

La fabrique de la loi à l'ère du numérique

Par Laure de LA RAUDIÈRE
Députée d'Eure-et-Loir

Lors de ses vœux à la presse le 11 janvier dernier, le président de l'Assemblée nationale, François de Rugy, a apporté son soutien à un éventuel « droit fondamental promouvant un accès libre, égal et universel aux réseaux numériques⁽¹⁾ ». Ce principe pourrait être bientôt gravé dans le marbre de la Constitution. Entrons-nous pour autant dans une « démocratie électronique⁽²⁾ » et potentiellement participative ?

Le numérique n'est pas seulement une révolution technologique, ou économique. Il introduit également une révolution philosophique majeure et entraîne avec lui la mutation d'une société verticale vers une société plus horizontale, où chacun peut accéder à l'information s'il le souhaite et interagir avec les décideurs.

Le numérique a transformé le lien avec les citoyens non pas sous l'aspect « fabrique de la loi », mais plus généralement dans les échanges directs entre les élus et les citoyens.

Avant l'arrivée du numérique, les moyens de communication étaient limités à des articles et des interviews essentiellement dans la presse quotidienne régionale avec un nombre de mots limité, et parfois choisis et interprétés par le journalisme ; ou encore à des tracts distribués dans les boîtes aux lettres ou des courriers, par des militants ou, moyennant finance, par la Poste. Tout cela était nécessairement contraint et... contraignant.

Internet a révolutionné ces échanges, permettant aux élus de communiquer par blog, Facebook ou Twitter, sans filtre de journalistes et sans contrainte de moyens. C'est en soi une révolution qui permet à chaque élu de défendre ses positions et d'exister médiatiquement. Internet a aussi permis d'impliquer davantage de citoyens dans les travaux parlementaires. Des applications conçues pour favoriser l'échange, une meilleure information et une implication concrète du citoyen émergent peu à peu, comme PolitikApp, Ciwik ou encore Citeos.

Internet offre aux citoyens un accès sans limite à l'information, mais ne s'est pas accompagné d'une formation à l'analyse de l'information. La Toile est une véritable agora citoyenne numérique, à travers de nombreux forums d'expression et d'échanges. Les réseaux en ligne ont par ailleurs considérablement modifié les rapports sociaux.

Parallèlement, au Parlement, le constat est évident : la machine à légiférer tourne à plein régime et, en ce début de législature, l'article 24 de la Constitution n'a jamais été aussi significatif ; « le Parlement vote la loi ». En témoignent les nombreux projets de loi issus du gouvernement et votés cette année : réforme du Code du travail, loi prorogeant l'état d'urgence, moralisation de la vie publique. Pour l'année 2016-2017, 61 projets de lois auraient été adoptés par le Parlement, ainsi que 37 propositions de loi. En 2011-2012, 59 projets de lois ont été adoptés, et une seule proposition de loi. Ces chiffres parlent d'eux-mêmes : nous assistons à une logorrhée législative, avec une loi de mauvaise qualité.

(1) DE RUGY F. (2018), « La neutralité du net dans la Constitution. Le président de l'Assemblée est pour », article in *Numerama*. La démocratie électronique renvoie à l'ensemble des dispositifs et procédures mobilisant les technologies de l'information et de la communication pour favoriser la participation citoyenne au contrôle, à la discussion ou à l'élaboration des décisions publiques.

(2) Recommandation CM/Rec (2009) du Conseil de l'Europe.

Aujourd'hui, il est bien connu que nous avons en France 67 millions de sélectionneurs pour l'équipe de France. Mais avons-nous 67 millions de législateurs ? Et le numérique peut-il y contribuer ?

Le numérique a introduit un rapport complexe entre le citoyen, le législateur et la loi

Un citoyen acteur de la loi

Aujourd'hui, le citoyen a le même accès à l'information que l'élu.

Le citoyen prend la parole par mail, par courrier, sur les réseaux sociaux, site, blog, tribunes sur Internet. Accessible à tous, le numérique offre un espace infini et sans filtre.

Beaucoup d'associations lancent de nombreuses pétitions. Selon un procédé très simple, il suffit de fournir son nom et sa ville, et la pétition est adressée aux parlementaires, qui se retrouvent avec des boîtes de mails saturées.

Certains mouvements sont très forts et puissants : ils se nourrissent de la peur, ils diffusent des informations partielles voire fausses pour arriver à leurs objectifs, telle une nouvelle forme de lobbying « citoyen ». Regardons, par exemple, les mouvements antivaccins. Depuis l'épisode de la grippe aviaire, les peurs autour des vaccins se sont amplifiées, notamment *via* de nombreux forums en ligne, qui sont consultés par les parents de jeunes enfants. En conséquence, les résistances à la vaccination se sont accrues, même pour les vaccins obligatoires, avec des conséquences désastreuses pour la santé publique.

La puissance du numérique permet de remettre en cause la parole publique. Cette nouvelle société, plus horizontale, amène de nouveaux questionnements : pourquoi ceux qui nous gouvernent ou qui nous représentent seraient-ils plus crédibles que les autres ? On assiste même à un renversement de la crédibilité de la parole : puisqu'elle est officielle, elle est soupçonnée d'être manipulatrice, dans l'intérêt de l'État ou des pouvoirs financiers, mais pas dans l'intérêt du citoyen. La parole politique est sans cesse remise en cause et interprétée.

En outre, le numérique vient rompre avec les codes éthiques traditionnels du journalisme : le web offre la possibilité à n'importe qui de se prétendre expert et de publier son point de vue, en déclarant que c'est la vérité. Le sensationnalisme est sans cesse actionné pour attirer les internautes et agir sur les courants de pensée. Dès lors, on assiste à une course à l'opinion citoyenne. Des rapports de force apparaissent, et certaines parties prenantes entrent dans la logique extrémiste, afin de se faire entendre par tous les moyens.

Dans un contexte culturel et technologique inédit, la prochaine « loi de fiabilité et de confiance de l'information » permettra de sanctionner les fake news. La diffusion d'une fausse information pouvant avoir un impact sur un futur scrutin national sera empêchée par décision du juge. Cependant, la caractérisation d'une fake news peut être délicate et la frontière est parfois ténue entre ce qui doit impérativement être protégé par le droit constitutionnel de la liberté d'expression et ce qui devrait être sanctionné à cause de l'usage de méthodes très contestables, comme dans le cas du scandale British Analytica.

Des frustrations grandissantes qui ébranlent notre démocratie

Le principe de la participation de tout citoyen à l'élaboration de la loi, établi par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, prend un nouveau visage avec le numérique. Ainsi, l'élaboration de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique s'est effectuée notamment par un processus inédit de consultation en ligne. Cette démarche a été renouvelée avec la

mise en place de plateformes à l'occasion du Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), conduit par le ministère de l'Économie et des Finances⁽³⁾.

Aussi, la participation par la voie du référendum a connu un premier élargissement, opéré par la réforme du 4 août 1995, puis un second élargissement lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008.

Malgré ces avancées, les citoyens ne voient pas la concrétisation de ce qu'ils proposent, et cela génère davantage de frustration que de satisfaction, alors même qu'ils considèrent détenir la véritable expertise du problème. C'est une situation problématique et potentiellement explosive pour notre démocratie fondée sur le contrat social.

Organiser les nouveaux rapports induits par le numérique afin de redonner force à la loi

Il faut réaffirmer le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi

Jean-Jacques Rousseau rappelle, dans le *Contrat social*, le lien essentiel entre la loi et le droit. Les droits ne sont pas fixés par les décrets ou par l'arbitraire d'une volonté particulière : ils sont le contenu positif des lois. À ce titre, le citoyen n'est pas simplement investi d'un pouvoir électoral, mais d'un pouvoir législatif. L'individu est à la fois sujet et législateur, mais bien de manière distincte. C'est le trait distinctif de la démocratie d'être un corps politique où le terme de citoyen réunit la notion d'obéissance et de puissance législative⁽⁴⁾.

Le parlementaire se différencie du citoyen dans la mesure où il se voit attribuer une légitimité inscrite dans un projet de volonté générale. De ce fait, le parlementaire doit être un visionnaire : il doit anticiper les changements législatifs et accompagner la transformation permanente du pays, en agissant dans l'intérêt général. Le citoyen ne doit pas se substituer au parlementaire ; autrement, le citoyen s'impose en intérêt particulier. En revanche, il peut apporter au parlementaire sa connaissance pour l'informer.

Pour effectuer correctement ce travail législatif, le parlementaire doit avoir des moyens d'analyse, ce dont il ne dispose pas réellement aujourd'hui. En cela, le citoyen a une place toute particulière à occuper dans le processus législatif. C'est ensuite au législateur de déterminer quel est le sens de l'intérêt général qui doit guider son action législative. Dans un rapport d'information⁽⁵⁾, nous avons, avec Régis Juanico, proposé l'implication du citoyen au niveau de l'étude d'impact qu'accompagne un projet de loi.

Sans négliger les importants progrès accomplis par les administrations en matière d'élaboration des études d'impact, l'évaluation *ex ante* de l'impact des normes souffre de véritables lacunes. Elles sont souvent faites *a posteriori* de l'écriture des textes de lois, pour expliquer les raisons et objectifs des articles proposés. Le numérique doit être mis au service d'une meilleure évaluation de l'impact. Il s'agit de reconsidérer le citoyen dans le processus de fabrication et d'application des lois. Pour chaque loi à venir, une étude d'impact devrait être systématiquement mise à disposition des citoyens (avec des données en open data⁽⁶⁾). Au citoyen, s'il le souhaite, de s'en emparer, de critiquer les analyses, de les compléter en présentant des conséquences non prises en compte – volontairement ou involontairement des dispositions proposées. Il est évident que le parlementaire légifère mieux lorsque la qualité de l'étude d'impact, enrichie par le citoyen-usager, évalue chacune des dispositions avec des objectifs. Cette démarche permettrait également de déceler les effets pervers de certains articles de projets de loi.

(3) « Tout citoyen peut-il concourir à l'élaboration de la loi ? », article (2018) in *Vie publique*.

(4) LENOIR N. (2001), « La loi et les deux visages du citoyen chez J.-J. Rousseau », article in *Érudit*.

(5) DE LA RAUDIÈRE L. & JUANICO R. (2014), *Mieux légiférer, mieux évaluer : quinze propositions pour améliorer la fabrique de la loi*, Rapport d'information n°2268.

(6) *Idem*.

Il faut transformer la procédure législative pour laisser davantage d'espace à l'analyse citoyenne

Au commencement de la nouvelle législature, le président de l'Assemblée nationale François de Rugy a lancé le chantier d'un « Parlement de demain ». Par le biais de groupes de travail, le président a présenté les premières pistes de réformes en termes de participation citoyenne : droit de pétition révisé (moyennant 10 000 signatures), puis réponse de la commission compétente ou du rapporteur d'un texte de loi (moyennant 100 000 signatures) ; audition des auteurs par la commission compétente ; avec un million de signatures et le soutien d'un dixième des parlementaires, débat automatiquement inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Pour aller dans ce sens, le rapport d'information publié en mars 2018 par les députés Pierre Morel-À-L'Huissier et Valérie Petit met en exergue l'importance de l'évaluation des politiques publiques au service de la transformation et de l'action publique. Si la Constitution consacre l'évaluation des politiques publiques comme l'une des trois missions fondamentales des parlementaires, dans les faits ces derniers disposent de peu de temps et de moyens d'expertise pour évaluer efficacement les lois⁽⁷⁾. Les citoyens, quant à eux, restent encore peu associés à l'évaluation des lois en amont, comme à celle de leur impact et de leur efficacité. L'évaluation des politiques françaises doit faire sa révolution, accompagnée par le numérique. Pour mieux évaluer, il s'agit d'abord de mieux éclairer le débat public : rendre plus accessibles, plus transparentes et plus appropriables les évaluations de lois et de politiques publiques aux citoyens, aux scientifiques et aux médias, afin de pouvoir donner à chacun des éléments de réflexion permettant de se forger un avis et de faire entendre sa voix dans le débat public. Par ailleurs, mieux évaluer permettra de mieux légiférer ; face à l'inflation législative, évaluer l'impact des lois permet de comprendre ce qui fonctionne et ce qui peut être amélioré, et de voir si les lois remplissent les objectifs. De ce fait, mieux évaluer permettra de mieux agir, quand le contexte actuel de réduction des dépenses nous invite à « faire mieux avec moins » en prenant en compte les exigences démocratiques, les attentes en matière de service public ainsi que l'accélération des évolutions de l'économie et de la société.

En somme, l'action citoyenne, notamment par le numérique, doit venir renforcer la qualité du travail parlementaire, mais ne doit pas s'y substituer. Le régime actuel, tel que défini par la Constitution, n'a pas vocation à devenir une démocratie participative. Il revient au parlementaire la légitimité de voter la loi et d'en maîtriser les conditions d'élaboration ; l'article 40 en est un exemple⁽⁸⁾.

En sera-t-il toujours ainsi ? Passerons-nous prochainement, grâce aux nouvelles technologies et à la volonté des citoyens, à une VI^e République instaurant la démocratie participative directe et totale ? La technique le permettra, certainement. Le déciderons-nous ? Je n'en suis pas certaine à l'échelle d'un pays : les députés endossent la responsabilité du vote de la loi et incarnent des positions politiques utiles pour la confrontation des visions et le débat d'idées. Cette fonction restera nécessaire !

Pour atteindre une implication optimale des citoyens dans la fabrique de la loi à travers le numérique, deux choses sont particulièrement nécessaires : un meilleur traitement de l'information qui circule entre citoyen et parlementaire, et une volonté politique réelle de concevoir et construire les politiques publiques avec les citoyens. Pour accompagner l'implication du citoyen dans la réflexion législative, une formation au traitement de l'information s'impose comme indispensable. De manière générale, c'est une question de responsabilité politique : nous devons aux citoyens les meilleures lois et politiques publiques, moins contraignantes et interventionnistes. La loi doit retrouver son caractère général et impersonnel, ce qui laissera davantage de place à l'initiative individuelle citoyenne.

(7) MOREL-À-L'HUISSIER P. & PETIT V., Rapport d'information n°771 « Mieux évaluer pour mieux agir : pour une évaluation des politiques publiques au service de la transformation de l'action publique ».

(8) L'article 40 de la Constitution dispose que *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.*