pu servir à sonder la popularité d'un chef d'Etat ou d'un groupe plutôt qu'à construire une réforme importante. Récemment, la discussion autour d'un référendum pour l'inscription de la lutte contre le réchauffement climatique dans la constitution²⁵⁹ semble tenir de ce type de calcul. En appelant le public à s'exprimer, la personnalité politique peut alors se montrer proche du peuple et ouverte aux propositions même si le projet n'a aucun impact juridique. L'initiateur d'une consultation a des chances de gagner en popularité alors que l'action concrète restera inexistante.

Cette question s'est notamment posée au moment de l'organisation du Grand Débat National. Organisé pour mettre fin à la crise des gilets jaunes, la consultation a été accusée de servir plus d'outil pour regagner les faveurs d'un peuple en colère que d'un réel engouement pour la démocratie participative. Plus récemment, l'opportunité des Etats généraux de la laïcité a été questionnée²⁶⁰. Certains y voient « une opération de communication grotesque » en raison de son caractère « d'agitation médiatique ».

Il est vrai qu'il semble trop facile d'organiser une consultation publique où ne participe qu'une partie sélectionnée de la population puis d'en tirer la conclusion que la consultation a donné des résultats favorables à la politique menée. L'instrumentalisation du processus s'observe donc en deux temps : l'analyse du public participant et la pertinence du moyen de participation.

Sur la question de la catégorie des participants, une critique récurrente aux consultations à ligne tend à montrer que seule la partie la plus connectée de la population, c'est-à-dire celle qui dispose du plus de temps et des meilleures conditions d'accès au réseau, participe réellement. Cela a surtout été observé dans le cadre de la consultation pour une

²⁵⁹ E. Sales, le référendum parapluie, Billet, blog du CERCOP accessible sur https://montpelliercercop.blogspot.com/2020/12/le-referendum-parapluie-eric-sales_17.html (consulté le 11/06/21)

²⁶⁰ Le Monde, 20 avril 2021, Le lancement des Etats généraux de la laïcité se fait sous le feu des critiques.

république numérique²⁶¹. Il suffirait alors d'étudier sociologiquement la façon de penser de la population connectée pour obtenir toujours des résultats favorables. La répétition de l'expérience dans des conditions différentes permettrait alors d'obtenir des résultats différents, ce qui en invalide le caractère général. En effet, les règles en matière d'évaluation statistiques veulent qu'une expérience ne soit valide que si elle est répétable²⁶². La même consultation doit donc aboutir à des résultats similaires, sans quoi la représentativité de cette consultation est nulle. Cette règle bien connue des sondages d'opinion semble être ignorée dans le cadre des consultations en ligne. Dans ce sens, la population concernée par les consultations législatives en ligne n'est pas assimilable au « peuple français » de l'article 3 de la constitution²⁶³ et les consultations législatives en ligne ne sont pas assimilables au référendum²⁶⁴.

Pourtant, si l'observation de la catégorie sociale du public participant à la consultation sur la république numérique a donné un résultat insatisfaisant, d'autres types de public semblent participer aux consultations. En effet, le rapport de l'institut de la concertation et de la participation citoyenne « Participation numérique : entre inclusion et exclusion »²⁶⁵ note que « en comparaison avec la consultation République Numérique, qui utilise les mêmes modalités de participation, on voit que les publics participants sont totalement différents, parce que les sujets l'étaient également. Sur le RUA, les publics bénéficiaires qu'on juge d'habitude en dehors du numérique et / ou de la participation se sont bien mobilisés, parce que les conditions étaient réunies, mais parce que le sujet leur parlait. » Cette affirmation est corroborée par les statistiques présentées par le site Make.org qui montre un public différent, géographiquement et sociologiquement parlant, selon les consultations. Ainsi, le risque de manipulation politique tenant au ciblage d'une population en particulier est amoindri.

Cependant, ce risque est encore bien présent si la publicité de la consultation est réalisée de façon trop restreinte. En effet, s'il est normal que la plus grande part des participants soit issue des milieux concernés, il faut s'assurer que ces milieux ne sont pas les seuls consultés. Dans la mesure où la consultation se veut publique et où les organisateurs en

²⁶¹ Op. cit. Ariane Vidal-Naquet, le citoyen co-législateur.

²⁶² Op cit Pierre-Henri Taviollet : contre la démocratie participative

²⁶³ Anne-Charlène Bezzina, « la participation du public à la législation : dialogue constructif ou bavardage législatif ? », *jurisdoctoria* n°4, 2010, accessible sur https://old.jurisdoctoria.net/pdf/numero4/aut4_BEZZINA.pdf

²⁶⁴ Voir également supra partie 1 chapitre 2 paragraphe 1 II).

²⁶⁵ Op. cit. I-CPC, atelier 1 : Participation numérique: entre inclusion et exclusion, mardi 23 janvier 2020, page 10.

vantent le caractère représentatif, l'existence de la consultation doit être connue de tous. Autrement, le risque d'instrumentalisation refait surface car la population consultée a été sélectionnée en fonction de critères sociaux.

Cette observation est d'autant plus importante que la participation aux consultations législatives en ligne est très faible. Au final, la majorité des consultations a une participation de seulement quelques centaines de personnes, rarement quelques milliers. En comparaison du nombre de citoyens inscrits sur les listes électorales, ce chiffre est faible. La participation aux consultations en ligne est donc loin d'être un phénomène majoritaire ou habituel au sein de la population française. Les résultats doivent toujours être relativisés à cette aune et si des propositions intéressantes émergent, elles doivent être traitées en tant que telles et non pas en tant qu'expression générale.

En revanche, la critique tenant à analyser le type de participation est davantage pertinente. Le nombre très diversifié²⁶⁶ de consultations et le manque de contrôle de celles-ci en fait un instrument idéal pour bénéficier d'un impact médiatique fort sans s'embarrasser de contraintes juridiques. Cette question est notamment soulevée par la consultation « Etats généraux de la laïcité » car elle semble très générale et ne s'inscrit dans aucun projet de loi précis.²⁶⁷ Ainsi, une personnalité politique peut organiser une consultation en ligne afin de mettre en avant un sujet qui améliorera sa côte de popularité mais sans engager de réforme ensuite.

Ce risque est plus ou moins fort selon la méthode consultative employée. Moins le procédé est transparent, plus il est manipulable. Cet effet est donc maximum lorsque la consultation ne propose ni suivi ni bilan des suites de la consultation. Considérant le nombre important de consultations correspondant à ce cas de figure, le risque est accru d'autant. L'organisateur de la consultation peut alors prétendre avoir abouti des résultats qui sont invérifiables et potentiellement erronés.

De plus la méthode employée est importante pour la qualité des propositions qui émergeront à la suite de la consultation²⁶⁸, cet apport étant déjà faible. Le recours à une consultation ne permettant pas de faire émerger des propositions nouvelles ne sert véritablement qu'à sonder l'opinion des participants. La consultation devient inutile soit parce que ses effets défavorables à l'organisateur ne seront pas pris en compte, soit parce qu'elle ne

²⁶⁶ Voir supra Partie1, chapitre2, paragraphe2, I).

²⁶⁷ Op. cit. Le Monde, 20 avril 2021, Le lancement des Etats généraux de la laïcité se fait sous le feu des critiques.

²⁶⁸ Voir infra Chapitre2.

sert qu'à confirmer un consensus préexistant. L'innovation et l'amélioration législative sont alors nulles. C'est ce qui semble se produire dans la majorité des cas lorsqu'on constate la faiblesse de la transcription des propositions citoyennes²⁶⁹.

Par ailleurs, ce risque a pour corolaire le choix du sujet²⁷⁰. Dans la plupart des cas, les sujets choisis sont d'une importance mineure. Le consensus citoyen est alors généré autour d'un point peu essentiel d'une loi plus importante, qui sera légitimée de cette petite participation. Une illusion de consensus apparaît puisque le sujet est effectivement débattu mais ce consensus ne porte pas véritablement sur les questions les plus litigieuses. Lorsqu'au contraire le sujet choisi est d'une grande importance, celui-ci est souvent traité d'une façon trop vaste pour obtenir des résultats cohérents. Par exemple, le tri des propositions issues du Grand Débat National²⁷¹ n'a pas permis de faire émerger des revendications nouvelles ou particulièrement intéressantes. De la même façon, les résultats de la consultation sur les Etats Généraux de la laïcité ne donneront probablement pas lieu à des suites intéressantes en raison de l'étendue trop vaste du sujet et de la proximité trop forte avec la loi sur le séparatisme religieux²⁷². En effet, « la consultation populaire n'est qu'un dernier recours, ensuite, elle ne peut mettre fin aux effets d'une crise »²⁷³.

La participation citoyenne est essentielle pour le renouveau de la démocratie mais elle comporte des risques lorsqu'elle est trop peu encadrée. Dans le cas des consultations législatives en ligne, ce cadre est inexistant ce qui laisse place à la souveraineté naturelle du parlement dans la rédaction des lois. Ces effets ne sont donc bénéfiques seulement lorsque les organisateurs des consultations agissent avec intégrité et transparence.

L'absence de cadre juridique spécifique aux consultations étant manifeste, le régime commun s'applique de façon ordinaire. Pas plus que la souveraineté du parlement n'est remise en cause, le contrôle du conseil constitutionnel est tout autant effectif (paragraphe2).

²⁶⁹ Voir supra.

²⁷⁰ Op cit Pierre-Henri Taviollot, contre la démocratie participative.

²⁷¹ Le monde, Le bilan du grand débat en six questions, 4 août 2019

²⁷² Op cit Le monde, 20 avril 2021, Le lancement des Etats généraux de la laïcité se fait sous le feu des critiques.

²⁷³ Op cit Bezzina la participation du public à la législation : dialogue constructif ou bavardage législatif ?

Paragraphe2 : le contrôle constitutionnel subséquent

Puisque l'hégémonie du parlement sur la procédure d'adoption des lois est intacte, le contrôle constitutionnel doit s'exercer sans entraves extraordinaires. Pourtant, la spécificité des consultations en ligne est de permettre l'expression semi-directe des citoyens et après la décision du conseil constitutionnel du 6 novembre 1962²⁷⁴ déclarant son incompetence pour statuer, il est possible de s'interroger sur l'effectivité de ce contrôle. Malgré tout, celui-ci reste tout à fait ordinaire (I), bien qu'il s'agisse indirectement d'une forme de contrôle de l'expression populaire (II).

I) Un contrôle ordinaire de constitutionnalité

Malgré la nouveauté procédurale suscitée par l'emploi de consultations législatives en ligne, le contrôle de constitutionnalité s'exerce ordinairement comme pour toutes les autres lois. Le conseil constitutionnel ignore pleinement l'existence du processus et contrôle la loi abstraitement hors de son contexte d'adoption. En ce sens, la procédure législative s'achève comme elle a commencé : sous l'empire d'un droit où les consultations législatives en ligne n'existent pas.

Si cette procédure paraît cohérente au regard de son déroulement dans lequel la position du parlement reste hégémonique, le contrôle de l'expression populaire qui en découle semble s'opposer à la motivation de la décision du 6 novembre 1962²⁷⁵. En effet, le conseil constitutionnel s'était déclaré incompetent pour statuer car « *il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale* »²⁷⁶.

Dans ce cadre, les consultations en ligne présentent une ambiguïté. Si elles constituent une forme proche de l'expression directe de la volonté générale, elles restent des lois votées par le parlement. En se déclarant incompetent pour le contrôle de « l'expression directe de la

²⁷⁴ Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, Journal officiel du 7 novembre 1962, page 10778, Recueil, p. 27.

²⁷⁵ *ibid.*

²⁷⁶ *ibid.*

souveraineté nationale », l'interrogation se posait pour l'expression « semi-directe »²⁷⁷ de la population.

Dans un premier temps, il faut remarquer la différence majeure entre les deux expressions. L'une est « souveraineté nationale » donc encadrée juridiquement et se référant à des concepts précis, tandis que l'autre est factuelle et imprécise. Sous un angle purement juridique, la première forme existe mais pas la seconde. On aurait pu néanmoins s'attendre à voir apparaître l'argument de la participation factuelle à la co-écriture de la loi afin de faire atténuer la portée des décisions. Or cet argument n'apparaît jamais. L'absence de référence même à la tenue d'une consultation empêche de se prononcer réellement sur la capacité à prospérer de ce type d'argumentation contextuelle.

Parmi les consultations ayant abouti à des lois définitives, de nombreuses ont été contrôlées par le conseil constitutionnel lors du contrôle a priori. Il est éclairant de les analyser dans le cadre d'une étude sur la qualité des lois promulguées à la suite des consultations en ligne. En effet, même si l'argument de la co-écriture citoyenne n'est pas avancé, les qualités intrinsèques de la loi pourrait lui éviter la censure, ce qui serait un gage d'une avancée légistique.

En raison du peu d'informations disponibles sur les liens entre les consultations et les textes de lois définitifs²⁷⁸, il apparaît difficile d'affirmer qu'une disposition a été co-écrite par les citoyens. A contrario, le fait qu'une consultation ait eu lieu mais qu'une disposition finale de la loi n'ait pas été débattue interroge l'intérêt du processus. En effet, si elle n'a été débattue avec les citoyens, l'esprit de la loi est potentiellement modifié dans sa substance, ce qui déchoit tout le texte de sa qualité d'expression de la volonté générale. Dès lors, il faudrait pouvoir s'assurer que les dispositions débattues et les dispositions ajoutées a posteriori n'ont pas de liens communs, mais cet exercice reste difficile en raison du manque de transparence des propositions retenues²⁷⁹. En l'état, force est de constater que l'impact de l'existence des propositions citoyennes dans le contrôle du conseil constitutionnel est nul en tant que volonté générale. C'est pourquoi il convient d'observer le contrôle effectué sur les lois dans leur ensemble et non seulement sur les dispositions supposément de sources citoyennes.

²⁷⁷ Terme employé par J-M Denquin, *Référendum et Plébiscite*, essai de théorie générale, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, librairie générale de droit et de jurisprudence.

²⁷⁸ Voir supra Partie1, Chapitre1, paragraphe2 et Partie2 chapitre1, paragraphe2.

²⁷⁹ Voir supra.

Bien évidemment, parmi les consultations ayant abouti à une loi adoptée, toutes n'ont pas été soumises au contrôle du conseil constitutionnel, le contrôle a priori restant facultatif avant la promulgation. De même les Questions Prioritaires de Constitutionnalité restent rares, ce qui est peu surprenant tant ces lois sont récentes.

Ainsi, il est possible d'identifier sept décisions constitutionnelles lors du contrôle a priori portant sur des lois pour lesquelles des consultations législatives en ligne ont été organisées. Aucune de ces décisions ne prononcent d'inconstitutionnalité totale, ce qui est rassurant sur le plan démocratique car cela signifie qu'aucune consultation n'a porté sur un thème intrinsèquement inconstitutionnel, mais la plupart des décisions prononcent des non-conformités partielles. Cela questionne néanmoins l'intérêt des consultations législatives pour la qualité des lois et leur compatibilité avec les exigences constitutionnelles, bien que la difficulté de comparer les dispositions adoptées avec les propositions citoyennes incite à relativiser cette affirmation. En effet, il arrive que les citoyens expriment des volontés contraires à la constitution, ce qui pose un problème de conciliation entre la volonté générale et les limites constitutionnelles. Dans l'état actuel du droit, les limites constitutionnelles auront toujours la primauté sur l'expression populaire issue des consultations.

Tout d'abord, la décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019 sur loi relative à la croissance et la transformation des entreprises²⁸⁰ prononce une non-conformité partielle de nombreux articles en raison de leur absence de liens avec le projet de loi. Ce motif de censure se retrouve dans la décision du 26 janvier 2017 sur la loi égalité et citoyenneté²⁸¹. Lors de cette dernière décision, le conseil a également censuré l'article 39²⁸² pour manque de motivation de l'autorisation de légiférer par ordonnances, des dispositions de l'article 179 en raison de l'inexistence de la disposition à laquelle elles se rattachent²⁸³ et l'article 68 pour défaut de portée normative²⁸⁴.

Il est regrettable de n'avoir accès au contenu d'aucunes des deux consultations qui ont mené à ces lois, car un motif d'explication de ces éléments hors-sujets aurait pu apparaître. En effet, il aurait été peut-être possible de montrer que la consultation citoyenne provoque des

²⁸⁰ décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019 loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, JORF n° 0119 du 23 mai 2019, texte n° 4

²⁸¹ Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, JORF n°0024 du 28 janvier 2017 texte n° 2

²⁸² Ibid paragraphe 14.

²⁸³ Ibid paragraphe 121 « Toutefois, l'article L. 1132-1 du code du travail, dans sa version en vigueur résultant de la loi du 18 novembre 2016 mentionnée ci-dessus, ne comporte pas le mot « orientation ». Dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner le grief, les dispositions du 1° de l'article 179 sont inintelligibles. Elles sont en conséquence, ainsi que les 2° et 3° du même article qui en sont inséparables, contraires à la Constitution. »

²⁸⁴ Ibid paragraphe 167

idées mal-fondées, cet état de fait ayant déjà été constaté lors de l'étude des procédés de modération²⁸⁵. En l'absence de ces informations, il est également possible de penser que ces éléments hors-sujets ont été intégrés par les parlementaires eux-mêmes, un phénomène qui reste courant et dénommé « cavalier législatif ».

Outre les censures formelles, l'article 217 est censuré pour atteinte au principe d'égalité²⁸⁶ et le dernier alinéa du 2^o de l'article 173 pour atteinte à la liberté d'expression²⁸⁷. Cette décision oppose une censure multiforme à la loi, ce qui démontre toute la vigueur du contrôle constitutionnel malgré la tenue de la consultation législative en ligne.

La pleine effectivité du contrôle est confirmée par la décision du 7 août 2014 sur la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales²⁸⁸, déclarant certains articles contraires à l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen²⁸⁹. Il est également possible de citer la décision du 18 juin 2020 sur la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet²⁹⁰ censurant divers articles sur le fondement de la liberté d'expression²⁹¹.

Un dernier exemple de contrôle est présenté par la décision²⁹² du 8 septembre 2017 sur la loi pour la confiance dans la vie politique. Cette loi avait donné lieu à la consultation sur « restaurer la confiance dans l'action publique ». Le conseil constitutionnel prononce plusieurs censures sur le fondement de la liberté d'expression et la vie privée²⁹³ puis plusieurs censures pour violation de la séparation des pouvoirs²⁹⁴. La consultation relative à cette loi ayant donné peu de suites²⁹⁵, ce contrôle est parfaitement naturel mais il est possible de s'interroger sur l'utilité de la consultation. Peut-être qu'une consultation mieux organisée aurait permis d'éviter plusieurs censures en améliorant les qualités de la loi. Il serait alors possible d'affirmer le véritable intérêt pour la légistique.

²⁸⁵ Voir supra.

²⁸⁶ Op. cit. Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, paragraphe 134.

²⁸⁷ Ibid paragraphe 197.

²⁸⁸ L'écriture de cette loi avait donné lieu à la consultation sur « comment rendre les prisons utiles » (voir supra)

²⁸⁹ Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014 Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JORF du 17 août 2014 page 13659, texte n° 2 (paragraphe 28)

²⁹⁰ Cette loi est issue de la consultation éponyme (voir supra partie 1, chapitre 1, paragraphe 2, II).

²⁹¹ Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, JORF n° 0156 du 25 juin 2020, texte n° 2 (paragraphe 8 et 19).

²⁹² Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017 Loi pour la confiance dans la vie politique, JORF n° 0217 du 16 septembre 2017 texte n° 5

²⁹³ Ibid paragraphe 13 et 27.

²⁹⁴ Paragraphe 32.

²⁹⁵ Voir supra.

Enfin, il est possible de relever quelques censures lors du contrôle QPC pour la loi Egalité et citoyenneté et la loi sur l'individualisation des peines²⁹⁶. Ces éléments démontrent une certaine importance de ces lois dans le paysage juridique et mettent en avant leurs défauts. Si la pleine effectivité du contrôle lors d'une QPC était plus attendue en raison de son intérêt pour les droits et libertés et de son caractère plus concret, ces censures démontrent que la participation du public n'a pas permis de produire des lois parfaites.

La pleine effectivité du contrôle constitutionnel sur les dispositions co-écrites avec des citoyens s'inscrit dans la procédure ordinaire d'adoption des lois. Ce faisant, le conseil constitutionnel ne remet pas en cause les barrières à l'expression populaire et effectue indirectement un contrôle de celle-ci (II).

II) Un contrôle indirect de l'expression populaire ?

Aujourd'hui, la prise en compte des consultations citoyennes reste faible malgré leur tendance à se multiplier²⁹⁷. Cet étonnant paradoxe entre succès médiatique et échec juridique est dû plus au fonctionnement interne des procédures d'adoption des lois qu'à la volonté des organisateurs qui tentent souvent de relayer les propositions. En effet, il est possible d'identifier trois niveaux de filtrage des propositions : la modération lors des consultations, l'adoption à l'Assemblée nationale et le contrôle du conseil constitutionnel. Ce nombre élevé de contrôles interroge la relation entre la démocratie représentative et l'expression populaire. Si l'article 3 de la constitution de 1958 dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple » et que l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme est du citoyen de 1789 dispose que « la loi est l'expression de la volonté générale », elle est toujours nuancée par une référence aux « représentants »²⁹⁸. La question est donc de savoir si hors du référendum et des élections, la volonté populaire peut avoir une place dans la démocratie représentative.

²⁹⁶ Décision n° 2021-898 QPC du 16 avril 2021 Section française de l'observatoire international des prisons [non-conformité totale] JORF n°0091 du 17 avril 2021, texte n° 68 ; Décision n° 2020-884 QPC du 12 février 2021 M. Jacques G. [non-conformité totale] JORF n°0038 du 13 février 2021, texte n° 107 ; Décision n° 2019-777 QPC du 19 avril 2019 M. Bouchaïd S. [non-conformité totale] JORF n°0094 du 20 avril 2019, texte n° 73

²⁹⁷ Voir supra.

²⁹⁸ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789, article 6 : « [...] ou par leurs Représentants » et constitution de 1958 article 3 : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Les consultations législatives en ligne ont pour objectif de revaloriser l'expression populaire hors des moments privilégiés tels le référendum ou l'élection. Parce qu'elles tentent de faire émerger une volonté générale, il serait possible de les considérer comme la source la plus démocratique de création du droit en se fondant sur les dispositions précitées. Toutefois, leur inexistence juridique les déçoit de cette prétention puisqu'aucune procédure ne le permet. Se faisant, l'expression populaire découlant des consultations peut être filtrée et contrôlée par les organisateurs et par le juge, même si cela semble contradictoire avec la décision du 6 novembre 1962²⁹⁹. Elle ne prospère pas parce qu'elle est la volonté générale mais parce qu'elle est admise à prospérer par les représentants. En effet, ce sont les parlementaires qui sélectionnent les contributions retenues puis qui se les approprient. Dès lors, il s'agit moins de l'expression populaire que de celles des représentants, puisque les contributions citoyennes sont devenues formellement des amendements parlementaires ou au mieux des articles dans des propositions ou projets de loi, ce qui verrouille le processus législatif sur le système représentatif.

Le verrouillage de la procédure au profit de la démocratie représentative et du respect de la constitution rappelle le vieux débat entre le légicentrisme et le constitutionnalisme. Contrairement à l'affirmation de Jean-Jacques Rousseau « la loi peut tout faire – la loi ne peut mal faire »³⁰⁰, on sait depuis l'avènement des régimes fascistes en Europe que la loi peut mal faire. Les limites imposées par la constitution ont été créées pour garantir le respect des droits fondamentaux et freiner les atteintes au principe démocratique. Dès lors, si les consultations législatives en ligne permettaient d'écrire la loi sans contrôle constitutionnel, le risque de dérive serait très important.

En revanche, un blocage trop important de la volonté générale entraîne une contradiction avec l'esprit de la démocratie. Alors que l'expression du peuple est le fondement de la démocratie, elle est limitée par des principes supérieurs déterminés par les représentants et par le juge. Les élus de la nation sont présumés représenter la volonté générale mais peuvent entrer en contradiction avec celle-ci. C'est notamment ce qu'il se produit lorsqu'un organisateur d'une consultation législative en ligne refuse la transcription d'une proposition malgré un fort soutien. Si juridiquement l'équation substituant la volonté

²⁹⁹Op cit : décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962.

³⁰⁰ Cité par Carré de Malberg (R.) dans *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, réimpr. Economica, 1984.

des représentants à la volonté générale par le biais de l'élection est toujours valide, les deux s'opposent conformément à ce qu'avait écrit Jean-Jacques Rousseau³⁰¹.

Dans le cas où c'est le juge qui s'oppose à la volonté populaire, c'est cette fois la question de sa légitimité en tant que contrôleur qui se pose. En effet, bien que le contrôle constitutionnel représente le respect des droits fondamentaux, le juge n'est pas élu donc n'est pas un représentant de la volonté générale. L'opposition à la volonté générale provient donc d'un corps qui n'est pas démocratique en soi, ce qui questionne le caractère démocratique du fonctionnement de l'Etat en lui-même. La volonté générale, supposément fondement premier de la démocratie, est entravée par une force supérieure issue de la constitution et organiquement de la nomination, comme en dispose l'article 56 de la constitution. Cette question de la légitimité du contrôle et par extension de la censure de la volonté populaire par une juridiction a notamment été soulevée en Islande lors de l'écriture de la nouvelle constitution³⁰². En effet, la constitution rédigée par la population via une consultation en ligne a reçu un avis défavorable de la commission de Venise sur son plan procédural, qui a suggéré de respecter la procédure prévue par la constitution pour une réforme de celle-ci. A la suite de cet avis, la réforme constitutionnelle a été abandonnée.

Néanmoins, il faudrait encore s'assurer que la volonté populaire exprimée par les consultations en ligne est assimilable à la volonté générale. Est-ce véritablement le cas ? Luc Foisneau, en s'inspirant de Jean-Jacques Rousseau, estime que « *l'édifice de la société suppose l'existence « de quelque point dans lequel tous les intérêts s'accordent »* (Contrat social, II, I, in OC, III, p. 368). *Et la volonté générale est l'expression de ce point d'accord, sans lequel il n'y aurait pas de société qui tienne.* »³⁰³ La volonté générale constitue davantage que simplement la volonté de la majorité, bien que le fonctionnement de la démocratie nécessite d'avoir recours à la majorité plutôt qu'à l'unanimité³⁰⁴.

Partant de ce point, il semble évident que le résultat des consultations législatives en ligne exprime une majorité d'opinion et non pas l'unanimité. Les propositions citoyennes sont

³⁰¹ *Contrat social*, II, I, in *Œuvres complètes* de Rousseau, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1959-1969, 4 vol. III, p. 429 « La Souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée ; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu. »

³⁰² Op cit. Eric Sales, [La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais](#)

³⁰³ Foisneau, Luc. « Gouverner selon la volonté générale : la souveraineté selon Rousseau et les théories de la raison d'Etat », *Les Études philosophiques*, vol. 83, no. 4, 2007, pp. 463-479.

³⁰⁴ Joxe, Pierre. « La loi est-elle "l'expression de la volonté générale" ? », *Après-demain*, vol. n ° 7, nf, no. 3, 2008, pp. 11-14.

soumises à des votes et les propositions sélectionnées recueillent toujours quelques avis défavorables³⁰⁵. Par ailleurs, l'opposition de certains représentants à la transcription de propositions est une preuve incontestable de l'existence d'avis divergents.

Au-delà de la question de savoir si les propositions font ou non l'unanimité, la population consultée ne semble pas même représentative de la majorité des citoyens en raison de son nombre très faible et de la sélection effectuée par l'aspect numérique³⁰⁶. Les consultations en ligne ne pourraient alors prétendre être ni l'expression de la volonté générale ni même celle de la majorité nationale. Il s'agit seulement de l'expression de la majorité des participants. L'épineuse question du contrôle de l'expression de la volonté générale serait alors sans objet dans le cadre des consultations législatives en ligne puisque la volonté exprimée par les participants n'y est pas assimilable. S'il s'agit bien d'un contrôle d'une forme d'expression populaire, rien ne s'y oppose donc philosophiquement ou juridiquement parlant puisqu'il s'agit de l'expression d'une minorité de participants sur l'ensemble de la nation. De plus, il faudrait que les dispositions en cause soient immédiatement identifiables comme émanant de la volonté populaire pour que le problème puisse être posé.

Toutefois, le conflit pourrait ressurgir si les consultations sont amenées à recueillir un nombre plus significatif de participations, mais peut-être qu'alors la prise en compte de celles-ci sera différente. Et si lorsque la participation est exceptionnellement élevée, l'adoption des propositions citoyennes est toujours entravée, ce sera peut-être la constitution elle-même qui devra évoluer pour permettre plus de souplesse. Ou bien il faudra assumer définitivement que l'expression du plus grand nombre n'est pas la forme voulue de gouvernement.

Néanmoins, il faut toujours garder à l'esprit que juridiquement les propositions citoyennes sont appropriées par ceux qui les portent dans les assemblées. Ainsi, le contrôle constitutionnel peut prendre en considération le contexte de travail mais dans un contrôle purement abstrait et juridique, il s'agit bien de « lois votées par le parlement » pour reprendre l'expression de la décision de 1962³⁰⁷. Le contrôle constitutionnel doit donc s'exercer sans entraves puisque les dispositions en cause ont été déchuées de leur dimension populaire.

³⁰⁵ Voir supra Partie1, Chapitre2, paragraphe2, I).

³⁰⁶ Voir supra Partie2, chapitre2, paragraphe2, I).

³⁰⁷ Op cit décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 : « il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement **les lois votées par le Parlement** et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ; »

Juridiquement parlant, elles n'ont même jamais existé avant d'être un projet ou une proposition de loi.

Le contrôle constitutionnel suit sa procédure ordinaire sans modification, tel qu'il doit l'être puisque rien ne semble s'y opposer. Si ce contrôle ressemble de loin à un contrôle de l'expression populaire, une étude plus approfondie rend cette qualification impossible d'autant plus que les lois contrôlées par le conseil sont formellement issues du parlement. De façon générale, c'est toute la procédure législative ordinaire qui est inchangée, conservant la suprématie parlementaire intacte. Parce que cette suprématie est intacte dans les faits comme dans le droit, le contrôle constitutionnel doit le subsister également.

CONCLUSION GENERALE

Les consultations législatives en ligne se présentent au premier abord comme le moyen le plus performant de participation citoyenne. Par leur aspect numérique, elles permettent de faire débattre de nombreuses personnes dans une même arène informatique. En raison de leur nombre élevé, on pourrait penser que leur utilité pour la vie politique est importante même si la valeur véritable des résultats émis et la sincérité de la reddition des comptes peut rendre méfiant l'utilisateur.

Finalement, l'analyse révèle que l'organisation des consultations législatives en ligne est performante, bien que les décideurs publics rechignent à prendre en compte les résultats. C'est donc un bilan mitigé qui ressort de l'étude, mettant en avant un outil pertinent encore mal utilisé. Toutefois, il faut garder que les consultations législatives en ligne ne sont que des outils expérimentaux. En ce sens, la marge d'évolution potentielle reste importante et la recherche future peut révéler des effets positifs inattendus.

L'apport essentiel des consultations législative en ligne s'inscrit dans la culture numérique. Cette culture se distingue par une expérimentation foisonnante, créant parfois de nouveaux empires mais étant souvent vouée à l'échec. Mais depuis la pandémie de covid-19, le numérique est surtout devenu un élément central de la vie sociale grâce à sa faculté de rassembler les personnes à distance. De nombreuses activités sociales ont trouvé un équivalent en ligne, bien que souvent moins efficace. Par exemple, il est devenu possible de travailler ou d'organiser des séminaires via internet. Aujourd'hui, les consultations législatives en ligne ouvrent une fenêtre sur l'écriture du droit par internet.

Or, l'accès à internet s'effectue la plupart du temps depuis le domicile privé. Ce phénomène entraîne un brouillage de la distinction établie par Dominique Rousseau entre espace privé, public et politique³⁰⁸. L'espace privé, le domicile, est devenu un lieu de sociabilisation, donc un espace public, grâce au numérique. Alors qu'auparavant le passage de l'espace privé à l'espace public s'effectuait par une démarche physique, le numérique permet de passer instantanément de l'un à l'autre. Ainsi, l'espace privé et l'espace public, se trouvent mêlés physiquement bien que séparés conceptuellement. En un instant, l'un peut diffuser vers l'autre sans limite.

³⁰⁸ Dominique Rousseau, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », Confluence des droits_ La revue [En ligne], 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>

Cette confusion permet-elle pour autant de faire mieux émerger les idées nées de l'espace privé vers l'espace politique ? L'étude des consultations législative en ligne révèle un blocage structurel majeur. En définitive, la prise en compte des résultats ne résulte pas d'un mal-fonctionnement de processus, mais de l'esprit dans lequel il est construit. En effet, les consultations législatives en ligne n'ont pas pour objectif de construire une démocratie participative. Elles ont pour objectif de renforcer la légitimité de la démocratie représentative. Bien que les consultations législatives en ligne soient des outils de participation citoyenne, elles sont enfermées dans le cadre juridique de la démocratie représentative qu'elles ne peuvent pas dépasser. Et ceux qui détiennent le pouvoir n'ont aucun intérêt à permettre ce dépassement. Le système politique reste toujours hermétique à la participation citoyenne et reste fermement ancré sur sa suprématie. Le constat qui s'impose est que la technologie ne peut pas permettre de dépasser le gouffre entre espace public et espace politique. Les progrès techniques ne peuvent pas à eux seuls modifier la conception de la souveraineté et du fonctionnement de l'Etat. La logique actuelle des politiques peut être résumée par la phrase de Shakespeare tirée de Coriolan : « j'aime mieux les servir à ma guise que les commander à la leur ».

Or, la culture numérique correspond également un immense besoin d'expression. Le peuple a faim de cette expression. Il a aussi faim de pouvoir d'agir sur un monde politique au travers duquel il ne se reconnaît pas. Les consultations législatives en ligne, tout comme tout autre outil technique, ne peuvent répondre à cette faim que si l'évolution est acceptée par le monde politique lui-même. Autrement, ces initiatives ne sont que des brocards sur un tissu qui se déchire. Une fois passée l'illusion de l'évolution, on se rend rapidement compte que le problème est toujours présent. L'action ne suit finalement pas l'innovation parce que le désir en est absent. Les institutions sont contraintes de suivre la demande si elles veulent pouvoir se maintenir, mais l'action est contraire à leur intérêt direct. Les gouvernants tentent alors de faire croire que des solutions sont trouvées en générant une euphorie autour d'une nouveauté impossible.

Si le peuple a faim, il lui faut manger. S'il ne peut pas, il lui faut se forcer.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

Carré de Malberg (R.) dans *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, réimpr. Economica, 1984.

Denquin J.-M., *Référendum et Plébiscite, essai de théorie générale*, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, librairie générale de droit et de jurisprudence

Lovecraft H. P., le festival (traduction de Paul Pérez, édition j'ai lu, Dagon, page 284)

Pinon S., « L'occasion manquée de la démocratie participative dans la République décentralisée », LPA, n° 144, 20 juillet 2004, p. 12

Rousseau J.-J., *Contrat social*, II, I, in *Œuvres complètes* de Rousseau, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1959-1969, 4 vol. III, p. 429

Thèses :

DARGENT Fleur, *La consultation en droit public interne, Confluence des droits* [en ligne]. Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et européen, 2020. Disponible sur Internet : <http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits> ISBN : 979-10-97578-06-0

Articles doctrinaux :

Aras Melis (Centre européen de recherche sur le droit des accidents collectifs et des catastrophes (CERDACC), Université de Haute-Alsace), « La participation du public par voie électronique au processus décisionnel : La “démocratie expérimentale” entre simplification et démocratisation », in GIS Démocratie et Participation, *Actes des 4^{èmes} journées doctorales sur la participation et la démocratie participative*, Lille, 13 et 14 novembre 2015, ISSN 2271-7994.

Bacqué Marie-Hélène et Biewener Carole, *L'Empowerment, une pratique d'émancipation*, Paris, La Découverte, 2013.

Baranger D., *Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE*, Jus politicum, 5 septembre 2020.

Barraud Boris, la co-écriture citoyenne des projets de loi : la participation au service de la représentation, Politeia, 2016, n°30.

Bezzina Anne-Charlène, « la participation du public à la législation : dialogue constructif ou bavardage législatif ? », *jurisdoctoria* n°4, 2010, accessible sur https://old.jurisdoctoria.net/pdf/numero4/aut4_BEZZINA.pdf

Blondiaux Loïc, entretien ENS Lyon, 15 janvier 2018, disponible sur <http://ses.ens-lyon.fr/articles/la-democratie-participative-entretien-avec-loic-blondiaux>.

Blondiaux Loïc, « La démocratie participative, sous conditions et malgré tout. Un plaidoyer paradoxal en faveur de l'innovation démocratique », *Mouvements*, 2007/2 (n° 50), p. 118-129.

Bonnet J. et Türk P., [Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel](#), Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 57 (dossier : droit constitutionnel à l'épreuve du numérique), octobre 2017 (pp. 13-24).

Braillon Céline, et Taddei Dominique. « Vers une démocratie participative », *Mouvements*, vol. no23, no. 4, 2002, pp. 89-96.

Foisneau, Luc. « Gouverner selon la volonté générale : la souveraineté selon Rousseau et les théories de la raison d'Etat », *Les Études philosophiques*, vol. 83, no. 4, 2007, pp. 463-479
https://www.francetvinfo.fr/internet/reseaux-sociaux/facebook/scandale-facebook-les-donnees-de-2-7-millions-d-europeens-ont-pu-etre-concernees_2692974.html

Joxe, Pierre. « La loi est-elle “l'expression de la volonté générale” ? », *Après-demain*, vol. n° 7, nf, no. 3, 2008, pp. 11-14.

Meyrieu Jade, promesses et limites du contrôle citoyen sur Internet RDP n°4, juill. 2020, p. 997.

Monnoyer-Smith, Laurence. « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, vol. 1, no. 1, 2011, pp. 156-185.

Morio C., La démocratie participative et la réforme du Conseil économique, social et environnemental, Chaire citoyenneté, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, disponible sur <https://chairecitoyennete.com/democratie-participative-conseil-economique-social-environnemental/>

Rousseau Dominique, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continuelle des citoyens », Confluence des droits_La revue [En ligne], 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020.

Rousseau Dominique, *Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel*, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 57 (dossier : droit constitutionnel à l'épreuve du numérique) - octobre 2017

Sales Eric, [La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais](#), Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 57 (dossier : droit constitutionnel à l'épreuve du numérique), octobre 2017 (pp. 45-57).

Sales Eric, le référendum parapluie, Billet, blog du CERCOP accessible sur https://montpelliercercop.blogspot.com/2020/12/le-referendum-parapluie-eric-sales_17.html

Tavoillot P.-H., Contre la démocratie participative, Pouvoirs 2020/4 (N° 175), pages 43 à 55.

Vidal Naquet Ariane. Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?. *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalités*, Nov 2016, Toulon, France

Presse générale (par ordre chronologique) :

Le monde, Le bilan du grand débat en six questions, 4août 2019

Courrier International, Vu d'Allemagne. Grand débat : un premier bilan décevant pour Macron, traduction de l'article du Frankfurter Allgemeine Zeitung – Francfort, publié le 5 avril 2019

Les décodeurs, Le bilan du grand débat en six questions, Le Monde, 4 août 2019 disponible sur https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/04/08/le-bilan-du-grand-debat-en-six-questions_5447417_823448.html pour sa version en ligne

Barroux Rémi et Garric Audrey, Le Monde 28 février 2021, *La convention citoyenne pour le climat se sépare sur une note sévère au gouvernement.*

Le Monde, 20 avril 2021, Le lancement des Etats généraux de la laïcité se fait sous le feu des critiques

Textes officiels :

Constitution de 1958 article 3

Constitution de 1958, Article 4

Constitution de 1958, article 11

Charte de l'environnement 2004, article 7

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789, Article 6.

Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, article 11

Code pénal, Article 433-1

Code des relations entre le public et l'administration, article L. 132-1

Loi organique du 6 décembre 2013 n° 2013-1114, Article 3, JORF n°0284 du 7 décembre 2013

Décret n° 2017-1677 du 8 décembre 2017 relatif au Conseil national du numérique, JORF n°0288 du 10 décembre 2017

Décret n° 2021-154 du 13 février 2021 modifiant le décret n° 2017-1677 du 8 décembre 2017 relatif au Conseil national du numérique, JORF n°0039 du 14 février 2021

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, art. 134, JORF n°50 du 28 février 2002

Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages JORF n°0184 du 9 août 2016.

Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF n°0235 du 8 octobre 2016

Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, JORF n°0297 du 23 décembre 2018

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, JORF n°29 du 3 février 1995

Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental, JORF n°0014 du 16 janvier 2021

Note n° 963345SJUR du 11 janvier 1996 du secrétariat général du CNRS

Proposition de loi n° 40, session ordinaire de 2013-2014, Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 octobre 2013 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national.

Rapports :

Assemblée Nationale, Refaire la Démocratie, rapport n°3100 dit « Bartolone », p. 43 s.

CNDP, saisie par la Conférence Nationale de Santé (CNS), Avis du 31 janvier 2019 portant sur les standards de qualité pour faire des consultations numériques du public un processus d'enrichissement de la démocratie en santé.

CNDP, Décision n°2018/ 117/ LPO /1, Avis sur les consultations en ligne, 19 décembre 2019, Mission de conseil et d'appui méthodologique à la demande de la Ligue de la Protection des Oiseaux portant sur les consultations publiques du ministère de la Transition écologique et solidaire. Disponible sur <https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-34719-cndp-avis-lpo.pdf>

Jouanno C., Rapport du 11 janvier 2019 Mission d'accompagnement et de conseil pour le grand débat national, CNDP disponible sur <https://www.debatpublic.fr/grand-debat-national-1>

ICPC, rapport du mardi 23 juin 2020, Cycle « concertation & numérique », Atelier 1 Participation numérique entre inclusion et exclusion, page 4

Jurisprudence Constitutionnelle (ordre chronologique) :

Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, Journal officiel du 7 novembre 1962, page 10778, Recueil, p. 27

Décision n° 2014-696 DC du 7 août 2014 Loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, JORF du 17 août 2014 page 13659, texte n° 2

Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, JORF n°0024 du 28 janvier 2017 texte n° 2

Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017 Loi pour la confiance dans la vie politique, JORF n°0217 du 16 septembre 2017 texte n° 5

Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018 JORF n°0297 du 23 décembre 2018 texte n° 5

Décision n° 2019-777 QPC du 19 avril 2019 M. Bouchaïd S. [non-conformité totale] JORF n°0094 du 20 avril 2019, texte n° 73

décision n° 2019-781 DC du 16 mai 2019 loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, JORF n° 0119 du 23 mai 2019, texte n° 4

Décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, JORF n°0156 du 25 juin 2020, texte n° 2

Décision n° 2019-1 -9 RIP du 18 juin 2020 (Observations du Conseil constitutionnel sur les opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris), JORF n°0156 du 25 juin 2020, texte n° 98

Décision n° 2020-884 QPC du 12 février 2021 M. Jacques G. [non-conformité totale] JORF n°0038 du 13 février 2021, texte n° 107

Décision n° 2021-898 QPC du 16 avril 2021 Section française de l'observatoire international des prisons [non-conformité totale] JORF n°0091 du 17 avril 2021, texte n° 68

Sitographie :

<https://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/consultations/cannabis-recreatif>

<https://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/>

<https://www.vie-publique.fr/consultations/279384-consultation-citoyenne-sur-les-discriminations>

<https://www.vie-publique.fr/>

<https://www.vie-publique.fr/>

<https://www.republique-numerique.fr/>

[https://www.republique-](https://www.republique-numerique.fr/media/default/0001/02/bed2731d0ade98b2e08ba383468459001c510a0d.pdf)

[numerique.fr/media/default/0001/02/bed2731d0ade98b2e08ba383468459001c510a0d.pdf](https://www.republique-numerique.fr/media/default/0001/02/bed2731d0ade98b2e08ba383468459001c510a0d.pdf)

<https://www.referendumpourlesanimaux.fr/>

<https://www.referendum.interieur.gouv.fr/>

<https://www.participation-et-democratie.fr/presentation-du-gis>

<https://www.participation-et-democratie.fr/cycle-concertation-et-numerique-0>

<https://www.participation-et-democratie.fr/actes-du-colloque-final-du-programme-cit-in>

<https://www.opengovpartnership.org/fr/>

<https://www.opengovpartnership.org/fr/process/joining-ogp/open-government-declaration/#>

<https://www.lafabriquedelaloi.fr/>

<https://www.lafabriquedelaloi.fr/lois.html?loi=pj115-325>

<https://www.lafabriquedelaloi.fr/a-propos.html>

<https://www.labodemocratieouverte.org/propositions-experimentation/>

<https://www.economie.gouv.fr/dgfip/nouvelle-relation-confiance>

<https://www.economie.gouv.fr/daj/lancement-d-une-consultation-publique-sur-projet-code-commande-publique>

<https://www.economie.gouv.fr/daj/lancement-d-une-consultation-publique-sur-projet-code-commande-publique>

<https://www.ecologie.gouv.fr/charte-participation-du-public>

<https://www.democratieouverte.org/>

<https://www.democratieouverte.org/manifeste-pour-une-democratie-ouverte/>

<https://www.debatpublic.fr/son-role>

<https://www.debatpublic.fr/sa-composition>

<https://www.debatpublic.fr/revision-programmation-pluriannuelle-lenergie>

<https://www.debatpublic.fr/chartes-reglements>

<https://www.debatpublic.fr/avis-sur-les-consultations-en-ligne-1093>

<https://www.consultation-rua.gouv.fr/pages/charte>

<https://www.consultation-discriminations.gouv.fr/pages/charte>

<https://www.consultation-discriminations.gouv.fr/>

<https://www.cnce.fr/qui-sommes-nous>

<https://www.arpac.eu/>

<https://twitter.com>

<https://travail-emploi.gouv.fr/retraite/le-projet-de-reforme-de-2019>

<https://purpoz.com/>

<https://purpoz.com/pages/charte>

<https://purpoz.com/pages/a-propos>

<https://purpoz.com/consultation/mettre-a-jour-notre-constitution-5-chapitres-pour-batir-une-nouvelle-democratie/presentation/presentation-14>

<https://purpoz.com/consultation/mettre-a-jour-notre-constitution-5-chapitres-pour-batir-une-nouvelle-democratie/presentation/presentation-14>

<https://petitions.assemblee-nationale.fr/initiatives>

<https://make.org/FR>

<https://make.org/FR/consultation/place-des-personnes-agees/results>

<https://make.org/FR/consultation/etats-generaux-laicite/participe>

<https://make.org/FR/conditions-dutilisation>

<https://jeparticipe.impactons.debatpublic.fr/>

https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2020/07/ICPC_CR-atelier_inclusionnum%C3%A9rique23062020_VF.pdf

<https://i-cpc.org/focus-sur/>

<https://granddebat.fr/>

<https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/pages/qui-sommes-nous>

<https://gouvernement-et-citoyens.consultation.etalab.gouv.fr/pages/charte>

<https://contribuez.conventioncitoyennepourleclimat.fr/pages/charte-moderation>

<https://consultation-jeunesse-francophonie.org/debattre/>

<https://cnumerique.fr/nos-travaux/inclusion-numerique>

<http://www.egalite-citoyennete-participez.gouv.fr>

<http://stjornlagarad.is/erindi>

ANNEXES

Comment améliorer la démocratie ?

Valeurs et fondements d'une démocratie ouverte



Schéma « Comment améliorer la démocratie ? » de Démocratie Ouverte est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons - Attribution d'après le schéma original de Armel Le Coz et Cyril Lage

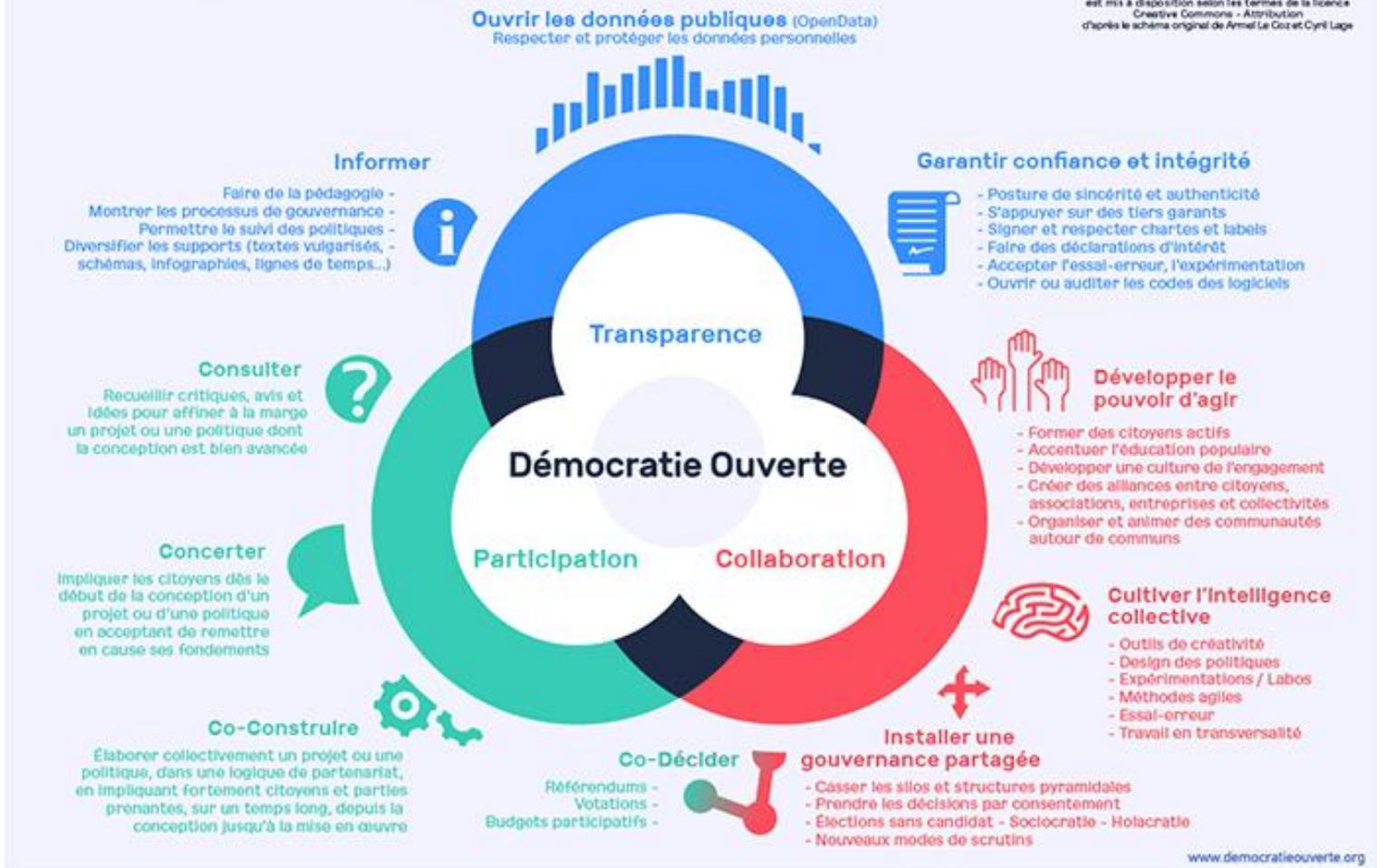


Figure 1 : schéma Démocratie Ouverte. Source : www.democratieouverte.org

Consultation publique sur le projet du code de la commande publique

Observations

MODE D'EMPLOI

- ➔ Chaque observation doit faire l'objet d'une ligne (il peut donc y avoir plusieurs lignes pour un même article) ;
- ➔ La colonne « Numéro d'article » ne mentionne que le numéro de l'article (les alinéas doivent être indiqués en préalable dans la colonne observations) ;
- ➔ La colonne « Type d'organisme » est à remplir uniquement avec l'un des termes listés dans le menu déroulant ;
- ➔ La colonne « Nom de l'organisme » ne doit pas contenir de coordonnées ;
- ➔ Le format du tableau et la taille de la police ne doivent pas être modifiés.

NUMERO D'ARTICLE	TYPE D'ORGANISME	NOM DE L'ORGANISME	OBSERVATIONS
	Acheteur		

Figure 2 : tableau de participation à la consultation sur le projet de code de la commande publique.
Source :

Votre avis

Pensez-vous que le dispositif actuel de répression de la consommation de cannabis permet d'en limiter l'ampleur ?

Veillez sélectionner une seule des propositions suivantes :

- Oui
- Non
- Je ne me prononce pas

Vous pouvez préciser votre réponse.

Saisissez ici votre texte (400 caractères maximum)

Figure 3 exemple de question, consultation sur la légalisation du cannabis, source : https://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/consultations/cannabis-recreatif#node_78036 consulté le 01/05/2021

Figure 4 consultation statut de l'élu, site purpoz.com. Sur la gauche, la navigation au sein des différents points de la consultation. Dans l'encadré bleu, le système de présentation des propositions. Sur la droite les diagrammes représentent les votes favorables

Figure 5 site make.org consultation sur la laïcité. L'utilisateur peut cliquer sur les zones en rouge pour ouvrir des boîtes de dialogues.

[Participer à la consultation](#)[Explorer les propositions](#)

Départager les propositions les plus controversées

Ces propositions citoyennes ont reçu autant de votes favorables que défavorables.

[JE DÉPARTAGE](#)

Voter sur les propositions les plus populaires

Ces propositions citoyennes ont reçu le plus de votes favorables.

[JE VOTE](#)

Les sujets qui vous interpellent

Choisissez les sujets sur lesquels vous souhaitez vous exprimer en priorité.

[Religion >](#)[Loi >](#)[Liberté >](#)[Ecole >](#)[Etat >](#)

Figure 6 sur make.org exemple de présentation des propositions, consultation sur la laïcité

Innsend erindi		
<p>19.07.2011 14:27</p> <p>Spurning um 5. gr. Jafnræði</p> <p>Aðalsteinn Júlíus Magnússon</p>	<p>18.07.2011 11:21</p> <p>Vil minna á að í stjórnarskrá er ákvæði um að eignarréttur sé friðhelgur</p> <p>Sigurður Antonsson</p>	<p>18.07.2011 11:05</p> <p>Dýravernd í stjórnarskrá</p> <p>Velferð búfjár - starfshópur samtaka lífrænna neitenda og dýraverndasambands Íslands</p>
<p>18.07.2011 09:05</p> <p>Ádrepur vegna endurskoðunar á stjórnarská Íslands</p> <p>Friðgeir Haraldsson Melgerði 10. 200 Kóp.</p>	<p>15.07.2011 21:53</p> <p>Dó í burðarliðnum</p> <p>Nils Gíslason Skógarbraut 1107</p>	<p>15.07.2011 16:49</p> <p>Lýðræðisleg þátttaka almennings - Stjórnarskrárbreytingar</p> <p>Guðmundur Ágúst Sæmundsson Bólstaðarhlíð 64. 105 Revkiavík</p>

Figure 7 liste des propositions pour la constitution islandaise. <http://stjornlagarad.is/erindi/> consulté au 02/05/2021 En cliquant sur les titres en rouge, on accède au contenu (voir figure suivante).

Heimilisfang: Skógarbraut 1107
Skráð: 15.07.2011 21:53

Nú íretti eg að til standi að loga atkvæminu.

Einhver fræðingur kom með hryllingssögur um að afkvæmið væri hættuleg ófreskja svo að aðstandendur hafa lagt til að slátra henni.

Ég hafði verið stoltur af starfsemi ráðsins og talað hátt um ágæti þess, kraft og dugnað. Nú stefnir í það að ég þurfi að éta allt oní mig.

[Kann að meta](#) [Deila](#) Nýskráðu þig til að sjá hvað vinir þínir kunna að meta.

Ummæli

1 ummæli

Störf Stjórnlagaráðs fara fram fyrir opnum tjöldum og við bjóðum öllum sem fylgja **samskiptasáttmálanum** að setja inn ummæli á vefinn.

Markmið umræðukerfisins er að bjóða upp á málefnalega og uppbyggjandi umræðu. Ærumeiðandi og óvægin ummæli í garð einstaklinga og þrálátar rangfærslur verða fjarlægð.

Thorvaldur Gylfason
Við reynum að kippa þessu í lag, Nils, m.a. fyrir þín góðu áhrif. Sp
Líkar þetta · Svára · 9 ár

[Athugasemdaviðbót Facebook](#)

Figure 8 contenu d'une proposition pour la constitution islandaise. <http://stjornlagarad.is/erindi/> consulté au 02/05/2021. En bas à droite, Il est possible de laisser des commentaires ou des « j'aime » via un compte Facebook.

LA FABRIQUE DE LA LOI

Chercher une loi promulguée depuis 2008

SciencesPo médialab / CEE / LIEPP

Projet de loi pour une République numérique

Dossier Sénat Dossier Assemblée Loi sur Légifrance Open Data

< Voir la chronologie du texte Vue alignée

Dépôt	1 ^{ère} Lect.				CMP		
Gouv.	AN		Sénat		CMP	AN	Sénat
PJL	Com.	Hém.	Com.	Hém.	Com.	Hém.	Hém.

Article 1

Titre 1 · Chapitre 1 · Section 1 : Ouverture de l'accès aux données publiques

1^{ère} Lecture - Assemblée - Dépôt

Article déposé à cette étape

01. Sous réserve des dispositions des articles L. 311-5 et L. 311-6 et sans préjudice des dispositions de l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration, les administrations mentionnées à l'article L. 300-2 du même code sont tenues de communiquer, dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, les documents administratifs qu'elles détiennent aux autres administrations mentionnées au même article L. 300-2 qui en font la demande pour l'accomplissement de leurs missions de

À PROPOS BLOG OPENDATA SIGNALER UN BUG MENTIONS LÉGALES CONTACT

Figure 9 aperçu des modifications à la loi sur la république numérique sur le site La Fabrique de la loi. Plus les cases sont sombres, plus le texte a subi de modification. Les barres vertes correspondent à l'introduction de nouveaux amendements, les rouges à la suppression d'amendements ou d'articles.
Source : <https://www.lafabriquedelaloi.fr/lois.html?loi=pjl15-325>

TABLE DES MATIERES

Introduction	5
Partie1 : La libre participation citoyenne dans le cadre des consultations législatives en ligne.....	12
Chapitre1 : L'importance croissante des consultations en ligne dans la vie politique	13
Paragraphe1 : La tentative actuelle de renouvellement de la démocratie par le numérique	13
I) La volonté affichée de promotion de la démocratie participative par les consultations en ligne	14
II) Le militantisme assumé pour un gouvernement ouvert dans les consultations en ligne..	17
Paragraphe2 : L'influence des consultations en ligne dans les réformes récentes.....	21
I) La création progressive d'un accompagnement des consultations en ligne par le biais d'organismes indépendants.....	21
A) L'accompagnement des consultations législatives en ligne prévu par les conférences et conseils nationaux.....	22
1) L'absence du CESE parmi les organismes accompagnant les consultations législatives en ligne	22
2) Le rôle du Conseil National du Débat Public au sein des consultations législatives en ligne	23
3) Le rôle du Conseil National du Numérique au sein des consultations législatives en ligne	25
B) Le soutien aux consultations législatives en ligne par les associations non-gouvernementales.....	27
II) La prolifération des projets ou propositions de loi procédant à des consultations en ligne	30
Chapitre2 : L'initiative et l'organisation des consultations législatives en ligne	36
Paragraphe1 : La diversité des initiatives.....	36
I) Une initiative extra-juridique d'origine parlementaire ou gouvernementale.....	36
II) Une initiative spontanée d'origine citoyenne dans le cadre du RIP.....	39
Paragraphe2 : Une organisation tendant à la standardisation	44
I) Une variété originelle de procédés.....	45
A) Les contributions par mails	45
B) Les contributions par questionnaires.....	46
C) Les consultations par le schéma « propositions avec votes et commentaires »	47
II) Un mouvement efficace de standardisation.....	50
Partie2 : La prise en compte de la participation citoyenne dans le cadre des consultations législatives en ligne	56
Chapitre1 : Le contrôle indispensable de la participation citoyenne.....	57
Paragraphe1 : Un contrôle non-juridictionnel des participations.....	57

I) Une participation soumise à des règles préalables restreignant la liberté d'expression et imposée par l'organisateur	58
II) Les critères flous de mise à l'écart d'une contribution « fantaisiste »	62
Paragraphe2 : Un contrôle balbutiant d'un contenu pré-législatif	69
I) La cohérence nécessaire de l'objectif poursuivi et du contenu de la consultation	69
II) L'impérative transparence de la sélection des contributions retenues dans la préparation des bilans.	74
Chapitre2 : La suprématie parlementaire incontournable	78
Paragraphe1 : L'intégration souveraine des résultats d'une consultation par les parlementaires	78
I) Une prise en compte opaque des résultats des consultations en ligne (étude de la portée des bilans)	79
II) Une instrumentalisation politique possible du processus	85
Paragraphe2 : le contrôle constitutionnel subséquent.....	89
I) Un contrôle ordinaire de constitutionnalité.....	89
II) Un contrôle indirect de l'expression populaire ?	93
Conclusion générale	98
Bibliographie	100
annexes.....	109
Table des matières.....	116