



HAL
open science

L'e-démocratie locale

Lucie Cluzel-Métayer

► **To cite this version:**

Lucie Cluzel-Métayer. L'e-démocratie locale. Théorie et pratiques du droit public, Mélanges en l'honneur d'Olivier Févrot, La mémoire du droit, 2016. hal-03455038

HAL Id: hal-03455038

<https://hal.science/hal-03455038v1>

Submitted on 29 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'e-démocratie locale

Lucie Cluzel-Métayer

Professeur de droit public à l'Université de Lorraine

L'écran est-il le nouveau visage de la démocratie locale ? L'isoloir, les urnes transparentes, les réunions de quartier organisées dans la cantine de l'école Jules Ferry... ont-ils quelques chances de survie face au « simple clic » ? Le bouleversement sociétal provoqué par internet ne saurait laisser intact les manifestations de l'expression politique et administrative. L'immédiateté, la simplicité d'accès et l'interactivité qu'il procure en font le média désormais incontournable de toute communication, la communication publique ne faisant pas exception à la règle. Ses implications, en termes de démocratie locale, sont d'ores et déjà sensibles : non seulement opère-t-il un renouveau de la participation, plus ouverte et moins formalisée, mais encore conduit-il à l'aménagement d'un nouveau régime dont les contours se dessinent progressivement.

Passionné par les questions portant sur la démocratie locale¹, Olivier Févrot ne pouvait manquer de s'intéresser aux enjeux de la dématérialisation. Ces quelques lignes sur l'e-démocratie locale lui sont dédiées, en mémoire des débats stimulants partagés sur ce sujet naissant.

Partant d'une définition classique en vertu de laquelle « la démocratie est le système qui suppose la participation du plus grand nombre au gouvernement de la cité, ici le gouvernement local »², on mesure l'intérêt de mobiliser internet pour raviver l'intérêt des citoyens pour la chose publique. Il faut dire, sans insister car le fait a déjà été largement étudié, que la chose publique semble ne plus passionner : la démocratie serait ainsi, « en crise »³. Pour reprendre l'analyse sans appel de Pierre Rosanvallon, « les multiples dysfonctionnements du système représentatif sautent par exemple aux yeux de tous les citoyens, alimentant une atmosphère de désenchantement [...]. C'est en effet désormais au-delà des procédures électorales représentatives qu'il faut appréhender la démocratie et envisager son développement »⁴.

L'activation du principe délibératif doit alors permettre l'effectivité du « droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent (...) », « principe essentiel de la démocratie locale » consacré à l'article L.2141-1 du CGCT. Le principe délibératif⁵, au cœur des travaux d'Olivier Févrot, suppose « l'intégration des citoyens au cœur du processus d'élaboration des décisions locales, en leur permettant de participer aux débats préalables à une prise de décision »⁶. Il s'agit ainsi de renforcer la légitimité procédurale, chère à Jürgen Habermas, en encourageant l'association des citoyens à la décision, afin de pallier les déficiences de la légitimité tirée de l'élection⁷. Cette perspective correspond à la pratique du « *Notice and Comment* » pratiquée depuis les 1960 aux

¹ O. Févrot, *Recherche sur la notion de démocratie locale*, Thèse de l'Université de Paris 2, Panthéon-Assas, 2003 ; « Le concept juridique de démocratie de proximité », G.J. Guglielmi, J. Martin (Dir.), *La démocratie de proximité*, Berger Levrault, 2013.

² O. Févrot, « Le concept juridique de démocratie de proximité », précité, p. 49.

³ J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, Droit et société, 4^e éd., 2014, p. 161.

⁴ P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, coll. Points, Essai, 2010.

⁵ J. Chevallier, « Délibération et participation », Rapport public du Conseil d'Etat, *Consulter autrement, participer effectivement*, 2011, p. 195 et s.

⁶ *Ibid.* p. 49.

⁷ J. Habermas, *Droit et démocratie, entre faits et normes*, Gallimard, NRF Essais, 1997.

Etats-Unis et développée dans la plupart des pays anglo-saxons⁸. Elle repose sur l'idée selon laquelle la légitimité de la réglementation adoptée est fonction de la prise en compte des intérêts en présence, en particulier de ceux des acteurs privés économiques opérant dans le secteur concerné par le projet⁹. Débordant la logique économique, le principe délibératif est un élément de la « bonne gouvernance » prônée par l'Union européenne : impulsée par le Livre blanc sur la gouvernance européenne en 2001, la participation a été depuis lors consacrée aux articles 8A et B du TUE et à l'article 16A du TFUE¹⁰.

En France aussi, on en appelle au développement de procédés de démocratie semi-directe, dite participative¹¹, pour réactiver l'expression citoyenne. Dans certains domaines, elle est recherchée depuis longtemps : c'est le cas, bien sûr, de l'urbanisme où la procédure de l'enquête publique a été mise en place dès 1983¹². Dans celui de l'environnement, la loi Barnier du 2 février 1995 a créé la Commission nationale du débat public, laquelle verra son statut et ses pouvoirs renforcés par la loi du 27 février 2002. Le principe de participation des citoyens aux décisions ayant un impact environnemental a, depuis, été érigé au rang constitutionnel par son inscription dans la Charte de l'environnement, et précisé par la loi du 17 décembre 2012¹³ et par l'ordonnance du 5 août 2013. Certaines dispositions se concentrent sur le niveau local : la loi du 27 février 2002 consacre ainsi le concept de « démocratie de proximité »¹⁴. Avec la mise en place de conseils de quartier, de commissions consultatives des services publics locaux en 2002, avec la constitutionnalisation des consultations et référendums locaux en 2003 (article 72-1 de la Constitution), c'est désormais l'ensemble des questions d'intérêt local qui peut être soumis à l'avis des citoyens voire, plus largement, du public¹⁵.

Cependant, la prolifération des mécanismes chargés de relancer la participation des citoyens contraste avec la faiblesse de leur mise en œuvre : aucun principe général ne prescrivant aux pouvoirs publics de consulter les citoyens avant l'adoption d'une réglementation, le recours à ces procédés de démocratie participative demeure limité. A cette faiblesse quantitative s'ajoute l'indigence de leur portée : à l'exception du référendum décisionnel local – d'utilisation rarissime – les mécanismes de démocratie délibérative et participative ne garantissent généralement pas la prise en compte effective de l'avis des citoyens.

Les technologies de l'information et de la communication sont alors appelées à ranimer l'expression démocratique. Devenu l'outil incontournable des réformes visant la

⁸ E. Zoller, « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie », *RFDA* 2004, p. 757.

⁹ L. Cluzel-Métayer, « Information et participation du public dans les procédures administratives en France et au Royaume-Uni : la transparence, entre droit et management », Conférence-débat du CDPC cycle Les valeurs du droit public, mars 2014, téléchargeable sur le site du CDPC.

¹⁰ D. Curtin, « Transparence et participation : des principes démocratiques pour l'administration de l'Union européenne », *RFAP* n°137-138, p. 101.

¹¹ L. Blondiaux « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative – une perspective comparative*, La Découverte, 2005, p. 125.

¹² Loi du 13 juillet 1983 modifiée par l'ordonnance du 6 novembre 2014. Articles L.110-1 et s. du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

¹³ L. 110-1-II-5° du code de l'environnement.

¹⁴ O. Févrot, « Le concept juridique de démocratie de proximité », précité et A. Zaradny, « La démocratie de proximité, un concept politique ? », G.J. Guglielmi, J. Martin (Dir.), *La démocratie de proximité*, Berger Levrault, 2013.

¹⁵ O. Févrot, « Le concept juridique de démocratie de proximité », précité.

simplification des procédures administratives¹⁶, internet est également conçu comme l'outil privilégié de l'émancipation citoyenne. La nouvelle figure de l'e-citoyen prend alors forme¹⁷, tantôt spontanément, tantôt sous la plume du législateur, qui voit souvent la dématérialisation comme un formidable vecteur de rationalisation des moyens de l'action publique. Concrètement, au niveau local, chaque collectivité a désormais son site internet, la mise en ligne de leurs données publiques – que l'on peut appeler « l'open data local » - devient un impératif, la consultation du public se dématérialise, les expériences de budgets participatifs en ligne se développent. Pour l'heure, le vote électronique n'étant pas encore tout à fait opérationnel à ce niveau, les votations locales se font encore matériellement, mais l'évolution est, semble-t-il, inéluctable¹⁸. Aussi, à l'instar des téléprocédures administratives¹⁹, les e-consultations citoyennes appellent l'adoption d'un cadre juridique particulier, qui se met en place par touches successives, en laissant planer encore beaucoup d'incertitudes. Les potentialités de la démocratie électronique sont indéniables (I), mais les dispositifs adoptés sont encore fragiles et peinent à dépasser les faiblesses inhérentes aux procédés classiques de démocratie participative (II).

I. Un nouvel espace d'expression prometteur

Depuis quelques années, les pays occidentaux, cautionnés par de grandes organisations internationales telles que la Banque Mondiale ou l'OCDE, font de la démocratie administrative un élément central de la « bonne gouvernance ». Plus précisément, depuis les années 1960, les programmes de réformes administratives visant à conférer une légitimité renouvelée à l'action publique érigent les administrés en véritables partenaires de l'administration. L'Union européenne encourage ces dynamiques, consacrant un droit à une bonne administration en général et à la transparence en particulier aux articles 11 du TFUE, 41 de la Charte des droits fondamentaux²⁰ et 16 du code européen de bonne conduite administrative. Outil de cette bonne gouvernance, Internet est devenu le vecteur privilégié des réformes administratives, en France comme dans la plupart des pays de l'OCDE.

Débordant le strict cadre de la procédure administrative non contentieuse – c'est-à-dire le cadre de l'élaboration des décisions administratives, le numérique offre aux habitants un nouvel espace d'expression, à partir duquel ils peuvent s'informer, collaborer et être consultés sur tous les aspects de la vie locale. Sous l'effet conjugué de l'explosion de l'information (A) et de l'ouverture de la consultation (B), la démocratie participative connectée est pleine de promesses.

A. L'explosion de l'information

¹⁶ L. Cluzel-Métayer, « Procédures administratives électroniques », Fascicule du JurisClasseur Administratif, n°109-24, 2013.

¹⁷ J. Chevallier, « Figures de l'usager », CURAPP, *Psychologie et science administrative*, 1985, p. 35.

¹⁸ G.-J. Guglielmi, O. Ihl, (dir.), *Le vote électronique*, Lextenso, 2015.

¹⁹ L. Cluzel-Métayer, « L'administration électronique à la recherche de son droit », in B. Teyssié, (dir.), *La communication numérique, un droit, des droits*, Editions Panthéon-Assas, 2012, pp. 593-615

²⁰ J.-P. Jacqué, « Le droit à une bonne administration dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RFAP* n°137-138, p. 79.

Si la fin des années 70 marque la fin de l'opacité administrative²¹, les années 2000 sont celles de l'explosion de l'information. Un double mouvement est alors à l'œuvre : un mouvement descendant que traduit l'adoption d'une politique proactive d'information du public et la prolifération de sites administratifs ; un mouvement ascendant impliquant le droit, pour les citoyens, de réclamer des informations et de réutiliser les données publiques. Certaines collectivités territoriales n'ont pas attendu l'impulsion étatique pour entrer dans l'ère numérique ; l'essor des *Smart cities* témoigne aujourd'hui encore de leur ambition de renouveler, via les TIC, l'expression de la démocratie locale.

L'essor de l'information descendante a d'abord résulté, au niveau local, de la création de **sites internet officiels**. Dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, ces dernières ont mis en place, à un rythme variant en fonction de leur capacité d'action, des sites agréant informations administratives et informations sur la vie locale. Toutes les informations relatives à l'organisation municipale, aux démarches administratives, aux services administratifs, aux politiques publiques locales, aux réseaux d'associations... sont désormais disponibles en ligne. De nombreux sites proposent même les comptes rendus des délibérations des conseils municipaux. Au départ limités à la diffusion de l'information, ces sites permettent aujourd'hui de télécharger des formulaires administratifs mais aussi de réaliser des démarches en ligne : le télépaiement des services périscolaires en est un exemple²². Certains proposent en outre de réagir aux projets - projet de révision du plan local d'urbanisme par exemple - mis en ligne. Aussi, l'ordonnance du 6 novembre 2014 permet-elle à l'utilisateur, sous réserve de s'être au préalable identifié, de saisir par mail l'administration²³. Bien que pour l'heure soumise à une condition d'identification délicate à remplir par les usagers ne disposant pas, dans leur très grande majorité, de signature électronique sécurisée, cette disposition n'en demeure pas moins augurer de la possibilité de poser des questions par mail, au personnel administratif mais aussi aux élus, et de leur transmettre des documents et des informations sous forme dématérialisée, sans avoir à répéter l'opération sous une autre forme.

La diffusion de l'information locale passe désormais aussi par la mise à disposition en ligne des données publiques ou **open data** local.

Le principe de la mise en ligne gratuite des données publiques essentielles est ancien. Acté en 1998, c'est cependant par la transposition de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, que la France va bousculer sa réglementation. L'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre de la même année sont adoptés et rapportés à la loi du 17 juillet 1978, afin de faciliter la réutilisation des

²¹ La loi du 6 janvier 1978 Informatique et libertés, la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs et la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs sont les plus emblématiques de ce mouvement.

²² Mais il en existe bien d'autres. Cf. sur les enjeux des téléservices publics, le dossier consacré aux « Téléservices publics », *RFAP*, n°146, 2013.

²³ En vertu de l'article 2 de l'ordonnance n°2014-1330, « tout usager, dès lors qu'il s'est identifié auprès d'une autorité administrative, peut adresser par voie électronique à celle-ci une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette autorité administrative est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans demander à l'utilisateur la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme ».

données publiques. Le décret du 21 février 2011 qui crée la mission Etalab²⁴ et celui du 26 mai 2011 relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs qui pose le principe de gratuité du droit à la réutilisation, constitue le cadre institutionnel et juridique actuel de l'open data en France. Depuis, le mouvement s'est approfondi : l'adoption du principe de l'ouverture par défaut²⁵ et l'accession de la France à la Présidence du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert – *Open Government Partnership* – témoignent d'une volonté de faire du numérique « une opportunité pour renouveler, enrichir, étendre la participation et la co-construction entre l'Etat et les citoyens »²⁶.

Pour résumer, disons que l'open data correspond à la mise en ligne par les administrations, des données qu'elles détiennent et à la possibilité pour les citoyens - au sens large - de les réutiliser librement. Les avantages de l'open data en termes de transparence et d'efficacité de l'action publique, de dynamisme économique et de rayonnement international sont évidents. Non seulement la mise à disposition des données publiques est un gage de transparence pour les citoyens, mais encore leur réutilisation gratuite est-elle un levier économique et social puissant, par la création de produits et services innovants. Concrètement, la mise à disposition des données publiques doit permettre à des entreprises, chercheurs, développeurs, journalistes ou « simples citoyens », de les analyser et d'imaginer des services et des applications innovantes au bénéfice des citoyens.

Certaines collectivités locales ont été pionnières. Si l'Etat a accéléré le processus, les villes de Paris, Marseille, Rennes, Issy-les-Moulineaux ou encore Le Havre l'avaient déjà enclenché²⁷ et des applications intéressantes avaient prospéré. A titre d'exemple, citons l'application handimap.org qui existe depuis 2010 : réalisée à partir de la réutilisation des données publiques diffusées par les villes de Rennes et de Montpellier, cette application gratuite permettant de calculer des itinéraires accessibles aux personnes à mobilité réduite et d'afficher différents points d'intérêts liés à l'accessibilité. A l'initiative de deux ingénieurs en informatique, cette application est l'illustration éclatante des possibilités qu'offre l'investissement citoyen dans la vie locale.

L'avènement des *Smart cities* ou « Villes intelligentes » s'inscrit dans cette ouverture. Nouvelle façon de penser le fait urbain, la smart city prend appui sur le numérique pour rendre la ville plus efficace, plus innovante, plus participative, l'idée étant de faire participer les habitants à la « fabrication » de la ville. Dans une perspective de prise en compte des enjeux environnementaux et des contraintes énergétiques, la métropole du Grand Lyon expérimente par exemple ce concept, encourageant la participation des usagers à la conception des produits et services²⁸.

Par ricochet, l'explosion de l'information entraîne ainsi son appropriation par les e-citoyens qui s'émancipent de leur statut de simple usager pour devenir de véritables

²⁴ Le site data-gouv.fr, plate-forme dédiée à la mise à disposition des données publiques, est en service depuis le 5 décembre 2011.

²⁵ Circulaire du 26 mai 2011 par laquelle le Premier ministre a demandé à l'ensemble des membres du gouvernement d'ouvrir les données publiques de leur administration. Tous les comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) qui se sont succédés depuis 2012 encouragent cette politique d'ouverture. La France a, en outre, participé à l'adoption de la Charte du G8 pour l'ouverture des données publiques le 18 juin 2013. Le Conseil d'Etat, dans son dernier rapport, souligne à cet égard l'intérêt de consacrer ce principe dans un instrument de « droit souple ». Conseil D'Etat, *Le numérique et les droits fondamentaux*, La documentation française, 2014, p. 311.

²⁶ <https://www.etalab.gouv.fr/gouvernement-ouvert>

²⁷ Voir par exemple, opendataparis.fr et dataissy.com

²⁸ <http://www.economie.grandlyon.com/smart-city-lyon-france.346.0.html>

partenaires de l'action publique locale. L'ouverture des consultations via internet vise à produire un effet identique.

B. L'ouverture de la consultation

La consultation consistant à demander l'avis du « public » est, en dépit de la multiplication des procédés, finalement assez faible. Afin de relancer la démocratie participative, la mobilisation de l'outil Internet, rendant possible l'élargissement du cercle des publics consultés, s'est imposée au niveau national comme au niveau local.

Les **procédés de consultation classique** laissent peu de place au « simple citoyen » : reposant sur le principe de sélectivité²⁹, le modèle traditionnel consiste à solliciter l'avis d'experts, de représentants de groupes d'intérêt, souvent agréés afin de devenir les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics. La consultation s'est d'ailleurs progressivement institutionnalisée, à tel point qu'on a pu parler d'« administration consultative »³⁰. Qu'elle soit formalisée, au sein de commissions par exemple, ou plus informelle, la consultation « classique » conduit à donner la priorité aux intérêts organisés. La lourdeur et la multiplicité de ces procédés, qui se soldent souvent par un avis dont il n'est pas tenu compte³¹, ont été largement critiquées³². Certaines commissions ont d'ailleurs été supprimées³³.

Un **modèle renouvelé de consultation en ligne** est alors expérimenté, puis généralisé par deux textes : la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui permet de remplacer les consultations obligatoires par des « consultations ouvertes sur internet »³⁴ et la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, qui impose la consultation du public sur toutes les décisions autres que les décisions individuelles, ayant une incidence sur l'environnement³⁵.

Dans le premier cas, la loi du 17 mai 2011 que précise le décret du 8 décembre de la même année permet donc aux administrations de substituer au recours à une commission, une consultation en ligne, ouverte à l'ensemble des personnes intéressées. La « logique d'ouverture »³⁶ qui préside à cette nouvelle formule présente l'intérêt, au moins en principe, d'élargir le spectre des personnes consultés et ainsi d'enrichir les informations susceptibles d'éclairer la décision. *In fine*, la décision publique promet

²⁹ J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, op. cit, 2014, p. 203.

³⁰ Y. Weber, *L'administration consultative*, LGDJ, coll. Droit public, T. 82, 1968.

³¹ Les avis rendus sont en effet le plus souvent facultatifs et quand ils sont obligatoires, ils sont rarement conformes.

³² J.-L. Warsmann, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, La documentation française, 2009 ; Conseil d'Etat, *Consulter autrement, participer effectivement*, La documentation française, 2011.

³³ L'ordonnance du 1^{er} juillet 2004, les décrets des 7 et 8 juin 2006, ceux du 4 juin 2009, du 23 mai 2013 et du 6 juin 2014 conduisent à la suppression de plusieurs centaines de commissions.

³⁴ Loi n°2011-525 issue de la proposition de loi Warsmann adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 2009. Le dispositif a été précisé par le décret du 8 décembre 2011.

³⁵ Article L. 120-1 du code de l'environnement. Loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Cette loi fait suite à la censure par le Conseil constitutionnel de la loi du 12 juillet 2010, jugée contraire à la Charte sur de nombreux points. Cf. B. Delaunay, « La réforme de la participation du public », *AJDA* 2013, p. 344.

³⁶ J. Chevallier, « Consultations ouvertes et participation du public », in *Les procédures administratives*, Dalloz, pp. 191-203.

d'être non seulement mieux ajustée – et donc plus efficace – mais aussi mieux acceptée par la population, qui aura pris part à son élaboration³⁷. Le décret de 2011 limite cependant le recours aux consultations ouvertes : impossible d'y recourir pour des mesures nominatives ; de même si la consultation d'autorités administratives indépendantes est prévue par les textes, si une procédure d'avis conforme est exigée, si est en jeu l'exercice d'une liberté publique, la garantie d'une exigence constitutionnelle ou encore un pouvoir de proposition. Aussi, le dispositif ne supprime-t-il pas les commissions, mais les invite-t-il à formuler leurs observations sur le site dédié. L'avis des experts est ainsi placé sur un pied d'égalité avec celui des citoyens « de base ». Concrètement, le projet est signalé sur le site viepublique.fr qui renvoie au site dédié au projet. Les citoyens ont alors 15 jours, au moins, pour proposer leurs observations lesquelles seront ensuite rendues publiques sous forme de synthèse. Depuis le 1^{er} janvier 2012, cette faculté de consultation ouverte s'adresse aussi bien aux administrations de l'Etat qu'aux collectivités locales³⁸. Pour l'heure, sur le site viepublique.fr, seuls dix « débats et concertations locaux » - dont cinq seulement en cours - sont affichés et aucune consultation ouverte locales, au sens de la loi de 2011, n'est encore proposée³⁹.

Dans le second cas, la loi de 2012 complétée par l'ordonnance du 5 août 2013, met en place un cadre strict imposant le recours aux consultations ouvertes lorsque la mesure en cause a une incidence sur l'environnement. La consultation dure alors au moins 21 jours et au terme de la procédure, une synthèse est, là encore, publiée sur un site dédié⁴⁰. La grande différence avec le dispositif général de la loi de 2011 réside dans le fait que la consultation du public est obligatoire et que la consultation en ligne n'est pas exclusive d'une consultation « physique », ce qui est fort heureux pour les petites collectivités, qui n'ont pas toujours les moyens de mettre en place des dispositifs électroniques sécurisés. De même, si le code de l'environnement prévoit que la participation des citoyens aux enquêtes publiques peut se faire sous la forme électronique, ce n'est qu'une possibilité, non une obligation⁴¹.

Les pratiques de consultations en ligne sont aujourd'hui très diversifiées. Outre ces dispositifs encadrés par les textes précités, des débats publics, sous l'égide de la Commission nationale du débat public, sont également mis en ligne. Les projets discutés portent sur l'aménagement du territoire (construction d'une autoroute, d'un champ d'éoliennes...) ; bien que portant souvent sur des projets locaux, ces débats recèlent des enjeux nationaux qui justifient certainement une telle visibilité⁴². Dans le cadre strictement local cette fois, mentionnons les expériences récentes de budgets participatifs en ligne. L'expérience de Porto Alegre a fait des émules : née à la fin des années 80 dans cette ville brésilienne, les budgets participatifs se sont multipliés à travers le monde (Portugal, Pays-Bas, Espagne, Italie, Allemagne, Finlande, Grande-Bretagne...). La ville de Paris a ainsi expérimenté la formule qui consiste à associer les citoyens à la définition des priorités budgétaires de leur commune ou de leur quartier.

³⁷ J. Chevallier, *Ibid.*

³⁸ Circulaire du 31 janvier 2012 relative aux consultations ouvertes sur internet.

³⁹ Il faut dire que les collectivités territoriales peuvent tout à fait utiliser un autre site pour annoncer la consultation.

⁴⁰ B. Delaunay, précité.

⁴¹ Article L. 123-13 du code de l'environnement.

⁴² Voir le site debatpublic.fr et surtout l'étude de J. Chevallier, « Démocratie de proximité et débat public », G.J. Guglielmi, J. Martin (Dir.), *op.cit.*, p. 81.

En 2014, 5% du budget d'investissement de la ville était réservé au choix des parisiens, qui ont été plus de 40 000 à participer, dont 24 000 en ligne, soit 59%. Ce succès a conduit la ville de Paris à relancer l'expérience en permettant, pour 2015, que les projets soient réalisés par les parisiens eux-mêmes.

Les études montrent que la mise en ligne des débats permet une extension de la participation à un public moins « traditionnel », notamment des jeunes générations. Aussi, comme le souligne Laurence Monnoyer-Smith, « le public des réunions diffère singulièrement de celui des internautes. Les premières accueillent en effet davantage de représentants officiels des associations et de militants que les simples citoyens qui constituent la grande majorité des intervenants en ligne »⁴³. Le pari de l'ouverture via internet serait-il pour autant gagné ? La mise en œuvre de ces nouveaux procédés révèle une réalité complexe, qui conduit à faire douter de leur capacité à renforcer la démocratie locale.

II. Une réalité complexe

Les avantages escomptés des consultations en ligne sont nombreux : outils de simplification du droit, elles permettent d'élargir le cercle des intervenants, tout en évitant les coûts en argent et en temps inévitablement générés par l'organisation physique de commissions et autres réunions. Mais la démocratie connectée souffre aussi de certains maux : d'abord, pour reprendre l'expression employée par Olivier Févrot à l'égard de la démocratie de proximité, elle demeure une « démocratie filtrée »⁴⁴ (A) ; elle pâtit, ensuite, de faiblesses d'ordre procédural qui entravent son effectivité (B).

A. « Une démocratie filtrée »

Les remarques formulées par Olivier Févrot à propos de la démocratie de proximité sont tout à fait transposables à la démocratie électronique : « son exercice est soumis au contrôle étroit des autorités locales, lequel fait office de véritable verrou représentatif » ; cette forme de démocratie réserve, en outre, une place particulière et privilégiée aux associations, si bien que l'on peut parler de « démocratie médiatisée »⁴⁵. On constate, d'une part, que l'insuffisance du débat hypothèque la réalisation du principe délibératif et que, d'autre part, la maîtrise de ces outils demeure aux mains des autorités publiques, qui conservent par conséquent le pouvoir de décision.

Alors que le propre d'internet est de favoriser l'interactivité, il semble que la démocratie connectée souffre du même **déficit délibératif** que la démocratie traditionnelle. « Un processus décisionnel tire avant tout son caractère démocratique de la discussion, c'est-à-dire du logos, de la parole raisonnée »⁴⁶. Or, les observations, tantôt postées sur des forums de débats publics, tantôt formulées sur des sites dédiés aux consultations ouvertes, correspondent davantage à des successions d'avis, de témoignages, qu'à la confrontation d'argumentaires raisonnés d'où pourrait naître une position commune. A la différence des enquêtes publiques britanniques, par exemple,

⁴³ L. Monnoyer-Smith, « Le débat public en ligne : une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération ? », in M. Revel, C. Blatrix et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La découverte, Recherches, 2007, p.160.

⁴⁴ O. Févrot, « Le concept juridique de démocratie de proximité », précité, p. 53.

⁴⁵ Précité, p. 53.

⁴⁶ Précité, p. 52.

lesquelles sont menées sous une forme quasi-juridictionnelle avec des audiences organisées de manière contradictoire, les procédés observés en France sont encore éloignés de la conception délibérative⁴⁷ et Internet ne semble pas avoir, pour l'heure, réellement contribué à sa réalisation. En effet, les forums offrent un espace de discussion aux citoyens, lesquels échangent parfois entre eux, mais les dispositifs ne permettent que très rarement les échanges avec les autorités publiques. Bien que n'étant pas exemptes de défauts, les commissions et les réunions publiques présentent au moins cet avantage d'être de réels espaces de dialogue⁴⁸.

L'expression démocratique demeure, en outre, « confisquée ». Confisquée d'une part, par les autorités publiques : la décision de faire un débat public, de mettre en place un budget participatif, de recourir à une consultation ouverte plutôt qu'à une commission prévue par les textes... dépend du bon vouloir de l'administration. Seules les mesures ayant un impact sur l'environnement sont obligatoirement soumises à l'avis du public, les autres relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Alors que la pétition électronique se développe en Europe – au Parlement européen (initiative citoyenne européenne instituée par le Traité de Lisbonne⁴⁹), mais aussi au Bundestag allemand, au Parlement d'Ecosse ou encore à l'Assemblée galloise⁵⁰ - la possibilité de solliciter l'organisation d'un référendum via internet désormais prévue en France, demeure soumise à tant de conditions qu'il est difficile de croire qu'elle permettra de renouveler l'expression démocratique au niveau national. Au niveau local, quelques collectivités pratiquent le droit de pétition en ligne : sur la base de l'article 72-1 de la Constitution et de l'article L.1112-16 du CGCT, le Conseil départemental de l'Essonne, à titre d'exemple, propose sur son site un espace permettant « l'interpellation populaire en ligne », par laquelle les essonniens peuvent demander l'inscription d'une question à l'ordre à jour de l'assemblée délibérante. Notons toutefois que, sur le site en question, une seule pétition a été déposée en 2015 et seulement 8 depuis 2012 ; le nombre maximum de signataires a été de 85, sachant qu'il en faut en principe 10 000 pour que le sujet puisse être inscrit à l'ordre du jour... Cette initiative est, en outre, encore isolée. Pour l'heure, donc, l'expression démocratique passe davantage par des sites hébergeurs de pétitions⁵¹, que par des sites publics.

La démocratie électronique est « confisquée », d'autre part, dans la mesure où, plus encore que la démocratie participative traditionnelle, elle suppose non seulement la maîtrise d'un savoir parfois technique (en raison de la question posée), mais aussi l'accès à internet et la compréhension de l'outil informatique. L'ouverture ainsi visée se heurte à une sorte de « sélection naturelle » de laquelle les groupes d'intérêts organisés sortent vainqueurs. A « la technicité des enjeux et des argumentations (qui) produit un processus de sélection des intervenants au profit des experts et des collectifs organisés »⁵², s'ajoute la technicité du média lui-même⁵³. Les citoyens « de base »,

⁴⁷ J.-B. Auby, « Nouvelles de la démocratie administrative », *Droit administratif*, n°4, avril 2010, repère 4.

⁴⁸ H. Berlrhali-Bernard, « La pratique des consultations sur internet par l'administration », *RFAP* n°137-138, p. 189.

⁴⁹ Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne européenne, Journal officiel des communautés européennes.

⁵⁰ Précité, p. 187.

⁵¹ Le site mesopinions.com héberge par exemple une pétition à l'initiative du Maire et de l'équipe municipale de la commune d'Ivry-sur-Seine, pour contester la décision prise par le Premier ministre de restreindre les dotations et pour soutenir le service public local.

⁵² Conseil d'Etat, Rapport 2011, p. 27.

surtout les plus âgés, demeurent en situation d'infériorité. Le risque de monopolisation du débat par certains « citoyens-sachant » qui imposent leurs vues aux autres et faussent le jeu démocratique n'est, dès lors, pas dépassé⁵⁴.

B. Des procédures imprécises

Quelques principes-guides de la consultation en ligne ont été dégagés afin de sécuriser les procédures dématérialisées. La Commission européenne⁵⁵ et l'OCDE⁵⁶ avaient proposé des principes-directeurs, que le Ministère de l'économie et des finances, puis le Conseil d'Etat ont dans l'ensemble repris : « garantir l'accessibilité des informations, assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur diffusion, garantir l'impartialité et la loyauté de l'organisateur de la concertation et mettre en place, chaque fois que nécessaire, un « tiers garant », assurer des délais raisonnables aux citoyens ou aux organismes représentatifs pour s'exprimer, veiller à la « bonne » composition des organismes consultés, donner les informations sur les suites projetées, dans un délai proportionné à l'importance de la réforme »⁵⁷. Ces principes ont globalement été suivis, mais le droit interne est resté laconique, probablement trop pour que la démocratie électronique prospère sans risques contentieux⁵⁸.

Dans le cadre des consultations en ligne, souplesse et simplicité priment sur les garanties de procédure. Le décret du 8 décembre 2011 prévoit simplement que la durée de la consultation ne peut être inférieure à quinze jours, qu'elle doit donner lieu à une synthèse rendue publique par l'autorité organisatrice sur le site ayant permis le recueil des observations. Aucune précision quant à la sécurisation du système de recueil des avis du public : qui peut prendre part à la consultation ? tout internaute ou seulement les habitants de la commune ? Rien, non plus, concernant le « tiers organisateur » chargé de réaliser la synthèse des observations recueillies : qui le choisit ? sur quels critères ? quelles sont ses méthodes ? Alors que les commissions administratives présentaient l'avantage de délivrer un avis univoque, exprimant les divers points de vue d'acteurs considérés comme représentatifs, ces consultations électroniques n'offrent pas les garanties juridiques et techniques suffisantes pour fiabiliser le dispositif. Dès lors que la consultation est obligatoire et peut générer un contentieux⁵⁹, la « déprocéduralisation » n'est pas appropriée car elle empêche d'avoir une visibilité sur de potentielles irrégularités⁶⁰. Déjà incertain dans le cadre des procédures classiques de consultations, le parcours administratif et politique des observations émises l'est encore davantage

⁵³ Ainsi que le souligne Laurence Monnoyer-Smith, « la lecture des mails met encore en évidence une domination d'une population relativement éduquée et rompue à l'informatique », précité, p. 161.

⁵⁴ L. Cluzel-Métayer, « L'évaluation et la gouvernance démocratique », D. Dero et A. Laget, *L'évaluation en droit public*, Presses universitaires de Clermont-Ferrand, à paraître.

⁵⁵ Commission européenne, *Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue. Principes généraux et normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées*, COM(2002) 704.

⁵⁶ OCDE, *Promesses et limites de la démocratie électronique, Les défis de la participation citoyenne en ligne*, Les éditions de l'OCDE, 2003.

⁵⁷ Conseil d'Etat, Rapport 2011, p. ?

⁵⁸ H. Belrhali-Bernard, précité, p. 191.

⁵⁹ La loi du 17 mai 2011 prévoit que « les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision » sont susceptibles d'être invoquées à l'appui d'une requête en annulation. Il est logique que cette disposition s'applique aux consultations ouvertes sur internet.

⁶⁰ H. Belrhali-Bernard, *Ibid*, p. 191.

dans celui des procédures électroniques : puisque rien n'assure que le tiers organisateur est totalement indépendant de la collectivité, les citoyens n'ont ni la garantie que leurs observations seront objectivement restituées, ni même qu'elles seront effectivement prises en compte. « Le système représentatif constitue bien un horizon indépassable »⁶¹, les citoyens ne pouvant, dans ce système, se substituer aux élus.

Dans le cadre du système représentatif, la démocratie électronique présente également des faiblesses, d'ordre il est vrai plus technique que procédural. Faute de pouvoir assurer le respect du secret du suffrage et la sincérité du scrutin, le vote électronique fait l'objet d'un moratoire. Les machines mécaniques autorisées dès 1969 ont laissé place aux machines électroniques en 2003 mais, à la suite d'incidents lors des élections présidentielles, un moratoire sur leur utilisation a été décrété en 2007. Depuis, le nombre de communes qui les expérimentent ne cesse de baisser⁶². Au regard de l'impossibilité technique de démontrer la fiabilité du processus, le rapport de la Commission des lois du Sénat de 2015 propose le maintien du moratoire et conseille de sécuriser davantage le vote par internet pour l'élection des conseillers consulaires et des députés élus par les français établis hors de France⁶³.

Brouillant les frontières entre public et privé, les TIC induisent un renouvellement des relations entre les pouvoirs publics et la société civile, que le droit peine à organiser. Tout se passe comme si les incitations législatives à la participation via internet n'étaient qu'un artifice pour tenter de pallier le déficit démocratique. Mais en définitive, la démocratie se met en scène ailleurs, dans des espaces que les pouvoirs publics remettent, au moins en partie, à la société civile : la création de services par la réutilisation des données, la participation à la création de villes intelligentes, sont sans doute les prémisses d'une évolution de la démocratie locale, effectivement aux mains des citoyens. Les enjeux juridiques, ne serait-ce qu'en termes de protection des données personnelles, ne devront pas être négligés, afin de garantir aux citoyens une « démocratie sécurisée ».

⁶¹ O. Févrot, *Recherche sur la notion de démocratie locale*, op. cit., p. 156.

⁶² De 83 communes en 2007, on n'en compte plus aujourd'hui que 64.

⁶³ A. Anziani, A. Lefèvre, *Rapport de la Commission des lois du Sénat sur le vote électronique, les machines à voter et le vote par internet*, remis le 15 avril 2015.