

La loi participative, une innovation de la République numérique

« *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation [...]* » énonce l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Mais si ce texte consacre le principe de la participation de tout citoyen à l'élaboration de la loi, celle-ci ne se fait la plupart du temps que de manière indirecte. La France est en effet une démocratie représentative où le rôle du citoyen ne joue qu'au moment de l'élection.

Le constat suivant paraît clair : les citoyens français se désintéressent de plus en plus de la vie politique (phénomène révélé par la progression du nombre des abstentions lors des élections). Certaines mesures ont néanmoins été mises en place pour leur permettre d'y participer plus largement.

Ces mécanismes de consultation relèvent de l'idée d'une démocratie participative visant à réconcilier les citoyens avec la politique et à accroître leur confiance dans leurs élus ; selon Dominique Rousseau : « le fondement même de la démocratie, c'est la participation ».

L'émergence d'une « démocratie participative »

La grande actualité du moment est le projet de loi relatif à l'ambition numérique de la France d'Axelle Lemaire, secrétaire d'Etat au numérique, qui a ouvert le texte à la participation des citoyens. Malgré ce que la presse peut laisser croire, cette initiative n'est pas totalement nouvelle.

En effet, en février 2015, Claude Bartolone avait déjà lancé, une consultation numérique sur la fin de vie. Plus de 12 000 contributions ont été enregistrées en deux semaines, les internautes ayant eu la possibilité de déposer un commentaire sur chacun des articles de la proposition de loi. Cette intégration des citoyens dans le processus législatif a été rendue possible par Internet et le développement des nouvelles technologies. De plus, dans l'idée qu'une utilisation optimale du réseau de communication en ligne pourrait permettre à chacun d'exprimer son opinion, l'association Démocratie ouverte a mis en place en février 2013 le site « Parlement et Citoyens », expérimentant une méthode de rédaction collaborative de la loi. Actuellement, le site ne rencontre pas un franc succès mais sans doute trouvera-t-il à se développer avec le temps. Avant même ces initiatives, il est possible pour les citoyens de déposer des « contributions » sur les études d'impact qui accompagnent les projets de loi (article 83 du règlement de l'Assemblée), mais cela n'a jamais été très utilisé.

Cela étant dit, par son étendue et le recours à Internet, l'ampleur de la consultation citoyenne résultant du projet Lemaire est sans précédent. Contrairement à la consultation sur la fin de vie, la consultation sur la République numérique a fait l'objet d'une forte médiatisation et d'un important encouragement à la participation. De plus, est davantage encadrée, plus précise et organisée selon une structure qui permet aux citoyens de donner leur avis sur ce projet de

loi, d'ajuster les mesures exposées et de proposer leurs propres articles. La secrétaire d'Etat au numérique a même promis que les contributions qui auront rassemblé le plus de votes auront la garantie d'obtenir une réponse officielle du gouvernement et que les auteurs des contributions les plus populaires seront reçus afin d'exposer en détail leurs propositions. Le gouvernement espère ainsi répondre « à la défiance croissante des citoyens à l'égard de la politique ». A l'instar de la loi sur la fin de vie, internet touche et intéresse l'ensemble de la population. Le numérique ayant permis la mise en place de ce type de consultation, il est tout simplement logique qu'un projet de loi sur le numérique soit ouvert à la consultation citoyenne. La secrétaire d'Etat au numérique considère ainsi que « *le numérique, c'est aussi cela, une manière de repenser la construction de la loi* ». Il n'en demeure pas moins que cette initiative, très intéressante en principe, risque de se voir confrontée à la pratique.

L'exemple du projet de loi pour une République numérique

Le projet de loi pour une République numérique, dont les trois principaux objectifs sont de favoriser la circulation des données et du savoir, d'œuvrer pour la protection des individus dans la société numérique et de garantir l'accès au numérique pour tous, a été modifié à plusieurs reprises depuis sa création (environ 90 modifications). Au départ, le texte était composé de 89 articles, dont certains ont fait l'objet d'une importante polémique, avant même que le projet ne soit soumis à l'avis des citoyens. La parution d'un livre intitulé *La gratuité c'est le vol*, formait une vive contestation de ce projet. Une des dispositions qui a posé le plus de difficulté est celle relative à la liberté de panorama, qui a vite été supprimée du texte. C'est donc un projet amaigri (de 30 articles) qui a été soumis à la consultation publique.

Le gouvernement se félicite de la réaction des citoyens à l'ouverture du processus législatif au sujet du projet de loi sur le numérique. Ce sont en effet plus de 21.000 internautes qui y ont participé. Au total, plus de 140.000 votes et plus de 8.000 arguments, amendements ou propositions de nouveaux articles ont été enregistrés. Selon le Premier ministre, « *cette participation, exceptionnelle pour ce type d'exercice, engage le gouvernement* ». Quatre auteurs des contributions qui ont reçu le plus grand nombre de suffrages ont été invités à exposer en détail leurs propositions le 5 octobre dernier. A l'issue de cet entretien, Axelle Lemaire a annoncé dans un communiqué : « *ce premier échange avec les contributeurs au projet de loi pour une République numérique m'a permis de mesurer la prise de conscience de nombre d'internautes quant aux grands enjeux de la transition numérique [...]. Je me réjouis de leur mobilisation, qui dit aussi une confiance persistante dans le rôle de puissance publique, pour construire à leurs côtés la République numérique* ». Cette importante participation des citoyens rend compte d'un certain succès de la démocratie participative. Cinq nouveaux articles ont été retenus sur la base de cette consultation et d'autres ont été supprimés. C'est le cas par exemple des dispositions

relatives au domaine public informationnel qui ne se trouvent plus dans le projet et n'étaient pas indispensables, la directive 93/98/CE sur l'harmonisation de certains aspects des droits d'auteurs et des droits voisins dans la société de l'information encadrant déjà le domaine public. Elles avaient néanmoins reçu un fort soutien des internautes. L'ancien article 27 ter du projet, autorisant l'auteur à renoncer à ses droits avant l'expiration du délai de 70 ans post mortem, a également été supprimé. Ce texte n'était pas conforme aux obligations internationales. En réalité, toutes les dispositions relatives à la propriété intellectuelle ont été supprimées du texte. Seul l'open access, obligation pour les titulaires de droits d'œuvres scientifiques de donner un libre accès aux revues dans les bibliothèques, conserve sa place dans le projet. Mais il n'est pas certain que cette disposition tienne la route car c'est une exception non prévue qui vient limiter un monopole. Le droit d'auteur de l'administration est également modifié.

Constatant les évolutions du projet, il est possible d'affirmer que certes, certains articles ont été ajoutés au texte initial après la consultation, mais les propositions faites par les citoyens ont été mises au second plan. Ce mécanisme de loi participative part certainement d'une bonne intention mais les moyens de synthèse et d'analyse qui permettraient de le rendre efficace ne sont manifestement pas mis en œuvre. Comme le fait observer Adrienne Charmet, coordinatrice de l'association la Quadrature du net : *« ce qui nous intéresse c'est de voir dans quelle mesure, quand le gouvernement décide de faire un projet de loi qui très en amont demande l'avis des citoyens, est ce que c'est sincère ou est-ce que c'est du marketing gouvernemental ? »*. Est-ce le cas en l'occurrence ? Le processus de consultation demeure inabouti et le résultat difficilement exploitable. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 3 décembre 2015, a d'ailleurs été très critique sur ce projet de loi sur la République numérique. Il a formulé 27 remarques et a même suggéré de modifier le nom du projet en « projet de loi sur les droits des citoyens dans la société du numérique ». Mais cet avis étant purement consultatif, il ne devrait pas avoir d'impact sur le corps du texte, même s'il peut servir de travail préliminaire pour l'opposition au Parlement dans quelques semaines. Le texte vient de passer en Conseil des ministres et sera débattu en l'état en janvier prochain.

Si, à l'avenir, d'autres lois participatives étaient proposées, il ne faut pas en outre oublier que l'action législative nationale est circonscrite par les textes émanant de l'Union européenne, supérieurs aux lois nationales dans la hiérarchie des normes. De plus en réalité, même si le gouvernement tente de donner aux citoyens les moyens de prendre part au débat public, peu s'y intéressent au point de s'investir et sont donc peu représentatifs de la population. Ce dispositif semble donc « élitiste » puisqu'il ne s'adresse qu'aux personnes intéressées par la question et ayant une certaine conscience de l'intérêt général. En outre, encore faudrait-il que les parlementaires en tiennent vraiment compte. Sous l'angle de la communication, ce mécanisme de loi participative présente des aspects positifs non-négligeables mais pour ce qui est de la réforme du numé-

rique, la consultation ne conduira certainement pas à une réelle transformation du texte. Il ne s'agit que d'un « test » (selon Axelle Lemaire). L'idée est toutefois lancée et pour donner plus de corps à la démocratie participative, peut-être faudrait-il simplement inscrire et organiser ce dispositif dans un texte de loi. Sensibiliser à l'enjeu des textes proposés par le biais d'explications pédagogiques (vidéos, synthèses en ligne,...) conduirait peut être à une participation plus large et plus représentative de l'ensemble de la population. Permettre aux citoyens de s'exprimer par internet au sujet d'un projet ou d'une proposition de loi, très en amont des débats parlementaires, permettrait à la fois une meilleure adéquation du texte aux problèmes concrets et un rejet moins fréquent de la loi, mieux comprise, sans pour autant ternir le sérieux des lois en laissant accroire que n'importe qui peut l'écrire. Pari difficile à tenir.



Flore BRUNETTI



Anne-Sophie LENDUSZKO