



Guide des consultations ouvertes sur internet

1^{ère} édition



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

Janvier 2018

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'utilisateur.

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

AVANT-PROPOS	4
QU'EST-CE QU'UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	8
1. PRÉPARER UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET	9
1.1. POURQUOI PROPOSER UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	9
1.2. UNE CONSULTATION DU PUBLIC EST-ELLE OBLIGATOIRE ?	10
1.3. SI ELLE N'EST PAS OBLIGATOIRE, DANS QUELS CAS CONDUIRE UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	11
1.4. QUELS PRINCIPES GOUVERNENT L'ORGANISATION D'UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	11
1.5. À QUEL MOMENT METTRE EN ŒUVRE UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	14
1.6. COMMENT DÉFINIR L'OBJET D'UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	15
1.7. PARTIES PRENANTES OU GRAND PUBLIC, QUEL ÉQUILIBRE ?	16
1.8. FAUT-IL PRÉVOIR L'AUTHENTIFICATION DES PARTICIPANTS OU PERMETTRE L'ANONYMAT ?	16
1.9. COMMENT DÉFINIR LE CALENDRIER D'UNE CONSULTATION ?	17
1.10. QUEL OUTIL CHOISIR POUR UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	18
1.11. QUELS MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS PUIS-JE CONSACRER À LA CONSULTATION ?	18
1.12. COMMENT S'ORGANISER ?	19
1.13. QUEL EST LE COÛT D'UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	20
1.14. COMMENT DÉFINIR LES DIFFÉRENTES MODALITÉS DE PARTICIPATION ?	21
1.15. COMMENT ASSURER L'ERGONOMIE ET L'ACCESSIBILITÉ DE L'OUTIL DE CONSULTATION ?	21
1.16. COMMENT DÉFINIR LES AUTRES RÈGLES DE LA CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	22
1.17. QUI FORMER ? À QUOI ?	22
1.18. QUELLE DOCUMENTATION PRÉPARER ?	23
1.19. QUAND ET COMMENT ANNONCER UNE CONSULTATION ?	24
1.20. QUEL POIDS ACCORDER AUX MENTIONS 'J'AIME' ET AUX VOTES ?	25
2. CONDUIRE UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET	26
2.1. QUELLE COMMUNICATION FAIRE DE LA CONSULTATION ?	26
2.2. QUELLES GARANTIES APPORTER AU PUBLIC ? COMMENT FAVORISER SA PARTICIPATION ET SA DIVERSITÉ ?	27
2.3. COMMENT MONTRER L'ENGAGEMENT DES ORGANISATEURS ?	30
2.4. COMMENT RÉPONDRE AUX DEMANDES DU PUBLIC, ET FACILITER ET ACCOMPAGNER LE DÉBAT ?	30
2.5. COMMENT RÉGULER LES POLÉMIQUES ET MANIPULATIONS ?	31
3. EXPLOITER UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET	33
3.1. COMMENT COLLECTER ET CONSERVER LES DONNÉES POUR LES BESOINS DE L'ANALYSE ?	33
3.2. COMMENT ANALYSER LES RÉSULTATS D'UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ? QUELLES CONSÉQUENCES EN TIRER ?	33
3.3. QUAND ET COMMENT INFORMER LES PARTICIPANTS APRÈS UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?	34
3.4. QUELLES INFORMATIONS CONSERVER ? POUR QUELS USAGES ?	34
3.5. QUEL SUIVI ASSURER À UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ? COMMENT SUIVRE LES ENGAGEMENTS ?	35
4. QUELQUES EXEMPLES	36
SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU NUMÉRIQUE	36
HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ	36
PRÉFECTURE DE LA VIENNE	36
CITIES FOR LIFE	36
VILLE DE PANTIN	37
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE	37
CONSEIL NATIONAL DU NUMÉRIQUE	37

AVANT-PROPOS

Ce guide est issu des travaux de la formation spécialisée « Données publiques et participation des citoyens à la vie publique » du COEPIA. Il fait suite au document [« 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 »](#) (novembre 2016).

I - L'**objet** et la **portée** de ce guide doivent être d'emblée précisés. Sans se vouloir exhaustif ni directif, il s'efforce de rassembler quelques bonnes pratiques et exemples dans l'organisation par les administrations de consultations ouvertes permettant de recueillir sur un site internet les observations du public ou des personnes intéressées.

1° - Il ne saurait par suite interférer avec l'application des règles régissant les consultations, mises en œuvre dans le cadre de procédures spéciales, notamment celles conduites sur le fondement des articles L. 120-1 et suivants du code de l'environnement ou encore de toutes autres dispositions spéciales qui organisent la participation du public et peuvent conduire entre autres procédures à des consultations sur internet.

2° - Il n'a pas davantage pour ambition de compléter les règles générales qui résultent des dispositions des articles L. 131-1 et suivants du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). À cet égard il est rappelé que le CRPA distingue deux cas de figure : les consultations ouvertes se substituant à la consultation d'une commission (articles L. 132-1 à R.*132-7) d'une part, et les autres consultations ouvertes sur internet (articles R.*132-8 à R.*132-10) d'autre part.

3° - Ainsi ce guide n'entend pas à édicter des règles ayant la portée d'une circulaire impérative ou des normes de droit souple à caractère supplétif, sachant que la

matière est suffisamment nouvelle pour qu'on se garde de prétendre en fixer l'état de l'art. Dans ce domaine, un guide ne peut être qu'évolutif.

4° - Il est conseillé à tout utilisateur du document de prendre connaissance du volet du [Guide de légistique](#) consacré aux consultations préalables et accessible sur le site Légifrance. Tant la connaissance des règles générales applicables aux consultations que celles applicables aux consultations « ouvertes » constitue le fil conducteur de toutes consultations ouvertes sur internet, y compris celles facultatives.

5° - De même, il est conseillé aux services envisageant de procéder à une consultation ouverte sur internet, de prendre appui sur l'espace interministériel de partage d'informations créé à l'initiative du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), l'extranet de la qualité et de la simplification du droit, abrégé en **Extraqual** (accessible depuis les administrations de l'État à l'adresse : extraqual.pm.ader.gouv.fr). Ce site offre de nombreux services et informations en relation avec le développement de la pratique de consultation du public, y compris celles ouvertes sur internet. On y trouve notamment le *Guide de légistique* (3^e édition mise à jour 2017, janvier 2018).

II - Le recours aux consultations ouvertes sur internet présente des **avantages** en termes de démocratie, de transparence, d'efficacité. Toutefois il faut garder à l'esprit les **risques** qui peuvent accompagner le recours à ces consultations. C'est en effet une démarche complexe et encore novatrice même si des précédents existent. Par ailleurs une consultation ouverte peut être source d'irrégularités involontaires de la part des organisateurs ou faire l'objet de manipulations visant à la détourner ou encore à la discréditer. Le présent document s'attache par suite à essayer

de mettre en évidence les garanties dont doit s'entourer l'autorité chargée de la consultation et souligner les points sur lesquels l'attention des organisateurs est plus particulièrement appelée.

III - Ce document n'a pas vocation à donner de conseils sur les outils techniques disponibles permettant d'effectuer des consultations ouvertes sur internet. À noter cependant, l'initiative d'Etalab de proposer une plateforme mettant à disposition des administrations des outils pour organiser des consultations en ligne (» www.consultation.etalab.gouv.fr). De plus, la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) a publié sous forme de fiches pratiques, une *Boîte à outils des démarches de participation citoyenne*, qui présente, au-delà des seules consultations ouvertes en ligne, les différentes formes d'association du public à la réflexion sur les politiques publiques (» <http://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/fichiers-attaches/boite-outils-demarches-participation.pdf>).

IV - Enfin, il est à souligner que, dans une décision de l'Assemblée du contentieux du 19 juillet 2017 relative à la dénomination de la région Occitanie (nos 403928-403948, Rec.), le Conseil d'État a défini, pour la première fois, les règles et principes encadrant ce type de consultations ouvertes sur internet. Il a jugé que l'autorité publique doit fixer les modalités de la concertation dans le respect, d'une part des **règles fixées par la loi, d'autre part des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère.**

Ainsi :

- l'autorité publique doit mettre à disposition des personnes concernées une **information claire et suffisante** sur l'objet de la consultation et ses modalités ;
- elle doit leur laisser un **délai raisonnable** pour participer ;
- elle doit veiller à ce que les **résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics** ;

- elle doit définir un **périmètre du public consulté qui soit pertinent** au regard de l'objet de la consultation ;

- elle doit prendre les mesures de nature à **empêcher que le résultat de la consultation soit vicié** par des avis à répétition ou des avis émis par des personnes extérieures au périmètre ;

- elle doit veiller au **bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a fixées.**

De façon plus générale, elle doit éviter toute irrégularité. En cas d'irrégularité, le juge pourra annuler la décision finale si la consultation ouverte s'intègre suffisamment au processus décisionnel et si cette irrégularité a privé les intéressés d'une garantie ou a été susceptible d'exercer une influence sur l'acte attaqué.

En l'espèce, le Conseil d'État a jugé que la consultation organisée par la nouvelle région n'était pas irrégulière. Il a estimé notamment que le périmètre du public consulté n'était pas dénué de pertinence au regard de l'objet de la consultation. Il a relevé en outre que le conseil régional a exigé des personnes exprimant leur avis sur internet qu'elles indiquent un numéro de portable français et une adresse électronique, dont la validité était vérifiée (voir ci-dessous les » [extraits de la décision](#)).

Par ailleurs, les [références bibliographiques](#) rappelées ci-après permettent de retracer le développement et les enjeux de la pratique des consultations publiques, et plus particulièrement celles ouvertes sur l'internet. ■

Extraits de la décision de l'Assemblée du contentieux du Conseil d'État du 19 juillet 2017 relative aux consultations ouvertes intervenant dans le cadre juridique de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration

(...)

14. Aux termes de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration : "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.". Aux termes de l'article L. 100-2 du même code, l'administration "se conforme au principe d'égalité et garantit à chacun un traitement impartial". Aux termes de l'article L. 100-3 du même code : "Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par : 1° Administration : les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs (...); 2° Public : a) Toute personne physique ; b) Toute personne morale de droit privé (...)".

15. Il résulte de ces dispositions que les autorités administratives ont la faculté, pour concevoir une réforme ou élaborer un projet ou un acte qui relèvent de leur compétence, de procéder à la consultation du public, notamment sur un site internet. Lorsqu'une autorité administrative organise, sans y être tenue, une telle consultation, elle doit y procéder dans des conditions régulières.

16. Il incombe en particulier à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère. L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur laisser un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet, et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité. Il incombe enfin à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées.

17. Il appartient au juge administratif, s'il est saisi de moyens critiquant la régularité d'une telle consultation ouverte au soutien de la contestation de l'acte pris à l'issue de la procédure comportant cette consultation, lorsque cette consultation peut être regardée, notamment au vu de son objet, de son calendrier et de ses conditions de réalisation, comme formant partie intégrante d'un même processus décisionnel, d'apprécier si les exigences rappelées au point précédent ont été méconnues et, notamment, si les conditions de mise en œuvre de la consultation ont pu être de nature à en viciar le résultat. Toutefois, dans l'hypothèse où il relèverait l'existence d'une irrégularité, il appartient au juge administratif, avant d'en tirer les conséquences sur la légalité de l'acte pris à l'issue de la procédure comportant cette consultation, d'apprécier si elle a privé les intéressés d'une garantie ou a été susceptible d'exercer une influence sur l'acte attaqué...

» Texte intégral de la décision :

https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?sessionId=C9F7F5D94A041B021A1181AAB07FC96B.tpdila23v_2?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000035245560&fastReqId=513590377&fastPos=15

■ Références bibliographiques

Gouvernement du Québec

« **Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique** »

Juin 2017

<http://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/institutions-democratiques/documentation.asp>

Sénat

« **Les procédures participatives, Canada et Pays-Bas** »

Étude de législation comparée n°279, juin 2017

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/lc279-notice.html>

Philippe Bonhecarrère

« **Décider en 2017 : le temps d'une démocratie coopérative** »

Rapport d'information n°55 fait au nom de la Mission d'information du Sénat « Démocratie représentative, participative, paritaire », mai 2017

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-556-1-notice.html>

Ministère chargé de l'Environnement

« **La Charte de la participation du public** »

Octobre 2016

<http://www.ecologique-solaire.gouv.fr/charte-participation-du-public>

Alain Richard

« **Démocratie environnementale : débattre et décider - Rapport de la Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental** »,

Juin 2015

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000364/index.shtml>

OCDE

« **Mieux légiférer en Europe** », chapitre 3 : « La transparence par la consultation publique et la communication »

2010

<https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/45268986.pdf>

OCDE

« **Promesses et limites de la démocratie électronique - Les défis de la participation citoyenne en ligne** »

2003

<http://www.oecd.org/fr/sti/prospective/35401843.pdf>

OCDE

« **Des citoyens partenaires - Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques** »

Novembre 2002

http://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/des-citoyens-partenaires_9789264295575-fr

Commission nationale du débat public (CNDP)

Rapports annuels de la CNDP

<https://www.debatpublic.fr/ses-publications>

QU'EST-CE QU'UNE CONSULTATION OUVERTE SUR INTERNET ?

Les technologies numériques et les nouveaux moyens de communication ont fait émerger des modes renouvelés d'expression et de participation collective : réseaux sociaux, sites de partage, sites de pétition en ligne, consultations ouvertes sur internet... Ces dernières mettent un œuvre, via internet, des échanges entre les administrations et le public. L'administration définit les thèmes de la consultation, pose les questions, informe le public, gère et s'engage sur l'ensemble du processus. Le public, quant à lui, apporte ses points de vue et ses opinions. L'organisation d'une consultation ouverte sur internet présuppose la mise en œuvre d'outils de communications internet nécessairement bidirectionnels : plateformes de consultation, courriels...

1. Préparer une 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 consultation ouverte sur internet.

1.1. Pourquoi proposer une consultation ouverte sur internet ?

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, d'entreprises et d'associations mais aussi de citoyens militants ou simplement intéressés au débat ; la consultation est aussi un moyen, pour l'administration et les élus, de mieux connaître avant la prise d'une décision les obstacles et les points de discordes. Elle constitue ainsi une véritable aide à la décision, sans pour autant se substituer au débat parlementaire ou aux formes traditionnelles de consultation et de délibération.
- **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. Le développement des consultations en ligne est un enjeu de **transparence** et d'**équité d'accès** aux pouvoirs publics. Elles sont un levier de confiance entre les citoyens et les responsables publics, en rendant plus lisible, plus transparent et plus collaboratif le processus d'élaboration de la décision publique.
- **Fonction processuelle** : la consultation ouverte sur internet permet aussi d'informer le public sur une question et de favoriser, dans certains cas, 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.

■ Points de vue

■ Le point de vue de la Commission nationale du débat public (CNDP)

« Démocratiser et légitimer les décisions sont, aux yeux de la CNDP, des enjeux clés pour que les citoyens retrouvent confiance dans les institutions et dans la parole publique. Il est important qu'un public nombreux s'intéresse aux projets soumis à débat, participe et exprime son point de vue. Il est également essentiel que les opinions exprimées soient entendues et aient un impact visible. Chacun doit être assuré que sa prise de parole et ses arguments ont du poids et peuvent modifier un projet, l'améliorer et même le faire annuler. »¹

1 Lettre de la CNDP, avril 2014.

■ Le point de vue de l'OCDE

Le rapport de l'OCDE « Promesses et limites de la démocratie électronique », reprenant le rapport « Des citoyens partenaires », rappelle que les consultations établissent une « relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'informations à l'administration » et permettent de « toucher et faire participer un plus vaste public grâce à un éventail de technologies de consultation et de participation pour tenir compte de la diversité des compétences techniques et des aptitudes à la communication des citoyens ». Elles ont « comme autres avantages de rendre possible une administration parfaitement intégrée, de faciliter le stockage et la recherche de l'information et de rendre les débats plus attrayants pour certains publics ».

★ Exemples

★ Islande, Estonie

En Islande (2010) ou en Estonie (2013), les habitants ont été invités à exprimer leurs propositions sur de grandes réformes constitutionnelles sur le site de « l'assemblée du peuple ». Les auteurs des propositions les plus commentées, les experts et les politiques ont ensuite délibéré et retenu 18 propositions. Un grand nombre ont déjà été mises en œuvre.

★ Croatie

En Croatie, une plateforme de consultation de la population sur internet permet de commenter publiquement toute proposition de loi. Sur les 15 000 commentaires envoyés lors des consultations publiques, 41% ont été totalement ou partiellement acceptées en 2014.²

1.2. Une consultation du public est-elle obligatoire ?

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 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.

² Voir par exemple sur ces deux points, la recommandation de Transparency International à l'intention des candidats à l'élection présidentielle française de 2017.

1.3. Si elle n'est pas obligatoire, dans quels cas conduire une consultation ouverte sur internet ?

Une démarche sélective

Il est nécessaire que la question de la consultation du public et, plus spécifiquement, celle de l'organisation d'une telle consultation sur internet soit posée de façon systématique. En revanche, en l'état du droit et sous réserve de son éventuelle modification, **le COEPIA ne recommande pas la généralisation de ce type de consultation à tout projet de texte ou de réalisation des personnes publiques.**

Si la décision est prise de consulter le public, il faut tout d'abord déterminer les formes de cette consultation : réunions publiques, registres, consultation par courriel, consultation sur internet... Les avantages d'une consultation sur internet sont l'ouverture et la facilité d'accès. Ce type de consultation permet aussi une plus grande transparence, les commentaires des participants étant en principe visibles des autres. Son coût, en termes d'investissement, demeure assez mesuré ; en revanche, il faut avoir conscience que la préparation de la consultation, le traitement et le suivi des consultations et son analyse nécessitent un investissement important des agents de l'administration si l'on veut que la consultation soit réussie. Ce type de consultation nécessite des compétences de gestion et d'animation particulière.

La consultation qui entend atteindre les trois objectifs mentionnés ci-dessus (voir la question [» « Pourquoi proposer une consultation ouverte sur internet ? »](#)), d'information de l'administration et des élus, d'information et 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 significative du public pour être un succès. Dans cette perspective, **l'exercice doit être concentré sur les projets qui en ont le plus besoin.**

En outre, 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 peut conduire 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 ne relevant pas du niveau de norme en cause ou sans réel rapport avec l'objet de la consultation doivent ainsi être proscrits ou modérés en temps réel.

Une décision prise en amont

La décision de recourir à une consultation publique par internet doit être prise suffisamment en amont de celle-ci compte tenu des différentes phases à organiser et à prendre en compte en vue de son succès.

1.4. Quels principes gouvernent l'organisation d'une consultation ouverte sur internet ?

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 : 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.

■ Dispositions du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) relatives aux consultations ouvertes sur l'internet

■ Chapitre I^{er} : Principes généraux

Article L. 131-1

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 L. 132-1

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 L. 132-2

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 L. 132-3

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.

Au-delà des règles 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, et que les critères de dépouillement et de traitement des contributions soient clairement posés et transparents. Cela passe à la fois par des documents de présentation permettant de rendre l'objet et la méthodologie de la consultation accessibles 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 important 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 soutenus, 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.

1.5. À quel moment mettre en œuvre une consultation ouverte sur internet ?

Les consultations ouvertes sur internet s'inscrivent dans le temps normal de préparation des textes ou des projets. Elles préparent, accompagnent ou prolongent les autres modes de consultation. Elles doivent en outre être reflétées dans l'étude d'impact.

Il faut choisir entre une consultation conduite très en amont, pour déterminer les grandes lignes d'un projet, ou une consultation sur un projet déjà précisément défini, comme un projet de texte normatif. Lorsque la consultation est organisée très en amont, 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.

S'agissant des textes, la consultation ouverte sur internet peut porter sur **le principe** même de l'adoption d'une nouvelle norme ou les **grandes orientations** d'une réglementation. Plus souvent, cependant, la consultation ouverte sur internet portera sur **un projet de texte** déjà écrit. Les organisateurs devront alors positionner la consultation ouverte sur internet par rapport aux autres consultations administratives, sauf à ce que celle-ci s'y substitue. Étant donné que la consultation ouverte sur internet peut conduire à modifier substantiellement un texte, notamment en y intégrant certaines propositions du public, il est souvent plus pertinent de l'organiser avant les autres consultations administratives, qui devraient être refaites si la

consultation ouverte sur internet conduisait à ajouter au texte une question qui n'a pas été soumise à consultation (Conseil d'État, Ass., 23 octobre 1998, *Union des fédérations CFDT des fonctions publiques et assimilées*, Rec., p. 360).

S'agissant des projets, les consultations ouvertes sur internet peuvent être organisées très en amont, pour déterminer les grandes lignes d'un projet, et sont alors utiles pour recueillir l'avis du public à un moment où les grandes orientations restent à déterminer, ou bien plus tardivement sur un projet déjà précisément défini. 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.

★ Exemples

★ Finlande

Dans le cadre de sa consultation « Otakantaa » (« Partagez vos idées avec nous »), la Finlande a créé un forum de discussion sur Internet (www.otakantaa.fi) dont l'idée fondamentale était de fournir aux citoyens une plateforme afin qu'ils soient consultés sur des questions qui se situent aux stades préliminaires du processus d'élaboration.³

★ Suède

La ville de Kalix, en Suède, a mis en place successivement deux consultations publiques sur Internet. Lors de la première, les questions posées étaient ouvertes, et donc très en amont dans le processus d'élaboration des politiques, la seconde a davantage ressemblé davantage à un vote traditionnel et comportait, outre les espaces de débats, trois possibilités : hausse des impôts, baisse des impôts et fiscalité inchangée.⁴

1.6. Comment définir l'objet d'une consultation ouverte sur internet ?

Le contenu et la forme de la description de l'objet d'une consultation ouverte sur internet sont des facteurs importants de la réussite d'une consultation. Ils influent sur le niveau d'implication du public en instaurant une confiance entre l'administration et le public : ce sujet me concerne-t-il ? M'est-il accessible ? Ma contribution a-t-elle un réel impact ?...

L'objet d'une consultation ouverte sur internet comporte deux dimensions principales :

- **le public ciblé** : s'agit-il de tout le public ? Des seuls résidents français, ou dans une région ou un espace géographique particulier ? D'un secteur professionnel ou associatif ? D'une communauté d'experts ? C'est en fonction de ces réponses que l'on déterminera les questions posées. Il peut être utile aussi d'effectuer une cartographie du public cible (chercheurs, agents publics, associations...) afin de mieux le connaître et d'adapter la communication ;
- **les questions posées au public** : simples à définir lorsqu'il s'agit de consulter sur un texte, elles peuvent être plus délicates à formuler clairement et complètement pour les projets. L'objet 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

³ Source : « Promesses et limites de la démocratie électronique - Les défis de la participation citoyenne en ligne », OCDE, 2003, p. 108.

⁴ Source : *ibid.*, p. 115.

décrit en quelques phrases simples et compréhensibles par les participants à la consultation, et indiquer, notamment, quelle entité porte et organise la consultation. Afin de s'assurer que la précision et de la clarté, on pourra, en amont de la consultation, organiser un test auprès d'un groupe suffisamment représentatif du public cible.

★ Exemple

★ Consultation sur le projet de loi pour une République numérique

La consultation pour le projet de la loi pour une République numérique était décrite ainsi :
« Le numérique et ses usages sont au cœur d'un vaste mouvement de transformation de notre économie, de redéfinition de nos espaces publics et privés, et de construction du lien social. Les conséquences de ces évolutions sont dès à présent globales, et dessinent l'avenir de l'ensemble de notre société. La République du 21^e siècle sera nécessairement numérique : elle doit anticiper les changements à l'œuvre, en saisir pleinement les opportunités, et dessiner une société conforme à ses principes de liberté, d'égalité et de fraternité. »

1.7. Parties prenantes ou grand public, quel équilibre ?

La réflexion sur les objectifs de la consultation doit permettre de déterminer le ou les publics cibles, et de préciser si l'on a plutôt besoin des retours d'une communauté d'experts et de professionnels ou de ceux du grand public. Lorsque la consultation est totalement ouverte, il est possible de permettre au participant de se signaler comme appartenant à une catégorie particulière, d'experts ou de professionnels, afin que de telles contributions puissent être identifiées comme telles. La consultation peut alors permettre un dialogue tripartite entre décideurs publics, citoyens et experts ou personnes plus spécifiquement concernées par le projet.

Parfois, la consultation se fera spécifiquement à destination d'experts ou de professionnels : dans un tel cas, la publicité de cette consultation devra être adaptée pour les cibler particulièrement.

1.8. Faut-il prévoir l'authentification des participants ou permettre l'anonymat ?

Cette question recouvre deux dimensions liées mais distinctes :

- d'une part, souhaite-t-on ne consulter qu'un public particulier (les habitants d'une ville, les membres d'une profession,...) ? Si oui, la question se pose de prévoir une authentification, dans le respect de la législation applicable (notamment sur la protection des données personnelles). Les modalités en sont toujours délicates ;
- d'autre part, souhaite-t-on ou non que les participants puissent le faire de façon anonyme, généralement en s'enregistrant sous un pseudonyme de leur choix ? Il peut d'ailleurs y avoir deux formes d'anonymat : un anonymat total ou un anonymat envers les autres participants tandis que l'organisateur de la consultation connaît l'identité du contributeur.

Anonymat et culture de l'internet

La culture de l'internet conduit le plus souvent à ne pas prévoir une authentification, qui s'avère souvent malaisée, et à autoriser les pseudonymes.⁵ Autoriser l'anonymat peut favoriser le recueil d'un plus grand nombre d'avis et de contributions ; cela peut aussi faciliter certains débordements. Il revient aux organisateurs d'effectuer des choix, en fonction des objectifs poursuivis et du public visé. Il est possible d'être plus exigeant pour une consultation à destination d'un secteur professionnel ou des habitants d'un quartier particulier. Par ailleurs, il peut parfois être nécessaire de prévoir des garanties spécifiques pour viser un certain public.

Le désir d'anonymat peut dépendre des facultés de réutilisation par des tiers des contributions postées sur le site internet de la consultation ouverte sur internet. Il est donc nécessaire d'informer les usagers des règles applicables, notamment à la réutilisation de leurs données. Les contributions rédigées par le public pour la consultation ouverte sur internet constitueront des documents administratifs, soumis aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration. Tant que ces informations sont en ligne, elles font l'objet d'une diffusion publique qui les rend librement accessibles et librement réutilisables en vertu des articles L. 321-1 et -2 de ce code. Il est ensuite nécessaire de faire des choix sur leur conservation à long terme (voir la question ► [« Quelles informations conserver ? Pour quels usages ? »](#)). Pour celles de ces informations qui ne seraient plus librement accessibles, le régime de droit commun de communication et de réutilisation défini au livre III du code des relations entre le public et l'administration s'appliquera. Il faut prendre garde que certaines des opinions privées exprimées dans les contributions peuvent être couvertes par le secret de la vie privée. Ces documents ne seront alors plus librement accessibles à tous, sous réserve des droits de consultation et de communication applicables aux archives publiques.

Analyser différemment les contributions

L'organisateur, lors de l'analyse des contributions, pourra souhaiter les analyser de manière différenciée en fonction de ce que le contributeur est anonyme ou non. Ce choix méthodologique devra être annoncé.

Quels que soient les choix faits, il convient de faire preuve de la plus grande transparence possible, concernant en particulier la garantie que la contribution ne sera pas utilisée contre les participants, qu'aucun traçage ni profilage, ou statistique ne seront effectués et qu'aucune information ne sera transmise à des services de contrôle. Cette transparence s'étend à informer le public sur les modes d'archivage des données. Il convient également d'assurer la protection des fonctionnaires, et que leur participation ne fera pas l'objet de rétorsion si elle est autorisée.

1.9. Comment définir le calendrier d'une consultation ?

Le choix de la date et de la durée d'une consultation doit permettre d'inscrire pleinement cette consultation dans le processus 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 précocement, elle pourrait ne pas susciter l'intérêt des participants.

⁵ Pour information, on peut signaler que le décret n° 2017-1436 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information relatives aux avis en ligne de consommateurs, prévoit « La possibilité, le cas échéant, de contacter le consommateur auteur de l'avis », ce qui implique généralement le recueil de son adresse électronique.

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 de formation des collaborateurs qui seront impliqués dans cette consultation.

L'OCDE, dans son rapport « Promesses et limites de la démocratie électronique », recommande de « commencer suffisamment tôt les préparatifs d'un exercice de consultation en ligne. [...] et de décider quelle devrait être la durée de la consultation [...] et sous quelle forme les contributions obtenues s'inséreront dans les calendriers de décision ».

La durée d'une consultation doit ainsi être suffisamment longue pour permettre aux publics de se former et d'élaborer un avis. Une consultation publique sur internet pourra ainsi choisir d'adopter la durée de trente jours minimum définie pour les enquêtes publiques par l'article L. 123-9 du code de l'environnement. Les personnes morales, notamment une association, peuvent avoir besoin de temps pour élaborer leur position et la faire adopter par l'organe compétent.

Le choix de la période est également important : il n'est ainsi pas recommandé d'organiser une consultation lancée en plein été pendant les vacances scolaires.

★ Exemple

★ Consultation sur le projet de loi pour une République numérique

La consultation pour le projet de loi pour une République numérique s'est déroulée du 26 septembre au 18 octobre 2015, la plateforme étant accessible pour consultation par le public au-delà de cette date.

1.10. Quel outil choisir pour une consultation ouverte sur internet ?

Différents critères gouvernent au choix d'un outil de consultation (les outils annexes tels que les logiciels de préparation de l'information, de gestion de contenu ou d'analyse a posteriori). 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 ou d'authentification constitutives d'une consultation ouverte. Etalab est en train de réaliser une plateforme mettant à disposition des administrations des solutions techniques qui répondent à 25 critères, définis conjointement par les administrations, les acteurs de la *civic tech* et des experts de la concertation, et qui permettent d'assurer la transparence, l'ouverture et la sincérité de la consultation.

Il faut noter qu'il peut parfois être utile de se doter également d'outils annexes tels que les logiciels de préparation de l'information, de gestion de contenu ou d'analyse a posteriori qui ne sont cependant pas indispensables.

1.11. Quels moyens matériels et humains puis-je consacrer à la consultation ?

La préparation, la conduite et l'exploitation d'une consultation ouverte sur internet nécessitent des ressources importantes, en moyens humains et matériels, notamment informatiques. Certaines opérations peuvent être externalisées auprès d'entreprises spécialisées. Il est donc nécessaire d'établir un budget de la consultation ouverte sur internet et de s'assurer que l'administration dispose des moyens suffisants pour assurer son bon

déroulement et une véritable exploitation des résultats. La confiance du public, essentielle au bon déroulement de ces consultations, repose sur l'engagement de la personne publique d'exploiter réellement les résultats de la consultation. Il est donc nécessaire que cet engagement se traduise par des moyens humains et matériels spécialement affectés à la consultation ouverte sur internet.

Les profils et les compétences à mobiliser sont variés pour réussir tous les aspects de la consultation : préparation de la documentation par des experts du sujet, aspects informatiques, communication et gestion de la consultation, questions juridiques, garantie d'un bon archivage et de possibilité de réutilisation...

1.12. Comment s'organiser ?

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, leur conservation et leur mise à disposition ultérieure. 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.

Une consultation ouverte sur internet est un lieu d'échange entre les administrations et le public, qui pourra être personnalisé tant du côté des administrations que du côté du public. Il convient donc, pour l'administration, de décider quels noms de fonctionnaires ou d'agents apparaîtront comme organisateur de la consultation, comme administrateur du site sur les mentions légales, pour l'animation. Il faudra cependant veiller à ne pas trop exposer les agents.

La question de l'anonymat ou non du public doit également, dans le même esprit, être traitée. On pourra se référer à la question ► [« Faut-il prévoir l'authentification des participants ou permettre l'anonymat ? »](#) du présent document.

★ Exemples

★ Royaume-Uni, violences familiales

Les débats ont duré un mois (du 1^{er} mars au 1^{er} avril 2000). La procédure de repérage et d'inscription des femmes participantes a débuté cinq mois avant le lancement de la consultation et a été prise en charge par des personnes travaillant dans des associations féminines et des refuges pour femmes battues. Les participantes devaient s'inscrire pour recevoir un nom d'utilisatrice et un mot de passe leur donnant un accès à « Womenspeak », le forum de discussion sécurisé. Les parlementaires ont eux aussi reçu des mots de passe leur donnant accès à cette zone.

★ Royaume-Uni, inondations

Les méthodes utilisées pour assurer la publicité de la consultation et recruter les participants ont consisté à adresser des invitations et à assurer une couverture par les médias locaux (radios locales, interviewes et articles dans la presse), à envoyer des courriels, à utiliser des sites web et à tirer parti du « bouche à oreille ».

Les organisateurs ont signalé aux participants l'existence de points d'accès publics à internet (par exemple, dans les bibliothèques locales) ; ils ont également accepté les communications écrites de la part de ceux qui n'avaient pas d'accès commode à une messagerie électronique.

1.13. Quel est le coût d'une consultation ouverte sur internet ?

Les coûts peuvent varier grandement d'une consultation ouverte sur internet à l'autre. Outre les coûts de logiciel et d'infrastructure, qui pourront être diminués en cas de mutualisation ou de réutilisation d'une plateforme existante, une attention particulière doit être portée sur les dépenses de personnel, que ce soit :

- en amont de la consultation : formation des collaborateurs, temps lié à la préparation, à la communication, à la constitution des documents d'accompagnement, aux rencontres... ;
- pendant la consultation : animation de la consultation et réponses aux internautes ;
- après la consultation : analyse et rédaction de synthèse, notamment pour l'étude d'impact, rédaction des retours faits aux publics, préparation des données conservées, communication vers le public.

Il faut aussi garder à l'esprit que les consultations constituent aussi un « coût » pour le public (temps, déplacement, envoi de documents postaux,...). De ce point de vue, les consultations ouvertes sur internet sont celles qui, a priori, demandent au public le plus faible investissement financier ou temporel.

Les fournisseurs des outils référencés sur la plateforme développée par Etalab (www.consultation.etalab.gouv.fr) se sont engagés à mettre gratuitement à disposition des administrations centrales leur logiciel de consultation pour un premier ensemble de services.

★ Exemple

★ Consultation sur le projet de loi pour une République numérique

Le cabinet de la secrétaire d'État chargée du Numérique et de l'Innovation a indiqué que la consultation sur le projet de loi pour une République numérique en 2015 avait conduit à dépenser 70 000 euros pour la mise à disposition de l'outil, les actions de communication et les événements organisés.

1.14. Comment définir les différentes modalités de participation ?

L'outil utilisé pour organiser une consultation ouverte sur internet peut mettre en œuvre différents fonctionnalités ou paramétrages qui pourront avoir un impact positif ou négatif sur la réussite de la consultation.

- **Gestion des informations personnelles** : l'inscription peut être anonyme ou non⁶, l'anonymat étant mal adapté à des consultations ciblant exclusivement un public particulier, ou lorsque l'on souhaite connaître le profil du participant. Cependant, il convient de s'assurer d'être en conformité avec les recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), notamment concernant l'expression des opinions politiques. Dans le cas d'inscription non-anonyme, on pourra demander ou donner la possibilité au participant de remplir un bref questionnaire lui permettant de se présenter : profil (citoyen, fonctionnaire, expert, professionnel, partie prenante...), niveau d'expertise...
- **Diffusion des contributions** : les contributions de chacun des participants, anonymement ou non, pourront être partagées ou diffusées à l'ensemble des participants, ou bien n'être qu'à la disposition des organisateurs dont ils pourront établir la synthèse. Une possibilité de partage sur les réseaux sociaux en ligne peut également être incluse.
- **Modes de participation** : de nombreux modes de participation sont possibles, qui pourront être combinés ou non⁷ : commentaires ; rédaction de contributions ou de modifications ; votes sur les propositions de l'organisateur ; votes sur les contributions du public ; ajouts d'informations et de références complémentaires...).
- **Modalités d'échange** : l'organisateur peut intervenir plus ou moins activement pour interagir ou réguler la consultation, ce qui a un impact sur la charge de travail et la fluidité de la consultation. On pourra se référer à la question [« Comment répondre aux demandes du public, et faciliter et accompagner le débat ? »](#)

1.15. Comment assurer l'ergonomie et l'accessibilité de l'outil de consultation ?

Les documents et l'outil doivent être accessibles aux personnes handicapées. Il convient de respecter le référentiel général d'accessibilité des administrations (RGAA)⁸.

Plus généralement, il convient de veiller à l'ergonomie de l'outil logiciel et du site internet utilisé pour la consultation, afin qu'il soit facile à appréhender, y compris pour des personnes plus ou moins aguerries en informatique.

Enfin, les organisateurs doivent veiller à la clarté des textes expliquant l'objet de la consultation et ses modalités. Ces textes doivent être compréhensibles par des personnes non spécialistes du sujet, afin de permettre la sincérité de la consultation.

6 Voir la question ► [« Faut-il prévoir l'authentification des participants ou permettre l'anonymat ? »](#)

7 Voir à ce sujet la question ► [« Quel poids accorder aux mentions 'J'aime' et aux votes ? »](#)

8 La norme RGAA ► <https://references.modernisation.gouv.fr/rqaa-accessibilite/>
La démarche d'accessibilité expliquée ► <https://www.accede-web.com/>

1.16. Comment définir les autres règles de la consultation ouverte sur internet ?

Les modalités de consultation constituent le cœur de la consultation ouverte sur internet, mais les organisateurs doivent également fixer un certain nombre d'autres règles et paramètres importants :

- **la durée de la consultation** : voir la question ► [« Comment définir le calendrier d'une consultation »](#) ;
- **la gestion d'éventuels droits de propriété intellectuelle des contributeurs** : il est recommandé de prévoir, dans le respect des règles fixées par le code de la propriété intellectuelle, que le contributeur autorise la libre réutilisation de sa contribution ;
- **la licence de réutilisation des données**, qu'elles soient produites par les organisateurs ou par le public ; logiciels libres et données ouvertes seront privilégiés ;
- **les personnes chargées de l'exploitation des données** : cette exploitation est lourde. Il faut déterminer si elle sera faite par les organisateurs ou sous-traitée à un cabinet spécialisé ;
- **des règles d'archivage** et de mise à disposition des matériaux produits.

Les données et documents produits dans le cadre d'une consultation publique sont des documents administratifs et à ce titre ils suivent les règles archivistiques propres à l'organisme responsable de celle-ci et/ou au type de d'enquête publique pour celles inscrites dans la loi (► <https://francearchives.fr/article/37952> et ► <http://www.gouvernement.fr/referentiel-general-de-gestion-des-archives>).

Parallèlement à cet aspect réglementaire qui conduit à déposer ces matériaux dans des lieux d'archives, il convient de définir et d'organiser la mise à disposition des données et des documents d'analyse et de synthèse produits ainsi que les matériaux d'organisation et de communication. À côté du dépôt dans un entrepôt numérique comme data.gouv.fr, une mise à disposition sur un onglet dédié aux consultations du site internet du département ministériel compétent peut être envisagée. Ces informations doivent figurer sur le site de la consultation ouverte sur internet.

1.17. Qui former ? À quoi ?

Les consultations ouvertes sur internet mettent en œuvre un large éventail de compétences nouvelles et de responsabilités qui toutes contribuent ensemble à la réussite de la consultation : communication, documentation, droit, expertise. 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.

Il faut également veiller à contribuer à la formation du public sur l'outil, par des aides ou des tutoriels associés à la plateforme de consultation, voire, lorsque la nature de la consultation le permet, par des formations en présentiel. En outre, la documentation associée à la consultation est un facteur essentiel d'appropriation par le public et donc de sa participation.

★ Exemple

★ Royaume-Uni, violences familiales

La consultation a été conçue pour répondre aux besoins du public cible : les femmes ayant survécu à des actes de violence intrafamiliale. Elle a réussi à toucher des femmes appartenant à des milieux socioéconomiques divers. Comme beaucoup d'entre elles n'avaient aucune expérience d'internet et que leur situation les rendait vulnérables, les organisateurs ont prévu une formation et un soutien ainsi qu'un lieu sûr pour accéder à l'internet, et ils ont veillé à la sécurité de la zone de discussion du site internet. Ces facteurs ont beaucoup pesé dans le succès de la consultation.

1.18. Quelle documentation préparer ?

Il convient d'élaborer une documentation complète, claire et accessible. Une consultation ouverte sur internet 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.

Une information complète

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.

Une information claire

Cette information doit également être claire⁹. 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.

Une information accessible

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.

La documentation doit être accessible aux personnes handicapées (voir la question ► [« Comment assurer l'ergonomie et l'accessibilité de l'outil de consultation ? »](#)).

⁹ On pourra se référer aux ► [« Propositions d'amélioration de la qualité de l'écrit numérique et imprimé »](#), COEPIA, juillet 2016.

1.19. Quand et comment annoncer une consultation ?

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.

Choisir une date

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. L'organisateur pourra choisir de se conformer aux dispositions des articles L. 121-16 et L. 123-10 du code de l'environnement concernant respectivement les concertations préalables et les enquêtes publiques qui demandent que le public soit informé des modalités et des durées quinze jours avant le début de la concertation ou de l'enquête.

Informar le public

Cette information au public doit se faire selon les vecteurs de communications idoines, et, en particulier, le site web des organisateurs et les annuaires de consultations existants. Il faut adopter une stratégie de communication adaptée à chaque consultations ouverte sur internet de façon à toucher le public cible : sites internet et réseaux sociaux, journaux, liste de diffusion..., sans oublier les moyens de communication hors ligne ; publicité par affichage en ville, en bibliothèques, collectivités, ou autres lieux publics.

Référencer la consultation

Par ailleurs, l'État a mis en place un site internet pour recenser les consultations publiques, sur www.vie-publique.fr. Il est nécessaire que toutes les consultations ouvertes sur internet y figurent : les responsables de la consultation veilleront donc à avertir les gestionnaires de ce site en respectant les procédures détaillées sur le portail gouvernemental de la qualité et de la simplification du droit Extraqual. Ce recensement est nécessaire autant pour les consultations ouvertes obligatoires, prévues par le code de l'environnement ou par le code rural et de la pêche maritime, que pour les consultations facultatives. Les articles R.*132-8 et 9 du code des relations entre le public et l'administration prévoient que la publication sur le site internet [vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr) est obligatoire lorsque la consultation ouverte sur internet organisée par l'État ou lorsqu'elle porte sur un projet de loi. Elle est facultative pour les autres consultations ouvertes sur internet organisées par l'État et ses établissements publics, en vertu de l'article R.*132-10 du même code, mais n'en est pas moins souhaitable.

Selon les instructions du Secrétariat général du Gouvernement (site Extraqual), il appartient au ministre ou à l'établissement public organisateur de la consultations ouverte sur internet de saisir le département de la qualité du droit du Secrétariat général du Gouvernement des éléments nécessaires au référencement accompagnés d'une fiche de dépôt dûment complétée, au moins sept jours francs avant la date souhaitée pour le référencement à l'adresse suivante : consultations-ouvertes@pm.gouv.fr. Il en est de même pour les demandes de référencement de la synthèse des consultations ouvertes organisées.

1.20. Quel poids accorder aux mentions 'J'aime' et aux votes ?

Le poids à accorder aux mentions « J'aime » ou aux autres formes de vote est un élément central de la conception de la consultation ouverte en ligne. Ces outils présentent des avantages et des défauts.

Plusieurs modalités sont envisageables :

- la seule possibilité peut être de voter en faveur de quelque chose, sans distinguer les degrés d'approbation et sans pouvoir voter contre sinon en s'abstenant de voter pour ; cela correspond à la mention « J'aime » des réseaux sociaux ;
- on peut ouvrir un vote pour ou contre ;
- on peut faire un sondage en offrant un certain nombre de réponses, soit avec des degrés variés d'approbation et de désapprobation, soit avec un choix, simple ou multiple, parmi plusieurs propositions.

Ces systèmes de sondage ou de notation présentent certains inconvénients : ils peuvent donner à la consultation l'allure d'un référendum, ce qu'elle ne saurait être en aucun cas, et n'apportent pas d'arguments de fond au débat. Ils favorisent les phénomènes de mobilisation des internautes pour voter pour ou contre tel élément de la consultation et peuvent la biaiser ou générer des tensions.

Cependant, ces instruments présentent également des avantages s'ils sont utilisés correctement et cadrés. Ils sont bien connus des internautes et font partie de la culture d'internet. Ils peuvent permettre :

- de favoriser la participation de personnes qui sinon ne participeraient pas ; le commentaire et la proposition sont plus riches mais certains publics peuvent préférer des modes de participation légers ; l'insertion de ces instruments, notamment des sondages, dans la consultation permet donc de maximiser la participation ;
- si la participation est importante, ces votes et sondages permettent de récolter des éléments d'analyse quantitative qui peuvent utilement compléter les commentaires et propositions issues de la consultation ;
- en permettant le vote en faveur d'une proposition d'un internaute, on permet de faire émerger des propositions populaires, on donne au public la faculté de hiérarchiser les propositions, auxquelles les organisateurs de la consultation devraient porter une attention particulière. On évite également que, pour avoir du poids, une communauté choisisse de reproduire un nombre très important de fois la même proposition : il est alors plus efficace de la rédiger une fois de façon optimale et d'obtenir ensuite un grand nombre de votes en sa faveur.

L'utilisation des mentions « J'aime » ou des autres formes de notation et de sondage nécessite cependant que des précautions soient prises.

Il est d'abord nécessaire d'avertir clairement le public que ces votes ne s'apparentent pas à des référendums et sont simplement destinés à fournir des indications aux organisateurs en faisant émerger les éléments du projet les plus populaires et impopulaires. Les organisateurs de la consultation ne doivent pas être liés, ni même apparaître liés par le résultat du vote : c'est un simple élément supplémentaire d'appréciation à leur disposition.

Cet élément supplémentaire d'appréciation doit être recueilli avec un minimum de fiabilité. Lorsque le vote concerne une population particulière, il est préférable, s'il cela est possible, de mettre en place un système d'identification. Sans être parfaitement efficaces, certains dispositifs prémunissent contre les doubles votes. Ces précautions permettent d'augmenter la fiabilité de l'information fournie aux organisateurs par le résultat du vote ou du sondage, et d'évaluer cette fiabilité. Il est d'ailleurs recommandé de publier la méthodologie retenue et les précautions adoptées.

2. Conduire une consultation ouverte sur internet

2.1. Quelle communication faire de la consultation ?

Il ne suffit pas d'avoir annoncé la consultation avant son lancement (voir la question [» « Quand et comment annoncer une consultation ? »](#)), il faut aussi lui assurer une forme de publicité durant tout son déroulement afin de la nourrir et de maintenir la participation. Cela nécessite d'en avoir identifié les publics cibles. Après un premier temps de rodage de la consultation, il est nécessaire d'analyser la participation pour essayer de déterminer, à partir des informations dont on dispose (notamment lorsque certaines informations sont demandées lors de la création du profil de participant), les populations qui semblent ne pas ou moins participer à la consultation, peut-être parce qu'elles en ignorent l'existence.

Il est recommandé de conduire ensuite une action de communication complémentaire durant le déroulement de la consultation, en privilégiant des médias qui sont propres à toucher les différents publics et notamment ceux les moins impliqués. Cela nécessite une analyse au cas par cas : site internet de la collectivité, réseaux sociaux ou presse traditionnelle, relais des corps intermédiaires ou annonce du porteur du projet... On pourra également louer un nom de domaine spécifique à une ou plusieurs consultations, en ayant cependant le souci de ne pas préempter des noms de domaine trop génériques (il est ainsi préférable d'utiliser des noms régionaux pour une consultation régionale, et pas des noms nationaux ou génériques). Des bandeaux rappelant que la consultation est en cours peuvent être insérés dans les communiqués de presse ou sur le site internet. Des liens vers le site de la consultation peuvent être insérés sur les sites internet d'administrations, de partenaires ou d'acteurs de la société civile concernés. Par exemple, les consultations organisées par l'État sont référencées sur le site [vie-publique.fr](#). Il peut également être utile d'inviter certaines personnalités connues du public cible à participer à la consultation et à le faire savoir, ou à donner une certaine visibilité à leur participation sur le site de la consultation.

Si possible, la consultation peut également être ponctuée d'événements physiques (conférences, ateliers, débats...) qui vont à la fois permettre de toucher un public différent (par invitation ou inscription) et de mobiliser des relais dans la presse en ligne et papier, afin d'assurer une publicité complémentaire de la consultation en ligne. Lors de ces événements, des ordinateurs peuvent être mis à la disposition du public pour lui permettre de participer à la consultation.

Lorsque la consultation porte sur un projet ou proposition de loi, il est recommandé d'informer les organisations enregistrées sur le registre des représentants d'intérêts.

★ Exemple

★ Consultation sur le projet de loi pour une République numérique

À l'issue de la consultation sur le projet de loi pour une République numérique, la majorité des participants se sont montrés satisfaits du processus. Ils soulignaient toutefois n'avoir connu l'existence de la consultation que par hasard et insistaient sur la nécessité d'une plus large publicité. Cette consultation avait été ponctuée de nombreux événements, lesquels avaient complété des actions de communication menées avant son lancement et pendant son déroulement.

2.2. Quelles garanties apporter au public ? Comment favoriser sa participation et sa diversité ?

La publicité est nécessaire mais n'est pas suffisante pour que le public participe et s'engage dans la consultation. Il est également nécessaire qu'il puisse participer dans de bonnes conditions et en pleine confiance et de favoriser un engagement divers et représentatif des publics, et de qualité de la participation.

Un délai suffisant

Ces bonnes conditions nécessitent d'abord une durée suffisante pour la consultation. Une société ou une association doit parfois, pour participer, réunir son bureau ou un autre organe pour définir sa position : une consultation d'un mois sera parfois trop brève pour lui permettre de participer sereinement.

Un outil adapté

L'outil utilisé pour la consultation doit être performant, simple d'utilisation et intuitif pour le public ciblé. Dans certains cas, par exemple pour un public restreint d'experts, une simple messagerie avec liste de diffusion ou forum de discussion peut suffire. A contrario, pour une consultation impliquant un large public, l'outil devra être simple et, notamment, être conforme au Référentiel général d'accessibilité des administrations (RGAA) et notamment à la norme ISO/CEI 40500.

De plus, afin de garantir la transparence et la sincérité des contributions, une information pertinente relative à l'outil de consultation lui-même et son paramétrage doit être fourni. Par exemple, il est préférable d'indiquer si l'outil utilise un algorithme de classement des contributions ou une modération a priori fondée sur le langage utilisé.

Des règles de fonctionnement publiées

Les règles de la consultation doivent être claires, simples et peu nombreuses et pourront être rassemblées dans des conditions générales d'utilisation (CGU) qui regroupent des règles de modération et des conventions pour les participants. Une information destinée au grand public, qui ne lira pas, la plupart du temps, les CGU, doit être prévue.

Outre le respect de quelques grands principes (voir notamment les questions ► [« Quels principes gouvernent l'organisation d'une consultation ouverte sur internet ? »](#) et ► [« Faut-il prévoir l'authentification des participants ou permettre l'anonymat ? »](#)), notamment ceux liés à l'anonymat), il vaut mieux fixer le moins de règles possibles. Une fois qu'elle s'est fixée des règles de procédure pour elle-même, la collectivité publique se doit de les respecter ; on commence à voir des contentieux où la régularité d'une consultation ouverte sur internet est discutée, au regard des grands principes et des règles posées par le code des relations entre le public et l'administration, mais aussi au regard des règles particulières fixées par la collectivité publique.

★ Exemple

★ Consultation sur le projet de loi pour une République numérique

Le texte ci-dessous est extrait des mentions légales de la consultation en vue de la loi pour une République numérique :

« Chaque personne, entreprise ou institution publique peut contribuer à la consultation en ligne du moment qu'elle s'engage à respecter au préalable les règles de la Charte.

En m'inscrivant sur la plateforme de consultation :

J'adhère à l'objectif de la consultation en ligne sur le projet de loi pour une République numérique : je cherche à améliorer le texte dans la mesure de mes moyens, en donnant mon avis ou en proposant des modifications.

J'atteste de ma pleine et entière adhésion aux valeurs républicaines et aux règles du débat démocratique.

En conséquence, je m'engage :

En tant que participant à la consultation,

À ne publier aucune information volontairement erronée, tronquée ou hors sujet.

À n'exprimer aucun propos injurieux, raciste ou contraire aux lois en vigueur.

À reconnaître à chacun le droit d'avoir une opinion différente de la mienne et à la respecter.

À signaler aux modérateurs tous les contenus en infraction avec la présente charte.

En tant que Gouvernement,

À considérer chaque information et chaque avis ou proposition de modification de la même façon et avec objectivité.

À répondre en ligne aux propositions de modification ayant reçu le plus de votes, à l'issue de la consultation.

À publier une synthèse de la consultation à l'issue de la procédure.

À afficher à l'issue de la consultation les modifications que le Gouvernement décidera d'apporter au texte initial.

Expérimentant pour la première fois une consultation en ligne sur un projet de loi, le Gouvernement se réserve la possibilité d'apporter certaines évolutions à sa démarche afin d'assurer son meilleur fonctionnement, sans toutefois renoncer aux principes fondamentaux de transparence et de participation libre et égale des contributeurs.

Toutes les contributions soumises sur la plateforme sont rendues publiques. Les informations recueillies font l'objet d'un traitement informatique destiné au fonctionnement de la plateforme de consultation en ligne. Le Gouvernement est l'unique destinataire de ces données. Conformément à la loi « informatique et libertés » du 6 janvier 1978, les personnes inscrites bénéficient d'un droit d'accès et de rectification aux informations qui les concernent : il peut être exercé en s'adressant à <adresse de contact>. Vous pouvez également, pour des motifs légitimes, vous opposer au traitement des données vous concernant. »

Des engagements clairs

Il est utile qu'une charte ou une déclaration de l'organisateur détaille ses engagements à l'issue de la consultation. S'il ne peut s'engager à faire de la consultation une sorte de votation ou de référendum, l'organisateur peut prendre des engagements méthodologiques qui assureront la crédibilité de la démarche : analyse détaillée des contributions et des résultats ; synthèse intégrée dans les études d'impact et documents de présentation du projet ; information un certain temps après sur les suites données à la consultation...

En tout état de cause, la transparence du processus doit être un principe directeur à tous les stades de la consultation.

Des modes de participation adaptés et variés

Il faut à la fois choisir des modes de contribution qui permettent aux organisateurs de recueillir les éléments qui leur seront utiles (questions ciblées, QCM, sondages...) et ouvrir une palette de modes de participation suffisamment large pour permettre à des publics variés de s'investir (voir la question ► [« Comment définir les différentes modalités de participation ? »](#)). Ainsi, n'ouvrir qu'une faculté de commentaire peut à la fois frustrer ceux qui voudraient pouvoir être force de proposition et décourager des personnes qui ne souhaitent participer qu'en répondant à des questions à choix multiples ou en exprimant des préférences. L'engagement du public dépendra du dosage fait entre les différentes options au regard des différents publics cibles et des besoins des organisateurs.

Les organisateurs peuvent être confrontés à des difficultés particulières lorsque la consultation porte sur des projets déjà bien définis et polémiques. La consultation peut alors s'ouvrir sur une avalanche de commentaires de rejet, qui découragent d'autres publics de participer ou noient les contributions, même négatives, qui permettent de nourrir davantage la réflexion. C'est en amont, lorsque l'on réfléchit aux modes de participation du public, qu'il faut trouver des solutions. En particulier, l'organisation d'un sondage sur le degré de satisfaction du projet peut permettre de canaliser les opinions de rejet tout en laissant un espace pour des propositions plus nourries (voir la question ► [« Quels principes gouvernent l'organisation d'une consultation ouverte sur internet ? »](#)).

Enfin, une des façons de promouvoir l'engagement du public est d'assurer et de montrer l'engagement des organisateurs (voir ci-dessous la question ► [« Comment montrer l'engagement des organisateurs ? »](#)).

★ Exemple

★ Finlande

La consultation finlandaise Otakantaa a organisé des séances de « bavardage » au cours desquelles un ministre est en ligne pendant une heure ou deux et répond aux questions que lui posent les citoyens. Normalement, deux à quatre séances de ce genre sont organisées chaque mois. Les citoyens qui ne sont pas libres à ce moment-là peuvent envoyer à l'avance des questions grâce à un formulaire fourni sur les pages web d'Otakantaa. Après la séance, ils peuvent lire la réponse à leur question dans les archives où la discussion en ligne apparaît quelques minutes seulement après la fin de la séance. La promotion du forum a été déterminante dans sa gestion. Étant donné qu'il s'agit d'un projet du gouvernement, très peu de ressources sont disponibles pour assurer cette promotion. Il a fallu néanmoins déployer le maximum d'efforts pour sensibiliser la population à l'existence du forum et pour faire connaître les événements du forum, de façon à ce que les citoyens sachent à quelles dates de nouvelles questions seront débattues et de nouvelles séances en ligne auront lieu. »¹⁰

¹⁰ Source : « Promesses et limites de la démocratie électronique, les défis de la participation citoyenne en ligne », OCDE, 2003, p. 110.

2.3. Comment montrer l'engagement des organisateurs ?

Si la consultation en ligne rencontre facilement son public, elle peut être un succès sans que ses organisateurs aient à intervenir davantage, sinon en assurant la maintenance technique des outils utilisés. Mais le plus souvent, il est préférable que ceux-ci aient une attitude proactive durant la consultation afin d'en assurer le succès. Cela passe par des actions de communication personnalisée des organisateurs (implication du ministre, du maire, du porteur de projet), et l'organisation d'événements autour de la consultation.

En fonction des choix fait en amont sur le déroulement de la consultation, les organisateurs peuvent être amenés à répondre à des questions, à apporter des précisions, à réagir à des propositions... Si une telle action des organisateurs a été prévue il est essentiel à la crédibilité de la consultation que ceux-ci s'acquittent rapidement de leurs tâches.

En revanche, l'action des organisateurs doit rester neutre : elle doit faire attention à ne pas pouvoir apparaître comme essayant d'orienter la consultation. Il convient, en principe, de s'interdire toute forme d'ingérence dans la consultation qui n'a pas été définie avant son lancement.

Voir également la question ► [« Comment montrer l'engagement des organisateurs ? »](#)

★ Exemple

★ Suède

Lors de la consultation organisée par le Conseil de district de Normalm (Stockholm), les responsables politiques ont eux-mêmes participé à la conception des outils de participation en ligne et à la rédaction du cahier des charges, démontrant leur implication, et s'assurant ainsi que l'outil leur permette de suivre et de participer aux débats.¹¹

2.4. Comment répondre aux demandes du public, et faciliter et accompagner le débat ?

Les organisateurs doivent suivre le déroulement de la consultation et veiller à modérer le débat. Il ne faut pas concevoir cette période comme une simple période d'assistance technique des utilisateurs. Si l'on ne dépouille pas au fur et à mesure les éléments versés au débat, non seulement cela risque d'entraîner une charge lourde à l'issue de la consultation, mais celle-ci pourrait mal se dérouler.

La modération doit d'abord permettre de contrôler et de réagir à des propos injurieux ou constitutifs d'infraction ou de méconnaissance des conditions générales d'utilisation.

Ensuite, elle doit permettre de repérer les réactions des participants qui appellent une réponse des organisateurs. Parfois la faculté d'interpeler les organisateurs a été prévue dès le départ ; parfois une réaction s'avère utile pour apporter un élément d'information indispensable. Il est préférable de prévoir la faculté de telles interventions, neutres, dans les modalités de déroulement de la consultation.

¹¹ Source : « Promesses et limites de la démocratie électronique, les défis de la participation citoyenne en ligne », OCDE, 2003, p. 120.

Une attitude plus active, si elle a été prévue et annoncée dès le départ, peut parfois favoriser le débat :

- actualités sur le sujet mises régulièrement en ligne ;
- réponses à des questions du public ;
- propositions complémentaires des organisateurs en réaction à une proposition du public ;
- refus des organisateurs de s'engager dans une voie ; etc.

Le signalement d'erreurs, même purement factuelles, pose une difficulté particulière car il peut être interprété comme une forme de censure et casser ou troubler le déroulement de la consultation. Une solution peut être de nommer un tiers de confiance, indépendant, chargé d'apporter des éléments factuels lorsque c'est nécessaire.

En tous les cas, il convient de faire en sorte que les modérateurs ou les experts intervenant au nom de l'organisateur soient clairement identifiés, éventuellement de manière personnalisée, par leur nom, leur CV ou leur rôle dans la consultation.

★ Exemple

★ Royaume-Uni, violences familiales

Même s'il s'agit d'un cas particulier dont le sujet implique des précautions spécifiques, la consultation du Royaume-Uni sur la violence intrafamiliale illustre l'intérêt d'une modération indépendante. En effet, dans ce cas, la présence de la modératrice indépendante, qui a veillé à « ce que la discussion ne soit pas dominée par un petit nombre d'individus, que l'on n'utilise pas un langage incongru ou excessivement agressif et que le site reste sûr et sécurisé (par exemple en rappelant aux utilisatrices de veiller à se déconnecter complètement pour empêcher les personnes dépourvues de mot de passe d'avoir accès au site) » a été perçu comme essentiel.

2.5. Comment réguler les polémiques et manipulations ?

La consultation doit se faire dans le respect des lois et règlements, notamment des règles prohibant incitation à la haine et à la discrimination, insulte et diffamation... Elle doit disposer d'une charte, de conditions générales d'utilisation (CGU) ou de mentions légales du site internet spécifiant les propos et pratiques interdits, notamment lorsque les contributions sont susceptibles de constituer des infractions.

Accompagner la consultation

Les organisateurs ne doivent pas rester entièrement passifs vis-à-vis du déroulement de la consultation mais doivent veiller au respect de ces règles, dont la surveillance est nécessaire pour le bon déroulement de la consultation. Elle est aussi obligatoire d'un point de vue légal dès lors que le site internet de la consultation est sous la responsabilité des organisateurs.¹² Il ne s'agit pas de procéder à un contrôle systématique et ex ante des contributions, mais d'assurer la surveillance et les diligences attendues d'un éditeur de site internet permettant la participation du public.

¹² En principe, et sous réserve d'une analyse au cas par cas, on peut estimer que les organisateurs ne feront pas qu'héberger les commentaires du public mais auront un rôle actif dans l'organisation de la consultation ouverte sur internet : ils ne bénéficieront donc pas, dans ce cas, de la responsabilité limitée des hébergeurs prévue à l'article 6 de la loi du 21 juin 2004 (dite « LCEN »).

Des avertissements spécifiques peuvent être donnés aux contributeurs par le logiciel avant la soumission d'une contribution lorsque le sujet est particulièrement sensible. Le site doit permettre aux internautes de signaler aux organisateurs une méconnaissance des règles qu'ils n'auraient pas repérée. En cas de manquement, ils doivent réagir et les moyens comme les raisons de cette réaction (commentaire des organisateurs, retrait d'une contribution...) doivent avoir été prévus par les documents organisant la consultation pour ne pas apparaître comme un moyen de la manipuler.

Réguler les polémiques

Au-delà de ces problèmes de respect des règles, la consultation peut donner lieu à des polémiques ou à des tentatives de manipulation. Sans que les règles soient méconnues, la consultation peut alors prendre des allures de champ de bataille où s'affrontent les tenants d'opinions rivales. Le risque peut être de chasser des intervenants plus modérés et surtout d'empêcher la diversification des contributions qui doit aider les organisateurs à tirer parti de la consultation. Une intervention des organisateurs n'est pas aisée et ne doit pas apparaître comme une manipulation de la consultation : elle doit avoir été envisagée et réglée dans les documents organisant la consultation. Plusieurs méthodes sont alors envisageables : le regroupement de contributions identiques ou presque identiques sous un onglet unique ; la canalisation des réactions dans des boîtes de dialogue rattachées à certaines contributions ou propositions pour que ces échanges n'apparaissent pas dans l'interface principale du site mais dans chaque espace dédié.

Les craintes de dérive ou de manipulation d'une consultation (envoi de messages identiques, bombardement, profils multiples...) ne sont pas à ce jour étayées par les faits. Cependant, si la consultation s'avérait être détournée de sa finalité première, ou fortement altérée, l'organisateur peut décider de clore la consultation, avec les conséquences, notamment en termes de communication, qu'une telle décision peut avoir.

★ Exemple

★ Royaume-Uni, inondations

Dans le cadre de la consultation sur les risques d'inondation organisée par le Royaume Uni, « quelques messages ont été affichés sur le site au commencement de la discussion pour stimuler le débat sur les questions clés que la consultation cherchait à traiter. Au fur et à mesure que le processus se développait, les participants ont pu introduire de nouveaux thèmes de discussion, le modérateur s'assurant de leur pertinence par rapport à l'objectif global. »¹³

★ Italie

La commune de Bologne, pour sa consultation baptisée Demos, « a choisi d'organiser la participation uniquement sur invitation en limitant celle-ci à ces 18 000 utilisateurs pour mieux maîtriser la discussion et éviter d'éventuels abus du système. [...] Un filtre pour langage incongru et un tableau des principaux participants au forum ont également été essentiels pour la réussite du projet. »¹⁴

¹³ Source : « Promesses et limites de la démocratie électronique, les défis de la participation citoyenne en ligne », OCDE, 2003, p. 136.

¹⁴ Source : « Promesses et limites de la démocratie électronique, les défis de la participation citoyenne en ligne », OCDE, 2003, p. 122.

3. Exploiter une consultation ouverte sur internet

3.1. Comment collecter et conserver les données pour les besoins de l'analyse ?

Après la clôture de la consultation, le site pourra être fermé afin de ne plus recevoir de contribution. Il demeure cependant un espace d'information qui peut conserver en ligne l'historique du débat mais également un espace d'information du public sur la suite donnée à celui-ci.

Il est alors nécessaire d'initier le processus d'archivage et d'appliquer les règles légales sur les données de la consultation (voir la question ► [« Comment définir les autres règles de la consultation ouverte sur internet ? »](#))

Les données pourront être exportées du site pour des analyses ultérieures, éventuellement automatiques ou assistées par des programmes informatiques. Ces données doivent donc être intègres et exploitables, tout en garantissant la protection des données personnelles et la confidentialité. Une attention particulière devra être portée si l'on a confié la gestion de la plateforme de consultation à un prestataire extérieur : le contrat devra prévoir clairement ce qui est récupéré et comment.

3.2. Comment analyser les résultats d'une consultation ouverte sur internet ? Quelles conséquences en tirer ?

Il est essentiel que les processus de décision et les calendriers internes tiennent compte de l'existence de ces consultations. Parfois la masse d'informations est très importante et il faut du temps pour l'exploiter. Il est souvent préférable de commencer à traiter l'information en cours de consultation. Une synthèse de l'ensemble de ce qui a été reçu doit être élaborée.

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.

L'intervention d'un tiers pour l'analyse n'est pas recommandée mais reste possible dans certains cas, dès lors que des précautions appropriées sont prises, notamment concernant le respect de la vie privée¹⁵.

Au-delà de l'analyse du contenu elle-même, se pose la question de la représentativité de la consultation : quelles sont les compétences réelles et supposées des intervenants ? Les participants correspondent-ils ou non au public initialement ciblé... ? Il est recommandé d'établir, en amont de la consultation, des critères transparents de dépouillement et de traitement des contributions.

L'analyse pourra être assistée par des programmes informatiques, allant du simple tableau à un outil d'analyse sophistiqué, par exemple pour le regroupement de contributions de même nature entre elles ou l'identification automatique de thèmes forts ou récurrents.

Cette analyse participe des arbitrages finaux de décideurs, au même titre que les autres éléments d'information tirés de consultations obligatoires ou facultatives et n'affecte donc en rien la compétence du décideur. Il convient ainsi d'en rendre compte dans la conduite du texte (étude d'impact) ou du projet.

15 Voir la question ► [« Comment collecter et conserver les données pour les besoins de l'analyse ? »](#)

★ Exemple

★ Suède

Le cas de la consultation annuelle de Kalix, en Suède, « illustre un dilemme de la démocratie forte, à savoir le fait qu'une minorité active exerce une influence qui dépasse de beaucoup l'importance de ses effectifs. Lors de la première consultation, la participation n'a été que de 7%. Deux interprétations sont possibles : on se trouve devant un problème de représentativité, ou bien on peut escompter une plus forte participation la fois suivante.

3.3. Quand et comment informer les participants après une consultation ouverte sur internet ?

La restitution aux participants démontre l'engagement de l'organisateur, et est un facteur clef pour la réussite de consultations ultérieures. C'est donc un moment important qui repose notamment sur les documents qui en rendent compte : étude d'impact associée au texte ou au projet, synthèses et retours ad hoc, rendant compte des conséquences qui ont été tirées, fournis aux participants, en ligne ou hors ligne, individuellement ou collectivement, par courriel, courrier ou via le site internet de la consultation, etc.

Dans le cas de projets à long terme, ces retours « à chaud » peuvent être complétés par des informations tout au long du projet afin d'en permettre un suivi par le public. Ces documents de restitution doivent être publiés dans un format ouvert, au sens de la [loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour « la confiance dans l'économie numérique »](#) (article L. 300-4 du code des relations entre le public et l'administration).

3.4. Quelles informations conserver ? Pour quels usages ?

Ces documents et informations devront être conservés dans le respect des règles d'archivage propres aux administrations en cause, en lien éventuellement avec la personne ou le service en charge de ces questions. Il faut respecter les règles relatives à l'archivage des documents numériques.

Il conviendra de choisir entre conserver ces informations en interne ou les mettre à disposition du public à travers un site dédié avec une pérennité plus ou moins grande selon la nature du texte ou du projet : site permanent, site pérenne sur la durée du projet, voire de ses retombées, site éphémère. Un site permanent permet notamment une mise à disposition pérenne et favorise la réutilisation. Les données issues de la consultation sont souvent, au moins en partie, laissées à disposition du public 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.

Sur un tel site, il faut distinguer :

- le corpus initial : documentation données aux participants ;
- les résultats : le produit de la consultation ;
- les documents postérieurs à la consultation : études d'impact, synthèses.

Lorsque les documents et informations sont mis à disposition du public, il convient d'assurer le respect du secret de la vie privée¹⁶. On rappelle que, sauf exception, l'article L. 312-1-2 du code des relations entre le public et l'administration impose que les documents mis en ligne par l'administration soit anonymisés de façon à rendre l'identification des personnes physiques impossibles, sauf si elles ont donné leur accord à la mise en ligne.

★ Exemple

★ Finlande

Les archives des débats qui ont lieu dans le cadre de la plateforme finlandaise « Otakantaa » sont conservées et font partie intégrante, ainsi que les résumés des discussions, des informations fournies au public.¹⁷

3.5. Quel suivi assurer à une consultation ouverte sur internet ? Comment suivre les 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 donnés aux participants de suivre les actions effectivement mises en place. Il s'agit là d'un ingrédient nécessaire pour instaurer la confiance et donc favoriser la réussite du débat citoyen public et des consultations ultérieures. Ainsi, lors d'une consultation sur un texte réglementaire, les participants pourront être informés de sa parution, éventuellement avec 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.

★ Exemple

★ Suède

Le district de Norrmalm, situé au centre de Stockholm, organise un « Dialogue électronique », pour lequel, « environ une semaine avant chaque réunion du Conseil, toutes les questions et tous les projets de textes sont publiés. Durant cette semaine, le public peut présenter son point de vue. Ce sont les responsables eux-mêmes qui participent au débat. Autrement dit, les points de vue des citoyens font partie intégrante du dossier, si bien que chacun a véritablement la possibilité de faire connaître son opinion aux responsables politiques avant que les décisions soient prises. » Par ailleurs, « les citoyens sont invités trois ou quatre fois par an à participer à une consultation publique sur une affaire d'actualité et urgente. Puisqu'on donne son adresse postale lors de l'inscription, tout le monde reçoit une invitation dès qu'une nouvelle consultation est lancée. »¹⁸

16 Voir à ce sujet la question ► « Faut-il prévoir l'authentification des participants ou permettre l'anonymat ? ».

17 Source : « Promesses et limites de la démocratie électronique, les défis de la participation citoyenne en ligne », OCDE, 2003, p. 108.

18 Source : « Promesses et limites de la démocratie électronique, les défis de la participation citoyenne en ligne », OCDE, 2003, p. 118.

4. Quelques exemples

Le lecteur pourra se référer à quelques exemples de consultations ouvertes sur internet déjà menées par des organismes publics.

★ Secrétariat d'État au numérique

☆ Projet de loi pour une République numérique

📅 Septembre-octobre 2015

🌐 Consultation : <https://www.republique-numerique.fr/>

Mise à disposition des archives : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/consultation-sur-le-projet-de-loi-republique-numerique/>

Événements d'accompagnement : <https://www.economie.gouv.fr/projet-loi-pour-republique-numerique-axelle-lemaire-echange-avec-contributeurs>

Hackathon sur les données de la consultation : <https://storify.com/HackYourPhd/hackrepnum>

★ Haute Autorité de Santé

☆ État des lieux - Consultation publique lors de l'élaboration de recommandations de bonne pratique ou de santé publique et d'évaluations économiques

📅 Avril 2012

🌐 https://www.has-sante.fr/portail/jcms/c_1250722/fr/consultation-publique-dans-le-cadre-de-recommandations-ou-d-evaluations-en-sante

★ Préfecture de la Vienne

☆ Projet d'arrêté préfectoral modifiant la liste locale des documents de planification, programmes, projets, manifestations et interventions soumis à l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000

📅 Avril-mai 2016

🌐 <http://www.vienne.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement-risques-naturels-et-technologiques/Biodiversite/Natura-2000/Consultation-publique-evaluation-des-incidences-Natura-2000>

★ Cities for life

☆ Débat international sur les villes inclusives

📅 Septembre-novembre 2016

🌐 https://pprod.consultation.etalab.gouv.fr/usage/assembl_cities.html

★ Ville de Pantin

★ Avenir de l'Îlot 27

📅 Octobre 2017

🌐 http://www.ville-pantin.fr/consultation_publicue_ilot_27.html

★ Ministère de l'économie

★ Demande de permis exclusif de recherches dans le département des Pyrénées-Atlantiques

📅 Janvier-février 2017

🌐 <https://www.economie.gouv.fr/consultation-sur-demande-permis-exclusif-recherches-dit-permis-kanbo>

★ Conseil national du numérique

★ Confiance à l'ère des plateformes numériques

📅 Octobre-novembre 2017

🌐 <https://contribuez.cnnumerique.fr/loyaute/fr>

Secrétariat du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative
20, avenue de Ségur Paris 7
Adresse postale : 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](#)

