

FORUM EUROPEEN DES JOURNAUX OFFICIELS

REUNION ANNUELLE

Gozo, MALTA, Septembre 2012

La Table Ronde

Engagement des citoyens dans la consultation législative

Document préliminaire

Didier FRANÇOIS

Directeur adjoint, Direction de l'Information légale et administrative (DILA), France

INTRODUCTION

La question d'impliquer les citoyens dans la consultation de législation préoccupe un bon nombre de pays, aussi bien au niveau national (dans des cercles gouvernementaux ou scientifiques) qu'à travers de certains organismes transnationaux, comme l'Union européenne ou l'OCDE.

L'objet de cette préoccupation a une dimension multiaxiale, car il concerne aussi bien la participation des citoyens dans le processus de prise de décisions, que leur rôle dans l'élaboration et dans l'application des politiques publiques ou bien leur accès à des institutions administratives globales, puis d'autres encore...

De manière générale, engager les citoyens dans la consultation législative vise à renforcer l'Etat de Droit et la transparence de l'information publique (juridique, économique, administrative...), en la rendant plus accessible et mieux comprise des citoyens.

Il s'agit de rapprocher les institutions publiques des citoyens, de rendre le fonctionnement de l'Etat ou de l'Union européenne plus compréhensible, donc mieux accepté et plus légitime.

Le sujet de notre réflexion est forcément plus restreint mais il fait partie de ce grand débat dont certaines expériences ou idées pourraient être instructives pour nous.

Il s'inscrit pleinement dans le thème général de *Transparence* que la Présidence a retenu pour les trois ateliers.

Le sujet du débat de notre atelier constitue ce qu'on pourrait appeler un "*deuxième stade*" de la transparence, après une première étape qui serait celle de l'accès large et facile à l'information.

Cette interrogation peut également trouver place dans la réflexion de notre Groupe de travail *Future of Official Publications* que la France préside conjointement avec l'Autriche.

La position de Directorate of Legal and Administrative Information (*DILA*) est particulière en France et en Europe, puisque c'est la seule institution qui cumule autant de fonctions liées à l'information officielle. Ceci nous octroie une certaine légitimité pour traiter de ce thème mais aussi cela concerne tout particulièrement notre institution.

1. LES CERTITUDES ET LES INTERROGATIONS

1.1. Le contexte général

Nous partageons l'opinion générale selon laquelle l'évolution technologique rend plus accessible les informations de toute nature tandis que leur diffusion devient souvent presque instantanée.

Cette situation génère des attentes nouvelles des citoyens qui aspirent à être plus avertis et mieux informés tout en sauvegardant la qualité et la caution officielle de certaines informations.

Paradoxalement, cette profusion de l'information la rend de moins en moins accessible car trop nombreuse et trop disparate. Elle devient souvent difficile à trouver pour un non-averti ou bien trop compliquée car de plus en plus spécialisée.

Ainsi, nous voyons croître le nombre de pseudo-consultants qui tentent de se substituer à un organisme officiel, sans mandat et souvent en l'absence de véritables compétences.

La possibilité de trouver rapidement une information claire et confirmée, constitue un des éléments principaux de la transparence dans un pays démocratique.

Un tel accès à l'information renforce indéniablement l'Etat de Droit, rapproche les citoyens de leurs institutions et contribue à une meilleure compréhension de leur fonctionnement. La consultation des citoyens s'inscrit plus profondément encore dans cette perspective.

Cependant, cette perception démocratique de l'engagement des citoyens dans la consultation législative apporte un grand nombre d'interrogations quant à l'organisation pratique d'une telle ambition.

Toutes ces interrogations sont de nature variée et tirent leur origine de différents facteurs, comme les différences organisationnelles de nos systèmes respectifs d'information officielle, mais aussi en raison des difficultés légales, techniques, logistiques et autres...

Néanmoins, dans le débat sur la participation du citoyen dans le processus d'élaboration de la norme, se pose un certain nombre des questions que l'on peut classer en deux catégories :

⇒ Les questions relatives à la consultation elle-même

⇒ Les questions sur la place des Journaux officiels dans cette consultation

1.2. Questions relatives à la consultation elle-même

- Le champ d'action

Un choix est nécessaire en ce qui concerne l'étendu de l'espace juridique qui doit être couvert par la consultation des citoyens. Serait-il utile, pratique et faisable, d'y inclure toutes les lois et tous les règlements, ou bien faut-il se concentrer sur une sélection des sujets, au quel cas, selon quels critères devraient-ils être choisis ?

La consultation des citoyens, doit-elle avoir un caractère obligatoire et régulier ou bien être pratiquée ponctuellement, et, dans ce cas, selon quelles règles ?

- Les effets de la consultation

Le principe-même d'une consultation signifie que ses résultats ne sont pas décisionnels, contrairement à un référendum par exemple ou à un scrutin.

Cependant, son caractère public et large à une importance souvent déterminante, ce qui détermine directement le niveau de la transparence du pouvoir en général et de l'administration en particulier.

- Les conditions préalables

Il semble indispensable d'abord de créer un cadre légal plus adapté, pouvant garantir l'authenticité, une force probante et un caractère officiel de telles actions. Cela requiert naturellement une organisation rigoureuse afin d'éviter la transformation en outil de luttes d'influences.

Il est important également de créer des outils techniques adaptés, insuffisants à l'heure actuelle. La difficulté majeure consisterait à en concevoir de nouveaux, selon les critères et selon les modalités de fonctionnement restant encore à déterminer.

L'aspect humain nécessiterait, lui aussi, une préparation considérable, voir la création des structures nouvelles et adaptées. En effet, il s'agirait de mettre en place un certain nombre d'agents capables d'exploiter, d'analyser puis de synthétiser les avis recueillis.

Il est nécessaire que tous les éléments apportent des éclaircissements accessibles et compréhensibles, d'une grande qualité confirmée par les instances officielles, telles que les nôtres.

Néanmoins, nous devons nous poser la question sur la position des Journaux officiels dans cette future construction, car de tels changements modifieront profondément les structures et le système de fonctionnement de nos institutions.

1.3. Le positionnement des Journaux officiels

L'implication des journaux officiels dans un processus de consultation des citoyens déborde à l'évidence de leur rôle et mission classiques. Cette éventualité est à prendre en compte dans les réflexions auxquelles nous conduisent les nouvelles technologies, puisqu'elles nous amènent à repenser l'avenir des Journaux officiels.

Tout cela nous incite à aborder un certain nombre de questions : quels sont les points forts que peuvent mettre en avant les Journaux officiels pour intervenir dans la consultation des citoyens., puis, celle sur l'étendue possible de cette implication et enfin quelle stratégie adopter dans le futur ?

- Les points forts des journaux officiels

Nous avons de nombreux atouts tangibles à mettre en avant face à d'autres moyens de diffusions d'information.

Notre savoir faire en la matière n'a pas de réels équivalents et représentent un capital certain, puis nous disposons également d'un autre point fort qui est celui de posséder le "label officiel", la caution et la force probante incontestés.

- Quelle étendu de l'implication dans la consultation ?

Il est évident que plusieurs versions devraient être examinées. Le choix de chaque pays sera influencé par de nombreux paramètres (politiques, économiques, juridiques...), il serait donc erroné et irréal de tabler dès à présent sur la conception d'un "modèle unique".

Deux principales possibilités s'offrent à nous, une minimaliste et sans grand risque, tandis que l'autre, beaucoup plus complexe et plus difficile :

- a) une simple mise à disposition de l'infrastructure technique, d'une partie de savoir faire etc.
- b) aller jusqu'à l'analyse des avis émis, leur synthèse etc.

- Quelle stratégie adopter pour l'avenir pour les Journaux officiels ?

Une des questions qui méritent d'être posées, en ce qui concerne l'engagement des citoyens dans la consultation législative, est celle de savoir si c'est aux Journaux officiels qu'incombe le rôle de premier plan ?

Ce qui paraît indiscutable est l'idée que le choix de ce changement en profondeur renforcera leur positionnement dans le contexte d'évolution des canaux de diffusion.

Néanmoins, un obstacle important que nous pouvons identifier dès aujourd'hui est celui de savoir comment traiter les aspects financiers du sujet ?

En effet, intervenir dans un processus de consultation amènera à de coûts directs qui ne pourront, à l'évidence, pas être couverts par des recettes liées à cette consultation.

Cela conduit à aborder la plus vaste question du modèle économique pour demain, mais qui est un autre sujet...

Toutefois, *in fine*, nous revenons, une nouvelle fois, vers une quasi-obligation de choisir, de redéfinir peut-être, de préciser sans doute, le rôle que doit jouer un service public de demain, le contenu de ses missions, la mesure de ses ambitions...

Devons-nous envisager des solutions nouvelles ? Axées sur un partenariat plus important avec des opérateurs privés ? Financées par des ressources nouvelles ? ...

Ou bien opter pour d'autres solutions, moins coûteuses mais aussi moins sécurisantes notre avenir ?

Autant des questions qui nécessitent réflexion, qui méritent un partage d'expériences et des idées... !

-- / --

2. LES EXPERIENCES DE LA *DILA*

La *DILA* est déjà engagée dans le processus des consultations législatives des citoyens.

Sur le site *vie-publique.fr*, la rubrique "Débats et Consultations" répertorie les principaux débats, consultations et forums publics répartis sur le territoire, avec un accès aux synthèses finales lorsqu'elles existent. Sont ainsi recensés les débats publics en ligne ou les débats publics mettant à disposition une documentation en ligne.

Depuis le 1er janvier 2012, sont référencées les consultations ouvertes sur l'Internet par l'Etat, ses établissements publics ou les collectivités territoriales, préalablement à l'adoption d'un texte normatif.

2.1. Consultations publiques sur des projets de texte normatif

Ces consultations sont ouvertes sur Internet par l'Etat, par les établissements publics nationaux ou par les collectivités territoriales. En application de la loi de 2011 sur la simplification et sur l'amélioration de la qualité du droit, l'Etat et ses établissements publics peuvent recourir, préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire, à la consultation sur Internet des personnes par un projet de texte normatif, à la place de la consultation de commissions consultatives prévues par la loi ou le règlement.

2.2. Référencement des consultations ouvertes sur *vie-publique.fr*

Le site *vie-publique.fr* référence les consultations ouvertes préalablement à l'adoption d'un texte normatif.

Une fiche de présentation de la consultation publique est produite : date de mise en ligne et date de clôture de la consultation, description du projet, fondement juridique, statut (en cours, terminé), autorité administrative organisatrice. Elle donne l'accès au site Internet de la consultation qui est hébergé par l'autorité administrative organisatrice.

Les types de texte sont des projets d'arrêtés, projets d'arrêtés modifications, projets de décrets, référentiel...

Les autorités administratives proposant ou ayant proposé des consultations sont : Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'Etat, Ministère de la Justice...

Actuellement il y a trois consultations ouvertes et 54 consultations terminées, tandis que depuis le début 2012, il y a eu 56 consultations ouvertes.

2.3. Processus de consultation par les internautes

L'autorité administrative organisatrice propose une plateforme communautaire de consultations, une rubrique sur son site ou un site dédié sur lequel elle donne généralement accès une documentation. Celle-ci explique le contexte, le contenu et les enjeux du projet de texte faisant l'objet de la consultation. Elle propose au minimum un lien vers le projet de texte.

L'internaute souhaitant participer s'inscrit à la plateforme, rédige et publie sa contribution ou adresse un message électronique à l'adresse indiquée.

2.4. Retour sur la consultation du public

L'autorité administrative publie généralement une synthèse de la consultation publique, des observations recueillies et de la manière dont il a été tenu compte des consultations, puis elle publie les textes définitifs.

3. LE CADRE DU DEBAT

Forts de tous ces éléments, conscients de l'importance du sujet qui est le notre ici, essayons alors de croiser nos expériences, nos attentes et nos idées en la matière.

- **Quelles sont alors nos visions respectives concernant le fait d'impliquer les citoyens dans une large consultation de législation ?**

- **Quel devrait en être la nature et les modalités ?**

- **Quelles sont nos différentes expériences en la matière ?**

- **Enfin, quels sont les enjeux qui semblent importants pour l'avenir ?**

-- // --