

VERS UNE DÉMOCRATIE PLUS NUMÉRIQUE

Cette année-là, la Compagnie des machines Bull créait le Gamma 60, un des premiers ordinateurs capables d'effectuer plusieurs programmes informatiques simultanément. Les vingt unités produites en 1958 témoignent du cantonnement de l'informatique à un cercle encore restreint en cette fin des années 1950. Un champ clos même, en comparaison des usages actuels où le numérique, les ordinateurs et leurs multiples avatars – smartphones, serveurs du « Cloud », objets connectés – participent à la mise en réseau du monde. 115

En 1958, pour une petite minorité de Français, la modernité était analogique, grâce à la possession d'un téléviseur ou d'un téléphone (environ 10 % de taux d'équipement des ménages pour ces deux appareils). Soixante ans plus tard, la bascule numérique est quasi totale. Quand plus de 85 % des Français accèdent à internet *via* un terminal fixe et quand les poches de plus de 70 % d'entre eux s'épaississent de smartphones¹, rares sont les pans de nos vies qui échappent à la révolution numérique². Cette mutation est d'autant plus remarquable que sa chronologie est resserrée : vingt ans ont suffi pour passer d'un univers de *happy few* (15 % de ménages équipés d'un micro-ordinateur en 1995) à un marché quasi saturé pour certaines tranches d'âge : plus de 98 % des 18 à 39 ans possèdent désormais un téléphone portable. Témoignage des progrès techniques – par la miniaturisation des composants à coûts décroissants –, l'adoption massive des terminaux mobiles est aussi la preuve de la connexion permanente qui nous est offerte.

1. « Baromètre du numérique 2017 », Credoc.fr.

2. Cf. *Pouvoirs*, n° 164, *La datacratie*, Paris, Seuil, 2018.

Vie civique, vie politique, vie sociale, vie sociable, vie publique, vie privée, vie économique, toutes sont touchées. La vitesse de la démocratisation de l'accès aux « nouvelles technologies de l'information et de la communication » et l'extension de leur domaine d'application interrogent la capacité de digestion des structures préexistantes. Si une grande partie des industries culturelles a connu un choc important avec les phénomènes cumulés de la dématérialisation, du partage illimité et de la gratuité d'accès aux contenus, si les pratiques commerciales ont muté avec le poids croissant du marketing et de la vente en ligne, les changements provoqués par les nouvelles réalités numériques dans l'espace public comme dans les liens sociaux s'articulent aussi à des enjeux peut-être moins palpables au quotidien, mais directement aux prises avec la structuration et la régulation de ce nouvel écosystème.

116 Deux approches seront ici envisagées : les modalités offertes par le numérique pour « augmenter » la démocratie, ici entendue comme la participation active des citoyens aux processus d'élaboration de la décision politique, et les voies d'appropriation par le législateur des nouvelles problématiques qui émergent avec le numérique.

INSTITUTIONNALISER LA « CO-CONSTRUCTION »

D'un point de vue institutionnel, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), devenu « chambre de la société civile » dans le projet de révision constitutionnelle présenté le 9 mai 2018 par le gouvernement français, pourrait offrir de nouveaux débouchés au dynamisme citoyen en ligne. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le CESE « peut être saisi par voie de pétition » sur les sujets à caractère économique, social ou environnemental (art. 69 C). L'aboutissement possible est un « avis [...] adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il est publié au Journal officiel »³.

Mais les cinq cent mille signatures requises pour qu'une pétition soit recevable doivent être consignées dans une version papier. Face à cette contrainte, que regrette le CESE, celui-ci s'informe aussi des pétitions qui ne lui sont pas adressées, pour agrandir son angle d'observation. Le passage à la collecte numérique pourrait autoriser une massification de la pratique. Sans doute un effort de communication sera-t-il nécessaire : à ce jour, le site internet du CESE ne recense que trois pétitions

3. Article 5 de la loi organique 2010-704 du 28 juin 2010.

examinées⁴. La seule recueillant le nombre de signatures requises a été déclarée irrecevable, car demandant une saisine du CESE sur un projet de loi (sur le mariage ouvert aux couples du même sexe), ce que le gouvernement est seul habilité à faire⁵. Les deux autres, sans avoir atteint le seuil exigé, ont pourtant fait l'objet d'avis⁶. Dans le futur dispositif, l'inversion de la perspective permettant à la future chambre d'organiser les consultations les plus larges possibles à la demande du gouvernement et l'intégration de citoyens au sein des groupes de travail iraient dans le sens d'une démocratie participative institutionnalisée.

Au niveau étatique, dans un pays bien plus petit que la France, mais avec une ambition affichée plus grande – et une crise politique consommée (la « révolution des casseroles », venue en cascade de la crise économique de 2007-2008) –, l'Islande a durant quelques mois été regardée comme un modèle possible de politique « crowdsourcée »⁷ (le *crowdsourcing* désigne la pratique de l'appel au grand nombre, le plus souvent *via* internet, pour accomplir une tâche, résoudre un problème, répondre à une question). Entre 2010 et 2012, une nouvelle constitution fut élaborée par un premier travail de mille citoyens tirés au sort, puis durant quatre mois par un comité de vingt-cinq rédacteurs élus, donnant la possibilité de réagir à l'ensemble de la population. Une fois par semaine, le groupe de travail postait sur Facebook ses avancées, chacun pouvant venir s'y informer et commenter le projet – y compris au-delà des frontières nationales – dans le but d'aboutir à des consensus éclairés. L'avant-dernière étape fut l'adoption du texte par deux tiers de la population lors d'un référendum qui s'est tenu en octobre 2012. L'idéal de « co-construction » – appellation devenue courante – connaissait donc une mise en œuvre pratique réussie... à deux détails près :

– l'implication possible de chacun dans les échanges autour du texte déboucha sur la mobilisation de moins d'un électeur sur deux (49 % de participation);

4. « Suivi des pétitions », LeCESE.fr.

5. Décision du bureau du 26 février 2013, confirmée par l'arrêt 402259 du Conseil d'État du 15 décembre 2017. Si la pétition n'a pas directement débouché sur un avis, le Conseil d'État s'est à sa suite auto-saisi d'un sujet voisin (« Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques », avis adopté le 22 octobre 2013).

6. « Le coût économique et social de l'autisme », avis adopté le 9 octobre 2012; « L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique », avis adopté le 26 novembre 2013.

7. Terme employé en la circonstance par Lawrence Lessig (« Lawrence Lessig: "La segmentation du monde que provoque internet est dévastatrice pour la démocratie" », 22 décembre 2016, FranceCulture.fr).

– toute réforme constitutionnelle demandant une double approbation du Parlement, celui-ci put enterrer le projet à la suite des élections législatives organisées en 2013, qui virent une coalition de centre droit succéder à la majorité sociale-démocrate-verts à l’initiative du projet de refonte constitutionnelle, avec un taux de participation de 81 %.

Cette ultime absence de débouché ne décrédibilise pas le processus mais indique que, toute révolutionnaire qu’elle soit, la mutation numérique peut à la fois rester encadrée et vivre avec des procédures « classiques ».

MOBILISATIONS, CONSULTATIONS ET DÉLIBÉRATION

118 Souvent dans des cadres plus restreints, les mobilisations en ligne couronnées de succès témoignent des différents recours possibles au numérique afin de peser dans la vie de la cité. Des quatre formes que nous allons examiner, les deux premières se situent dans une position d’extériorité à la vie politique et s’y immiscent; les deux suivantes en proviennent, pour entretenir un rapport jugé plus direct entre élus/candidats et citoyens devenus partenaires. Plus question de vivre dans un monde coupé des partages de contenus entre « amis » sur Facebook ou des échanges de tweets – y compris entre ennemis ! Vivre dans un monde horizontalisé et ouvert s’impose. La logique strictement descendante est alors court-circuitée pour faire de la place à une coopération accrue⁸.

Intervention-soutien. Elle combine une visibilité établie hors de la sphère numérique qui s’accompagne de la formation d’un matelas de soutiens manifestés en ligne. Le « pacte écologique » soumis par Nicolas Hulot aux candidats à l’élection présidentielle de 2007 est un exemple d’adhésion numérique massive (plus de sept cent mille signatures en ligne) où les allers-retours en ligne/hors ligne ont connu une destinée plutôt faste, le Grenelle de l’environnement lancé fin 2007 plongeant ses racines dans les engagements du candidat Nicolas Sarkozy, signataire du pacte. Ici, la mobilisation numérique a complété un dispositif bien plus large, déjà largement lié à la surface médiatique de l’initiateur (en l’occurrence). Elle a pu aussi, au printemps 2016, tenir à la place d’une cause déjà bien ancrée au sein du débat public, dans le cas de la pétition hostile à la loi travail signée par plus d’un million de

8. N’oublions pas cependant que le fonctionnement des grandes plateformes du Net peut transposer, ou accentuer, dans la vie numérique, l’effet de la bulle cognitive (dans laquelle les individus se trouvent avant tout exposés à des idées proches des leurs), les algorithmes de filtrage des grandes plateformes valorisant la similarité/proximité.

personnes (l'échec final ne décrédibilisant pas nécessairement le mode de mobilisation).

Intervention-interruption. Une seconde forme, que l'on pourrait rapprocher de la « contre-démocratie » théorisée par Pierre Rosanvallon⁹, place le pouvoir d'empêchement, de protestation, mais aussi, d'une certaine façon, de contrôle des citoyens, au cœur de la démarche. La pétition demandant la libération de Jacqueline Sauvage fin 2016 (trois cent quatre-vingt mille signatures – François Hollande accorda la grâce à celle qui avait été condamnée pour avoir tué son mari violent) ou celle exigeant une plus grande transparence sur la fabrication des produits d'hygiène féminine (plus de trois cent mille signatures – la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes diligenta une enquête sur le sujet) créèrent leur propre caisse de résonance. Ici, les réussites sont peut-être d'autant plus significatives – marginales, si l'on est pessimiste – que les enjeux restent très spécifiques : ceux-ci introduisent une forme de rupture dans le court du débat public pour s'y immiscer ; leur dimension périphérique peut ainsi être leur force.

119

Consultation. Une troisième forme, plus pyramidale, ressortit à l'appel à la sagesse populaire à travers la consultation en ligne des citoyens-électeurs. L'objet est ici plutôt de sanctionner, voire de moduler, des propositions établies par les élus / candidats que de mener un processus alliant cocréation et codécision, dans la mesure où l'arbitrage final reste l'apanage de l'initiateur de la consultation. Dans le cadre de la compétition électorale, François Fillon recueillit six cent mille avis d'internautes sur son programme durant la primaire du parti Les Républicains à l'automne 2016 – correspondant à 75 % d'approbation. Outre l'utilité représentée par la mesure de la validité des intuitions programmatiques du candidat, cette démarche permit aussi pour partie de combler sur internet le retard que ce dernier pouvait avoir dans les médias traditionnels face à Alain Juppé et Nicolas Sarkozy¹⁰. Dans le cadre législatif, la loi Lemaire se veut un exemple de projet « cocréé avec les internautes¹¹ », avec la participation de « 213 330 contributeurs qui ont voté près de 150 000 fois et déposé plus de 8 500 arguments, amendements et propositions de nouveaux articles sur le site¹² ». Deux intérêts pourraient ici

9. *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

10. Sandrine Cassini, « La politique au risque du clic », *Le Monde*, 4 décembre 2016.

11. Pour une présentation du texte, cf. « Pour une République numérique », Gouvernement.fr.

12. Republique-numerique.fr.

se dégager du crowdsourcing législatif : d'une part améliorer un texte, d'autre part instaurer une communication propice à une meilleure pédagogie sur la fabrication des lois.

Délibération. Une quatrième forme voit une puissance publique se doter des moyens d'une démocratie participative allant jusqu'à la décision. Avec une portée restreinte mais réelle, la démarche de mise au vote en ligne et hors ligne de budgets participatifs s'amorce depuis peu en France. Né à Porto Alegre en 1989, avant l'invention du Web, le principe connaît aujourd'hui des développements au niveau des collectivités locales, avec une forte composante numérique. Paris est l'exemple le plus quantitativement significatif (« 5 % du budget d'investissement de la ville, soit près d'un demi-milliard d'euros jusqu'en 2020¹³ », est concerné) d'une réalité plus vaste : fin 2017, plus de quarante-cinq communes mettraient en œuvre ce type de dispositif¹⁴. Si des processus d'étude, de modération, de sélection, restent opérés par l'autorité publique, un véritable pouvoir de décision est confié aux citoyens au moyen de leurs bulletins de vote, physiques ou électroniques.

CONTRAINTES ET DIFFICULTÉS D'APPROPRIATION

Cette question du vote en ligne pourrait être prise comme une métonymie. À l'échelon national, outre la question des machines à voter qui appartiennent largement au monde physique en y invitant les problématiques de fiabilité posées par le numérique, le vote à distance est sujet à des évolutions qui témoignent des difficultés planant autour de la numérisation des processus clés de la démocratie. La question de la sécurité des transmissions comme celle de l'influence potentielle exercée sur le votant restent majeures pour des enjeux aussi sensibles : alors qu'en 2012 le vote à distance avait été expérimenté pour les Français de l'étranger, en 2017, « en raison du contexte, caractérisé par un niveau de menace extrêmement élevé de cyberattaques, le gouvernement avait décidé, sur recommandation de l'ANSSI [Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information], de ne pas recourir au vote électronique pour les élections législatives¹⁵ ».

13. BudgetParticipatif.Paris.fr.

14. Pour des développements chiffrés, cf. Anne-Aël Durand, « Outre Paris, 45 villes françaises ont adopté le budget participatif », LeMonde.fr, 6 octobre 2017.

15. « Vote électronique », Diplomatie.gouv.fr. Les expériences étrangères ne sont pas très nombreuses et sont comme en France parfois arrêtées (Norvège). L'Estonie a été, en 2005, pionnière en la matière, et plus de 20 % des votes peuvent y être exprimés à distance *via* internet

Trois enjeux coexistent alors : celui de la fiabilité des systèmes mis en place, celui de l'appropriation des futures consultations par les citoyens et celui de l'appréhension des évolutions liées à la révolution numérique par les pouvoirs publics. L'exemple des pétitions adressées au CESE montre bien comment des contraintes légitimes peuvent déboucher sur des décalages peu propices à l'adoption de la procédure numérique. Mis à part l'existence d'une version papier, le dispositif actuel de saisie du CESE impose d'indiquer « le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire ». En ligne, la puissance publique devra notamment convaincre que l'anonymat, qui peut être un facteur d'engagement (parfois pour le pire), n'est pas antinomique avec les modalités des consultations publiques organisées sur le Web (gestion des signatures électroniques, sécurisation des données personnelles récupérées). À cet égard, il est permis d'être optimiste dans la mesure où, en 2017, « deux Français sur trois ont eu recours à l'e-administration¹⁶ », cadre dans lequel il est fréquent de devoir s'identifier. Cet optimisme se doit d'être mâtiné d'une attention particulière à la lutte contre l'exclusion numérique, qui touche 7 % de la population française¹⁷.

121

Face à des considérations très pratiques intervient ici une dimension liée à l'encadrement des évolutions à l'œuvre. L'irruption du numérique dans la vie publique fait-elle émerger une nouvelle génération de droits ? Droit à l'accès au réseau : la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet (loi Hadopi) consacre le droit d'accès comme partie intégrante du droit à la liberté d'expression et de communication¹⁸ ; droit à l'oubli : la loi Informatique et libertés de 1978 pose les premières protections de l'individu, et un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne donne droit au déréférencement sur les moteurs de recherche en 2014¹⁹ ; droit à la protection des données personnelles : le règlement général sur la protection des données (RGPD)²⁰, adopté en 2016 et entré en vigueur en 2018, consacre, sur la base des principes de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, une nouvelle

pour les élections parlementaires (Véronique Cortier et Steve Kremer, « Vote par internet », *Interstices.info*, 29 mars 2017).

16. « Baromètre du numérique », étude citée, p. 13. 90 % chez les diplômés du supérieur ou les 25-39 ans.

17. Jean Deydier, « Les exclus de la datacratie », *Pouvoirs*, n°164, 2018, p. 141.

18. Décision 2009-580 DC du 10 juin 2009.

19. CJUE, grande chambre, 13 mai 2014, *Google Spain et Google*, aff. C-131/12.

20. « Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 », CNIL.fr.

série de dispositions visant à accroître le contrôle des citoyens sur leurs données personnelles stockées en ligne comme leur sécurisation. Tous entrent dans le champ de la mutation en cours.

Pas directement lié à la personne de l'internaute mais aux contenus qu'il consulte, le principe de neutralité du Net serait quant à lui un garant face aux appétits des fournisseurs d'accès et des plateformes enclins à proposer des contenus altérés en fonction des types d'accès au réseau. Ici, c'est bien le rapport des États aux « souverains du cyberspace »²¹, les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), qui est en cause. Cette distinction entre États et cyberspace est une limite intrinsèque à une forme de régulation : par essence, la logique transnationale préside à la diffusion d'internet et du Web. L'essor des Gafam et les tentatives de contrôle des États, entre négociations et contraintes réglementaires ou législatives, en attestent.

122

Pour autant, à ce jour, et malgré les attentes de certaines autorités en la matière²², la Constitution n'intègre pas en tant que telles les problématiques liées au numérique. Nulle « charte » comme peut exister celle dédiée à la préservation de l'environnement. Nul titre particulier de la Constitution. Durant plusieurs années, c'est l'article 88-1 qui a été mobilisé pour implicitement acter la « communautarisation des normes de l'internet »²³. Ainsi, les lois de transposition de directives européennes sont exclues du contrôle de constitutionnalité, sauf atteinte manifeste à la Constitution²⁴. Dans sa thèse consacrée à la Constitution et internet, Marie-Charlotte Roques-Bonnet relève dès lors que « les directives constituent le cœur du régime juridique de l'internet en vigueur en France »²⁵. Le niveau continental serait ainsi plus pertinent que le niveau national.

Si le cyberspace possède déjà sa déclaration d'indépendance, rédigée par le militant des libertés sur internet John Perry Barlow (fondateur de l'Electronic Frontier Foundation) en 1996²⁶, l'intégration de ce nouvel

21. Expression de Rebecca Mackinnon, citée par Mélanie Gratacos, « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain », LeCese.fr, octobre 2013, p. 41.

22. « Mon prédécesseur, le président Türk, durant les dernières années de son mandat, avait particulièrement milité pour que le préambule de la Constitution mentionne la protection des données personnelles parmi les droits et libertés fondamentaux » (Isabelle Falque-Pierrotin, « La Constitution et Internet », Conseil-constitutionnel.fr).

23. Marie-Charlotte Roques-Bonnet, *Le droit peut-il ignorer la révolution numérique ?*, Paris, Michalon, 2010, p. 342.

24. Décision 2004-496 DC du 10 juin 2004.

25. *La Constitution et l'Internet*, thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2008, p. 343.

26. « A Declaration of the Independence of Cyberspace », Projects.EFF.org.

espace au paysage normatif traditionnel reste complexe. Peut-être le cœur du problème vient-il des marges de manœuvre réduites soulignées par Loïc Blondiaux : « Les institutions et les gouvernements des démocraties représentatives sont donc doublement remis en cause, par le haut, avec l’affirmation d’acteurs économiques qui outrepassent les règles démocratiques et à qui les gouvernements ne peuvent imposer leur volonté, et par le bas, avec des citoyens qui n’acceptent plus de déléguer leur pouvoir et leur parole sans avoir la possibilité de s’exprimer²⁷. » Alors que la tension aujourd’hui à l’œuvre met en balance sécurité en ligne et libertés individuelles, nous serions incités à jouer sur deux tableaux : celui de positions de principe – une vision de notre rapport citoyen au numérique (un exemple remarqué a été adopté au Brésil en 2014²⁸) – et celui d’un bricolage quotidien – une pratique rompue aux terrains mouvants – afin de composer avec des réalités aussi puissantes qu’incertaines.

123

27. « La démocratie participative : entretien avec Loïc Blondiaux », SES.ENS-Lyon.fr, 15 janvier 2018.

28. Pour une traduction du *Marco Civil da Internet*, cf. Dominique Lacroix, « Cadre des droits civils d’internet au Brésil », LeMonde.fr, 17 mai 2014.

R É S U M É

La révolution numérique ouvre la voie à un renouvellement de la participation des citoyens aux processus d’élaboration de la décision politique. Avec des modalités pratiques diverses, dont cet article tente d’ébaucher une typologie, de nouveaux pans de l’exercice démocratique s’offriront à nous. En miroir, l’appropriation par le législateur de ces nouvelles problématiques doit également être interrogée.