



Consultations ouvertes sur internet organisées par les administrations

Un instrument précieux au service de la participation du public
qui requiert une forte implication des organisateurs



Formation spécialisée « Données publiques et participation des citoyens à la vie publique »

Novembre 2016

Le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA), placé auprès du Premier ministre, exerce une fonction d'évaluation, d'expertise et de conseil dans les domaines suivants :

- l'édition publique et les publications administratives, quel que soit leur support ;
- l'information et le renseignement administratifs ;
- la mise à disposition des données publiques.

Il veille à la bonne allocation des moyens et à la qualité du service rendu à l'usager.

Il remet chaque année au Premier ministre un rapport sur l'activité des administrations de l'État en ces matières.

Il comprend 43 membres, dont un membre du Conseil d'État et de la Cour des comptes, le secrétaire général du Gouvernement, trois personnalités qualifiées, le médiateur du livre, des représentants des milieux professionnels et du monde de l'entreprise, des représentants de groupes de réflexion sur l'ouverture des données publiques et le gouvernement ouvert, les représentants des administrations et établissements concernés, et notamment les secrétaires généraux des ministères.

Décret n°2015-464 du 23/04/2015 portant renouvellement du COEPIA

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 4 |
| 1. CONSIDÉRATIONS SUR LE RECOURS AUX CONSULTATIONS OUVERTES SUR INTERNET | 6 |
| 1.1. LES CONSULTATIONS OUVERTES SONT UTILES | 6 |
| 1.2. POUR ÊTRE BÉNÉFIQUES, LES CONSULTATIONS OUVERTES NÉCESSITENT UN FORT ENGAGEMENT DE L'ADMINISTRATION QUI DOIT ÊTRE RÉSERVÉ AUX CAS PERTINENTS | 7 |
| 1.3. LES CONSULTATIONS OUVERTES ORGANISÉES PAR LES ADMINISTRATIONS OBÉISSENT À DES RÈGLES PROPRES ET REQUIÉRENT UNE DÉONTOLOGIE PARTICULIÈRE | 8 |
| 2. CONSIDÉRATIONS DE MÉTHODE | 10 |
| 2.1. LES QUATRE ÉTAPES D'UNE CONSULTATION EN LIGNE | 10 |
| 2.1.1. Préparation de la consultation ouverte sur internet | 10 |
| 2.1.2. Consultation et participation du public | 12 |
| 2.1.3. Restitution des résultats : remercier et informer | 14 |
| 2.1.4. Suivi de la consultation | 14 |
| 2.2. RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX OUTILS DES PROCÉDURES DE CONSULTATION | 14 |
| ANNEXES | 16 |
| ANNEXE 1 : CODE DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION (EXTRAIT) | 16 |
| ANNEXE 2 : PERSONNES RENCONTRÉES | 19 |

INTRODUCTION

Les technologies numériques et les nouveaux moyens de communication ont fait émerger des modes renouvelés d'expression et de participation collective : réseaux sociaux sur internet, sites de partage, sites de pétition en ligne, consultations par internet...

Les deux dernières années ont vu l'organisation de plusieurs consultations ouvertes sur d'importants projets de loi ou d'ordonnance et ont montré qu'il existait une vraie attente des citoyens. Des collectivités territoriales ont ouvert des consultations sur des projets intéressant la vie quotidienne des habitants.

Ces procédures constituent **un instrument nouveau et prometteur de participation du public à la prise de décision publique**.

Le Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative (COEPIA) a consacré les travaux d'une de ses formations au **bon usage de ces consultations ouvertes sur internet** (COSI). Ce mode de consultation doit d'abord être distingué tant de la consultation de commission administrative ou de publics spécialisés, qui ne sont pas ouvertes à la participation de tous, que des différentes formes de référendums, par lesquels la population consultée n'émet pas un avis mais prend une décision. La consultation ouverte sur internet constitue elle-même l'une des formes, l'un des instruments de la consultation du public. Cette consultation peut être plus ou moins large selon que l'objet de la consultation est local ou national, même si les outils utilisés sur internet autorisent souvent la participation de tous. La consultation du public peut revêtir plusieurs formes : enquête publique au moyen d'un registre et d'un rapport d'enquête, procédures de concertation, consultation formelle des électeurs, réunions publiques ou consultations sur internet, ces différents outils de participation pouvant se cumuler.

Des législations sectorielles, notamment en matière d'urbanisme et d'environnement, organisent des procédures de participation du public. Le code de l'urbanisme prévoit le recours à des procédures d'enquête publique et institue une procédure de concertation (article L. 103-2) tandis que le principe de participation posé par l'article 7 de la Charte de l'environnement est mis en œuvre par les articles L. 120-1 du code de l'environnement et diverses dispositions spéciales, dont certaines prévoient également des enquêtes publiques. La Commission nationale du débat public (article L. 121-1 du code de l'environnement) intervient pour organiser la participation du public pour les projets les plus importants. Elle recourt, parmi d'autres instruments, à des consultations sur internet. L'enquête publique est également pratiquée depuis longtemps en matière d'expropriation (article L. 110-1 du code de l'expropriation) et dans d'autres matières pour lesquelles le code des relations entre le public et l'administration prévoit désormais un régime commun (articles L. 134-1 et suivants). Certaines de ces procédures de consultation du public peuvent, le cas échéant, inclure des consultations internet, parmi d'autres formes de consultation et de participation du public.

Le présent document ne traite que l'organisation de consultations ouvertes sur internet lorsqu'aucune législation spéciale ne la régit ou ne prévoit une autre forme de participation du public. Sont concernées tant les COSI organisées par l'État et ses établissements publics que celles organisées par les collectivités territoriales. Il concerne des consultations qui peuvent porter soit sur un projet de texte, soit sur un projet de réalisation ou une question plus générale.

Cette participation a alors vocation à compléter bien plus qu'à remplacer les instruments plus anciens de représentation. Il faut en penser les avantages et les dangers, le bon usage et les dérives. La formation spécialisée du COEPIA relative aux données publiques a consacré ses derniers travaux à cette problématique. Elle a procédé à de nombreuses auditions et adopté le présent document en formation plénière.

À l'issue de cette réflexion, le COEPIA est convaincu de l'apport des COSI aux politiques publiques. Intéressantes par elles-mêmes, ces procédures doivent être replacées dans l'écosystème nouveau, né d'internet et de ses interactions avec la relation du public avec les administrations. On notera à cet égard le rôle que pourraient jouer les pétitions et interpellations spontanées de l'administration sur certains sujets et susceptibles de faire émerger des projets eux-mêmes ultérieurement soumis à consultation du public. Le présent document ne traitera pas de cette forme de participation du public mais le COEPIA est conscient qu'elle peut être appelée à jouer à l'avenir un rôle significatif.

En même temps qu'elles peuvent améliorer la prise de décision publique, les consultations ouvertes sur internet constituent une forme de démocratie directe qui a un rôle à jouer dans la construction des consensus et dans l'acceptabilité des réformes. Il faut toutefois se garder d'en faire une exigence formelle, mécanique, à laquelle ne seraient pas apportées les moyens et les soins nécessaires. Le fruit de telles consultations serait sans doute décevant et surtout dangereux pour la crédibilité des pouvoirs publics. Dans le présent document, le COEPIA a essayé de dégager une doctrine d'emploi et de rassembler un ensemble de conseils de méthodologie qui s'est dégagé des entretiens qu'il a menés. Nul ne doute qu'il ne s'agit que d'une étape et qu'une évaluation globale de cet outil sera nécessaire dans quelques années. ■

1.

Considérations sur le recours aux consultations ouvertes sur internet

Les consultations ouvertes sur internet constituent un outil de participation du public à l'élaboration des décisions. Pour être utiles, tant pour l'administration que pour le public, elles doivent être utilisées de façon ciblées, en y consacrant des moyens suffisants, dans le respect de la déontologie qui doit accompagner tout processus d'élaboration d'une décision publique.

1.1. Les consultations ouvertes sont utiles

L'utilité des consultations ouvertes fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Cette utilité s'articule autour de trois axes :

- **fonction informative** : la consultation ouverte sur internet permet d'abord d'enrichir l'expertise des décideurs publics, en mettant à leur disposition, simultanément, un grand nombre d'avis et de témoignages qui émanent d'experts et d'associations mais aussi de citoyens militants ou simplement intéressés au débat ; la consultation est aussi un moyen, pour l'administration, de mieux connaître les obstacles et les points de discorde ;
- **fonction démocratique** : symétriquement, la consultation permet à chacun de participer à ces débats et à l'élaboration de la décision publique. Elle constitue un mode de relation directe entre les pouvoirs publics et les citoyens ou autres personnes morales, qui s'inscrit dans le développement des nouveaux modes de communication sur internet. Il y a une forte demande pour que ces outils trouvent une place dans la prise de décision publique ;
- **fonction processuelle** : la consultation ouverte sur internet permet aussi d'informer le public sur une question et de favoriser un consensus. Certaines questions difficiles peuvent conduire à des oppositions conflictuelles. La consultation permet de mettre à disposition, selon une forme particulière, les informations pertinentes. Ce processus d'ouverture de l'information et de participation ouverte permet ensuite de favoriser sinon le consensus, au moins l'acceptabilité de la décision finale, si chacun a l'impression que son avis, même non suivi, a pu être entendu et pris en compte.

À l'inverse, le COEPIA constate, au vu des expériences de consultations ouvertes menées par les administrations, que les craintes ou réserves qu'on pouvait nourrir n'ont pas été confirmées : il en va en particulier des risques de manipulations informatiques par certains groupes d'opinion, des débordements dans l'expression, d'une expression uniquement négative et jamais constructive, même s'il convient pour les organisateurs de demeurer vigilants pour prévenir des dérives toujours possibles. Quant à la crainte par ailleurs fondée d'agrandir une fracture numérique ou un clivage de générations, elle ne justifie pas par elle-même d'éviter de recourir à cet instrument, qui a vocation à compléter d'autres modes d'expression et de consultation. En réalité, les véritables obstacles au succès d'une consultation ouverte sur internet sont la faible participation du public faute d'une information adéquate et l'insuffisance des moyens consacrés à sa préparation, à son animation et à l'exploitation de ses résultats.

1.2. Pour être bénéfiques, les consultations ouvertes nécessitent un fort engagement de l'administration qui doit être réservé aux cas pertinents

Le champ des consultations ouvertes est potentiellement très large. L'administration peut consulter **sur un projet de texte, réglementaire ou législatif, sur un projet plus ou moins défini de réalisation, ou d'équipement ou encore sur une question ouverte** ne donnant pas encore lieu à un projet de réforme bien identifié. Malgré cela, au moins dans un premier temps, il semble nécessaire d'avoir un recours sélectif aux consultations ouvertes sur internet lorsque la loi ne les rend pas obligatoires. Au regard des trois objectifs qui ont été rappelés, les consultations ouvertes seront d'autant plus utiles que l'administration peut espérer enrichir et ajuster son projet à son issue, que le public est susceptible de se saisir de la question et que l'on ressent le besoin d'un échange avec le public avant la prise de décision pour favoriser l'acceptabilité de celle-ci.

Pour être bénéfique, la consultation requiert un **fort investissement des administrations**. Cet investissement se fait :

- en amont, pour la préparation de la consultation, afin d'assurer une information suffisante du public, un cadre technique adapté et une publicité adéquate ;
- pendant la consultation, pour assurer la modération des commentaires, répondre aux éventuelles questions, apporter les précisions nécessaires, réagir sur des propositions que l'on sait d'emblée devoir écarter, etc. ;
- en aval, pour exploiter les résultats de la participation, décider des suites à leur donner, en faire la synthèse, rendre compte de leur exploitation et assurer la conservation des données issues de la consultation.

Cela a un coût et nécessite une mobilisation de l'administration qui organise la consultation. L'ensemble des services (directions technique, informatique, de la communication, cabinet ministériel...) qui doivent être impliqués dans cette entreprise doit être défini en amont, en précisant le rôle de chacun. Cette cartographie est essentielle.

L'investissement humain et financier est donc substantiel, mais il est nécessaire pour permettre à la consultation d'atteindre ses objectifs¹. En revanche, une consultation à minima, sans outil adapté, sans exploitation minutieuse des résultats par l'administration et sans retour fait au public est pire que l'absence de consultation ouverte : elle ralentit l'élaboration de la décision publique, constitue un investissement à fonds perdus et surtout altère la crédibilité de ces outils et de l'administration elle-même auprès du public. Le choix de recourir à cet instrument doit donc être réfléchi au regard de son utilité au cas d'espèce et des moyens qu'on peut y consacrer. Une fois décidée, la consultation doit être dotée des moyens financiers et humains appropriés. Un investissement personnel du ministre ou de l'autorité exécutive d'une collectivité territoriale est un atout indéniable dans le cas de projet à fort enjeu.

En l'état du droit et sous réserve de son éventuelle modification, le COEPIA ne recommande donc pas la généralisation de ce type de consultation à tout projet de texte ou de réalisation des personnes publiques. En revanche, il est nécessaire que la question de l'organisation d'une telle consultation soit posée à chaque fois. Ce questionnement n'est pas encore rentré dans la culture administrative.

¹ Le cabinet de la Secrétaire d'État chargée du numérique et de l'innovation a ainsi indiqué que la consultation sur le projet de loi pour une République numérique avait conduit à dépenser plus de 50 000 euros pour la mise à disposition de l'outil, les actions de communication et les événements organisés.

Deux autres considérations plaident dans le même sens.

D'une part, l'excès de consultation pourrait saturer la capacité du public à pleinement participer. La consultation qui entend atteindre les trois objectifs mentionnés ci-dessus, d'information de l'administration, de participation effective du public à l'élaboration d'un projet et de fabrication du consensus, doit bénéficier d'une certaine publicité, de l'implication de l'administration qui la conduit et d'une participation importante du public pour être un succès. Dans cette perspective, l'exercice doit être concentré sur les projets qui en ont le plus besoin.

D'autre part, s'agissant des consultations sur les projets de texte, on constate une dialectique entre l'objectif de simplicité de la norme et d'élargissement des consultations : la consultation conduit à modifier certains articles mais aussi à en ajouter d'autres ou à préciser davantage certaines dispositions. Cette tension se résout de deux manières : en réservant la consultation ouverte à des textes pour lesquels l'administration dispose du temps et de la latitude pour modifier réellement le texte soumis à consultation ; en restreignant ensuite le champ des propositions admises dans la consultation : amendement non normatif, disposition du domaine du règlement ou sans réel rapport avec l'objet de la consultation doivent ainsi être proscrits ou modérés en temps réel.

La seconde partie de ce document contient un ensemble de considérations de méthode sur la bonne préparation, conduite et exploitation d'une consultation ouverte. En surplomb de ces recommandations pratiques, le COEPIA estime nécessaire de rappeler le cadre général applicable et qui comporte certaines spécificités et contraintes inhérents à l'action publique.

1.3. Les consultations ouvertes organisées par les administrations obéissent à des règles propres et requièrent une déontologie particulière

Telles qu'elles ont été définies ici, les consultations ouvertes sur internet organisées par les personnes publiques ou les personnes privées chargées d'une mission de service public sont soumises aux **principes fixés par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)** : rendre publiques les modalités de la procédure, assurer l'information des participants, laisser un délai raisonnable pour participer et annoncer les résultats de la consultation ou les « suites envisagées ». L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prévoit, pour l'application de l'article 39 de la Constitution, que l'étude d'impact qui accompagne les projets de loi doit exposer avec précision les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État, ce qui implique de rendre compte de la teneur et du sens des avis exprimés.

Pour les consultations ouvertes sur internet préalables à l'édiction d'un acte réglementaire, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, les dispositions des articles L. 132-1 et suivants du même code prévoient **un encadrement minimal et souple, qui paraît suffisant et satisfaisant**. Le code prévoit l'obligation d'assurer une certaine publicité à la consultation, de la conduire pendant au moins 15 jours et de réaliser à son issue une synthèse des observations qui est rendue publique. L'article L. 132-1 prévoit que, pour la préparation des actes réglementaires, l'organisation d'une telle consultation ouverte sur internet se substitue à la plupart des consultations de commissions administratives prévues par les textes : celles-ci sont comme absorbées par la consultation sur internet à laquelle peuvent participer les commissions consultatives en cause.

En outre, l'article L. 131-1 du même code pose quelques **principes que doit respecter toute administration** qui, en dehors des cas réglés par des dispositions spécifiques, décide d'associer le public à la conception d'un projet ou d'un texte : l'autorité publique ne doit pas refuser d'exercer elle-même la compétence qu'elle tient des lois et règlements et ne pas se déclarer par avance liée par le résultat de la consultation ouverte, ce qui la dénaturerait et la transformerait en une forme de référendum. En revanche, elle doit également se donner le temps et les moyens de s'interroger sur les « suites envisagées », soit en amendant son texte et son projet, soit en s'expliquant sur son refus d'évoluer. Cette exigence, miroir de la précédente, est difficile à sanctionner juridiquement, mais elle est fondamentale : elle relève de la déontologie et de la loyauté de l'autorité publique vis-à-vis du public consulté.

Au-delà des contraintes juridiques, le bon déroulement d'une consultation ouverte dépend donc d'**une forme de déontologie fondée sur le respect du public et sur le respect de l'intérêt général** :

- **le respect du public** passe par l'engagement de prendre sérieusement en compte ce qui sera exprimé dans la consultation. Cela implique que la publicité pour faire connaître la consultation et l'information fournie au public soient aussi larges que possible. Cela passe à la fois par des documents de présentation permettant de rendre l'objet de la consultation accessible à tous mais aussi par l'accessibilité et l'exploitabilité des données brutes pertinentes chaque fois que cela est possible. Le déroulement de la consultation doit être public. Ses résultats doivent faire l'objet d'une synthèse et l'autorité publique doit rendre compte précisément de la façon dont elle a tenu compte des avis exprimés et pourquoi. Une éventuelle étude d'impact doit intégrer les résultats de la consultation. Cela ne doit d'ailleurs pas être conçu comme une contrainte : la consultation publique sur internet constitue au contraire l'un des outils à disposition des administrations pour nourrir ces études. Cette façon d'agir, dont il faut avoir conscience qu'elle demande un investissement considérable de l'administration, est seule à même de favoriser la confiance et la participation du public. Elle peut, en retour, permettre d'améliorer substantiellement les textes soumis à consultation ;
- **le respect de l'intérêt général** doit rester la première préoccupation de l'administration. La consultation doit en tenir compte et ne pas donner l'impression que le succès d'une proposition ne dépend que de l'ampleur de la mobilisation d'un groupe particulier de personnes. Si la consultation se dote d'instruments de vote en ligne, ce qui est souvent utile, elle doit également adopter une doctrine d'usage des aspects qualitatifs et quantitatifs de la consultation. Une seule bonne idée, un témoignage, une donnée peut s'avérer plus précieuse pour la détermination du juste équilibre que de nombreux votes. Ceux-ci présentent cependant une utilité pour faire émerger les commentaires ou propositions les plus soutenues, ou distinguer les points d'opposition les plus forts. Le vote des internautes, qui fait partie des modes d'expression courant d'internet, est par ailleurs de nature à favoriser la participation du public.

2. Considérations de méthode

Comme il a été souligné plus haut, la première question concernant l'organisation d'une consultation en ligne est de savoir si celle-ci doit être organisée ou non. Les critères de décision sont multiples et ne seront pas abordés ici. Cependant, si une telle consultation est organisée, on pourra se référer à ces quelques considérations de méthode. Le présent document constitue une étape dans la réflexion du COEPIA sur ces sujets.

2.1. Les quatre étapes d'une consultation en ligne

Une consultation ouverte par internet se déroule, dans le temps, en quatre étapes principales qu'il convient de prendre en compte dès le début du processus de consultation. La **préparation** de l'ensemble des moyens et ressources nécessaires, la **consultation** elle-même et la participation du public, qui doit être animée, voire régulée, par l'organisateur de la consultation, la **restitution** des résultats tant aux participants qu'aux parties concernées et enfin le **suivi** a posteriori des effets de la consultation.

2.1.1. Préparation de la consultation ouverte sur internet

L'étape de préparation est certainement celle qui doit requérir le plus d'attention de la part de l'organisateur, car elle conditionne fortement le déroulement et la réussite de la COSI.

■ Préciser l'objet de la consultation

Le premier moment de la consultation consiste à en déterminer l'objet. Son périmètre doit être le plus précis possible, on évitera donc les périmètres insuffisamment déterminés ou portant sur des sujets trop divers. L'objet de la consultation doit pouvoir être décrit en quelques phrases simples et compréhensibles par les participants à la consultation, et indiquer, notamment, quelle entité porte et organise la consultation.

Il faut également choisir entre une consultation conduite très en amont, pour déterminer les grandes lignes d'un projet, qui est utile pour recueillir l'avis du public à un moment où les grandes orientations restent à déterminer, ou une consultation sur un projet déjà précisément défini, comme un projet de texte normatif. Lorsque la consultation est organisée très en amont, elle pourra aider la collectivité publique à déterminer ses besoins et davantage peser sur les choix stratégiques du projet, mais elle ne se substituera pas aux consultations des commissions administratives, comme le permet l'article L. 132-1 du code des relations entre le public et l'administration, car celles-ci doivent être consultées sur un projet ou un texte déjà précisément défini.

■ Décider du calendrier

Le choix de la date et de la durée d'une consultation doit permettre d'inscrire pleinement cette consultation dans le processus de décision et d'élaboration de la décision, et d'en garantir la portée. Le moment et la durée de la consultation doivent être adaptés : une consultation trop brève ne donne pas aux participants le temps d'élaborer un avis et de s'exprimer ; trop tardive, elle risque de laisser à penser qu'elle ne sert qu'à entériner des choix déjà faits. À l'inverse, une consultation trop longue risque de se perdre dans les méandres d'arguties ; trop précoce, elle pourrait ne pas susciter l'intérêt des participants.

Le calendrier doit également permettre d'organiser sereinement la consultation et prendre en compte les temps de préparation de la documentation, des outils et des différents services et collaborateurs qui seront impliqués dans cette consultation.

■ Choisir l'outil de consultation

Différents critères gouvernent au choix d'un outil de consultation (cf infra 2.2. Recommandations relatives aux outils des procédures de consultation). Il faut qu'il soit adapté à la nature de la consultation, et à la fois utilisable et accessibles aux participants. Le choix de l'outil doit également prendre en compte les éventuelles contraintes d'anonymat constitutives d'une consultation ouverte.

■ Impliquer les acteurs de la consultation

Les consultations ouvertes mettent en œuvre un large éventail de compétences et de responsabilités qui toutes contribuent ensemble à la réussite de la consultation : communication, documentation, droit, expertise. La consultation doit être placée sous l'autorité de l'organisme responsable de la traduction pratique des résultats de la consultation, faisant ainsi la preuve de son engagement, et il convient de veiller à ce qu'elle ne soit pas une émanation d'un service particulier. Sous cette autorité, l'ensemble des directions sont associées à l'organisation de la consultation. Il convient de déterminer qui assurera le référencement, l'annonce auprès des publics concernés, ainsi que la publicité des résultats. L'administration doit également se tenir prête en cas d'interventions malveillantes ou de polémique de la part des participants. Le cas échéant, un service spécialisé dans la communication peut être impliqué dans le processus. Les experts et spécialistes seront impliqués lors de l'étape de consultation, parce qu'ils interagiront directement avec les participants, et auront alors pour partie un rôle d'animation. Ils doivent en tous les cas être associés très tôt à sa préparation et à l'élaboration de la documentation associée.

■ Former les collaborateurs

Les consultations ouvertes mettent également en œuvre des compétences nouvelles. Il est alors nécessaire de veiller à ce que les différents collaborateurs soient formés à l'utilisation de l'outil quand celui-ci est nouveau, formés également à ce mode particulier d'interaction avec les participants, qui demande notamment une grande réactivité et une grande disponibilité. L'implication des collaborateurs est donc nécessaire très en amont de la consultation, avec une charge de travail accrue au moment de la consultation elle-même, charge qu'il est nécessaire d'anticiper.

■ Élaborer une documentation complète, claire et accessible

Une COSI réussie repose sur un public éclairé, donc, pour une grande part, sur la qualité de l'information et des documents d'accompagnement proposés. Afin que les participants s'approprient le sujet, il leur faut disposer, outre les informations auxquelles ils peuvent avoir accès eux-mêmes, d'une documentation aussi complète, claire et accessible que possible sur l'objet de la consultation et sur les intentions de l'organisateur. Cette information doit être complète, et notamment, présenter les différents points de vue, les expertises et contre-expertises. À cette fin, on peut consulter les plateformes d'expressions citoyennes existantes, qui donnent des indications sur les questions que le public se pose, ainsi que sur les réponses qu'il y donne.

Cette information doit également être claire². Le langage de la documentation devra ainsi éviter les écueils d'une langue de spécialiste et peut ainsi nécessiter la remise en forme des textes modificateurs, qui nécessitent de reconstruire le texte et sont dès lors souvent fastidieux. Cette simplification, sans perte d'information, peut passer par des approches innovantes et adaptées au sujet, comme, par exemple, le développement de simulateurs pour des consultations concernant l'impôt.

Enfin, l'information du public peut également nécessiter de rendre accessibles des données publiques qui ne l'étaient pas auparavant. Cette ouverture doit alors s'effectuer dans le cadre des mécanismes légaux et techniques appropriés.

■ Impliquer les participants

Si l'organisateur doit se préparer en amont de la consultation elle-même, c'est également le cas des citoyens et des publics qui n'auront qu'un temps limité pour élaborer et donner leur opinion. L'annonce suffisamment précoce par la direction de la communication, via les moyens et les canaux appropriés, de l'organisation d'une consultation permet alors au public de prendre ce temps nécessaire à la réflexion. Cependant, annoncée trop tôt, une consultation risque de créer des attentes, voire des rumeurs. Cette information au public doit se faire selon les vecteurs de communications idoines, et, en particulier, les annuaires de consultations existants.

2.1.2. Consultation et participation du public

■ Inviter les participants

La consultation ouverte doit faire l'objet d'une certaine publicité, seule à même de garantir une participation suffisante. S'agissant de consultations ouvertes sur internet organisées par les administrations de l'État et de ses établissements publics préalablement à l'adoption d'actes réglementaires, le Secrétariat général du Gouvernement doit être informé du projet de consultation³ qui doit être annoncé, en vertu des articles R*132-4 et R*132-8 du CRPA, sur un site internet du Premier ministre, le site www.vie-publique.fr, qui comprend un espace dédié à ces consultations. Une telle information est d'ailleurs souhaitable pour toute consultation ouverte de l'État ou de ses établissements publics. Elle doit être complétée par d'autres canaux, adaptés à chaque consultation, pour favoriser la participation du public. Des événements particuliers peuvent être organisés avant ou pendant la consultation pour la promouvoir. Pour les autres administrations, des moyens d'information propres doivent être mobilisés aux mêmes fins.

Selon la nature et le périmètre de la consultation, l'organisateur pourra faire appel très largement au public, en fonction du territoire concerné par la consultation. Appeler largement à contribution permettra d'impliquer le public, d'identifier de nouveaux experts dans cette foule, voire de participer à la prise de conscience et à la formation du public. Elle peut impliquer le respect du choix de l'anonymat des participants, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses étant des données sensibles⁴. Les parties prenantes (associations ou lobbies) pourront participer aux consultations, sans nécessairement s'identifier en tant que telles. Il faut alors que l'organisateur sache que certaines réponses sont particulières.

² On pourra se référer aux [Propositions d'amélioration de la qualité de l'écrit numérique et imprimé](#), COEPIA, juillet 2016

³ L'adresse électronique de contact est la suivante : consultations-ouvertes@pm.gouv.fr

⁴ [Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978](#) relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés - Article 8

■ Partager les règles

Une consultation ouverte sur internet, c'est d'abord un engagement de la part de l'institution qui l'organise⁵ : engagement de transparence, de loyauté, de prise en compte des résultats et de restitution, engagement aussi concernant le traitement des données personnelles et le respect, le cas échéant, de l'anonymat. Toutefois, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'autorité publique ne peut s'engager par avance à suivre nécessairement les résultats de la consultation. Une COSI est également un engagement de la part du public de respecter la déontologie de l'exercice, notamment concernant le respect des participants et du sujet de la consultation. Ces engagements pourront être rappelés dans une charte de la consultation ou des conditions générales d'utilisation de la plateforme.

■ Faciliter et accompagner le débat

Une consultation ouverte est un espace d'échanges avec les participants, qui doit donc à ce titre être accompagnée. L'organisateur doit ainsi assurer la modération de la consultation, a priori ou a posteriori, c'est à dire a minima faire en sorte que les propos tenus sont conformes à la charte ou aux conditions générales d'utilisation de l'outil de consultation. Cet accompagnement comprend également l'instauration d'un réel dialogue avec les participants par les réponses apportées aux commentaires des participants dont il faudra choisir les modalités. Cet accompagnement pourra être confié à un – ou plusieurs – facilitateur qui « veille à ce que les commentaires ne s'écartent pas du sujet, résume les commentaires et, plus généralement, aide au bon déroulement du processus de discussion si nécessaire. »⁶

Le délai doit être suffisant pour permettre la participation effective des personnes intéressées. Le délai minimal de quinze jours, prévu à l'article L. 132-3 du code des relations entre le public et l'administration apparaît trop court pour permettre la participation satisfaisante des personnes morales.

■ Faciliter l'engagement du public

Les consultations ouvertes ouvrent un espace d'expression dont les participants pourront décider de se saisir pour élargir le débat initial, en interpellant l'organisateur sur des points nouveaux en lien avec le sujet de la consultation. Ces initiatives, qui pourront être favorisées par l'organisateur, devront cependant être mises en balance avec le risque de complexification du texte. L'organisateur devra donc décider de la manière de les restituer, tant dans l'éventuelle étude d'impact, que dans la restitution a posteriori aux participants.

Plusieurs formes d'engagement, plus ou moins impliquantes pour le participant, pourront être proposées, depuis le simple vote jusqu'à la proposition de nouveaux sujets, en passant par le commentaire ou la proposition d'amendement. Si le nombre de votes ne peut être ignoré, il serait dommageable d'écartier une contribution de qualité qui n'aurait reçu que quelques votes positifs.

⁵ Cf supra, déontologie de la consultation citoyenne

⁶ In *Promesses et limites de la démocratie électronique : les défis de la participation citoyenne en ligne*, OCDE, 2003

2.1.3. Restitution des résultats : remercier et informer

Le succès d'une consultation repose grandement sur l'engagement moral de l'organisateur envers les participants que leur contribution est effectivement prise en compte⁷. La première démonstration réside dans le retour sur ce qui a été pris en compte, et de quelle façon, mais également sur ce qui n'a pas été pris en compte, et pourquoi. En outre, l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prévoit, pour l'application de l'article 39 de la Constitution, que l'étude d'impact qui accompagne les projets de loi doit exposer avec précision les consultations menées avant la saisine du Conseil d'État, ce qui implique de rendre compte de la teneur et du sens des avis exprimés.

2.1.4. Suivi de la consultation

■ Assurer le suivi des engagements

Une consultation ouverte implique l'engagement et l'investissement de l'acteur public et du citoyen. Elle crée des attentes qu'il faut prendre en compte et demande d'organiser les retours dans le temps. Au-delà de la restitution elle-même, cette attente implique que les moyens soient données aux participants de suivre les actions effectivement mises en place. Il s'agit là d'un ingrédient nécessaire à instaurer la confiance et donc de favoriser la réussite du débat public et des consultations ultérieures. Ainsi, lors d'une consultation pour un texte réglementaire, les participants pourront être informés de sa parution, éventuellement accompagné d'une notice explicative rappelant les étapes de la constitution du texte. Ce retour peut être plus difficile à organiser dans le cas d'un projet (par exemple d'aménagement) mais il n'en est que plus nécessaire. Les mêmes médias qui ont servi à la consultation peuvent servir à l'information et au suivi, internet permettant la diffusion large auprès du public et des participants. Ce retour est crucial pour la crédibilité de l'exercice de consultation ouverte.

■ Archiver et mettre à disposition les consultations

Les éléments constitutifs d'une consultation ouverte doivent être conservés dans le respect des règles d'archivage propres aux administrations et mises à disposition selon les modalités définies par l'administration organisatrice de la consultation et les règles de bonnes pratiques nationales sur les données ouvertes, pour que ces produits de la consultation (commentaires, synthèse, documents soumis) soient largement utilisables et réutilisables c'est-à-dire dans les conditions de format exploitable, d'anonymat et de disponibilité appropriées aux utilisateurs et réutilisateurs.

2.2. Recommandations relatives aux outils des procédures de consultation

Aujourd'hui, la pauvreté des outils utilisés pour certaines consultations sur des textes très importants est frappante : ils se limitent parfois à une simple adresse de messagerie électronique. Or la qualité des outils logiciels – plateformes dédiées, messagerie, outils collaboratifs... – est déterminante pour l'exercice.

Cet outil de consultation doit donc être facilement utilisable par les participants (condition sine qua non), soit parce qu'il fait partie des outils que les participants utilisent déjà, soit parce qu'il est particulièrement adapté à l'usage. Sans que ces recommandations se prétendent exhaustives, les entretiens conduits par le COEPIA ont mis en lumière que l'outil doit notamment :

⁷ Cf supra, respect du public

- permettre une présentation lisible de documents nombreux, avec une navigation aisée entre les différents aspects de la question posée et de la documentation fournie. Il peut être utile de pouvoir créer des présentations animées ou interactives ;
- permettre de poster des commentaires visibles par les autres personnes consultant le site et structurés selon les différents enjeux du débat ;
- permettre une modération du débat par l'administration, voire une intervention de l'administration pour répondre à certaines questions ou apporter certaines précisions ;
- permettre aux internautes, le cas échéant, de voter pour certains commentaires ou certaines propositions ;
- intégrer un outil statistique et des présentations classant les éléments selon certains critères (nombre de commentaires, popularité, importance...) ;
- permettre la publication et la diffusion de la synthèse de la consultation et, postérieurement, des documents rendant compte de l'usage qui a été fait de la consultation.

Le logiciel doit, de préférence, être un logiciel libre dont le code soit accessible et puisse ainsi être audité par le public. Les choix méthodologiques de la consultation doivent être publics et doivent pouvoir être discutés.

Enfin, un tel outil doit permettre le référencement automatique de la consultation auprès des annuaires et sites concernés. Il devra également répondre aux exigences de sécurité du Référentiel général de sécurité, ainsi qu'au Référentiel général d'accessibilité pour les administrations.

Il est donc souhaitable de partager les bonnes pratiques entre administrations, voire de mutualiser certains outils.

S'agissant des partages de bonnes pratiques, les administrations ont besoin d'être soutenues dans la mise en œuvre de cette nouvelle technique : la mission Etalab pourrait, le cas échéant et selon ses moyens, leur apporter cette aide.

S'agissant des outils, des collectivités territoriales ont déjà développé leurs propres logiciels et certaines administrations de l'État ont une expérience à partager en la matière. Nourrie de cette expérience, la mission Etalab proposera courant décembre 2016 un portail dédié aux consultations en ligne. Ce portail mettra à disposition des acteurs publics plusieurs outils, permettant de répondre à une palette de besoins métier. Les solutions présentées respecteront des critères de qualité, de transparence et de sécurité nécessaires au bon développement d'une action publique ouverte, et seront illustrées par des cas d'usages, afin de faciliter le choix d'une solution et le partage d'expérience. Les outils pourront être directement déployés par les administrations depuis le portail.

ANNEXES

Annexe 1 : code des relations entre le public et l'administration (extrait)

Titre III : L'association du public aux décisions prises par l'administration

Chapitre Ier : Principes généraux

Article L131-1

Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics.

Chapitre II : Consultation ouverte sur internet

Section 1 : Consultation ouverte se substituant à la consultation d'une commission

Article L132-1

Lorsque l'administration est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative préalablement à l'édiction d'un acte réglementaire, elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées.

Cette consultation ouverte se substitue à la consultation obligatoire en application d'une disposition législative ou réglementaire. Les commissions consultatives dont l'avis doit être recueilli en application d'une disposition législative ou réglementaire peuvent faire part de leurs observations dans le cadre de la consultation prévue au présent article.

Demeurent obligatoires les consultations d'autorités administratives indépendantes prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituent la garantie d'une exigence constitutionnelle, traduisent un pouvoir de proposition ou mettent en œuvre le principe de participation.

Article L132-2

L'administration qui décide d'organiser une consultation ouverte prévue à l'article L. 132-1 fait connaître par tout moyen les modalités de cette consultation.

Au terme de la consultation, elle établit une synthèse des observations qu'elle a recueillies, éventuellement accompagnée d'éléments d'information complémentaires. Cette synthèse est rendue publique.

Article L132-3

La consultation ouverte prévue à l'article L. 132-1 ne peut être d'une durée inférieure à quinze jours. Ses conditions et modalités d'organisation sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article R*132-4

La décision d'organiser une consultation ouverte en application de l'article L. 132-1 est publiée :

1° Sur un site internet du Premier ministre lorsqu'elle est prise par une autorité de l'État ou d'un de ses établissements publics ;

2° Par tout moyen, dont au moins une publication sur le site internet choisi par l'autorité intéressée pour le déroulement de la consultation, lorsqu'elle est prise par une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public rattaché à ces dernières.

Article R*132-5

La décision mentionnée à l'article R. * 132-4 indique la date d'ouverture et de clôture de la consultation. Elle précise si les observations formulées apparaîtront sur le site choisi pour le déroulement de la consultation.

Sa publication est assortie du projet d'acte concerné et d'une notice explicative précisant l'objet et le contenu de celui-ci ainsi que, en tant que de besoin, la ou les dates prévues pour l'entrée en vigueur des mesures envisagées.

Article R*132-6

La synthèse des observations recueillies lors de la consultation ouverte est rendue publique par l'autorité organisatrice au plus tard à la date de la signature de l'acte ayant fait l'objet de la consultation.

Cette publicité est assurée :

1° Sur le site du Premier ministre mentionné à l'article R. * 132-4 lorsque l'autorité organisatrice est une autorité de l'État ou de l'un de ses établissements publics ;

2° Sur le site ayant permis le recueil des observations lorsque l'autorité organisatrice est une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou un établissement public rattaché à ces dernières.

Article R*132-7

La publication de la décision d'organiser une consultation ouverte sur le site internet mentionné à l'article R. * 132-4 précise si la procédure de consultation est organisée en application de l'article L. 132-1 et indique, dans ce cas, qu'elle se substitue à la consultation des commissions consultatives dans les conditions prévues par ce même article.

Section 2 : Autres consultations ouvertes sur internet

Article R*132-8

Les consultations organisées sur un site internet par les administrations de l'État, en application de dispositions législatives ou réglementaires qui imposent la consultation du public préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire ayant un champ d'application national, font l'objet d'une publication sur le site internet mentionné à l'article R. * 132-4.

Article R*132-9

Les consultations organisées sur un site internet sur des projets de loi font l'objet d'une publication sur le site mentionné à l'article R. * 132-4.

Article R*132-10

Les administrations de l'État et ses établissements publics peuvent décider de rendre publiques sur le site mentionné à l'article R. * 132-4 les procédures de consultation du public qu'elles organisent préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire en dehors des cas prévus à l'article R. * 132-8.

Annexe 2 : personnes rencontrées

| | | | |
|---|---------------------------|--|------------|
| Mme | Carole CHAMPALAUNE | Directrice des affaires civiles et du sceau, ministère de la Justice | 20/05/2016 |
| <i>Retour d'expérience sur la consultation relative à la réforme du droit des contrats</i> | | | |
| M. | Guillaume MEUNIER | Sous-directeur du droit civil, ministère de la Justice | 20/05/2016 |
| <i>Retour d'expérience sur la consultation relative à la réforme du droit des contrats</i> | | | |
| Mme | Laure LUCCHESI | Directrice, Mission Etalab, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) | 20/05/2016 |
| <i>Retour d'expérience sur la consultation relative au projet de loi République numérique</i> | | | |
| M. | Alain GARNIER | PDG de la société Jamespot, président de l'association EFEL (Entreprendre en France pour l'édition logicielle) | 20/05/2016 |
| <i>Point sur les technologies pour la participation des citoyens à la vie publique</i> | | | |
| M. | Romain BADOUARD | Maître de conférences, Université de Cergy-Pontoise, laboratoire AGORA | 20/05/2016 |
| <i>Point sur les technologies pour la participation des citoyens à la vie publique</i> | | | |
| M. | Christian LEYRIT | Président, Commission nationale du débat public (CNDP) | 17/06/2016 |
| <i>Présentation du rôle de la CNDP et retour d'expérience sur l'apport du numérique aux procédures de consultation</i> | | | |
| Mme | Florence MARTINI | Direction de l'information légale et administrative (DILA) | 17/06/2016 |
| <i>Présentation du dispositif d'information sur les débats publics sur le site vie-publique.fr</i> | | | |
| M. | Jean-Marc NEUVILLE | Adjoint au directeur de la communication, ministère de l'Énergie, du Développement durable et de l'Énergie ; ministère de l'Égalité des territoires, du Logement et de la Ruralité | 08/07/2016 |
| <i>Retour d'expérience sur la plateforme de consultations publiques du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer</i> | | | |

| | | | |
|--|-----------------------------|--|------------|
| M. | Benjamin DES GACHONS | Directeur France, Change.org | 23/09/2016 |
| <i>Présentation de la plateforme Change.org et retour d'expérience sur les mobilisations en ligne</i> | | | |
| M. | Florent DE BODMAN | Conseiller, Cabinet de la Secrétaire d'État chargée du numérique | 14/10/2016 |
| <i>Retour d'expérience sur les consultations ouvertes par internet du ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique</i> | | | |
| M. | Lancelot PECQUET | Association République Citoyenne | 14/10/2016 |
| <i>Retour d'expérience sur l'apport du numérique aux procédures de consultation et d'association des citoyens</i> | | | |
| M. | Jean-Marie BOURGOGNE | Délégué général, association Opendata France | 14/10/2016 |
| <i>Présentation du rapport remis au Gouvernement sur l'ouverture des données publiques dans les collectivités</i> | | | |

Secrétariat du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative

26, rue Desaix 75727 Paris cedex 15, France
+33 1 72 69 62 61 | secretariat.coepia@dila.gouv.fr
www.gouvernement.fr/coepia
[@coepia_info](https://twitter.com/coepia_info)

