

LE CITOYEN CO-LÉGISLATEUR : QUAND, COMMENT, POUR QUELS RÉSULTATS ?

Ariane VIDAL-NAQUET¹

La « démocratie connectée », pour reprendre le bel intitulé de ce colloque, offre aux citoyens une nouvelle place dans l'élaboration de la loi. En témoignent les modalités d'adoption de la Loi pour une économie numérique, dite loi Lemaire : après une première consultation « Ambition numérique » menée par le Conseil national du numérique (octobre 2014-février 2015), des contributions citoyennes ont été recueillies (plus de 4.000), une « Stratégie numérique » a été présentée par le Gouvernement (18 juin 2015), puis une nouvelle consultation publique sur le texte de l'avant-projet de loi s'en est suivie (septembre 2015-octobre 2015), offrant aux internautes la possibilité de déposer des contributions, celles ayant obtenu le plus de votes ayant la garantie d'obtenir une réponse officielle du Gouvernement². Cette nouvelle façon de faire la loi a permis de rassembler 21.000 participants, de réunir 8.500 contributions, d'obtenir 150.000 votes et a abouti à l'adjonction de cinq nouveaux articles ainsi qu'à la réécriture de nombreuses dispositions³ de la loi.

À l'évidence, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) permet de développer et de promouvoir la participation citoyenne⁴. L'usage d'internet, notamment, permet d'abolir les barrières spatiales, en supprimant la contrainte géographique, et les barrières temporelles, en favorisant l'immédiateté, de diminuer les contraintes matérielles, en réduisant les coûts d'organisation du vote, de déplacer les barrières sociales, en associant le jeune public notamment. Les citoyens peuvent ainsi participer plus facilement, plus directement, plus immédiatement à la fabrique de la loi. Plus encore, le recours aux NTIC permettrait de renouveler la conception de la démocratie. Alors que la démocratie représentative est en crise, comme le soulignent l'abstention, la défiance des citoyens vis-à-vis des élus, la montée des extrêmes, le succès des partis dits anti-systèmes, la tentation du populisme, l'usage des NTIC promet un regain démocratique, ramenant

1 Professeur, Aix-Marseille Univ., Université de Toulon, Univ. Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

2 La consultation a été réalisée sur un site dédié, République Numérique, une simple inscription par courriel permettant de commenter les articles, de les modifier ou d'en proposer de nouveaux, de voter sur les propositions des participants.

3 Selon le bilan établi par la société Cap collectif, en charge de la consultation et disponible en ligne (www.republique-numerique.fr/media/default/0001/02/2377a996950cadd5a093dc9e3a621c0e1f9a19f5.pdf).

4 Ainsi appréhendé, le sujet conduit à exclure les formes de participation citoyenne qui ne présentent pas de lien direct avec les NTIC. Concentré sur l'élaboration de la loi, il exclut la participation au niveau local.

les citoyens dans l'espace public, leur permettant de participer activement à la prise de décision et rendant enfin tangibles les promesses d'auto-gouvernement que porte en elle la démocratie. Il marquerait l'avènement d'une démocratie participative, d'une démocratie collaborative, voire d'une démocratie « liquide », pour reprendre le titre d'un ouvrage de Baumann, caractérisée par la possibilité pour les citoyens de participer directement à l'adoption des normes⁵. La technique rend possible un renouveau de la démocratie et, plus encore, offre une nouvelle façon de penser la démocratie.

Cette cure de jouvence démocratique promise par le numérique est loin d'être limitée à la France. Pays précurseur, l'Estonie a mis en place, dès l'année 2001, un site participatif appelé TOM (*Täna otsustan mina*, « Aujourd'hui je décide »), donnant aux citoyens la possibilité de soumettre un projet de loi *via* un forum électronique, projet soumis à la discussion pendant dix jours sur le forum avant d'être voté par les internautes. Dès lors qu'il obtenait une majorité absolue de votes, il était transmis au ministre compétent qui avait, alors, la charge d'établir un rapport dans un délai d'un mois. Cette initiative a permis d'accueillir près de 2.000 idées entre 2001 et 2007, dont sept ont été finalement adoptées, comme l'introduction de l'heure d'été ou la création d'une fondation indépendante pour soutenir les ONG⁶. Aux États-Unis, un système de pétition en ligne « We the People » a été mis en place par la Maison-Blanche en septembre 2011. Tout citoyen peut, sur cette plateforme, déposer un projet de pétition sur un sujet de son choix, toute demande recueillant 100.000 signatures en 30 jours étant assurée d'obtenir une réponse de la Maison-Blanche dans un délai de 60 jours. Autre exemple, celui de la Finlande, avec la possibilité pour les citoyens de proposer des pétitions en ligne sur une plateforme, la loi finlandaise sur les initiatives citoyennes adoptée le 1^{er} mars 2012 assurant à ces pétitions d'être débattues au Parlement si elles réunissent 50.000 signatures. Au Royaume-Uni, une pétition peut être déposée sur une plateforme dédiée, obtenant une réponse du Gouvernement si elle atteint le seuil de 10.000 signatures et faisant l'objet d'un débat au Parlement si elle atteint celui de 100.000. Au niveau de l'Union européenne a été consacrée, à la suite du Traité de Lisbonne, l'Initiative citoyenne européenne, qui permet à tout projet rassemblant un million de signataires venant d'au moins un quart des pays membres de devenir une « invitation » pour la Commission européenne à présenter une proposition législative sur le sujet...

Toutes ces initiatives concourent à l'avènement d'un citoyen co-législateur, œuvrant avec, aux côtés du législateur traditionnel. Le préfixe implique la participation, l'association, la simultanéité, l'égalité. Plusieurs degrés d'association, rendus possibles par les NTIC, sont envisageables, qui vont du simple partage des informations à la participation au débat et à la discussion ou encore à la décision. Cette « échelle » d'association des citoyens au processus de décision révèle, d'ailleurs, le très grand flottement dans la terminologie utilisée et dans la conceptualisation des notions. Ainsi serait-on tenté de distinguer entre la simple information, qui permet aux citoyens de visualiser, de comprendre ou encore d'assister presque en direct à la fabrique de la loi⁷, la consultation citoyenne,

5 Z. BAUMAN, *Liquid Modernity*, Polity Press, 2000.

6 Sur l'expérience estonienne, particulièrement riche, voir M. TOOTS, T. KALVET, R. KRIMMER, « Success in eVoting – Success in eDemocracy? The Estonian Paradox », in *Electronic Participation*, Springer Libri, 2011, pp. 55-66.

7 Par exemple, le site « La fabrique de la loi » (www.lafabriquedelaloi.fr/), lancé en juin 2011 par l'association Regards Citoyens et Science Po Paris, se présente comme une plate-forme d'exploration du processus d'écriture de la loi, permettant de suivre le processus, en retraçant

qui permet de recueillir des avis mais qui peut être vue comme un phénomène passif, sans possibilité d'interaction entre celui qui recueille l'avis et celui qui l'émet⁸, et la participation citoyenne, qui suppose l'implication active des citoyens à l'élaboration d'un acte normatif, en l'espèce la loi, et qui retiendra seule, ici, notre attention. L'association que suppose le préfixe exclut, par ailleurs, les cas dans lesquels le citoyen est seul législateur. À ce titre, ont été écartées de cette étude les opérations référendaires qui évincent totalement le législateur traditionnel, par exemple le référendum d'initiative populaire suisse qui peut conduire à l'adoption directe d'un texte de loi sans passer par la voie parlementaire. Le préfixe « co » renvoie également à l'idée de simultanéité : le citoyen devient législateur en même temps que le législateur traditionnel, ce qui invite à replacer la question au sein du processus législatif : ce dernier a un début, l'idée, le projet, et une fin, le vote de la loi voire son contrôle, le citoyen pouvant intervenir lors de l'une ou plusieurs de ces étapes. Le préfixe renvoie encore à l'idée d'égalité. Le citoyen est-il un législateur comme l'autre législateur ? Doivent-ils – peuvent-ils intervenir de manière égalitaire ? Quelles relations, quels équilibres entre le nouveau législateur et le législateur traditionnel ? Cette question s'avère fondamentale, car l'intervention du citoyen reste conçue dans le cadre de la démocratie représentative qu'elle a, précisément, pour objet non seulement de moderniser mais aussi de perfectionner. L'association du citoyen se présente comme un mécanisme correctif, permettant de compenser la crise de représentativité et de légitimité subie par les démocraties modernes. Reste que, en dépit de leur diversité, plus encore de leur hétérogénéité, les expériences de co-législation citoyenne restent pensées dans la logique du régime représentatif, dont elles cherchent, non sans ambiguïtés, à combler les failles. C'est dans cette optique que seront abordées les trois questions posées par les organisateurs : quand, comment, pour quels résultats ?

I. Quand ? Le foisonnement des expériences de co-législation citoyenne

Depuis les années 2010, les expériences participatives faisant intervenir les citoyens dans la fabrication de la loi se multiplient. Ceux-ci peuvent intervenir à des stades très divers, suivant, en cela, la procédure d'élaboration, d'adoption et d'application de la loi : les citoyens peuvent proposer, discuter, voter ou encore évaluer la loi. Chacune de ces étapes est révélatrice du rôle que l'on entend faire jouer à la participation citoyenne.

notamment les amendements proposés et adoptés.

8 Sur la consultation, voir notamment F. DARGENT, *La consultation en droit public interne*, thèse, Aix-Marseille Université, 2015.

A. L'élaboration de la loi

L'expérience française témoigne d'une asymétrie très nette entre le traitement de l'initiative de la loi, dont les citoyens français restent exclus, et la discussion de la loi, à laquelle ils sont progressivement associés.

En comparaison des expériences étrangères, l'initiative de la loi reste, en France, très peu développée et très peu renouvelée par les NTIC. Il existe, certes, depuis la Révolution française, un droit de pétition à l'Assemblée nationale⁹. Mais ce dernier est désuet, peu utilisé et peu efficace¹⁰. Il existe également, depuis la révision constitutionnelle de 2008, un référendum dit d'initiative populaire. Mais ce dernier repose, en réalité, sur une logique exactement inverse, puisqu'il s'agit d'une initiative parlementaire, qui doit être soutenue par un dixième au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,5 millions d'électeurs, ce qui rend le mécanisme tout à fait illusoire¹¹. Tout au plus pourra-t-on relever quelques expériences intéressantes mais fugaces au niveau des partis politiques¹² ou, plus récemment, sur des sites participatifs¹³, ce qui n'empêche pas que soit réclamée, régulièrement, l'instauration d'un véritable droit d'initiative citoyenne, notamment lors de la dernière campagne présidentielle.

Une fois le texte déposé au Parlement, la participation citoyenne peut se traduire par la possibilité de discuter, d'amender, d'enrichir le texte de loi. La France présente, sur ce point, quelques expériences singulières avec, par exemple, la plate-forme Parlement et Citoyens mise en place depuis février 2013 : les parlementaires invitent les internautes à « participer à l'élaboration de la loi », selon la devise du site, en discutant avec eux des propositions de loi, et s'engagent, à l'issue des débats, à présenter à l'Assemblée nationale ou au Sénat la proposition de loi telle que débattue et modifiée¹⁴. Plus en aval dans le processus législatif, la participation citoyenne peut porter sur un texte de loi déjà déposé sur le bureau d'une assemblée. C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale et à l'initiative de son président, la proposition de loi Clayes Leonetti créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie a été ouverte aux contributions citoyennes durant plusieurs semaines en 2015¹⁵. C'est dans cette optique qu'a été suggérée l'instauration d'un rapporteur « à la contribution

9 Il est régi par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et par les articles 147 à 151 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui en définissent les conditions d'enregistrement et d'examen.

10 Malgré quelques pics sous certaines législatures (jusqu'à 315 pour la VII^e législature, 1981-1986), le nombre de pétitions décroît régulièrement : 29 lors de la XII^e législature (2002-2007), 34 depuis 2007... Ces dernières présentent une très grande hétérogénéité : le plus souvent individuelles, parfois collectives, souvent très générales, parfois précises, demandant tantôt le lancement d'un débat au Parlement, tantôt le dépôt d'un projet de loi... Les pétitions jugées recevables sont examinées par la commission de lois deux fois par session, cette dernière pouvant prendre trois types de décisions : le classement pur et simple de la pétition, le renvoi de celle-ci à une autre commission ou à un ministre, la soumission de la pétition à l'Assemblée. Deuis 2002, toutes les pétitions présentées à l'Assemblée ont été classées.

11 Article 11, § 3 : Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

12 Ainsi peut-on mentionner le site « Créateur de Possibles », créé par l'UMP en 2009, permettant de rédiger « des initiatives », c'est-à-dire des propositions politiques adressées à un responsable politique, site qui a fermé en 2011.

13 Le site Parlement et Citoyens a mis en place un système de pétition législative en ligne : à partir de 5.000 votes, les parlementaires membres de Parlement & Citoyens s'engagent à répondre à la pétition déposée.

14 À l'heure actuelle, le site regroupe environ une trentaine de parlementaires. Certaines propositions de lois ont connu un certain succès, telle la loi d'interdiction des pesticides à usage non agricole.

15 Rédigées sur Internet, ces dernières ont été répertoriées et analysées avant d'être transmises aux rapporteurs de la proposition de loi.

citoyenne », qui interviendrait aux côtés du rapporteur classique saisi sur le fond¹⁶ ou encore d'un droit d'amendement citoyen¹⁷, qui permettrait aux citoyens de déposer des amendements qui seraient présentés, discutés et soumis au vote dès lors qu'ils seraient soutenus par 45.000 citoyens.

Si la discussion de la loi est désormais ouverte, pour partie, aux citoyens, l'initiative de la loi reste, en revanche, une prérogative qui leur échappe totalement et qui demeure concentrée entre les mains du Gouvernement, prérogative à peine écornée par la consécration de niches parlementaires.

B. L'adoption de la loi

L'adoption de la loi échappe encore très largement aux citoyens, ce qui n'empêche pas quelques incursions citoyennes récentes dans l'application de la loi, au stade de son évaluation. De même que la loi reste, pour l'essentiel, initiée par le Gouvernement, elle reste un acte voté par le Parlement.

Curieusement, en effet, les NTIC ne semblent pas avoir révolutionné l'utilisation du référendum comme mode d'adoption de la loi. Pourtant, elles paraissent rendre techniquement possible l'adoption référendaire de la loi, même si l'identification des internautes est difficile. Reste que les critiques généralement émises à l'encontre du référendum, notamment le choix binaire et instantané qu'il implique, perdurent. Si des mécanismes de référendum à choix multiples ont été envisagés, ils ont pour inconvénient d'en relativiser la majorité d'adoption et d'accentuer encore la défiance à son égard. Si une procédure d'adoption d'une loi référendaire article par article a pu être proposée, elle ne permet nullement d'amender le texte, encore moins d'en garantir la cohérence, outre la lourdeur pratique qu'elle susciterait¹⁸. À cela s'ajoute que la France demeure très réticente à l'utilisation du référendum, qui reste une arme de combat dirigée contre le Parlement et, qui plus est, une arme à double tranchant. Même le référendum dit d'initiative, populaire ou partagé, outre qu'il n'est pas d'initiative populaire, n'est pas non plus véritablement un référendum. En effet, ce n'est que si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique que le Président de la République doit la soumettre au référendum¹⁹. Autrement dit, le destin ordinaire de cette proposition de loi n'est pas son adoption par le peuple mais bien son adoption par le Parlement, qui conserve, bien évidemment, la faculté de le modifier ou de le rejeter.

L'intervention du citoyen peut encore être envisagée au moment de l'évaluation et du contrôle de la loi, qui semblent être devenues, aujourd'hui, les fonctions principales du Parlement. De ce point de vue, la France présente des expériences intéressantes, qu'il s'agisse de l'évaluation *a priori* ou *a posteriori*. Ainsi, en application de l'article 83 du Règlement de l'Assemblée nationale, les citoyens ont désormais la possibilité de s'exprimer sur les études d'impact accompagnant les projets

16 Piste évoquée par le vice-président de la commission des lois, D. Raimbourg, chargé en 2015 de rédiger une note au Président de l'Assemblée nationale sur la démocratie.

17 Piste évoquée par le député Olivier Faure et le constitutionnaliste Vito Marinese (<https://jean-jaures.org/sites/default/files/notefjj-2671.pdf>).

18 C'est par exemple ce qui a été réclamé par Nuit Debout à propos de la loi dite Travail.

19 Selon l'article 11, al. 5, complété par la loi organique 1114 du 6 décembre 2013, si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique (au moins une lecture par chacune des deux assemblées du Parlement dans un délai de six mois), le Président de la République la soumet au référendum (dans un délai de 4 mois).

de loi. À l'heure actuelle, une dizaine d'études d'impact sont ouvertes aux contributions sur le site de l'Assemblée nationale. Quant à l'évaluation *a posteriori*, elle a été expérimentée pour la première fois en France s'agissant de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, les citoyens ayant été appelés, *via* internet, à donner leur appréciation de l'action publique en faveur de l'égalité autour de 5 thématiques déterminées.

Toutes ces expériences témoignent de la diversité des modalités d'association des citoyens à la loi, les différentes phases pouvant parfaitement s'enchaîner. Et, théoriquement, pourrait être imaginée une initiative citoyenne de la loi émergeant sur internet, reprise dans un projet ou une proposition de loi, ouverte à la délibération citoyenne, adoptées par la voie référendaire et soumise à une évaluation citoyenne. Elle illustrerait une participation citoyenne maximale ou intégrale, de sorte que le citoyen deviendrait purement et simplement législateur à la place du législateur.

II. Comment ? Le fonctionnement de la co-législation citoyenne

Les expériences de co-législation citoyenne invitent à poser principalement deux questions. La première porte sur les acteurs de la co-législation : qui décide d'associer ? qui associe-t-on ? La seconde porte sur les modalités de la co-législation : quelle fréquence ? quel cadre ? Là encore, les réponses à ces questions sont éclairantes sur le rôle que l'on entend faire jouer à la co-législation citoyenne.

A. Les acteurs de la co-législation

Les expériences menées jusqu'à présent soulignent que la co-législation demeure, pour l'essentiel, un processus piloté par les pouvoirs publics, caractérisant une participation que l'on pourrait qualifier de descendante. Elle est, par nature, tournée vers les internautes, c'est-à-dire vers une fraction seulement de la population, caractérisant une participation relative voire sélective.

Si les NTIC peuvent permettre une participation spontanée des citoyens à la fabrique de la loi, comme en témoigne l'exemple de la loi dite Travail²⁰, les expériences de co-législation sont, pour l'essentiel, initiées et pilotées par les pouvoirs publics : elles sont donc le reflet d'une participation dite descendante par opposition à une participation qualifiée d'ascendante²¹. Celle-ci est révélatrice de l'intérêt porté par les pouvoirs publics à ces mécanismes participatifs. Ces derniers permettent de parer la loi de nouvelles vertus, de démocratie certes mais aussi de transparence et d'efficacité, et de légitimer ainsi l'action des pouvoirs publics, avec parfois même le sentiment d'une concurrence entre l'exécutif et le législatif, à qui utilise le plus - ou le mieux - ces procédés. En retour, le pilotage par les pouvoirs publics permet, naturellement, de canaliser ces formes de participation, à défaut de pouvoir les contrôler. On relèvera, d'ailleurs, que la formalisation de ces procédés est, pour l'instant,

²⁰ En témoigne la mobilisation très vive à l'encontre de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui a suscité une pétition en ligne qui a recueilli plus de 1,3 million de signatures et qui a conduit, *de facto*, à une co-écriture citoyenne de la loi.

²¹ En ce sens, voir F. GLEIZE, A. DECOURT, « Démocratie participative en Europe », *Les cahiers de la Solidarité*, n° 8, p. 24.

quasi inexistante en France, en dehors de la contribution citoyenne aux études d'impact, ce qui permet aux pouvoirs publics d'en garder l'entière maîtrise, aussi bien dans leur déclenchement que dans leur fonctionnement.

Ces procédés de co-législation ont naturellement vocation à associer les citoyens. C'est ce qu'il lustre nettement l'intitulé de la présente communication et ce qui découle logiquement de l'article 6 de la Déclaration de 1789, selon lequel « La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation ». Tous les citoyens ? Les procédures de participation sont *a priori* ouvertes à tous les citoyens ou, plus exactement, à tous les citoyens internautes, c'est-à-dire les plus connectés, sans doute plus jeunes, plus urbains, plus qualifiés²², de sorte que l'on pourrait se demander si cette co-législation ne serait pas la manifestation d'une nouvelle forme de citoyenneté, une citoyenneté numérique, réservée à certains²³... Seuls les citoyens ? La question est délicate car, abolissant les distances et les frontières, les NTIC permettent voire encouragent la participation des non-citoyens : ainsi les promoteurs de la loi Lemaire peuvent-ils se targuer d'avoir obtenu la participation d'internautes du monde entier, dont il est impossible de vérifier la nationalité, encore moins l'identité. Dans ces conditions, la loi connectée peut-elle encore être considérée comme l'expression de la volonté générale ?

B. Les modalités de la co-législation

Les expériences menées jusqu'à présent soulignent que le recours à la co-législation est à la fois ponctuel et subsidiaire. Autrement dit, la co-législation n'a pas vocation à devenir un mode ordinaire de législation, encore moins un mode intégral de législation.

La co-législation est-elle réservée à certaines périodes, à certaines circonstances ou à certain type de lois ? Elle pourrait ainsi être privilégiée pour certaines lois particulièrement importantes, comme les lois constitutionnelles. En témoigne l'exemple très connu de l'Islande, qui a souhaité réviser sa Constitution en 2009 selon une procédure ultra participative en plusieurs étapes²⁴. Autre hypothèse, le recours à la co-législation pourrait permettre de légiférer dans des périodes de crise, durant lesquelles les pouvoirs publics manquent de légitimité. Ainsi, l'Estonie a eu recours à la co-législation afin de restaurer la confiance politique à un moment de crise : après des scandales politiques en 2012, a été créée une plate-forme en ligne permettant de consulter les citoyens durant plusieurs mois sur diverses questions, le Chef de l'État s'engageant à transmettre lui-même les propositions des citoyens au Parlement²⁵. S'agissant des lois ordinaires, la co-législation peut être

22 Voir à ce sujet le bilan établi par la société Cap collectif, en charge de la consultation sur la loi Lemaire.

23 D'où l'idée que la participation numérique doit être complétée par une forme de participation citoyenne dans des lieux physiques.

24 Afin d'assurer la révision de la Constitution, un comité constitutionnel mis en place a décidé de l'organisation d'un forum national permettant de consulter directement les citoyens, selon un panel de 950 personnes pour partie tirées au sort. A ensuite été élue une assemblée constitutionnelle, formée de 25 citoyens, élue au suffrage direct et chargée de la rédaction de la Constitution sans interaction avec le Parlement. Durant les travaux de la constituante, il était également possible de participer par Internet, de laisser des commentaires et de faire des propositions. L'initiative a recueilli 3.600 commentaires et 370 propositions d'articles, dont la proposition d'établir un droit constitutionnel à Internet, qui a abouti à l'article 14 de la proposition finale.

25 Récoltées sur le site « L'assemblée du peuple (Rahvakogu) », les 15 meilleures initiatives ont été présentées au Parlement. Ce dernier a proposé 7 lois issues de ces propositions (3 ont été purement et simplement transformées en propositions lois, 4 ont été modifiées ou complétées

utilisée ponctuellement pour mobiliser les citoyens sur certains sujets considérés comme particulièrement propices ou importants ou particulièrement sensibles. En raison précisément de leur objet, les lois relatives au numérique ont ainsi été ouvertes à la participation citoyenne *via* les NTIC, en France ou encore au Brésil. Le recours à la co-législation peut également paraître particulièrement pertinent pour les lois présentant de forts enjeux sociétaux (loi sur la fin de vie par exemple) ou dans les domaines souffrant d'un manque de débat citoyen (en matière de santé ou de travail par exemple)... En dehors de ces exemples ponctuels, la co-législation peut-elle être banalisée ? Peut-elle devenir un mode ordinaire de législation ? Telle est la réflexion en cours en France, le président de l'Assemblée nationale ayant annoncé la création d'un groupe de travail « Démocratie numérique » afin de déterminer comment institutionnaliser la participation numérique et lancer une consultation citoyenne sur la participation des citoyens à l'élaboration de la loi et à l'application de la loi²⁶.

Reste que, pensée dans le cadre de la démocratie représentative, la co-législation demeure un procédé d'appoint, qui s'inscrit dans le maintien et le respect des prérogatives du législateur. La démocratie représentative en reste le cadre et la mesure. On relèvera, par exemple, que les initiatives citoyennes demeurent, pour l'essentiel et en dépit de leur appellation, de simples facultés de sollicitation. La distinction est de taille entre une véritable faculté de proposition, c'est-à-dire la possibilité de proposer un texte de loi formalisé qui serait ensuite directement soumis au législateur, et une simple faculté de sollicitation, qui consiste à demander l'inscription d'un texte à l'ordre du jour et qui se présente, alors, comme l'équivalent du droit de pétition²⁷. S'agissant des contributions citoyennes, aux projets de loi comme aux propositions de loi, celles-ci demeurent de simples propositions que le Gouvernement, tout comme le Parlement, demeure entièrement libre de rejeter, parfois même sans examen préalable, sauf lorsqu'est assurée une forme de réponse officielle des pouvoirs publics, qui suppose un examen ou, à tout le moins une prise de connaissance minimum de la contribution citoyenne²⁸. Quant à la participation à l'évaluation de la loi, celle-ci demeure également très ponctuelle et très faiblement relayée dans le processus normal de l'évaluation et du contrôle. De sorte que, mal valorisée, peu lisible, la participation citoyenne peut sembler peu efficace, simple gadget au service des pouvoirs publics, qui plairait plus par sa nouveauté et son originalité que par son utilité. Plus encore, la co-législation pourrait avoir un effet contre-productif, car l'absence de résultat fait peser, en réalité, un risque de discrédit encore plus grand sur le politique dans son ensemble et une dés-implication plus forte des citoyens.

par le Parlement avant d'être votées) et, à ce jour, deux lois ont été adoptées. À ce sujet, voir notamment M. TOOTS, T. KALVET, R. KRIMMER, « Success in eVoting – Success in eDemocracy? The Estonian Paradox », *op. cit.*, pp. 55-66.

26 Consultation disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

27 Il en va tout particulièrement ainsi de l'ICE qui n'est qu'une invitation pour la Commission européenne de présenter une proposition sur le sujet.

28 S'agissant des contributions citoyennes à la loi Léonetti et de leur prise en compte effective par les rapporteurs, on pourra lire dans le rapport de la commission saisie au fond : « La lecture du présent rapport, et notamment des débats en commission, permettra aux internautes de trouver une réponse à nombre de leurs interrogations ».

III. Pour quels résultats ? Le renouvellement de la démocratie représentative ?

En termes quantitatifs, les résultats de la co-législation peuvent sembler décevants. Il en va ainsi à l'étranger des mécanismes de pétition en ligne, finalement peu fructueux²⁹. En France, les expériences sont également assez décevantes, malgré quelques motifs de satisfaction, de çà de là³⁰. Mais les résultats de la co-législation doivent surtout être appréciés à l'aune des objectifs poursuivis : démocratiser le processus de fabrication de la loi et améliorer la qualité de la loi. Ils doivent également être appréciés à l'aune de leurs effets : de ce point de vue, et paradoxalement, la co-législation tend à accroître les imperfections de la démocratie représentative alors même qu'elle a vocation à les combler.

A. Une démocratisation inachevée

La volonté de démocratisation est double. Elle se traduit, d'abord, par un élargissement des participants au processus législatif : les citoyens vont pouvoir investir la fabrique de la loi dont ils sont traditionnellement écartés en raison du système représentatif. Elle se traduit, ensuite, par un renouvellement des publics, les expériences de co-législation incitant les générations plus jeunes, et plus familiarisées aux nouvelles technologies, à s'inscrire dans ces processus de débat public. Plus encore se trouve la volonté de redynamiser la société civile. Ces initiatives ont en commun la volonté de placer les citoyens, souvent les plus éloignés du numérique, au centre d'un processus « d'autonomisation » et « d'*empowerment* ». Il y a clairement la volonté de dynamiser le principe représentatif et de ré-impliquer les citoyens dans le fonctionnement démocratique.

De ce point de vue, les résultats peuvent paraître assez décevants et révèlent, surtout, plusieurs biais quasi structurels : une tendance à la concentration de la participation, le nombre global de participants au processus, parfois très élevé, cachant mal une tendance à la monopolisation entre les mains d'une fraction d'entre eux seulement ; une tendance à la confiscation de la participation, groupes d'intérêts, associations, syndicats, partis politiques, collectifs participant le plus activement à ces procédés de co-législation, comme en témoigne l'expérience de la loi Leonetti ; une tendance à la polarisation négative des opinions, les participants au processus de co-législation étant plus souvent en défaveur du projet³¹, de sorte que la co-législation citoyenne semble favoriser une dimension contre-majoritaire de la démocratie. L'ensemble de ces biais invite à s'interroger, paradoxalement, sur l'identité et, surtout, sur la représentativité de ce citoyen-législateur. Ces procédés qui visent à

29 Aux États-Unis, l'efficacité du mécanisme de pétition en ligne, qui n'existe qu'à la Maison blanche précisément privée du droit d'initiative législative, s'est soldée par l'adoption d'une seule loi en 2014 relative à la possibilité pour les consommateurs d'utiliser le réseau mobile de leur choix ; en Finlande, 6 initiatives citoyennes ont été adoptées mais une seule d'entre elle est allée jusqu'à son examen par le Parlement (la loi concernant l'initiative visant à interdire l'élevage de la fourrure) qui l'a finalement rejetée (par 146 voix contre 36) ; au niveau de l'Union européenne, sur les 51 demandes de lancement d'une ICE, une seule semble s'être traduite par des actions concrètes engagées par la Commission, celle relative au droit à l'eau et l'assainissement.

30 Selon les promoteurs de la loi Lemaire, la participation citoyenne aurait permis d'aboutir à 5 nouveaux articles et à la réécriture de près de la moitié d'entre eux.

31 Cette tendance est, par exemple, confirmée par les rapporteurs de la loi Léonetti : ont participé le plus souvent des personnes qui sont globalement insatisfaites, hostiles ou contestataires.

remédier à la crise de la démocratie représentative, et notamment à une crise de la représentation, ne conduisent-ils pas à l'association d'un citoyen qui n'est pas, lui-même, représentatif ?

B. Une législation imparfaite

Les processus de co-législation reposent non seulement sur la volonté de donner la parole aux citoyens, mais aussi sur la volonté d'améliorer le contenu des lois. La co-législation citoyenne se présente comme une véritable avancée légistique, permettant d'améliorer tant les qualités formelles que les qualités matérielles de la loi. D'un point de vue formel, elle permet d'accroître la lisibilité et l'accessibilité des lois, désormais écrites par leurs destinataires, tout en raccourcissant - théoriquement tout au moins - les délais d'écriture. D'un point de vue matériel, la co-écriture citoyenne améliore l'efficacité des lois, qui bénéficient de l'expérience voire de l'expertise citoyennes, tout en renforçant leur effectivité, en promettant une meilleure acceptation de ces lois. La diversité des opinions, l'expression du pluralisme, le savoir-faire pratique, la valorisation des réalités de terrain, le recours au bon sens sont autant d'arguments avancés à l'appui de la co-législation. Il y a, au-delà, la valorisation d'une vision procédurale de la démocratie, l'élargissement du débat et des points de vue permettant d'arriver à la bonne décision, mais aussi d'un certain positivisme sociologique, avec l'idée que pourront émerger des propositions de loi ou d'amendements qui répondent le mieux aux aspirations de la société.

En pratique, les résultats peuvent sembler décevants. D'une part, la co-législation n'est pas synonyme d'une meilleure qualité de la loi. Les participations citoyennes semblent passablement pauvres³². Plus encore, elles n'échappent pas à une tendance à la démagogie. En effet, la plupart des mécanismes de participation citoyenne ont mis en place des systèmes de sélection des propositions ou des idées ou des amendements qui reposent sur un système de votes, qu'il s'agisse des initiatives de lois³³, des contributions à l'écriture du texte³⁴ ou encore des modifications apportées au texte de loi, encourageant la floraison de propositions farfelues mais clairement clientélistes³⁵. Par ailleurs, la co-législation tend à obscurcir clairement le processus de fabrication de la loi. Il existe, en effet, une tendance à la multiplication et à la superposition des mécanismes de participation, comme en témoigne la loi relative à la fin de vie. Cette dernière a donné lieu à un mille-feuille « consultato-participatif », qui altère singulièrement la lisibilité du processus, génère un risque de dilution des responsabilités et contraste avec le fait que le législateur conserve, *in fine*, le dernier mot³⁶.

32 À titre d'exemple, la lecture des contributions citoyennes à la loi Léonetti est assez éprouvante, regorgeant de témoignages personnels dotés d'un très faible apport juridique et s'apparentant plutôt à une opération de catharsis généralisée.

33 Qu'il s'agisse de l'initiative de la loi en Finlande (50.000 signature sur 5,5 millions d'habitants, soit environ 1 %) ou de l'ICE (1 million sur 500 millions d'habitants, soit 0,2 % avec des contraintes de répartition géographique) ou des USA (avec en revanche un seuil très bas de 100.000 signatures).

34 C'est le cas de la Loi Lemaire, les contributions ayant reçu le plus de votes des internautes ayant une réponse officielle du Gouvernement et les auteurs des contributions les plus populaires étant reçus par la secrétaire d'État chargée du numérique.

35 Ainsi le site de la Maison Blanche répertorie, parmi les pétitions qui ont reçu le plus de voix, celle de déplacer la fête d'halloween à un samedi ou de construire une réplique de la station spatiale de Star Wars.

36 Se sont ainsi succédés le rapport de la Commission Sicard, un avis du CCNE, une conférence des citoyens à l'initiative du CCNE, un rapport du CCNE, le rapport de la mission Claves Leonetti ...

Le respect des prérogatives du législateur et du cadre de la démocratie représentative explique, en réalité, le bilan assez maigre de la co-législation citoyenne. Loin de constituer la panacée, peut-être même loin du placebo, elle pourrait se transformer en véritable poison, alimentant la défiance, la confusion et le discrédit pesant sur les pouvoirs publics. « Quand, comment, pour quels résultats » ; « à quelles conditions » ? serait-on tenté de rajouter. La question se pose en termes d'effectivité de la participation (celle-ci doit être représentative, significative et pluraliste), en termes d'efficacité (la participation doit être adaptée, identifiable, traçable avec, par exemple, l'idée d'une « empreinte participative ») mais aussi en termes de qualité du processus participatif (offrant des garanties d'interactivité, de transparence, de lisibilité). C'est à ces conditions que la co-législation citoyenne peut permettre de renforcer effectivement la démocratie.

