

# **La participation du public au processus décisionnel par voie électronique: « démocratie expérimentale » entre simplification et démocratisation**

**Melis ARAS**

CERDACC, Université de Haute Alsace

**Résumé:** La démocratie, dans le but d'actualisation et de reconstruction, doit être revue en continu. Ce besoin d'actualisation est développé par la philosophie pragmatique sous la notion d'« expérimentation ». À l'heure actuelle, on dispose d'assez d'éléments techniques et juridiques pour « mettre en expérimentation » la démocratie, notamment à la lumière des communications électroniques. Il existe différents dispositifs juridiques pour la mise en œuvre de la participation du public par voie électronique au processus décisionnel. Ces dispositifs prennent leurs sources dans différents régimes juridiques. De même, ils ont des finalités différentes : simplification ou démocratisation. La différenciation des finalités, malgré l'utilisation des mêmes outils techniques, permet de poser une question : a-t-on recours aux outils des communications électroniques pour simplifier et moderniser les procédures classiques, ou pour démocratiser davantage les procédures participatives ? Deux possibilités peuvent, bien évidemment, coexister. En pratique, on constate également le déplacement de ces finalités. Le travail consistera, au premier plan, en une approche comparative des dispositifs juridiques ayant recours aux communications électroniques, et en arrière plan, en une remise en question conceptuelle des finalités.

**Mots-clés :** Participation du public, participation par voie électronique, simplification, démocratisation, expérimentation.

**Abstract:** Democracy should be reviewed continuously in order to update and to reconstruct this concept. This need for updating is developed by the pragmatic philosophy through the concept of « experimentation ». Currently, we have enough technical and legal elements to « experiment » democracy, particularly in the light of electronic communication. In the decision making process via electronic tools, there are different arrangements for the implementation of the public participation. These devices have their sources in different legal regimes. Also, they have different goals: simplification and democratization. The differentiation of goals, even if we use the same technical tools, asks a question: are we using electronic communication tools to simplify and modernize the conventional procedures, or for more democratic participatory procedures? Two possibilities can of course coexist. In practice, there is also the movement of those purposes. This study offers a comparative approach to legal devices using electronic communication while questioning its conceptual goals.

**Keywords :** Public participation, eParticipation, simplification, democratization, experimentation.

# **La participation du public au processus décisionnel par voie électronique: « démocratie expérimentale » entre simplification et démocratisation**

Melis ARAS

## **Introduction**

La notion de « démocratie expérimentale » n'est pas nouvelle. Elle remonte à la philosophie pragmatique des 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles. L'origine de l'idée provient de l'expérimentation : « la formation des États doit être un processus expérimental [...] Et comme les conditions d'action, d'enquête et de connaissance sont sans cesse changeantes, l'expérimentation doit toujours être reprise ; l'État doit toujours être redécouvert »<sup>1</sup>. Selon l'idée proposée, la démocratie est plus qu'une forme de gouvernement ; elle est d'abord un mode de vie associé, d'expériences communes communiquées<sup>2</sup>. Elle doit être actualisée par la contribution des idées ayant des conséquences sur l'ensemble de la société, et faire preuve, de ce fait, d'un mouvement de reconstruction en continu. Le pragmatisme en philosophie, contrairement à sa compréhension dans les domaines de l'économie et de la politique<sup>3</sup>, consiste en la mise en examen des vérités par les pensées (conséquences des expériences). La place des procédures d'information et de participation dans ce processus s'avère cruciale dans l'actualisation de la démocratie.

La « démocratie expérimentale » consiste donc en l'échange et en le partage d'idées au sein d'une communauté qui varie d'une unité locale à la grande communauté. Dans le but de son actualisation et de sa reconstruction permanente, la « démocratie » doit être revue notamment à la lumière des communications électroniques. De plus, cela constituerait la suite logique de son évolution. La « démocratie expérimentale » s'est développée dans une époque où les penseurs ne connaissaient pas encore matériellement, ni fictivement, les potentialités offertes par les communications électroniques. Pourtant, à l'heure actuelle, nous avons assez d'éléments techniques et juridiques (I) pour expérimenter la démocratie (II), telle qu'elle est étudiée par la philosophie pragmatique.

## **I/ « Démocratie expérimentale » à l'épreuve des procédures participatives**

Le recours aux outils des communications électroniques est généralisé dans un but de simplification et de modernisation des pratiques juridiques par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité de droit<sup>4</sup> (1). Cette démarche

---

<sup>1</sup> John Dewey, *Le public et ses problèmes*, Folio, 2010, p. 115.

<sup>2</sup> John Dewey, *op.cit.*, p. 237.

<sup>3</sup> La notion de pragmatisme en économie et en politique se définit comme la renonciation des valeurs et des idéaux au nom de l'intérêt.

<sup>4</sup> Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JORF* n° 0115 du 18 mai 2011, p. 8537.

transversale a donné l'occasion de confronter les procédures d'information et de participation du public aux avancées technologiques. Le recours aux outils numériques dans les pratiques participatives a, en outre, un autre objet qu'on peut plutôt qualifier de spécifique : le renforcement de la « démocratie environnementale ». Les procédures participatives en matière d'environnement sont enrichies par de nouvelles pratiques expérimentales prenant leur source juridique dans la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>5</sup>, et de l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>6</sup> (2).

### ***1. Simplification du droit, modernisation des procédures participatives : objet transversal du recours aux communications électroniques***

Le régime des communications électroniques est doté d'un caractère transversal rendant applicable ses dispositifs et ses pratiques à différents domaines juridiques. La reconnaissance de la transversalité des outils des communications électroniques, ainsi que du rôle de l'outil Internet est due à l'institution de la « consultation ouverte » par la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.<sup>7</sup>

La loi du 17 mai 2011 prévoit, dans son article 16, la procédure de consultation ouverte sur Internet, quel qu'en soit le domaine matériel, pouvant se substituer aux consultations obligatoires<sup>8</sup> : « lorsqu'une autorité administrative est tenue de procéder à la consultation d'une commission consultative [...], elle peut décider d'organiser une consultation ouverte permettant de recueillir, sur un site internet, les observations des personnes concernées »<sup>9</sup>. Les autorités administratives peuvent mettre en place des consultations ouvertes sur Internet,<sup>10</sup> dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours. Les consultations prises par une autorité de l'État ou d'un de ses établissements publics sont référencées sur le site Internet « vie-publique.fr »<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *JORF* n° 0302 du 28 décembre 2012, p. 20578.

<sup>6</sup> Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *JORF* n° 0181 du 6 août 2013, p. 13396.

<sup>7</sup> L'article 83 du règlement de l'Assemblée nationale, dans son alinéa 2, prévoit également une procédure transversale de participation du public par voie électronique aux actes législatifs : « *Les documents qui rendent compte de l'étude d'impact réalisée sur un projet de loi soumis en premier lieu à l'Assemblée sont imprimés et distribués en même temps que ce projet. Ils sont mis à disposition par voie électronique, afin de recueillir toutes les observations qui peuvent être formulées.* »

<sup>8</sup> Conseil d'État, « Consulter autrement, participer effectivement », *Rapport public 2011*, La documentation française, p. 83.

<sup>9</sup> « *Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, notamment les modalités d'organisation de la consultation, dont la durée ne peut être inférieure à quinze jours.* » Décret n° 2011-1832 du 8 décembre 2011 relatif aux consultations ouvertes sur Internet, *JORF* n°0285 du 9 décembre 2011, p. 20869.

<sup>10</sup> En vertu de l'article 16 de ladite loi, les consultations exclues de cette pratique électronique sont les consultations d'autorités administratives indépendantes (AAI) prévues par les textes législatifs et réglementaires, les procédures d'avis conforme, celles qui concernent l'exercice d'une liberté publique, constituant la garantie d'une exigence constitutionnelle ou traduisant un pouvoir de proposition, ainsi que celles mettant en œuvre le principe de participation.

<sup>11</sup> Actuellement, le site recense 238 débats et consultations publiques (dont 28 en cours, 210 terminés, 200 terminés avec synthèses publiés). Pour voir les consultations publiques sur des projets de texte normatif :

<http://www.vie-publique.fr/spip.php?page=debatsfiltres&motdebat=5205>

Les consultations sont ouvertes, sur Internet, par l'État, les établissements publics nationaux ou les collectivités territoriales, en application de l'article 16 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la

L'autorité administrative en charge de la décision peut donc substituer une consultation du public par voie électronique à la consultation d'une commission administrative. Il est même proposé de retenir Internet « comme seul moyen de procéder à la consultation ouverte, car les autres moyens (réunions publiques, cahiers de suggestions, etc.) n'apportent pas les mêmes garanties de publicité générale »<sup>12</sup>. En ce sens, l'apport qualitatif du dispositif concerne cette garantie de publicité générale des consultations. L'objectif s'inscrit ainsi dans une logique de simplification des procédures consultatives : « la rénovation des formes de consultation [...] conduit à réduire le nombre des instances consultatives placées auprès des membres du Gouvernement »<sup>13</sup>. La modernisation est également envisagée par ce moyen de simplification et d'amélioration du droit. On modernise la législation par la simplification des règles juridiques en leur apportant de nouvelles modalités d'exercice.

La simplification consiste en le remplacement de l'obligation de la consultation des autorités concernées par une consultation techniquement simplifiée au moyen des communications électroniques. Toutefois, la procéduralisation du droit doit viser à simplifier et à améliorer le droit, tel qu'il est prévu par ladite loi, mais non pas à dévaluer ses apports substantiels. De ce fait, le choix des procédures électroniques ne doit pas se fonder uniquement sur la seule volonté de simplifier le droit.<sup>14</sup> Le choix des moyens est un indice d'effectivité d'un droit et d'efficacité des pratiques prévues pour la mise en œuvre de ce droit.

## ***2. « Démocratie environnementale » : objet spécifique du recours aux communications électroniques***

Le principe de participation du public a un caractère transversal du fait de la valeur démocratique qu'il porte. Le « dispositif transversal de participation du public »<sup>15</sup> est

---

qualité du droit. Le site recense également les consultations ouvertes organisées sur le fondement des articles L. 120-1 du code de l'environnement et L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime. Cela démontre également la transversalité de cette procédure consultative par voie électronique.

<sup>12</sup> Étienne Blanc, *Rapport sur la proposition de loi de simplification et de clarification du droit*, n° 2095, Assemblée nationale, 24 novembre 2009, p. 107-108 :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2095-tl.pdf>

<sup>13</sup> Note du secrétaire général du Gouvernement, N° 1543/11/SG, attachée à la circulaire du 31 janvier 2012 relative aux consultations ouvertes sur Internet – éléments utiles à la mise en œuvre de la nouvelle procédure :

[http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir\\_34604.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir_34604.pdf)

<sup>14</sup> La consultation ouverte « n'exclurait pas pour autant la consultation de la commission consultative compétente : le texte prévoit ainsi que « les organismes 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 par le présent article. ». Il importe que les organismes consultatifs compétents puissent être sollicités même si une consultation ouverte est engagée. En effet, dans certains cas, un tel avis peut être jugé particulièrement précieux pour l'administration qui risquerait de renoncer à une consultation ouverte, pourtant très utile pour que les citoyens puissent s'exprimer, au seul motif de ne pas se priver de l'avis de l'organisme concerné ; [...] » Bernard Saugey, *Rapport sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, n° 20, Assemblée nationale, 6 octobre 2010, p. 55-56 : <http://www.senat.fr/rap/110-020-1/110-020-11.pdf>

<sup>15</sup> Les procédures prévues par l'article L. 120-1 du code de l'environnement sont applicables dans d'autres domaines : code des transports (art. L. 1213-3-2) ; code forestier (art. L. 112-4) ; code rural et de la pêche maritime (art. L. 914-3). La nature transversale du dispositif de participation du public est également reconnue par le Conseil des ministres, dans l'extrait du compte rendu du 30 octobre 2013, relatif au projet de loi ratifiant l'ordonnance du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Ce projet de loi parachève ainsi la réforme du dispositif transversal de

privilegié au sein du droit de l'environnement, codifié à l'article L. 120-1 du code de l'environnement<sup>16</sup>. Le champ d'application du principe de participation du public s'est élargi successivement par les modifications apportées à l'article concerné.<sup>17</sup> La révision du principe de participation a également été rendue obligatoire par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel.<sup>18</sup> Une nouvelle formulation est instaurée par la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, et complétée par l'ordonnance du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement. Les modifications *a posteriori* ont contribué à l'objet du principe de participation du public, ainsi qu'aux modalités des consultations publiques. La voie de l'expérimentation de nouvelles procédures électroniques d'information et de participation du public a donc été ouverte<sup>19</sup>, notamment pour renforcer la « démocratie environnementale ».

Les modifications apportées au régime de participation du public par loi du 27 décembre 2012 contiennent plusieurs références aux supports numériques pour les procédures d'information et de participation du public au processus décisionnel.<sup>20</sup> L'énoncé du nouvel article L. 120-1-II prévoit le recours aux procédures par voie électronique pour la mise à disposition et la consultation des projets de décision relatives à l'environnement, et pour le dépôt des observations du public sur ces projets.<sup>21</sup> La loi du 27 décembre 2012, dans son

---

*participation du public prévu par le code de l'environnement* ». Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 30/10/13, relatif au projet de loi :

[http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/ratification\\_ordonnance\\_2013-714.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/ratification_ordonnance_2013-714.asp)

<sup>16</sup> Art. L. 120-1-I du code de l'environnement : « *Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration.* »

<sup>17</sup> L'article 244 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, loi dite Grenelle II, a rendu applicable le principe de participation du public, - lorsqu'il n'est pas prévu par une disposition particulière prévue par le code de l'environnement ou par la législation-, aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, portant une incidence directe ou significative sur l'environnement. Cependant, le principe de participation du public à l'élaboration réglementaire de l'État et de ses établissements publics, tel qu'il est introduit par l'article 244 de la loi Grenelle II, ne répondait pas suffisamment aux exigences formulées dans l'article 7 de la Charte.

<sup>18</sup> Voir à titre d'exemple, les décisions n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, n° 2012-269 et n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012.

<sup>19</sup> En matière d'environnement, l'enquête publique par voie électronique a été consacrée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (*JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905) et par le décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement (*JORF* n° 0302 du 30 décembre 2011, p. 22692). Néanmoins, le cadre juridique souffrait de certaines insuffisances en termes de moyens de sécurisation technique et juridique de l'utilisation de ces nouveaux outils des communications électroniques. La procédure de participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement a été surtout rénovée par la loi du 27 décembre 2012 et par l'ordonnance du 5 août 2013.

<sup>20</sup> A cet égard, en vertu des articles L. 120-1 et suivants du code de l'environnement, les procédures de participation par voie électronique sont rendues obligatoires pour toutes décisions réglementaires et d'espèce de l'État et ses établissements publics (art. L. 120-1-I-II), ainsi que celles des Collectivités territoriales et leurs groupements (art. L. 120-1-II et art. L. 120-1-IV), sauf pour certains soumis aux procédures alternatives (art. L. 120-1-III et art. L. 120-1-IV). Voir, l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *préc.*

<sup>21</sup> Voir à cet égard, Philippe Billet, « Le droit de participer à l'essai - À propos du décret du 27 décembre 2013 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en

article 3, qui comprend les « dispositions les plus innovantes »<sup>22</sup>, prévoit à titre expérimental<sup>23</sup> la mise à disposition des observations formulées par le public par voie électronique sous forme d'un forum électronique<sup>24</sup>, et la désignation par la Commission nationale du débat public (CNDP) d'une personne qualifiée pour la rédaction de la synthèse des observations formulées du public<sup>25</sup>. Le dispositif de participation du public a également été complété par l'ordonnance du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.<sup>26</sup>

Il est intéressant de souligner que la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte bénéficie d'une collaboration avec les dispositifs des communications électroniques. Cependant, cette collaboration va au-delà de l'objectif de simplification ou d'amélioration du droit. La finalité est la mise en œuvre effective de la démocratie environnementale et cela nécessite une large publicité incitant la plus grande proportion du public (« toute personne ») à participer à la prise de décisions relatives à l'environnement. Les modalités proposées par les nouveaux dispositifs numériques répondent parfaitement à cette volonté d'accueillir tout public. En matière d'environnement, la collaboration avec les dispositifs des communications électroniques était donc évidente, mais tardive.

La contribution des dispositifs électroniques au régime du droit à l'information se confirme par cette expérimentation. Le recours à l'utilisation des dispositifs électroniques dans la mise en place des procédures participatives, quel que soit l'objectif de ce recours (simplification ou démocratisation), contribue aux pratiques participatives. Pourtant, ce fondement théorique, consacré d'une part par le régime des communications électroniques, et d'autre part par le régime du droit de la participation du public en matière d'environnement, nécessite d'être évalué. Il convient d'analyser comment la démocratie est expérimentée à l'épreuve des communications électroniques.

---

œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 17, 28 Avril 2014, n° 2129.

<sup>22</sup> Florence Jamay, « Association du public à l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement : le cadre des expérimentations prévues par l'article 3 de la loi du 27 décembre 2012 précisé par décret », *Environnement*, n° 3, Mars 2014, comm. 23.

<sup>23</sup> « *La mise en place d'un forum électronique pour toutes les procédures de participation relevant de l'article L. 120-1 avait été jugée trop lourde et trop coûteuse. Le dispositif a été donc soumis à expérimentation « à compter du 1er avril 2013 et pour une durée de dix-huit mois.* » Florence Jamay, *op.cit.*, comm. 23.

<sup>24</sup> Les notes de présentation des projets des décisions sont mises à disposition du public en ligne, et sur demande, mises en consultation sur support papier dans les préfetures et les sous-préfetures. La consultation du public au recueil des observations sur le projet est également prévue par voie électronique.

<sup>25</sup> Le décret n° 2013-1303 du 27 décembre 2013 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe constitutionnel de participation du public, détermine les domaines et les actes concernés par l'expérimentation prévue, il précise également les modalités de désignation et de rémunération de la personne qualifiée (*JORF* n° 0304 du 31 décembre 2013, p. 22346).

<sup>26</sup> Le dispositif prévu à l'article L. 120-1 du code de l'environnement a été étendu aux actes des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'ordonnance a aussi introduit une nouvelle procédure de participation du public applicable aux décisions individuelles prises par toutes autorités publiques (L. 120-1-1). « *Cette ordonnance a, en outre, mis en conformité avec l'article 7 de la Charte de l'environnement la procédure d'élaboration de certaines catégories de décisions individuelles et défini les conditions dans lesquelles les décisions prises conformément à un acte ayant donné lieu à participation du public peuvent, le cas échéant, n'être pas elles-mêmes soumises à une telle participation.* » Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 30/10/13 : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/ratification\\_ordonnance\\_2013-714.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/ratification_ordonnance_2013-714.asp)

## II/ Expérimenter la démocratie à l'épreuve des communications électroniques

La notion d'expérimentation a de multiples acceptations. Par l'introduction de nouvelles modalités en vue d'évaluer l'effectivité des moyens choisis et leurs effets sur le régime, on peut considérer, en principe, les « lois expérimentales »<sup>27</sup> comme la conséquence de l'adaptation du droit au fait. L'expérimentation aide dès lors à constater la part du fait dans l'exercice d'une règle de droit. D'un point de vue pratique, l'expérimentation constitue une des techniques<sup>28</sup> d'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité de la loi.<sup>29</sup> Elle permet de constater les effets d'une règle de droit durant une période limitée, pour un champ d'application déterminé<sup>30</sup>, sur tout ou partie du territoire.<sup>31</sup> L'analyse complète de notre problématique nécessite d'envisager l'application de ces dispositions juridiques par la pratique. Par ce moyen, certaines relativités dans les motivations constitutives de la « démocratie expérimentale » seront démontrées : la simplification est-elle au service de la démocratisation (1) ; ou bien, est-ce la démocratisation qui se contente de se limiter à simplifier les procédures (2) ?

### 1. *Quand la simplification est au service de la démocratisation*

Le recours aux outils des communications électroniques simplifie la mise en place des procédures participatives : « moins le fonctionnement du service public apparaîtra compliqué, plus il sera accessible à tous »<sup>32</sup>.

Cela résulte d'une part, de la déterritorialisation des procédures d'information et de participation du public, et d'autre part, de la potentialité quantitative et pluraliste des intéressés par les procédures.<sup>33</sup> Les pratiques électroniques modifient donc les composants (public et territoire) des procédures d'information et de participation. La simplification du droit de la participation du public par le recours aux outils de communications électroniques ne démocratise pas toujours les procédures. On constate le véritable apport de la technique au droit, quand la simplification des procédures permet concomitamment de les démocratiser.

---

<sup>27</sup> Jacques Chevallier, « Les lois expérimentales. Le cas français », in *Évaluation législative et lois expérimentales*, Morand C.-A. (dir.), Aix-en-Provence, PUAM, 1993, p. 119.

<sup>28</sup> Jean-Marie Garrigou-Lagrange, « L'obligation de légiférer », *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges à Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 305.

<sup>29</sup> Vito Marinese, « Légistique et effectivité », in *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Véronique Champeil-Desplats, Danièle Lochak (dir.), Presses Universitaires de Paris 10, 2008, p. 103.

<sup>30</sup> L'expérimentation est prévue dans le cadre des consultations organisées sur « certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels en application de l'article L. 120-1 du Code de l'environnement », sous réserve des articles L. 120-1-2 et L. 120-1-3 du même code. Le décret du 27 décembre 2013 fixe le cadre de l'expérimentation prévue par l'article 3 de la loi du 27 décembre 2012 dans son premier article : « L'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi du 27 décembre 2012 susvisée porte sur les projets de décrets en Conseil d'État, de décrets ou d'arrêtés ministériels prévus par ou pris en application des dispositions suivantes du code de l'environnement : 1° les articles L. 411-1 à L. 411-4 ; 2° les articles L. 424-2, R. 424-4, R. 424-9 et R. 424-14 ; 3° les articles L. 511-2, L. 512-5 et L. 512-7 ». Philippe Billet, *op.cit.*, n° 2129.

<sup>31</sup> François Rangeon, « Réflexion sur l'effectivité du droit », *Les Usages sociaux du droit*, CURAPP, Paris, PUF, 1989, p. 144-145.

<sup>32</sup> Arnaud de Lajarte, « L'accessibilité, nouveau principe de fonctionnement des services publics ? », in *Égalité et services publics territoriaux*, sous la direction de, Martine Long (dir.), Paris, 2005, p. 158.

<sup>33</sup> Il est nécessaire de préciser que la fracture numérique et la fracture cognitive font parties des problématiques relatives à l'efficacité des procédures participatives par voie électronique.

L'ordonnance du 5 août 2013 introduit dans le régime de l'enquête publique la mise à disposition par voie électronique, dans une finalité de simplification<sup>34</sup>, notamment pour les projets qui touchent à de très grands territoires. Elle introduit également dans le régime de l'enquête publique la prise en considération des observations du public formulées par voie électronique. Actuellement, sur le site web « vie-publique.fr », on recense plus de deux cent consultations publiques, établies d'une part, en vertu de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, et d'autre part, en vertu de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Un site Internet dédié pour chaque consultation publique désigne l'autorité administrative pilote. Par une recherche sur le site web dédié à la consultation en question, le projet faisant l'objet de la consultation publique, ainsi que la synthèse des commentaires déposés par le public et les motifs de la décision de l'autorité concernée peuvent être consultés. Cela constitue certainement une bonne démarche pour une participation plus démocratique et plus transparente du public. À cet égard, la simplification des procédures participatives par le recours aux outils électroniques peut apporter des facilités aux pratiques démocratiques.

En outre, l'expérience montre que la procédure d'enquête publique par voie électronique a pour conséquence une participation plus importante de la population à l'enquête.<sup>35</sup> Une comparaison, réalisée à partir des résultats des pratiques de participation électronique par la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)<sup>36</sup>, entre tous les moyens de participation du public (courriels, observations écrites et orales) montre également la part importante des observations formulées par voie électronique. Les premiers constats sur le recours à la participation électronique méritent d'être soulignés :

« Il est permis de voir dans le nombre de ces messages électroniques un complément de citoyens participants qui ne seraient peut être pas, sans cette façon de faire commode et aisément accessible, intervenus dans le processus d'enquête. La participation électronique, dans cette hypothèse, devient ainsi un vecteur de communication complémentaire qui assure un supplément de participants »<sup>37</sup>.

En ce qui concerne le débat public, il a également fait l'objet d'expérimentation quant à la participation du public aux débats par voie électronique. Pour cela, la CNDP se charge de créer une page Internet propre à chacun des débats et communique sur son site Internet les débats à venir, en cours et ceux qui sont clôturés, avec les informations nécessaires pour garantir l'accessibilité au contenu de ceux-ci.<sup>38</sup> Les sites Internet créés en vue de mettre en place le débat public constituent une plateforme pour la participation du public, et une source d'information pour tous les acteurs de la procédure d'un débat public, y compris le maître

---

<sup>34</sup> Yves Jegouzo au 5<sup>e</sup> Congrès national de la CNCE précise que « la procédure d'enquête, même modifiée, reste lourde, coûteuse en temps et en financement, d'où la tendance à substituer à un certain nombre d'entre elles une procédure beaucoup plus simple et moins onéreuse, qui est celle de la mise à disposition du public ». « Actes du Congrès. 5<sup>e</sup> Congrès CNCE 24-25 Avril 2014 », L'Enquête publique, Bulletin de la CNCE, *op.cit.*, p. 13.

<sup>35</sup> Voir l'expérience de Raymon Maubuisson, président de la commission d'enquête du Plan de protection de l'atmosphère (PPA) de la Vallée de l'Arve, dans « Le Dossier Spécial : enquêtes électroniques », L'enquête publique, *Bulletin de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)*, N° 78, Mars 2014, p. 33.

<sup>36</sup> Synthèse des travaux de la Commission « La participation électronique dans l'enquête publique environnementale », CNCE, Paris, 8 octobre 2013, p. 6.

<sup>37</sup> « Le Dossier Spécial : enquêtes électroniques », *op.cit.*, p. 24.

<sup>38</sup> Actuellement, 163 projets sont mis à disposition sur le site Internet de la CNDP : <http://www.debatpublic.fr/projets-en-debat>

d'ouvrage du projet en question, la Commission particulière du débat public (CPDP), la CNDP et le public. En termes de participation, le public, personnes physiques ou morales, peut poser des questions, donner son avis ou encore proposer son point de vue argumenté et documenté. Les réunions publiques sont accessibles virtuellement par la retransmission en ligne sur le site Internet créé pour le débat public, ainsi que les documents relatifs au projet soumis à discussion. Pendant la tenue des réunions publiques, le public peut poser des questions en temps réel en ligne.<sup>39</sup> Les personnes morales peuvent également déposer des « cahiers d'acteurs »<sup>40</sup> pour apporter plus d'informations au débat.

Pourtant, il est nécessaire d'ouvrir une petite parenthèse sur la relativité de la notion d'accessibilité aux contenus sur les sites Internet dédiés aux débats publics. Certains sites web de débats publics terminés ne sont plus accessibles<sup>41</sup>, et d'autres le sont, mais sous forme d'archive<sup>42</sup>. Certains sites ont déjà tenu au courant le public « internaute » sur la période pendant laquelle le site web serait ouvert à titre consultatif. Mise à part cette lacune dans le maintien d'un accès en continu, il est constaté que la participation du public est assez conséquente par voie électronique. Pour illustrer cette constatation, quelques chiffres sont disponibles concernant le débat public sur le projet de ligne nouvelle Paris - Normandie (LNPN)<sup>43</sup> :

« 6600 participants aux 25 réunions publiques au cours desquelles sont intervenues 800 personnes ; 5200 connexions aux 10 réunions retransmises en direct sur Internet ; 68 000 visites du site Internet ; près de 600 questions ; plus de 700 avis et commentaires ; 101 cahiers d'acteurs »<sup>44</sup>.

Le site Internet du débat public met à disposition du public toutes les contributions déposées par tous les moyens de communication.<sup>45</sup> De ce fait, le support du site Internet proposé par les communications électroniques est non seulement un outil pratique pour la formation d'une plateforme de participation à distance et à tout moment, sans restrictions engendrées par une réunion publique, mais aussi une plateforme pour rassembler toutes les informations sur le même support. En outre, le débat public en ligne n'empêche pas de mettre

---

<sup>39</sup> Bloche Patrick, Verchère Patrice, « Rapport d'information de la mission d'information commune sur les droits de l'individu dans la révolution numérique », n° 3560, 22 juin 2011, p. 79 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3560.pdf>

Il faut souligner que le public contributeur au débat public en ligne doit avoir un compte d'utilisateur pour pouvoir proposer son point de vue. Le public internaute peut s'identifier sur le site Internet du débat public soit en tant que citoyen, soit en tant que représentant d'un organisme, d'une institution ou d'une association.

<sup>40</sup> « *Le cahier d'acteur est un exposé argumenté consistant en des prises de position, des expertises, des contre-propositions portant sur un projet faisant l'objet d'un débat public. Ce moyen d'expression est rédigé par des acteurs du débat tels que les associations de défense, les associations de riverains, les collectifs d'associations ou d'élus, les organismes consulaires, les collectivités territoriales, etc.* » Glossaire de la CNDP : <http://www.debatpublic.fr/glossaire/335>

<sup>41</sup> Le site relatif au « débat public sur le projet de centrale nucléaire EPR « tête de série » à Flamanville » n'est plus actif : <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-epr/debat/centrale-nucleaire.html/>

<sup>42</sup> Le site n'est plus actif mais les archives resteront accessibles jusqu'en 2016 : <http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-aquadomitia/site/>

<sup>43</sup> Le débat public sur le projet de ligne nouvelle Paris - Normandie s'est clos le 3 février 2012. Pour le site Internet et les archives du débat public : <http://www.debatpublic.fr/projet-ligne-nouvelle-paris-normandie-lnpn>

<sup>44</sup> Commission particulière du débat public Ligne nouvelle Paris-Normandie, Le journal du débat public, Projet de nouvelle ligne ferroviaire Paris-Normandie, N° 3, Mars 2012, Synthèse du compte-rendu, p. 1 : [http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-lnpn/site/DOCS/CPDP/CPDP\\_LNPN\\_JDD\\_3.PDF](http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-lnpn/site/DOCS/CPDP/CPDP_LNPN_JDD_3.PDF)

<sup>45</sup> Les contributions du public ne sont pas toutes issues d'une consultation en ligne. L'origine des contributions peut également provenir d'une contribution lors de la réunion publique ou de l'envoi du courrier.

en place un débat public physique. Il peut y avoir également des débats hybrides<sup>46</sup>. De ce point de vue, le caractère complémentaire des procédures participatives initiées par les dispositifs numériques ne peut pas nuire. Au contraire, il peut enrichir le régime du droit de la participation du public.

Par le recours aux outils numériques, un changement de mentalité participative relative à la forme est donc évident. Pourtant, il faut noter que le fond du problème (démocratisation) dépend non seulement de la mise en place effective de ces procédures, mais aussi du comportement, de l'engagement du public. L'efficacité juridique se trouve conditionnée par l'efficacité sociale du droit.<sup>47</sup> En matière de procédures de consultation publique par voie électronique, on constate que certains contenus des procédures dénotent, d'une part, par une faible participation (quantitative et qualitative) du public et, d'autre part, par les brefs motifs explicatifs délivrés par les autorités responsables de la décision. À titre d'exemple, il convient de citer le motif de la décision concernant le décret relatif aux travaux effectués à proximité des réseaux de transport et de distribution :

« Dans le cadre de la consultation du public [...], menée par voie électronique [...], trois observations ont été déposées. Compte tenu du caractère très général de ces observations (toutes portaient sur des avis généraux sur le projet de texte), le texte n'a pas été modifié suite à la consultation du public. »<sup>48</sup>

Il serait erroné d'accuser les outils de communications électroniques d'être à l'origine de ces résultats. Car ils gardent toujours un statut « support » en créant des alternatives participatives, ayant une qualité neutre au sein du régime de la participation du public. L'espoir porté par le recours aux outils de communications électroniques tend certes à atteindre une participation effective du public, pour que les procédures participatives ne soient pas uniquement réservées aux personnes concernées, mais à tout public. Malheureusement, les grandes causes n'ont pas toujours de grands effets.<sup>49</sup>

## ***2. Quand la démocratie se contente de simplifier les procédures***

La présence de lacunes relatives à certains éléments constitutifs des procédures participatives met en cause l'effectivité de ces dernières. À cet égard, quelques points méritent d'être soulignés.

L'obligation procédurale de la participation du public, telle qu'elle est prévue par les articles L. 120-1 et suivants du code de l'environnement, concerne la mise à disposition par voie électronique du projet de la décision et de sa note de présentation pour la consultation du public. La durée de consultation ne doit pas être inférieure à 21 jours. La durée de prise en considération des observations formulées par le public est également standardisée et fixée à

---

<sup>46</sup> Laurence Monnoyer-Smith, « Le débat public en ligne : une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération ? », in *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, sous la direction de, Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, Rémi Lefebvre, La Découverte, Paris, 2007, p. 157.

<sup>47</sup> Voir à cet égard, Pierre Lascombes et Evelyne Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *Droit et Société*, 2-1986, p. 127-150. Voir également, le programme international de recherche KOL (*Knowledge and Opinion about law*) présidé par Berl Kutchinsky (1968) ; A. Sayag et F. Terré, « Connaissance et conscience du droit : problèmes de recherche », *L'Année sociologique*, XXVI, 1975, p. 465-495.

<sup>48</sup> Pour voir le motif de la décision :

[http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4d\\_motifs\\_decision\\_dt\\_dict.pdf](http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/4d_motifs_decision_dt_dict.pdf)

<sup>49</sup> François Rangeon, *op.cit.*, p. 140.

un minimum quatre jours, sauf absence de consultations, à compter de la clôture de la consultation par le public. Cela vise à empêcher des pratiques arbitraires des autorités publiques. Toutefois, la durée minimum de mise en consultation du projet et de sa note de présentation paraît inadéquate, comparée aux autres régimes de procédures participatives.<sup>50</sup>

En outre, malgré la présence de divers avantages apportés par les nouvelles procédures participatives électroniques, comme celui de l'interactivité, la pratique se limite parfois à de simples procédures. À titre d'exemple, les observations recueillies par l'envoi des courriels sont mises en ligne sous forme d'un registre sur le site de l'enquête publique. Or, pour apporter une certaine interactivité à la procédure, il serait préférable que le registre électronique soit ouvert à la discussion, c'est-à-dire, qu'il donne au public l'occasion de commenter les observations formulées par les autres participants de l'enquête, tel est d'ailleurs le cas lorsqu'il s'agit d'un registre papier.<sup>51</sup> En effet, la « démocratie expérimentale » nécessite le dialogue, l'échange et par conséquent le retour d'expériences en termes d'avis, d'idées, de propositions. Les pratiques démocratiques par voie électronique peuvent se limiter à la simplification des procédures sans tirer les bénéfices potentiels des communications électroniques.

D'un point de vue sceptique, il est même possible qu'on se contente de cette simplification. Le recours aux procédures participatives par voie électroniques suscite d'autres questions mettant en cause la présence même de la finalité (démocratisation).

Concrètement, la première « déception » résulte du manque d'évaluation objective des procédures initiées dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi du 27 décembre 2012. De surcroît, l'expérimentation prévue à compter du 1<sup>er</sup> avril 2013 pour une durée de dix-huit mois a seulement démarré le 1<sup>er</sup> janvier 2014, avec un retard de neuf mois<sup>52</sup>. Le problème posé par ce retard concerne surtout le rapport d'évaluation prévu à l'article 3 de ladite loi<sup>53</sup>, dont le dépôt était prévu six mois avant la clôture de l'expérimentation. Or, à l'heure actuelle, le rapport d'évaluation n'existe pas.<sup>54</sup>

La généralisation des procédures électroniques, sans pour autant qu'elles débouchent sur un rapport d'évaluation, risque de concourir à leur banalisation. La possibilité d'écarter la participation du public au processus décisionnel, surtout sa présence physique, peut être ainsi organisée par ce moyen. En ce sens, les procédures électroniques n'offrent pas toujours un

---

<sup>50</sup> A titre d'exemple, une durée de deux mois est prévue pour les procédures de consultation au sein de la Commission européenne.

<sup>51</sup> « Le Dossier Spécial : enquêtes électroniques », *op.cit.*, p. 25.

<sup>52</sup> L'expérimentation aurait dû débiter le 1<sup>er</sup> avril 2013, le décret n'a été adopté que le 27 décembre 2013, donc un an après la loi du 27 décembre 2012, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>53</sup> « Six mois avant le terme de l'expérimentation, le Gouvernement adresse au Parlement un rapport procédant à son évaluation en vue de décider de sa généralisation, de son adaptation ou de son abandon. » (Art. L. 120-1-II-2°).

<sup>54</sup> Pourtant, l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques précise qu'« en simplifiant et en harmonisant les dispositions des articles L. 120-1 à L. 120-3 du code de l'environnement, notamment leur champ d'application et les dérogations qu'elles prévoient, en tirant les conséquences de l'expérimentation prévue par la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement et en supprimant ou en réformant les procédures particulières de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement lorsqu'elles ne sont pas conformes au même article 7 ; [...] » (JORF n° 0181 du 7 août 2015, p. 13537). Voir également, Question n° 53659 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Assemblée nationale, publiée au JO le 15/04/2014, p. 3299 (réponse publiée au JO le 24/02/2015 p. 1356) : <http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/53659>

espace démocratique au public. Pourtant, il serait prompt de dire que les procédures électroniques sont entachées de « routine institutionnelle »<sup>55</sup>.

Il est intéressant de constater que les domaines concernés par l'expérimentation ont donné lieu à des décisions de non-conformité à l'article 7 de la Charte de l'environnement de la part du Conseil constitutionnel. Notamment en matière d'installations classées, les articles L. 511-2 et L. 512-5 du code de l'environnement ont été mis en cause par deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). A titre d'exemple, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, a déclaré contraire à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2 du code de l'environnement : « les projets de décrets de nomenclature font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant transmission pour avis au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques »<sup>56</sup>. En effet, le juge constitutionnel reconnaît la publication électronique comme une procédure d'information du public. Néanmoins, il constate que cette mise à disposition électronique ne suffit pas à assurer l'exercice du principe de participation tel qu'il est défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.<sup>57</sup> Le Conseil constitutionnel a suivi la même ligne directrice dans une autre décision relative à la publication électronique dans la procédure de participation du public.<sup>58</sup> De ce fait, on constate que la mise à l'épreuve électronique des procédures d'information et de participation par un processus d'expérimentation démontre l'intérêt porté aux procédures participatives par voie électronique et qu'elle donne une « deuxième chance » à ces dernières de prouver leur effectivité.

## Conclusion

Dans un contexte *post-Internet*, l'utilisation de l'outil Internet devient systématique dans le cadre des procédures participatives. La multiplication des procédures d'information et de participation par voie électronique<sup>59</sup> démontre bien ce mouvement de « procéduralisation »<sup>60</sup> du droit de la participation du public. Cependant, par la « procéduralisation », on observe également un processus de « déprocéduralisation » dans le sens où les consultations obligatoires sont contournées et remplacées par les cyberconsultations.<sup>61</sup> À cet égard, il est intéressant de constater le caractère « passe-partout »

---

<sup>55</sup> Sandrine Rui, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Collin, 2004, p. 130-137.

<sup>56</sup> Issue de l'ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (*JORF* n° 0134 du 12 juin 2009, p. 9563).

<sup>57</sup> Ainsi, le juge précise implicitement que la consultation du conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (ex-conseil supérieur des installations classées) ne satisfait pas non plus au principe de participation du public. Bénédicte Delaunay, « La pleine portée du principe de participation. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 », *AJDA*, N° 5/2012, 13 février 2012, p. 263.

<sup>58</sup> Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012. Il déclare contraire à la Constitution la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement : « *Les projets de règles et prescriptions techniques font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques* ».

<sup>59</sup> Hafida Belrhali-Bernard, « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *RFAP*, 2011, n° 137-138, p. 181.

<sup>60</sup> Conseil d'État, *op.cit.*, p. 118.

<sup>61</sup> Hafida Belrhali-Bernard, « La nouvelle loi de simplification du droit, le rapport public 2011 du Conseil d'État et les consultations sur Internet », *Droit Administratif*, n° 10, Octobre 2011, comm. 81.

du dispositif prévu à l'article 16 de la loi du 17 mai 2011. La consultation publique relative à l'élaboration d'un projet de décret relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes dans la zone économique exclusive, sur le plateau continental, dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins est mise en ligne du 13 avril au 2 mai 2012 en vertu de l'article 16 de la loi du 17 mai 2011, bien que l'objet de la consultation entre dans le domaine du droit de l'environnement. Pour un sujet si critique<sup>62</sup>, le choix de cette modalité de consultation publique relevant d'un domaine juridique, autre que celui de l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>63</sup>, incite à s'interroger sur cette « déprocéduralisation » éventuelle du principe de participation du public.<sup>64</sup> À partir de cet exemple, par la notion de « déprocéduralisation », il faut pouvoir distinguer ce qui est mis en cause, la démocratisation ou la démocratie environnementale, ou bien même les deux.

Le champ d'application des consultations ouvertes prévues par l'article 16 est certes assez large du fait de son caractère transversal. Mais cette transversalité ne doit pas être instrumentalisée pour s'affranchir des contraintes procédurales.<sup>65</sup> Au contraire, elle doit revêtir un caractère complémentaire pour les domaines qui ne sont pas couverts par une procédure de participation du public.<sup>66</sup> C'est par ce moyen qu'on peut atteindre une véritable panoplie juridique en termes de procédures participatives.<sup>67</sup> De surcroît, le recours aux supports numériques pour la mise en place des procédures dématérialisées et spontanées d'information et de participation du public est considéré comme opportun par les acteurs publics dans le but de modernisation, de simplification et de l'accélération du droit : « la participation du public ne peut ignorer le développement exponentiel de la communication électronique. [...], les évolutions techniques promettent d'être porteuses de changements bien plus vastes que les évolutions juridiques »<sup>68</sup>. Quant à l'interaction de la technique avec le

---

<sup>62</sup>Sabrina Cuendet, « Les compétences de l'État en matière de répression des rejets polluants dans sa zone économique exclusive : quelles leçons après l'affaire de l'Erika ? », *Environnement*, n° 1, Janvier 2013, étude 3.

<sup>63</sup> En effet, ce projet de décret ne porte pas des conséquences ayant des incidences directes et significatives sur l'environnement, mais à l'égard de la décision du Conseil constitutionnel, la décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, les décrets modifiant la nomenclature des installations classées donnent lieu à concertation préalable.

<sup>64</sup> Le décret en question (décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012, portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée, *JORF*, 14 Octobre 2012, p. 16056) a été adopté à la suite d'une concertation en ligne, qui a seulement recueilli la participation de six personnes par la contribution des observations. Pour voir la synthèse des observations :

[http://www.vie-publique.fr/forums/IMG/pdf/synthese\\_des\\_observations.pdf](http://www.vie-publique.fr/forums/IMG/pdf/synthese_des_observations.pdf)

<sup>65</sup> Hafida Belrhali-Bernard, « La nouvelle loi de simplification du droit, le rapport public 2011 du Conseil d'État et les consultations sur Internet », *op.cit.*, comm. 81.

<sup>66</sup> « Bien que facultative, cette procédure présente paradoxalement davantage de garanties que l'article L. 120-1 du code de l'environnement, [...] » Julien Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges, 2012, § 551.

<sup>67</sup> Le Conseil d'État, dans son rapport public de 2011, a proposé des normes minimales ou principes directeurs du droit de la concertation en ligne. D'après sa proposition, la concertation doit : « respecter des délais proportionnés à l'importance du sujet présenté ; être circonscrite et mentionner les principales parties prenantes ; être préalablement documentée, de manière complète, précise et objective ; être conduite de manière impartiale et, si possible, par un tiers ; faire l'objet d'un bilan des observations recueillies ; indiquer les suites qu'il est envisagé de lui donner ; éventuellement un suivi peut être prévu après l'entrée en vigueur du dispositif finalement retenu. (...) »

<sup>68</sup> *Moderniser la participation du public*, Rapport n° 3 remis par Monsieur Jean-Pierre Duport, préfet de région (H), au Premier ministre, 3 mars 2015, p. 7.

droit, il faut garder à l'esprit la complexité et l'incertitude politique dans la motivation de l'élaboration de nouvelles règles de droit. « La politique possède une complexité que la technique ne peut réduire, à l'inverse, il peut y avoir une politisation de la technique. »<sup>69</sup> Est-ce le droit qui empêche la technique de contribuer davantage à sa propre évolution?

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrage**

Dewey J., 2010 [1927], *Le public et ses problèmes*, trad. Zask J., Folio.

### **Chapitre d'un ouvrage collectif**

Chevallier J., 1993, « Les lois expérimentales. Le cas français », in *Évaluation législative et lois expérimentales*, Morand C.-A. (dir.), Aix-en-Provence, PUAM, p. 120-152.

Garrigou-Lagrange J.-M., 1999, « L'obligation de légiférer », in *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges à Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, p. 305-321.

Marinese V., 2008, « Légistique et effectivité », in *A la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Champeil-Desplats V., Lochak D. (dir.), Presses Universitaires de Paris 10, p. 89-117.

Monnoyer-Smith L., 2007, « Le débat public en ligne : une ouverture des espaces et des acteurs de la délibération ? », in *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Hériard Dubreuil B., Lefebvre R. (dir.), La Découverte, Paris, p. 155-166.

Rangeon F., 1989, « Réflexion sur l'effectivité du droit », *Les Usages sociaux du droit*, CURAPP, Paris, PUF, p. 126-149.

Vedel T., 2003, « L'idée de la démocratie électronique: origines, visions, questions », in *Le désenchantement démocratique*, Perrineau P. (dir.), La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, p. 243-266.

### **Article**

Belrhali-Bernard H., 2011, « La pratique des consultations sur Internet par l'administration », *RFAP*, n° 137-138.

Belrhali-Bernard H., 2011, « La nouvelle loi de simplification du droit, le rapport public 2011 du Conseil d'État et les consultations sur Internet », *Droit Administratif*, n° 10, comm. 81.

---

<sup>69</sup> Jean Meynaud, *La technocratie, mythe ou réalité*, Paris, Payot, 1964, cité par, Thierry Vedel, « L'idée de la démocratie électronique: origines, visions, questions », in *Le désenchantement démocratique*, Pascal Perrineau (dir.), La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, 2003, p. 244.

Billet P., 2014, « Le droit de participer à l'essai - À propos du décret du 27 décembre 2013 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 17, n° 2129.

Cuendet S., 2013, « Les compétences de l'État en matière de répression des rejets polluants dans sa zone économique exclusive : quelles leçons après l'affaire de l'Erika ? », *Environnement*, n° 1, étude 3.

De Lajartre A., 2005, « L'accessibilité, nouveau principe de fonctionnement des services publics ? », in *Égalité et services publics territoriaux*, Long M. (dir.), Paris, p. 151-159.

Delaunay B., 2012, « La pleine portée du principe de participation. A propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 », *AJDA*, N° 5, p.

Jamay F., 2014, « Association du public à l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement : le cadre des expérimentations prévues par l'article 3 de la loi du 27 décembre 2012 précisé par décret », *Environnement*, n° 3, comm. 23.

Lascoumes P., Serverin E., 1986, « Théories et pratiques de l'effectivité du Droit », *Droit et Société*, p. 127-150.

Rui S., 2004, *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Collin, coll. Sociétale, p. 130-137.

Sayag A., Terré F., 1975, « Connaissance et conscience du droit : problèmes de recherche », *L'Année sociologique*, XXVI, p. 465-495.

L'Enquête publique, *Bulletin de la Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs*, N° 78.

## **Thèse**

Bétaille J., 2012, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Limoges.

## **Rapport public**

Rapport public 2011, Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, La documentation française.

## **Rapport en ligne**

Blanc É., 2009, *Rapport sur la proposition de loi de simplification et de clarification du droit*, n° 2095, Assemblée nationale, 24 novembre 2009 :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2095-tl.pdf> , (accès le 20/09/2015).

Bloche P., Verchère P., 2011, *Rapport d'information de la mission d'information commune sur les droits de l'individu dans la révolution numérique*, n° 3560, 22 juin 2011 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3560.pdf> , (accès le 29/09/2015).

Duport J.-P., 2015, *Moderniser la participation du public*, Rapport n° 3 remis par, préfet de région (H), au Premier ministre, 3 mars 2015 : [http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_duport.pdf](http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_duport.pdf) , (accès le 20/09/2015).

Saugey B., 2010, *Rapport sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit*, n° 20, Assemblée nationale, 6 octobre 2010 : <http://www.senat.fr/rap/110-020-1/110-020-11.pdf> , (accès le 20/09/2015).

## **Textes juridiques**

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905.

Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JORF* n° 0115 du 18 mai 2011, p. 8537.

Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *JORF* n° 0302 du 28 décembre 2012, p. 20578.

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, *JORF* n° 0181 du 7 août 2015, p. 13537.

Ordonnance n° 2009-663 du 11 juin 2009 relative à l'enregistrement de certaines installations classées pour la protection de l'environnement, *JORF* n° 0134 du 12 juin 2009, p. 9563.

Ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, *JORF* n° 0181 du 6 août 2013, p. 13396.

Décret n° 2011-1832 du 8 décembre 2011 relatif aux consultations ouvertes sur Internet, *JORF* n° 0285 du 9 décembre 2011, p. 20869.

Décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 portant réforme de l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, *JORF* n° 0302 du 30 décembre 2011, p. 22692.

Décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012, portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée, *JORF* n° 0240 du 14 Octobre 2012, p. 16056.

Décret n° 2013-1303 du 27 décembre 2013 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 3 de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe constitutionnel de participation du public, *JORF* n° 0304 du 31 décembre 2013, p. 22346.

Décisions n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, n° 2012-269 et n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012.

### **Autres sources**

Note du secrétaire général du Gouvernement, N° 1543/11/SG, attachée à la circulaire du 31 janvier 2012 relative aux consultations ouvertes sur Internet – éléments utiles à la mise en œuvre de la nouvelle procédure :

[http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir\\_34604.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/02/cir_34604.pdf) , (accès le 20/09/2015).

Commission particulière du débat public Ligne nouvelle Paris-Normandie, Le journal du débat public, Projet de nouvelle ligne ferroviaire Paris-Normandie, N° 3, Mars 2012, Synthèse du compte-rendu :

[http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-lnpn/site/DOCS/CPDP/CPDP\\_LNPN\\_JDD\\_3.PDF](http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-lnpn/site/DOCS/CPDP/CPDP_LNPN_JDD_3.PDF), (accès le 29/09/2015).

Extrait du compte rendu du Conseil des ministres du 30/10/13, relatif au projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, n° 1504 :

[http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/ratification\\_ordonnance\\_2013-714.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/ratification_ordonnance_2013-714.asp), (accès le 05/09/2015).

Question n° 53659 de M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Assemblée nationale, publiée au *JO* le 15/04/2014, p. 3299 (réponse publiée au *JORF* le 24/02/2015 p. 1356) :

<http://www2.assemblee-nationale.fr/questions/detail/14/QE/53659> , (accès le 30/09/2015).