



***Les dimensions juridiques du
développement de la
cyberdémocratie : aperçu des
concepts, enjeux et
principes fondamentaux***

Professeurs responsables du projet

Pierre TRUDEL, Karim BENYEKHFLEF

Équipe de réalisation

France ABRAN, Cynthia CHASSIGNEUX,
Rosario DUASO CALES, Richard E. LANGELIER

Rapport d'étape présenté au
Bureau de développement du gouvernement électronique
Secrétariat du Conseil du trésor, Gouvernement du Québec

22 juin 2004

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| I. TYPOLOGIE DES RELATIONS ENTRE LES AUTORITÉS PUBLIQUES ET LES CITOYENS | 1 |
| A. Gouvernance électronique..... | 1 |
| B. Administration électronique..... | 3 |
| C. Démocratie électronique..... | 5 |
| 1. Consultation électronique..... | 10 |
| a. Définitions..... | 10 |
| b. Champs d'application..... | 10 |
| c. Formes..... | 11 |
| d. Forces et faiblesses..... | 11 |
| e. Expériences de consultations électroniques..... | 11 |
| 2. Participation électronique..... | 14 |
| a. Définition..... | 14 |
| b. Champs d'application et formes..... | 14 |
| c. Forces et faiblesses..... | 16 |
| d. Expériences de participations électroniques..... | 17 |
| 3. Vote électronique..... | 18 |
| a. Définitions et formes..... | 18 |
| b. Principes fondamentaux | 19 |
| c. La problématique de la sécurité..... | 21 |
| d. Forces et faiblesses..... | 22 |
| II. ENJEUX DE LA CYBERDÉMOCRATIE..... | 23 |
| A. Les axes à considérer..... | 23 |
| B. Les principes à respecter..... | 26 |
| III- BIBLIOGRAPHIE..... | 29 |

Les citoyens-internautes accomplissent de plus en plus leurs activités quotidiennes dans le cyberspace. Il est désormais possible de magasiner, d'effectuer des placements bancaires, de régler une facture, d'obtenir de l'information sur un spectacle ou d'échanger des idées en faisant usage des outils d'Internet. Les relations se multiplient entre les entreprises du secteur privé et les citoyens. Mais Internet est aussi le lieu des échanges entre les citoyens et l'administration. Une part significative des transactions électroniques s'effectue avec l'État ou l'une de ses composantes. À ce titre, la généralisation de l'usage d'Internet promet d'influer sur les conditions de la participation des citoyens à la gouvernance des affaires publiques.

I. Typologie des relations entre les autorités publiques et les citoyens

Gouvernance, administration, démocratie sont des mots souvent employés pour définir les relations s'établissant entre les autorités publiques et les citoyens. Il convient d'en préciser les contours, ces mots n'étant pas forcément synonymes que l'on agisse ou non dans un environnement électronique.

A. Gouvernance électronique

Traiter de cyberdémocratie, c'est faire référence aux conditions du déroulement des processus conduisant aux décisions publiques. On parle donc de gouvernance mais surtout de gouvernance se déroulant en tout ou en partie dans les milieux constitués par les interconnexions entre les ordinateurs, le cyberspace.

De la gouvernance ...

La gouvernance correspond, selon l'Office de la langue française (ci-après « OLF »), à la « manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'un pays, d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique ». Le mot est ancien mais il connaît un regain de popularité depuis une décennie. Il désigne « un mode de gouvernement organisé sur la base d'une coopération, d'un partenariat ou d'un contrat, entre une pluralité d'acteurs aussi bien publics que privés »¹. La gouvernance renvoie à une idée de réunion, de collaboration de l'ensemble des acteurs de la société quel que soit le niveau. Ainsi, elle s'interprète, selon Thomas B. Riley, comme étant le « résultat de l'interaction du gouvernement, de la fonction publique et des citoyens dans l'ensemble du processus politique ».

Selon Andrée Lajoie, s'appuyant sur une étude faite pour la Commission du droit du Canada par Tim Plumptre², le concept de gouvernance « concerne tout ce qui a trait aux institutions, aux processus et aux traditions qui interviennent dans les débats d'intérêt public »³ ce qui inclut le gouvernement et le secteur public, mais aussi la société civile, le secteur privé, les citoyens, les

¹ « Les mots de la gouvernance, » Sciences Humaines Hors série, n° 44 mars-avril-mai 2004, p. 6.

² Tim PLUMPTRE, *Vers un plan de recherche sur la gouvernance*, Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, 1998.

³ Andrée LAJOIE, *Gouvernance et société civile, Intervention devant la Société royale du Canada*, 20 novembre 1999, tapuscrit, 17 pages.

médias, etc.

Pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la notion doit aussi être appréciée dans son sens large. La gouvernance constitue la manière dont s'exerce l'autorité économique, politique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays et ce, à tous les niveaux. Cela comprend donc les mécanismes, les processus et les institutions par lesquels les citoyens et les groupes présentent leurs points de vue, exercent leurs droits, assument leurs obligations et règlent les différends qui les opposent.

La gouvernance peut donc être économique, politique et administrative, selon qu'elle touche les décisions ayant des impacts sur les activités économiques, ou qu'elle s'intéresse aux processus de prise de décision inhérents à la formulation des politiques publiques ou aux mécanismes de mise en œuvre des politiques⁴. Ainsi, la gouvernance ne saurait être associée strictement au gouvernement. Elle inclut autant l'appareil gouvernemental que les acteurs sociaux eux-mêmes.

Pour apprécier l'importance du concept dans les sociétés contemporaines, il suffit de référer à la nécessité d'associer tous les partenaires pour assurer le développement harmonieux d'un territoire donné⁵. Plus globalement encore, il faut constater que la société de l'information fait éclater et rend de plus en plus obsolètes les fonctionnements cloisonnés, qu'ils soient le fait de l'État lui-même ou de la société civile. Steven Rossel écrit à cet égard que :

À mesure que la société devient plus interconnectée, complexe et turbulente, les façons plus traditionnelles de l'organiser et de la gouverner deviennent dépassées. Dans un environnement plus scolarisé, interconnecté et riche en informations, les systèmes gouvernementaux qui reposent sur un flux limité d'informations, y compris la bureaucratie et la démocratie représentative, perdent leur crédibilité et leur autorité.⁶

D'où la nécessité que tous les partenaires sociaux soient réunis à l'occasion de l'élaboration des politiques publiques. Pour l'État post-moderne en développement, il s'agit là d'un enjeu de taille.

... à la gouvernance électronique

Les processus délibératifs peuvent se tenir dans cet espace qui paraît résulter des interconnexions entre des outils informatiques. C'est cela que l'on désigne par l'expression cyberspace⁷.

À l'heure électronique, la gouvernance correspond, selon l'OLF, à la « manière de diriger et

⁴ UNDP, *Governance for sustainable human development, a UNDP policy document*, New York, 1997, p. 2 et 3.

⁵ Jean-Yves PRAX, *Le management territorial à l'ère des réseaux*, Paris, Éditions d'organisation, 2002.

⁶ Steven A. ROSSEL (Dir), *Gouverner dans une société de l'information*, Institut de recherche en politique publique, 1996, p. 93.

⁷ L'on convient généralement que le mot «cyberspace» (cyberespace en français) a été introduit dans le langage par l'auteur William Gibson dans son roman *Neuromancien*. Pour Gibson, le «cyberspace», appelé aussi «infosphère», est l'espace virtuel des ordinateurs reliés en réseaux qu'explorent les «cybernautes» dont les systèmes nerveux sont directement branchés sur ceux-ci grâce à une prise fixée sur leur crâne. L'expression est désormais utilisée dans un sens moins péjoratif pour désigner l'espace qui paraît résulter des raccordements entre une multitude d'ordinateurs et autres outils informatiques. Voir : Jean-Claude GUÉDON, *Internet le monde en réseau*, Paris, Découvertes Gallimard, 2000.

d'administrer propre à un gouvernement en ligne, permettant à celui-ci, grâce à l'utilisation d'Internet et des NTIC, d'améliorer les services publics, de développer la responsabilisation et la transparence dans les relations entre les citoyens et l'Administration, tout en favorisant le développement d'une société de l'information et le processus de démocratisation qui l'accompagne ».

Cette notion possède, selon Pierre Lévy, « trois caractéristiques essentielles, qu'il importe de bien saisir si l'on veut en tirer toutes les conclusions concernant les nouvelles formes de gouvernance : l'inclusion, la transparence et l'universalité »⁸ :

- inclusif : le cyberspace « permet l'expression publique à tous les individus, groupes, institutions et communautés, y compris à des communautés (les communautés virtuelles) qui ne lui préexistaient pas »⁹.
- transparence : le cyberspace autorise « un degré d'accessibilité à l'information supérieur à tout ce qui avait pu être expérimenté auparavant . [...] Cette nouvelle accessibilité de l'information [...] fait perdre une bonne part de leurs privilèges aux élites classiques du pouvoir politique »¹⁰.
- universalité : le cyberspace « en même temps que d'autres facteurs techniques, économiques ou écologiques, [...] contribue donc à relativiser les frontières des États-nations et même des ensembles géopolitiques [...] »¹¹.

B. Administration électronique

Tout d'abord, il est important de ne pas confondre la notion de gouvernement et celle d'administration publique. La première, selon l'OLF, correspond à « l'autorité politique qui gouverne l'État », alors que la seconde réfère aux services publics fournis par les fonctionnaires de l'État. Cette confusion est issue du terme anglais *government* qui regroupe les deux notions.

De plus, alors que le gouvernement se situe au sommet de la chaîne politique, a une fonction de *leadership*, prend des décisions, doit respecter des règles (bureaucratie) et évaluer les programmes mis en place¹², l'administration correspond, selon l'OLF, à la « mise en œuvre de tous les moyens humains et matériels nécessaires à la marche des services publics ».

Ainsi, lorsque l'on parle de gouvernement électronique, on réfère davantage à la notion d'Administration électronique, soit l'ensemble des services proposés en ligne par le

⁸ Pierre LÉVY, « Vers la cyberdémocratie », <http://www.intervir.org/n1/levy/12.htm>.

⁹ P. LÉVY, *id.*

¹⁰ P. LÉVY, *id.*

¹¹ P. LÉVY, *id.*

¹² Thomas B. RILEY, «Le gouvernement électronique et la cybergouvernance : examen des différences dans le cadre de l'évolution de la conjoncture dans le secteur public», Rapport préparé sous les auspices du Secrétariat pour les pays du Commonwealth et co-parrainé par les services gouvernementaux de télécommunications et d'informatique, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 20 mai 2003, http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4-Fr.pdf, p. 6 et suivantes.

gouvernement¹³. Pour Pierre Lévy,

[...] il s'agit, suivant le mouvement de l'économie et de la société civile, de rendre disponible en ligne les informations et les services que les administrations publiques doivent aux citoyens. À moins de se révéler inefficace, le passage au gouvernement électronique doit s'accompagner d'une véritable révolution culturelle :

- *réduction des niveaux hiérarchiques,*
- *décloisonnement entre services et circulation fluide de l'information,*
- *transparence et dialogue ouvert vis-à-vis du public,*
- *mobilisation au service du citoyen client sur le modèle des entreprises de la nouvelle économie.*

Cette re-ingénierie est passablement déstabilisatrice pour des bureaucraties dont la culture est profondément liée à l'écriture statique. La révolution mondiale du gouvernement électronique peut être rattaché à une mutation de grande ampleur qui fait de plus en plus préférer les politiques de puissance aux politiques de pouvoir.¹⁴

Cette nouvelle forme d'administration nécessite aussi que soient supprimées ou allégées un certain nombre de démarches, comme le montrent les exemples cités par le Groupe de travail *Groupe e-démocratie du Club.sénat.fr*¹⁵ en ce qui concerne les fiches d'état civil, les justificatifs de domicile, les certifications conformes, les passeports, le téléchargement de formulaires en ligne, etc.

Elle nécessite également que l'on s'interroge sur la façon de faire. À ce propos, la tendance générale est de mettre en place un portail donnant, d'une part, aux citoyens de l'information sur la vie administrative, d'autre part, leur permettant de télécharger des formulaires et, enfin, d'accéder à différents services en ligne.

- Portail de la Régie des rentes du Québec, <http://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/accueil/00.htm> - permet notamment d'obtenir de l'information sur la Régie, ses services et ses programmes et, de simuler ses revenus à la retraite.
- Portail du Ministère du revenu du Québec, <http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/ministere/index.asp>
- Portail du Bureau Municipal (PES pour les entrepreneurs) : <https://www.portail.mamsl.gouv.qc.ca/accueil.jsp>.

¹³ Voir GROUPE DE PROTECTION DES DONNÉES, *Document de travail sur l'administration électronique*, WP 73, 8 mai 2003, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2003/e-government.pdf;

¹⁴ P. LÉVY, *loc.cit.*, note 7. Voir également, Danald G. LENIHAN, *Vers une nouvelle gouvernance : du cybergouvernement à la cyberdémocratie*, avril 2002, http://kta.on.ca/reports/ktapublication_april2002_fr.pdf. L'auteur identifie trois aspects du cybergouvernement, à savoir : 1) amélioration de la prestation des services, 2) information et, 3) cyberdémocratie. Ces aspects « déterminent de quelle manière les personnes qui s'intéressent au gouvernement sur des plans différents abordent le cybergouvernement ». Ces personnes, à savoir les protagonistes du cybergouvernement, « sont de plus en plus conscients du fait que les nouveaux réseaux et les nouvelles bases de données de TIC sont en train de créer une nouvelle infrastructure " gouvernementale " qui est à la base du cybergouvernement. Ils veulent être certains que l'on tiendra compte de leurs intérêts lorsque l'on abordera cette infrastructure », p. 10.

¹⁵ CLUB.SÉNAT.FR, *La e-démocratie, enjeux et perspectives*, Rapport remis au Sénat, 27 novembre 2002, <http://www.club.senat.fr/rapport/rapport.pdf>.

- Portail du Gouvernement du Québec – <http://www.gouv.qc.ca> – services en ligne, mais en fait ce sont plus des informations sur les différents événements de vie – liens vers les différentes consultations publiques
- Portail de la Régie de l'énergie du Québec, <http://www.regie-energie.qc.ca/index.html> (Section « Audiences et Décisions » : calendrier, audiences en cours et terminées, procédure)

C. Démocratie électronique

De la démocratie ...

Quelle que soit la forme de la démocratie¹⁶ – Aristote, Platon, Rousseau, Montesquieu – celle-ci se définit par rapport au citoyen : la démocratie se faisant par le peuple (démocratie directe) ou pour le peuple (démocratie représentative¹⁷), étant entendu que

*[...] ce ne peut être, dans les sociétés contemporaines, le gouvernement direct par le peuple en raison de la taille des États modernes. Le gouvernement est nécessairement représentatif; la délibération généralisée et perpétuelle et la participation directe du peuple à la fabrication des lois, et, a fortiori, au gouvernement de l'État ne sont plus les conditions sine qua non de l'existence de la démocratie.*¹⁸

Entre ces deux formes de démocratie, il est possible de faire référence à une vision de la démocratie dans laquelle le pouvoir est normalement exercé par des représentants, mais les citoyens peuvent dans certaines conditions intervenir directement dans son exercice.

Toutefois, cet exercice ne doit pas se transformer en « démocratie d'opinion »¹⁹ c'est-à-dire n'être que le reflet des groupes de pression ou de l'opinion publique, ce qui aurait pour conséquence que « les représentants du peuple [pourraient] avoir tendance à calquer leur politique sur les humeurs de l'opinion publique, oubliant que gouverner, c'est inscrire l'action conduite dans une temporalité qui n'est pas celle de l'instant »²⁰.

Cette crainte de la mainmise des groupes de pression associée, d'une part, à l'impossibilité de mobiliser les citoyens en permanence et de les réunir en un même lieu pour les appeler à délibérer sur un sujet donné et, d'autre part, aux besoins grandissant d'information, d'accessibilité des citoyens [...] toutes ces considérations conduisent les gouvernements à reconsidérer les instruments de la démocratie.

¹⁶ Pour une analyse du sujet, il est possible de consulter, entre autres, Georges BURDEAU, *La démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, 1956; Nicolas TENZER, *Philosophie politique*, Paris, P.U.F., 1998; Jean-Michel DUCOMTE, *La démocratie*, Toulouse, Édition Milan, 2003

¹⁷ Pour une analyse du sujet, il est possible de consulter, entre autres, André BLAIS, Elisabeth GIDENGIL, *La démocratie représentative. Perceptions des canadiens et canadiennes*, ministère d'Approvisionnement et Services Canada, 1991.

¹⁸ N. TENZER, *op. cit.*, note 15, p. 401.

¹⁹ J.-. DUCOMTE, *op. cit.*, note 15, p. 41.

²⁰ J.-M. DUCOMTE *id.*, p. 41.

Par conséquent, nonobstant la problématique du vote, il convient de préciser qu'en matière de consultation et de participation, il est nécessaire d'établir de *vraies procédures de délibération*. Si des conditions doivent être respectées pour que ces processus soient appropriés au but recherché, il est également possible d'identifier les forces et les faiblesses de ces deux instruments de démocratie. À ces impératifs, il convient d'ajouter, dans le cadre de la participation, le respect des processus liés à la prise de décision finale.

Partant de là, il est possible de constater la difficulté d'accéder aux documents et aux informations portant sur les différents sujets faisant l'objet d'une consultation ou nécessitant la participation des citoyens. Ces derniers peuvent se trouver ainsi dans une situation désavantageuse par rapport aux pouvoirs publics qui connaissent les détails ou les enjeux de ces processus. Or, un citoyen désinformé ne peut pas être un citoyen éclairé participant pleinement à la vie démocratique. L'exercice démocratique, que représente la participation à l'élaboration des politiques publiques ou le fait d'être consulté par rapport à un sujet beaucoup moins important, suppose l'**information** des citoyens.

Toutefois, l'information n'est pas suffisante, elle doit s'accompagner d'un échange d'opinions et d'idées afin d'établir de vraies **procédures de délibération** visant à rendre les consultations et les participations équitables, accessibles à tous et égalitaires. On peut, dès lors, se demander quelles sont les mesures nécessaires pour assurer ces trois qualités devant prévaloir dans les processus propres aux démocraties plus ou moins participatives ?

- **exigence de publicité** : les processus de consultation et de participation doivent faire l'objet d'une publicité ayant pour but de faire connaître aux citoyens la date, le lieu de la consultation ou de la participation, le thème à débattre, la durée durant laquelle est ouverte la consultation ou la participation, etc.

Actuellement, la façon de publier l'information ne permet pas aux citoyens, contrairement au groupe de pression, de prendre connaissance de l'ensemble des circonstances entourant la consultation ou la participation. Cette idée s'explique par le fait que les informations circulent dans un réseau plutôt fermé et ce sont donc ces groupes qui ont la possibilité de chercher la documentation relative aux consultations ou aux participations à venir.

- **détermination des problèmes prioritaires** : qui détermine quels sont les sujets ou thèmes devant l'objet d'une consultation ou d'une participation ? Il est intéressant de préciser qu'une telle problématique ne se rencontre pas lorsque la consultation tire son origine des textes de loi. Elle se pose lorsqu'un tel processus n'est pas institué par la loi. En effet, les citoyens doivent-ils être consultés sur chaque sujet de société débattu en assemblée ?
- **préciser les objectifs des processus** : il est essentiel que le citoyen connaisse les objectifs d'une consultation ou les raisons de sa participation active dans l'élaboration des politiques du gouvernement. En effet, un citoyen qui, à l'avance, connaît quel pourrait être le résultat concret de sa participation au processus démocratique va se sentir beaucoup plus concerné quand un tel processus va se mettre en place.

- **mettre en débat toutes les solutions proposées et choisir entre elles** : à l'heure actuelle, l'évaluation des résultats d'un processus démocratique ne permet pas d'en tirer toutes les conclusions, il est parfois nécessaire de procéder à un nouveau débat pour en déduire toutes les implications. Toutefois, est-ce qu'un tel débat existe vraiment ? Et surtout, est-ce qu'il est possible d'avoir accès aux différentes solutions proposées lors de tels processus ? Ou encore est-ce que le citoyen a accès aux résultats de chaque consultation et peut contrôler si concrètement le choix entre les différentes options possibles se réalise correctement ?

Notons que dans les cas où les pouvoirs publics sont tenus de définir leur programme en collaboration avec les citoyens et de tenir compte des propositions exprimées, il est généralement fait référence à la notion de participation et non à celle de consultation. En effet, la participation a pour but que les pouvoirs publics tiennent compte des propositions des citoyens pour prendre des décisions qui vont influencer les politiques d'un gouvernement. Dans ce cas, une obligation de mettre en débat les avis des citoyens devient encore plus évidente. De plus, le besoin de transparence par rapport au choix entre les différents avis doit être la règle générale et sans aucun doute, ces mesures seront à l'origine d'un degré de participation beaucoup plus élevé.

- **implication directe des citoyens ou par le truchement de groupes de pression et associations** : Plusieurs questions relèvent d'enjeux complexes, parfois diffus. Pour en maîtriser certaines dimensions, il est parfois nécessaire de posséder un niveau élevé d'expertise. Il arrive que le citoyen, comme individu, ne participe pas directement aux processus délibératifs. C'est par le truchement des associations que le point de vue de plusieurs citoyens est porté à la connaissance des élus, des décideurs et du public en général.

En plus de ces mesures, il est possible de constater que le processus de consultation, et plus particulièrement le processus référendaire, est encadré par des lois qui imposent un certain formalisme. En dehors de cet encadrement, les organismes ou comités voulant mettre en place de tels processus font face à l'absence de guides – ou autres outils – établissant des lignes directrices applicables à des consultations moins formelles. Il devient alors nécessaire, afin de rendre moins fictive l'expression de la volonté générale, d'établir des orientations pour les consultations les plus formelles, pour les consultations non-formalisées et pour les processus de participation.

... à la démocratie électronique

La démocratie électronique²¹ s'inscrit dans la gouvernance électronique²², elle serait même, selon

²¹ Pour un aperçu de quelques projets liés à la démocratie électronique, voir entre autres: DÉMOCRATIE-ÉLECTRONIQUE.ORG, « Projets liés à la cyberdémocratie », <http://www.democratieelectronique.org/cyberdemo/projets.htm>.

²² Pour une analyse de la relation entre la gouvernance et la démocratie, voir entre autres : Thomas B. RILEY, Cathia Gilbert RILEY, *E-Governance to E-Democracy : Examining the Evolution*, Prepared under the auspices of the Commonwealth Secretariat and co-sponsored Telecommunications and Informatics Program, Public Works and Government Services Canada, 9 June 2003, http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptJune05no5.pdf.

Thomas B. Riley, « dans le prolongement naturel de la cybergouvernance »²³. Elle permet de redéfinir le dialogue devant s'établir entre les pouvoirs publics et les citoyens. La place ainsi donnée aux citoyens « leur procure le droit à la liberté d'opinion mais elle les engage aussi à une certaine responsabilisation dans la mesure où les décisions et les orientations ne sont plus prises par le biais des représentants élus »²⁴. La démocratie électronique est, dès lors, « sur le point de devenir le nouvel espace public »²⁵.

Pour Pierre Lévy, « la cyberdémocratie serait ce régime dans lequel la puissance (et donc la transparence symétrique) est systématiquement préférée au pouvoir (c'est-à-dire à l'opacité ou à la transparence dissymétrique) et pour qui l'intelligence collective est à la fois le moyen et le but de l'action politique »²⁶.

Toutefois, le développement de la démocratie électronique est susceptible de se heurter, d'une part, aux diverses acceptions de l'idée de démocratie, tous les pays n'adhérant pas forcément à la démocratie comme base de gouvernance, d'autre part, au fait que tous les pays n'offrent pas le même niveau d'accès aux environnements électroniques et, enfin, aux disparités culturelles entre les pays²⁷ ou encore aux problèmes de sécurité et de confidentialité.

Au-delà de ces obstacles, il appert que la démocratie électronique peut se caractériser par sa forme participative, étant entendu que « la participation à des listes de discussion, à des forums électroniques et à toutes sortes de discussion en ligne, contribue à créer dans l'ensemble de la population une *culture du dialogue structuré* qui ne peut qu'être favorable à l'esprit démocratique »²⁸. Cette forme qui est « à mi-chemin entre démocratie directe et démocratie représentative, [...] retient de l'une la capacité du peuple à peser sur le contenu de la décision politique et conserve de l'autre la capacité de prendre les décisions relevant des champs de

²³ T. B. RILEY, *op.cit.*, note 10, p. 3.

²⁴ Germain AUBAME, Christine BERTIN, Annie CHIASSON, Éric Mathieu DOUCET, Marie-France LANTEIGNE et Eddie RUTANGA, *Rapport de séminaire sur la cyberdémocratie*, présenté dans le cadre du Séminaire en gestion publique, ADPU6810, Université de Moncton, 26 février 2003, <http://www.umoncton.ca/Cybergouvernement/G2r1.pdf>, p. 8.

²⁵ Idir ARHAB, Shirley BASQUE, Christine BOURGOIN, Brigitte CYR, Martin LAFONTAINE, Denis ROBICHAUD, *Cyberdémocratie : réalités et perspectives canadiennes*, présenté dans le cadre du Séminaire en gestion du secteur public, Université de Moncton, 26 février 2003, <http://www.umoncton.ca/Cybergouvernement/G1r1.pdf>, p. 2. Sur cette idée de « nouvel espace public », voir également Donald G. LENIHAN précisant que les technologies de l'information et de la communication pourraient permettre d'« élargir l'espace public et ainsi favoriser la consultation et le dialogue entre les gouvernements et les citoyens. Dans ce dialogue, citoyens et intervenants pourraient exprimer leurs vues, proposer des idées, explorer les différences ou participer directement à la prise de décisions, c'est-à-dire à la gouvernance. Le dialogue pourrait contribuer – de façon très significative peut-être – à la revitalisation de la démocratie et au renforcement de la légitimité du gouvernement », *op. cit.*, note 12, p. 37.

²⁶ P. LÉVY, *loc. cit.*, note 7.

²⁷ G. ANBAME et al., *op. cit.*, note 22, p. 8. Voir également, J.-M. DUCOMTE, *op. cit.*, note 14. Pour cet auteur, « la démocratie participative reste encore à construire, car la pratique démontre que l'implication des citoyens, notamment au sein des associations de quartier, reproduit des phénomènes d'exclusion: seuls les plus intégrés socialement s'engagent, alors que les plus démunis ne disposent ni de réflexes ni de relais sociaux pour se faire entendre », p. 44; CLUB.SÉNAT.FR, *op. cit.*, note 13.

²⁸ P. LÉVY, *loc. cit.*, note 7 (italiques de l'auteur). Sur l'idée de démocratie participative, voir également: CLUB.SÉNAT.FR, Les auteurs indiquent que : « Internet se trouve être un instrument de renforcement de la démocratie participative à l'échelon local », *id.*, p. 21.

compétence des autorités légitimes »²⁹. Cette idée de démocratie électronique n'est pas la seule retenue par les auteurs.

Thierry Vedel rappelle que « depuis quelques années, tout un courant de la littérature savante sur la démocratie électronique s'est attaché à caractériser en fonction des modèles classiques de la démocratie les formes de démocratie que pourrait entraîner l'usage des TIC et de l'internet. »³⁰ Pour illustrer ses propos, l'auteur cite :

- Arthur Edwards qui « croise deux dimensions de la démocratie (individualiste versus collectiviste; épistémique versus délibérative) pour distinguer trois versions de la démocratie électronique : une version populiste, une version libérale, une version républicaine »³¹.
- Jens Hoff qui par le biais « des conceptions traditionnelles de la citoyenneté (libérale, républicaine, communautariste, radicale) [décrit] quatre modèles de la démocratie électronique : les modèles consumériste, élitiste, néo-républicain et la cyberdémocratie »³².
- Jan van Dijk qui « en prenant en compte les finalités (démocratie représentative ou directe) et les moyens (formation de l'opinion ou prise de décision) privilégiés, aboutit à six modèles : légaliste, compétitif, plébiscitaire, pluraliste, participatif, libertarien »³³.
- Doug Schuller qui « vérifie si les pratiques politiques associées à l'internet sont conformes aux critères de la démocratie proposés par Dahl »³⁴.

De ces exemples, l'auteur en conclut qu'« il est encore trop tôt pour raisonner en termes de modèles purs. Les usages politiques de l'internet sont encore très évolutifs et il est difficile d'anticiper les effets que leur combinaison avec les institutions existantes produiront. [Dès lors], il est malaisé de dégager, même tendanciellement, des formes pures de démocratie électronique »³⁵. Il reconnaît cependant que, « dans la recherche d'une forme d'organisation politique qui se situerait quelque part entre une démocratie représentative fatiguée et une démocratie directe utopique [...] l'idée de démocratie électronique présente un caractère spécifique : elle prétend

²⁹ J.-M. DUCOMTE, *op. cit.*, note 15, p. 44. Pour une analyse de la démocratie participative, voir également: Dieter FUCHS, « Models of Democracy: Participatory, Liberal and Electronic Democracy », Conférence donnée dans le cadre de l'ECPR Joint Sessions of Workshops, Edinburgh (R.-U.), 28 mars - 2 avril 2003, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/w522/fuchs.pdf>.

³⁰ Thierry VEDEL, « L'idée de démocratie électronique : origines, visions, questions », dans Pascal PERRINEAU (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, pp. 243-266, à la page 248.

³¹ T. VEDEL, *id.*, p. 248. L'auteur fait ici référence à « Information and Views of Democracy », in DONK W. B. H. J van de, SNELLEN I. Th. M. and TPOS P. W. (eds), *Orwell in Athens. A Perspective on Informatization and Democracy*, Amsterdam, IOS Press, 1995, p. 33-49.

³² T. VEDEL, *id.*, p. 248. L'auteur fait ici référence à *Democratic Governance and New Technology: Technology Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe*, London, Routledge, 2000.

³³ T. VEDEL, *id.*, p. 248.

³⁴ T. VEDEL, *id.*, p. 248. L'auteur fait référence à « How do we institutionalize democracy in the electronic age », (1999) 31 *Communication & Strategies* 79-91.

³⁵ T. VEDEL, *id.*, p. 248.

apporter une réponse technique – l'internet – à la crise du politique »³⁶.

Partant de là, il est permis de concevoir la démocratie électronique au regard des axes suivants que sont l'information, la consultation, la participation et le vote électronique.

1. Consultation électronique

a. Définitions

La consultation électronique permet d'associer le citoyen au débat de la vie politique et administrative d'un État. Ainsi, selon l'OLF, il s'agit d'une « activité qui consiste à utiliser le réseau Internet pour interroger un groupe de personnes dont on veut connaître l'avis sur un ou plusieurs sujets précis. ».

Cette démarche peut également se définir comme étant une « application qui permet à la population de participer à une consultation, de lire des documents relatifs à cette consultation, de voir la nature des commentaires des autres répondants et de retourner lire les rétroactions sur les résultats du processus, tout en utilisant l'Internet »³⁷. On se fonde ici sur une « relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'informations à l'administration. [La consultation] repose sur la définition préalable, par l'administration, du thème sur lequel l'avis des citoyens est sollicité et nécessite que ces derniers soient informés »³⁸

b. Champs d'application

La consultation électronique est utile pour connaître l'opinion de la population et générer de nouvelles idées (consultation sur des enjeux), mais elle sert également pour l'établissement de suggestions et des prises de positions concernant la mise en place de politiques (consultation sur des politiques)³⁹.

Pour mener à bien une consultation électronique, les administrations doivent la conduire « dans un objectif clairement défini et selon des règles sans ambiguïté qui indiquent clairement les limites de l'exercice et l'obligation de l'administration de rendre compte de l'utilisation des données fournies par les citoyens »⁴⁰. Par « données » ici on entend non pas les renseignements personnels mais plutôt les idées, les suggestions, les commentaires faits par les citoyens.

En indiquant que les données communiquées par le citoyen seront utilisées lors de la prise de décision, les administrations assurent et améliorent « la qualité, la crédibilité et la légitimité des décisions des pouvoirs publics, c'est l'effet contraire qui risque d'être obtenu si les citoyens découvrent que leurs efforts pour demeurer informés, donner leur avis et participer activement au

³⁶ T. VEDEL, *id.*, p. 258.

³⁷ Idir ARHAB et al., *op. cit.*, note 24, p. 22.

³⁸ OCDE, *Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*, Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique, juillet 2001.

³⁹ OCDE, *id.*, p. 24.

⁴⁰ OCDE, *id.*

processus politique sont négligés, n'ont aucun effet sur les décisions ou demeurent sans suite »⁴¹.

c. Formes

La consultation électronique peut emprunter différents mécanismes. Par exemple, une foire aux questions, des commentaires sur un document, l'instauration d'une table virtuelle de consultation, l'utilisation d'une liste d'envoi ou la mise en place d'un forum de discussion. Le recours à un modérateur sera souvent nécessaire afin de garantir la neutralité dans la communication des propos et le bon déroulement du processus.

d. Forces et faiblesses

Les forces et les faiblesses de la consultation via les modes électroniques sont les suivantes⁴².

| Forces | Faiblesses |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • accroissement et amélioration des relations directes entre le gouvernement et les citoyens • amélioration de la qualité des politiques • meilleure acceptation et confiance envers les politiques • partage des responsabilités dans le processus d'élaboration des politiques • meilleure information des citoyens (notamment en période électorale) • réduction des influences liées aux relations de pouvoirs, (les répondants peuvent s'exprimer anonymement et les personnes moins à l'aise en public peuvent s'exprimer) | <ul style="list-style-type: none"> • quid de la démarcation entre discussion et instruction – quid du mandat démocratique • la responsabilisation et l'engagement peuvent décourager certains citoyens au bénéfice des groupes d'intérêts • quid de la validité et de la fiabilité de ces consultations. Des variables démographiques, ethnographiques, politiques, sociales et techniques peuvent affecter la consultation. • teneur des messages émis par le biais d'un forum – nécessité d'un modérateur. |

e. Expériences de consultations électroniques

Différentes expériences ont lieu en matière de consultations électroniques **tant à l'étranger qu'au Canada** :

| | |
|--------------------|---|
| Suède | Mise à la disposition de la population des commentaires officiels concernant les propositions gouvernementales ainsi que les données soutenant les décisions politiques. |
| Royaume-Uni | Mise en place d'un site Web gouvernemental permettant aux citoyens de discuter sur différents thèmes. |
| Écosse | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Centre's e-consultation toolkit</i> (consultation concernant les documents pré-politiques pour une meilleure compréhension des points de vue des citoyens et, les propositions plus spécifiques dans l'ébauche des documents politiques pour la soumission de méthodes alternatives, d'idées visant à approuver ou non la proposition) • <i>Dialogue Youth Project</i> (encourager la participation des jeunes dans le processus d'élaboration des décisions démocratiques) |

⁴¹ OCDE, *id.*

⁴² Germain AUBAME et al., *op. cit.*, note 23, pp. 15 à 19; Idir ARHAB et al., *op. cit.*, note 24, pp. 25 à 28.

Canada

- *Consultation des canadiens* <http://www.consultation-descanadiens.gc.ca/cpcPubHome.jsp?lang=fr> - participation aux différentes consultations présentement en cours dans les ministères et organismes fédéraux
- *The Youth Initiatives Directorate* (partager de l'information et des expériences au sujet des politiques et programmes avec les décideurs travaillant dans la capitale nationale)
- *Gouvernement en direct.*
- *Dialogue sur la politique étrangère*, http://www.foreign-policy-dialogue.ca/fr/bienvenue/index.html?SESSION=c9b9e6ebd5313_cacc8d08f2475dde829 - consultation ouverte de janvier à mai 2003, possibilité de voir les réponses et interventions des citoyens ainsi que le rapport final faisant suite à cette consultation :

Le 27 juin 2003, le Ministre Graham a rendu public un rapport résumant les idées qui lui avaient été communiquées pendant le Dialogue. Ces avis aideront le Ministre et ses collaborateurs du MAECI à établir les grandes lignes de la politique étrangère au cours des mois et années à venir. Merci pour votre intérêt envers le Dialogue sur la politique étrangère

Il est également possible de faire référence aux consultations publiques au sein des municipalités québécoises. Les lois municipales obligent les autorités locales à consulter les citoyens sur diverses questions d'intérêt public. Le cadre juridique impose parfois des formes spécifiques de consultation (prenant la forme d'assemblées publiques, de soumission de pétitions, par exemple); toutefois, il octroie bien souvent une certaine latitude aux décideurs publics pour choisir les moyens les plus appropriés pour mener cette consultation.

Le cadre juridique est généralement silencieux sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (ci-après « NTIC ») dans ces processus. Cela signifie-t-il qu'une consultation réalisée simplement à partir de ces nouveaux moyens serait considérée suffisante par les tribunaux chargés de trancher les litiges survenant à cet égard ? Il est difficile de donner une réponse sans nuance à cette question dans la mesure où, par un raisonnement *a contrario* d'aucuns pourraient soutenir que le législateur le prévoyant nommément dans certains cas, cela peut exclure leur utilisation dans les autres situations. À tout événement, le législateur a prévu dans les dispositions de la *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information* disposant que, sauf indication contraire, l'utilisation des NTIC est permise⁴³.

Les obligations de tenir des assemblées publiques pour consulter la population existent dans les cas suivants.

- Lorsqu'une municipalité régionale de comté (ci-après « MRC ») modifie son schéma d'aménagement et qu'un représentant d'une municipalité locale lui demande de tenir une telle assemblée (art. 53 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁴⁴).

⁴³ *Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information*, L.R.Q., c. C-1.1, http://www.autoroute.gouv.qc.ca/loi_en_ligne/index.html

⁴⁴ L.R.Q., c. A-19.1 (ci-après « LAU »).

- Lorsqu'une MRC modifie de nouveau son schéma d'aménagement par suite du refus du ministre d'accepter les premières modifications suggérées et qu'un représentant d'une municipalité locale lui demande de tenir une telle assemblée (art. 56.8 de la LAU).
- Lorsqu'une MRC veut régir ou restreindre la plantation ou l'abattage d'arbres afin d'assurer la protection du couvert forestier ou de favoriser l'aménagement durable de la forêt privée (art. 79.5 de la LAU).

Voici quelques exemples des situations dans lesquelles l'utilisation des NTIC pourrait s'avérer utile du point de vue de la démocratie locale.

- Les propositions de révision du schéma d'aménagement (pour le second projet) doivent être accessibles au bureau de chaque municipalité concernée. Ce projet devrait être rendu public sur Internet et la municipalité pourrait recueillir les commentaires/critiques par le biais de son site ou autrement (art. 56.11, deuxième alinéa de la LAU).
- Lorsque le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir doit consulter une MRC et la commission conjointe d'aménagement sur un schéma d'aménagement qui concerne deux MRC (art. 75.11 de la LAU).

Enfin, voici quelques exemples de sites municipaux qui permettent aux citoyens d'intervenir dans la vie publique de leur municipalité :

- *Portail de la ville de Bromont*, http://www.bromont.net/index_ie_new_mac1.htm - portail informationnel offrant des services en ligne et des possibilités de forums de discussion pour les citoyens.
- *Portail de la Communauté municipale*, <http://www.quebecmunicipal.qc.ca> – des services transactionnels sont offerts en ligne, notamment *Forums municipaux* (ce forum de discussion s'adresse aux différents intervenants oeuvrant dans le monde municipal. Il a pour objectif de créer un lieu d'échange en regard de divers sujets d'intérêts communs ou de partager des connaissances) et *Municipalités bien branchées!* (municipalités bien branchées est un programme qui aide les municipalités locales et régionales, par une série d'actions concrètes, à prendre le virage Internet en utilisant les nouvelles technologies de l'information.)
- *Portail du Ministère de la justice*, <http://www.justice.gouv.qc.ca> - consultation en ligne du 20 février au 30 avril 2004 sur la révision du régime d'aide juridique (<http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Fevrier204/09/c8000.html>)

2. Participation électronique

a. Définition

La participation électronique est une « relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans le processus de décision sur les politiques

publiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques – même si la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement »⁴⁵. Elle vise à « permettre à chaque citoyen de se faire entendre publiquement sur la gestion des affaires de l'État »⁴⁶. Il s'agit donc d'une « participation active et engagée de la part des citoyens »⁴⁷.

b. Champs d'application et formes

Pour engager les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques, les administrations ont recours aux pétitions électroniques, aux forums de discussions ou débat électronique, aux courriels, aux référendums, au *clavardage*, aux rencontres et participation collective. Là encore, la présence d'un modérateur est nécessaire pour filtrer les messages.

Concernant la question du forum ou débat électronique, il convient de noter que celui-ci « suppose un rassemblement d'individus dans un endroit virtuel où des discussions ont lieu reproduisant ainsi électroniquement les relations sociales quotidiennes qui surviennent dans les endroits publics, par exemple, les cafés »⁴⁸. Toutefois, il convient d'encadrer la participation pour éviter les attaques diffamatoires ou les propos injurieux, les messages sans importance ou parfois illégaux – irritants – pouvant conduire à un désintéressement des citoyens pour cette forme d'expression (cf. le *Public Electronic Network* de Santa Monica mis en place en 1989). C'est pourquoi, la présence d'un modérateur est d'une importance manifeste.

Dans cette optique de modération, on peut aussi retenir une solution plus technique soit le recours à des logiciels pouvant « très clairement mettre en évidence les fils de discussions par des systèmes experts de reconnaissance des mots ou les sous-thèmes sur lesquels s'organise le forum. Certains permettent de hiérarchiser les messages, par exemple en repérant des thèmes importants par une recherche lexicale »⁴⁹. On peut aussi demander aux participants de voter « sur les messages qui leur paraissent les plus pertinents ou en hiérarchisant les messages en fonction de leur consultation. On peut enfin prévoir des liens vers des documents complémentaires pour centrer le forum de discussion sur le véritable sujet et éviter les débats sur des points annexes ou techniques – ce qui permet de mettre tout le monde au même niveau de discussion »⁵⁰.

Par ailleurs, il faut éviter que ces lieux d'expression ne soient que des espaces où les citoyens viennent, d'une part, simplement conforter leurs idées en n'échangeant qu'avec des personnes

⁴⁵ OCDE, *op. cit.*, note 37. Voir également, Bruce L. SMITH, *Politiques publiques et participation publique : engagement des citoyens et des collectivités dans l'élaboration des politiques publiques*, septembre 2003, http://www.hc-sc.gc.ca/hppb/les-regions/atlantique/pdf/pub_policy_partic_f.pdf.

⁴⁶ Idir ARHAB et al., *op. cit.*, note 24, p. 30.

⁴⁷ Germain AUBAME et al., *op. cit.*, note 23, p. 21.

⁴⁸ Michaël DUMOULIN, « Les forums électroniques : délibératifs et démocratiques ? », dans Denis MONIÈRE, *Internet et la démocratie*, Monière et Wollank Éditeurs, 2002, <http://www.erudit.org/livre/moniered/2002>.

⁴⁹ Thierry VEDEL, « Les nouvelles méthodes de consultation Internet : vers une e-démocratie? », *Compte rendu des Premières Matinées de l'AFCAP sur le thème « Débat public et concertation : l'illusion démocratique? »*, 12 septembre 2002, <http://www.affairespubliques.com/fr/page4.htm>.

⁵⁰ T. VEDEL, *loc. cit.*, note 47,.

ayant les mêmes points de vue ou, d'autre part, lire les messages en demeurant passif. De plus, ces espaces ne doivent pas devenir le « monopole » de quelques citoyens, ils doivent être au service de l'ensemble de la population. À ce sujet, certains auteurs se demandent si ces espaces sont vraiment délibératifs et démocratiques compte tenu du fait que « la présence d'irritants, l'absence d'un véritable dialogue et l'homogénéité des messages inscrits dans les forums semblent menacer la capacité des forums électroniques à devenir des outils de délibération et à s'insérer dans un projet de communication démocratique entre les divers groupes et individus des sociétés pluralistes contemporaines »⁵¹.

Ou encore si ces espaces ne constituent pas des monologues interactifs eu égard au fait que « le contenu des forums électroniques analysés ne permet pas d'affirmer que les discussions sont véritablement délibératives, même si elles sont interactives. L'existence d'une interaction « argument - contre-argument » est observable dans les forums, toutefois elle se limite, plus souvent qu'autrement, à une amplification constante des points de vue ou encore à de multiples re-formulations d'opinions des participants sans que ceux-ci ne sollicitent ou n'insèrent dans leurs arguments les points de vue des autres participants »⁵².

Partant de ces observations, il est possible, en prenant appui sur une étude menée par Éric Lombard, de démontrer qu'un débat conduit de façon structurée peut permettre d'établir le dialogue entre les citoyens et les politiques à la différence des forums traditionnels⁵³ :

| Forums | Débat démocratique |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> Les participants apportent leurs opinions personnelles sans rechercher celles des autres qui sont le plus souvent critiquées, voire rejetées | <ul style="list-style-type: none"> Plus grande visibilité des opinions ou arguments des autres |
| <ul style="list-style-type: none"> Pas de manifestations évidentes d'une volonté de dialogue qui devrait se traduire par : répondre aux autres, justifier ses arguments, inviter les autres à fournir des éclaircissements ou des justifications | <ul style="list-style-type: none"> Le modérateur peut susciter le dialogue par ses interventions |
| <ul style="list-style-type: none"> Les messages sont idéologiquement homogènes, donc renforcent les points de vue des participants | <ul style="list-style-type: none"> Les messages redondants ne sont pas pris en compte par le modérateur dans les pages de synthèse |
| <ul style="list-style-type: none"> Les « irritants » sont fréquents et dissuadent de nombreux participants | <ul style="list-style-type: none"> Le modérateur peut recentrer le débat et éventuellement créer un autre débat distinct du premier |
| <ul style="list-style-type: none"> Les discussions s'éloignent fréquemment des thèmes initiaux | <ul style="list-style-type: none"> La structuration progressive du débat dans un but d'élaboration collective ouvre aux participants la <i>perspective d'une prise en compte par les décideurs</i> |

⁵¹ M. DUMOULIN, *loc. cit.*, note 46, p. 142.

⁵² M. DUMOULIN, *id.*, p. 148.

⁵³ Éric LOMBARD, « Le débat méthodique : une nouvelle approche de la délibération démocratique après la disqualification des forums », juillet 2003, http://www.hyperdebat.net/article.php3?id_article=58.

| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Pas de volonté de faire avancer le débat (exercice gratuit) | <ul style="list-style-type: none"> • Deux étages de « filtration » propre à limiter l'impact des « irritants » : <ol style="list-style-type: none"> 1. Rejet des messages non conformes aux règles 2. Message publié mais non pris en compte dans les pages de synthèse |
| <ul style="list-style-type: none"> • Motivation : s'exprimer, s'affirmer en renforçant son appartenance à un groupe ou une communauté | <ul style="list-style-type: none"> • Motivation : participer à un processus démocratique d'élaboration collective et être publié |

c. Forces et faiblesses

Les travaux publiés identifient les forces et les faiblesses suivantes de la participation électronique⁵⁴ :

| Forces | Faiblesses |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • favorise la démocratie, en facilitant, en élargissant et en approfondissant la participation des citoyens • favorise l'accessibilité à l'information ainsi que la communication horizontale • rend la participation moins intimidante et facilite l'inclusion des groupes qui pourraient être autrement difficiles à atteindre • augmente la fréquence et enrichie la teneur du dialogue entre les citoyens, les élus et les représentants à tous les niveaux de gouvernement • favorise l'adoption de politiques et de lois qui reflèteront plus étroitement les besoins des personnes car celles-ci seront développées à partir d'une variété d'opinions et de conseils | <ul style="list-style-type: none"> • ne permet pas un réel dialogue car les participants expriment leurs opinions sans se soucier des autres, sans chercher à établir un dialogue • peut entraver le travail des hommes politiques qui doivent parfois prendre des décisions impopulaires pour le bien de la Nation • « les sept péchés capitaux de l'âge numérique » : <ol style="list-style-type: none"> 1) inégalité, 2) exploitation commerciale, 3) risques pour la vie privée, 4) désintégration de la communauté, 5) plébiscite instantané, dissolution de la démocratie, 6) tyrannie de ceux qui contrôlent les accès, 7) perte de valeur des services publics, responsabilité sociale. • teneur des messages émis par le biais d'un forum – nécessité d'un modérateur. |

d. Expériences de participations électroniques

Différentes expériences ont lieu en matière de consultations électroniques **tant à l'étranger qu'au Canada** :

| | |
|---------------|--|
| France | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Conseils municipaux interactifs</i> – plusieurs villes ont décidé de développer des forums électroniques afin d'impliquer les citoyens au niveau des politiques municipales |
|---------------|--|

⁵⁴ Concernant les forces de la participation électronique, il est possible de voir : Thierry VEDEL, *loc. cit.*, note 29. L'auteur précise qu' « Internet en rendant possible des discussions dans des forums, des messageries ou des listes de diffusion, se voit reconnaître par les défenseurs d'une démocratie électronique de nombreuses vertus susceptibles de revitaliser une véritable démocratie de débat », p. 8. Cette idée, pour l'auteur, s'illustre par le fait qu'Internet est un lieu de liberté et d'authenticité, de compréhension mutuelle, d'auto-régulation, qui transcende les frontières géographiques, sociales, culturelles, et qui génère du lien social et condense des identités collectives.

| | |
|--------------------|--|
| Écosse | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Outil de pétition électronique (e-petitioner)</i> |
| Suède | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Délibération en ligne – expérience sur 2 semaines visant à permettre aux citoyens de discuter par voie électronique avec les politiciens locaux.</i> |
| États-Unis | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Guide du cyberélecteur en Californie</i> |
| Royaume-Uni | <ul style="list-style-type: none"> • <i>British on-line Democracy</i> |
| Canada | <ul style="list-style-type: none"> • Colombie-Britannique – <i>Forums électroniques</i> – pendant une semaine, un panel d'expert a débattu des questions de choix politiques devant une audience branchée sur Internet. • <i>Discussion en direct du Dialogue rural – Partenariat rural canadien</i>, http://www.rural.gc.ca/listserv_f.phtml. —outil permettant au gouvernement fédéral de mieux comprendre les problèmes, les défis et les possibilités qui se présentent et de trouver soit des solutions à ces problèmes, soit des moyens de s'y attaquer— une politique d'affichage est mise en place |

Il est également possible de faire référence aux consultations publiques visant les **municipalités québécoises**, étant entendu que la participation électronique peut aussi s'entendre de la possibilité, pour les membres d'un conseil municipal, de participer à des rencontres sans être physiquement présent. Dans ce dernier cas, il semble évident que des changements devront être apportés au cadre législatif dans la mesure où cette assistance constitue une condition essentielle prévue par la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (ci-après « LSERM »)⁵⁵.

Elle peut également s'entendre de la capacité d'un citoyen de mettre en branle une contestation, une démarche, une demande d'avis, ou autres, en utilisant les NTIC. On peut donner des exemples de ces situations :

- À l'article 59.7 de la *LAU* où un citoyen peut demander à la Commission municipale du Québec de se pencher sur la conformité des règlements de zonage, de lotissement ou de construction avec le plan d'urbanisme de la municipalité.
- À l'article 79 de la *LAU* où trois citoyens d'un territoire non organisé peuvent demander à la Commission municipale du Québec un avis de conformité d'un règlement de zonage (par exemple) avec un schéma d'aménagement et de développement de la MRC.

3. Vote électronique

Le vote électronique⁵⁶ présente d'importants enjeux juridiques au regard du droit électoral et de l'exercice par le citoyen de ses droits politiques.

⁵⁵ L.R.Q., c. E-2.2. Voir les articles 315 et 317 de la *LSERM*.

⁵⁶ Denis MONIÈRE, « Les premières expériences électorales sur Internet », dans D. MONIÈRE, *op. cit.*, note 46, pp. 82 et suiv. et, « Le vote électronique ou Internet comme boîte de scrutin », dans D. MONIÈRE, *op. cit.*, note 46, pp. 158 et suiv.; Linda COTTI, Matthias FINGER, *e-Voting : entre bureaucratie et démocratie*, Working Paper de L'IDHEAP 1/2002, <http://www.idheap.ch/idheap.nsf/vwBaseDocuments/IdPub01>.

a. Définitions et formes

D'une part, le vote électronique peut s'envisager comme étant la modernisation des méthodes électorales⁵⁷ – utilisation de machines électroniques spécialisées ou même d'un ordinateur personnel – ou encore comme étant l'expression d'un suffrage dans un cadre contrôlé - du type d'un bureau de vote étant sous la supervision des scrutateurs. On parle alors de *vote électronique sur place* (à l'exception du recours à un ordinateur personnel) et, selon l'OLF, ce type de vote :

*[...] est basé sur l'utilisation d'une carte magnétique, d'un isoloir doté d'un écran tactile et d'un crayon optique, ainsi que d'une urne électronique dans laquelle on insère finalement la carte de vote. Ainsi, à son arrivée, l'électeur reçoit une carte magnétique (le bulletin de vote électronique); dans l'isoloir, il confie sa carte de vote à un ordinateur, indique son choix à l'écran à l'aide d'un crayon optique (le vote est enregistré sur la carte); l'ordinateur lui rend sa carte magnétique et ensuite devant les scrutateurs, il insère celle-ci dans l'urne électronique (qui décode la carte et comptabilise les votes). Le vote est alors terminé.*⁵⁸

D'autre part, le vote électronique peut s'entendre comme étant l'expression d'un suffrage en dehors d'un cadre contrôlé avec transmission consécutive du suffrage dans un lieu où ce dernier sera stocké puis compté. On parle alors de *vote électronique à distance* et selon l'OLF ce type de vote se déroule :

*[...] à l'aide d'un téléphone à clavier. Après avoir composé le numéro de téléphone, l'électeur est invité par un système de réponse vocale (SRV) à entrer son NIP (numéro d'identification personnel) ou son NIE (numéro d'identification d'électeur), qu'il a préalablement reçu. Ces numéros servent à identifier les électeurs, à acheminer les appels au bon endroit et à gérer la sécurité, c'est-à-dire à assurer l'intégrité et la confidentialité du vote. On peut ainsi enregistrer son vote au téléphone à partir de n'importe quel endroit. Grâce au vote électronique, les électeurs absents le jour de l'élection peuvent quand même participer au scrutin.*⁵⁹

Ce vote à distance pourrait également se dérouler par le moyen d'Internet, de la télévision numérique ou digitale, des messageries textes SMS ou encore des kiosques Internet dans un bureau de vote ou ailleurs. Ainsi, selon le *Forum des droits sur l'Internet* il existe quatre modalités différentes de vote électronique⁶⁰ :

- le vote sur un kiosque à voter au sein du bureau de vote de l'électeur;

⁵⁷ GROUPE AD HOC MULTIDISCIPLINAIRE DE SPÉCIALISTES SUR LES NORMES JURIDIQUES, OPÉRATIONNELLES ET TECHNIQUES RELATIVES AU VOTE ÉLECTRONIQUE (IP-S-EE) (ci-après « Groupe ad hoc »), *Vote électronique*, http://www.coe.int/T/F/Projets%5Fintegres/Democratie/02%5Factivit%20E9s/02_%5FVot%20E9lectronique.

⁵⁸ OLF.

⁵⁹ OLF.

⁶⁰ FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, « Quel avenir pour le vote électronique en France? », Recommandation rendue publique le 26 septembre 2003, <http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-20030926.htm>.

- le vote sur un kiosque à voter dans n'importe quel bureau de vote;
- le vote sur un kiosque à voter en dehors du bureau de vote;
- le vote à distance sans déplacement de l'électeur (par exemple, le vote par Internet).

Concernant le vote électronique, certains ont souligné que la méthode la plus étudiée demeure le vote électronique par Internet, qui peut s'effectuer par un système *hors ligne* (un ordinateur seul) ou par un système *en ligne* qui « comprend des ordinateurs branchés sur un réseau (ouvert ou fermé), qui amène à la distinction essentielle entre les clients et les serveurs »⁶¹.

Enfin, si le vote politique est celui qui soulève le plus de questions juridiques, il ne faut pas pour autant oublier que d'autres types de scrutins (élections professionnelles au sein des entreprises, vote au sein des associations, élections dans les ordres professionnels, etc.) peuvent se dérouler par le biais d'un vote électronique.

Quoi qu'il en soit, les différents systèmes de vote électronique se doivent de respecter un certain nombre de principes généralement contenus dans plusieurs dispositions législatives des États.

b. Principes fondamentaux

Selon le Conseil de l'Europe⁶², « une élection ou un référendum impliquant l'usage du vote électronique doit être aussi fiable et sûre qu'un scrutin dans lequel le vote électronique n'est pas utilisé ». Dès lors, doivent être respectés les principes suivants :

- **universel** : aux termes de ces principes toutes les personnes habilitées à participer à un scrutin doivent avoir la possibilité d'accéder au vote et aux procédures de vote. Toutefois, si l'accès n'est pas totalement universel, le recours au vote électronique ne doit alors « constituer qu'un mode de scrutin supplémentaire et facultatif »⁶³. De plus, le recours à ce mode de scrutin doit être compréhensible par l'électeur et répondre aux besoins des personnes handicapées.
- **libre** : ce principe vise à garantir le secret et la liberté d'expression des électeurs⁶⁴. Il faut

⁶¹ Germain AUBAME et al., *op. cit.*, note 23, p. 28.

⁶² GROUPE AD HOC MULTIDISCIPLINAIRE DE SPÉCIALISTES SUR LES NORMES JURIDIQUES, OPÉRATIONNELLES ET TECHNIQUES RELATIVES AU VOTE ÉLECTRONIQUE (IP-S-EE), « Recommandations sur les normes juridiques et opérationnelles relatives au vote électronique (Projet révisé) », 19 janvier 2004, [http://www.coe.int/T/F/Projets%5Fintegres/Democratie/02%5FActivite%5Fs/02%5FVote%5F%5FElectronique/02%5FProjet%5Fde%5FRecommandation/03IP1\(2004\)2fRecLOS.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/F/Projets%5Fintegres/Democratie/02%5FActivite%5Fs/02%5FVote%5F%5FElectronique/02%5FProjet%5Fde%5FRecommandation/03IP1(2004)2fRecLOS.asp#TopOfPage).

⁶³ GROUPE AD HOC, *id.*

⁶⁴ FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, *op. cit.*, note 57. Il est fait la distinction entre le vote s'effectuant, d'une part, sous le contrôle des assesseurs et des représentants des candidats et, d'autre part, celui s'effectuant électroniquement. Après avoir rappelé que le secret des élections est essentiel, les auteurs de cette recommandation soulignent que « dans le cas du vote électronique en dehors du bureau de vote, ces principes fondamentaux paraissent moins solidement garantis. Il est plus difficile de s'assurer de la confidentialité du vote et du fait qu'aucune pression n'est exercée sur l'électeur, soit de la part de son entourage familial, soit au sein de sa collectivité de travail, soit de toute autre manière. [...] Il convient [cependant] de relever que ce risque de pression n'est pas propre au vote électronique mais s'étend au vote par correspondance et au vote par procuration. » (1.2.2.2 – Les pressions sur les électeurs).

donc que le vote soit personnel et que les personnes qui utilisent ce mode de scrutin ne soient pas « inciter à voter dans la précipitation ou de manière irréfléchie »⁶⁵. C'est pourquoi, les électeurs devraient avoir la possibilité de corriger leur choix avant de voter ou même d'interrompre la procédure avant que leur vote ne soit comptabilisé. Par contre une fois le vote effectué il ne devrait pas être possible de la modifier, comme à l'heure actuelle. Enfin, lors du dépôt du vote, l'électeur doit être informé que « l'opération de vote s'est correctement déroulée »⁶⁶.

Toutes ces mesures visent à garantir non seulement la liberté d'expression des électeurs mais aussi la sécurité des transactions, point essentiel pour garantir la confiance et le développement du vote électronique.

- **équitable** : ce principe vise à éviter qu'une personne non autorisée – car elle n'est pas inscrite sur les listes électorales ou qu'elle a déjà voté – puisse exprimer un choix ou encore accéder au serveur où sont conservés les votes jusqu'à leur dépouillement. Par ailleurs, il convient de veiller à ce que les votes exprimés ne soient comptés qu'une seule et unique fois au moment du dépouillement.

Ce principe d'un suffrage équitable soulève là aussi de nombreuses questions quant à la sécurité de la procédure et à la possibilité de recompter les votes.

- **secret** : ce principe doit être assuré tout au long de la procédure de vote. Il est donc important de veiller à ce que le vote demeure anonyme tout en garantissant qu'une même personne n'exerce qu'une seule fois son droit de vote : il doit donc « être possible d'identifier la personne qui vote sans compromettre le secret permanent du vote »⁶⁷. À cet effet, la CNIL préconise que :

*[...] la gestion du fichier des votes et celle de la liste d'émergence doivent être faites sur des systèmes informatiques distincts, dédiés et isolés. Ces fichiers doivent faire l'objet de mesures de chiffrement selon un algorithme public réputé fort.*⁶⁸

Comme nous pouvons le constater, ces principes fondamentaux font ressortir un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne la sécurité.

c. La problématique de la sécurité

Les questions de sécurité se posent non seulement lorsque le vote se fait sur place, mais aussi lorsqu'il est effectué à distance. Ces questions tournent autour entre autres de l'authentification, de la confidentialité, de la transmission des votes et de leur conservation. Ces questions de

⁶⁵ GROUPE AD HOC, *op. cit.*, note 60.

⁶⁶ GROUPE AD HOC, *id.*

⁶⁷ GROUPE AD HOC, *id.*

⁶⁸ COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS, *Délibération n° 03-036 du 1^{er} juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique*, <http://www.cnil.fr/textes/recomand/d03-036.htm>.

sécurité sont souvent mises de l'avant pour justifier le manque d'intérêt ou les craintes d'une partie de la population.

Partant de là, certains auteurs ont identifié les points devant être pris en considération lors de la mise en œuvre de systèmes de vote électronique. Ainsi, la problématique de la sécurité peut se décomposer de la façon suivante⁶⁹ :

- l'authentification ou l'identification du votant (avant il revenait aux membres du bureau de vérifier l'identité de l'électeur et de vérifier qu'il n'a pas déjà utilisé son droit de vote en vérifiant la liste d'émargement⁷⁰) – possibilité de recourir à un identifiant/mot de passe, à un certificat électronique⁷¹, à une carte à puce – devant être proportionné à l'importance et à la sensibilité du scrutin. À ce sujet, le *Forum des droits sur l'Internet* recommande⁷² que :
 - pour les élections à enjeux limités, l'électeur puisse s'authentifier de façon simple et rapide par le biais d'un identifiant et d'un mot de passe;
 - pour les élections plus sensibles et plus régulières, un double identifiant doit être prévu (identifiant général et au moment de l'élection communication d'un second identifiant);
 - la dimension d'authentification des électeurs soit prise en compte dans les projets de « carte de vie quotidienne » et de « carte d'identité électronique »;
- l'authentification ou l'identification du site dédié au vote;
- l'invulnérabilité et la confidentialité du scrutin – dissociation des serveurs hébergeant la liste électorale et l'urne électronique;
- la sécurité du vote lors de sa transmission – liaison sécurisée, firewall, signature électronique.

En plus de ces considérations, l'accent doit être mis sur une analyse des risques visant à :

- éviter les interventions non autorisées durant toute la durée du processus, c'est-à-dire notamment les usurpations d'identités, le détournement de l'accès du site électorale vers un autre site, ou encore les atteintes à la sincérité du suffrage⁷³;

⁶⁹ Voir notamment : Robert HENSLER, « Chances et défis du vote par Internet », décembre 2001, <http://www.geneve.ch/chancellerie/E-government/20011212.html>. Cette étude est citée par Germain AUBANE et al., p. 31; FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET *op. cit.*, note 51; GROUPE AD HOC *op. cit.*, note 60.

⁷⁰ FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, *id.*

⁷¹ Selon la CNIL, « une authentification de l'électeur sur la base d'un certificat électronique constitue la solution la plus satisfaisante en l'état de la technique », *op. cit.*, note 66.

⁷² FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, *op. cit.*, note 52.

⁷³ FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, *id.* Selon les auteurs de la recommandation, le vote électronique peut être source de crainte quant à la sincérité du suffrage compte tenu du fait qu'un système informatique s'interpose entre l'électeur et son bulletin.

- minimiser les risques de panne (donc mise en place de relais), de dénis de services, de saturation des accès au serveur par transmission de paquets de données non conformes, de prise de contrôle des machines permettant de se comporter comme un administrateur du système (virus de type *cheval de Troie*);
- protéger de toute attaque l'urne électronique et le serveurs des votes et élections. La prise en compte de ce type de risque est particulièrement importante lorsque les systèmes de vote « sont construits sur la centralisation des données »⁷⁴;
- faire en sorte que toute intervention sur le système ou sur l'un de ses composants pendant l'ouverture de l'urne électronique soit inscrite sur un procès-verbal;
- crypter tous les suffrages dès le début de la procédure d'envoi du vote afin d'éviter que ne soient comptabilisés des votes « altérés ». Les transmissions devront alors se faire par le biais de lignes dédiées et sécurisées.

Le cryptage doit non seulement concerner la transmission des votes, mais aussi les renseignements personnels afin d'éviter les associations entre une personne et un vote et des mesures de protection doivent être mises en place pour éviter que des personnes non autorisées puissent avoir accès à ces données (lois⁷⁵, codes de déontologie).

Ainsi, concernant la confidentialité des renseignements personnels, la *Loi électorale* prévoit que :

40.39. *Les renseignements relatifs aux électeurs n'ont pas un caractère public au sens de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels (chapitre A-2.1).*

40.41. *Il est interdit à quiconque d'utiliser, de communiquer ou de permettre que soit communiqué, à d'autres fins que celles prévues par la présente loi et par la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), un renseignement relatif à un électeur, ou de communiquer ou de permettre que soit communiqué un tel renseignement à quiconque n'y a pas légalement le droit.*

- veiller à ce que les suffrages exprimés ne soient décodés qu'au moment du dépouillement.

d. Forces et faiblesses

Les forces et les faiblesses du vote électronique sont les suivantes.

| Forces | Faiblesses |
|---------------|-------------------|
|---------------|-------------------|

⁷⁴ FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, *id.*

⁷⁵ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3.

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • hausse de la participation compte tenu de l'accessibilité • rendre le droit de vote accessible à l'ensemble de la population (personnes âgées, malades ou souffrant de problèmes de motricité) • diminution du coût d'administration des élections • réduction du temps requis pour effectuer la tabulation des votes • précision dans le comptage des votes | <ul style="list-style-type: none"> • risque d'atteinte à la sécurité du processus électoral⁷⁶ • problématique de l'authentification des votants et de la confidentialité des renseignements personnels • émargement des votes⁷⁷ • confidentialité du vote (pression) • absence d'un recomptage et mise en place de garanties permettant de répondre à un contentieux électoral⁷⁸ • accessibilité (fracture numérique) |
|--|--|

II. Enjeux de la cyberdémocratie

A. Les axes à considérer

Après avoir dressé une typologie des différentes relations pouvant s'établir entre les autorités publiques et les citoyens, faisant notamment ressortir leurs caractéristiques, leurs forces et leurs faiblesses, il convient de considérer les enjeux propres à la cyberdémocratie. En effet, comme Thierry Vedel⁷⁹ le souligne, le discours sur la démocratie électronique s'organise autour de trois questions principales renvoyant chacune à un problème spécifique :

- **l'information des citoyens vs. le manque de transparence du jeu politique** : pour participer au processus démocratique, le citoyen doit pouvoir accéder à de l'information lui permettant de se forger une opinion libre et éclairée. La numérisation des documents et leur libre diffusion sur Internet illustre cette idée. Toutefois, il faut faire attention quant à

⁷⁶ Quant à la sécurité, voir (2004) 11.03 EPIC Alert [2]. Dans cet article il est fait mention du fait que « the Pentagon has cancelled an Internet voting project designed to let military and other personnel overseas vote in the 2004 local and general elections. The Defense Department decided not to implement the program “ in view of the inability to ensure legitimacy of votes, thereby bringing into doubt the integrity of the election ” ».

⁷⁷ CNIL, *op. cit.*, note 66.

⁷⁸ Selon la CNIL, *id.*, « pour les besoins d'audit externe, notamment en cas de contentieux électoral, le système de vote électronique doit être capable de fournir les éléments techniques permettant au minimum de prouver de façon irréfutable que : durant le scrutin le procédé de scellement est resté fiable; les clés de chiffrement/déchiffrement ne sont connues que de leurs seuls titulaires; le vote est anonyme; la liste d'émargement ne comprend que les électeurs ayant voté; l'urne dépouillée est bien celle contenant les votes des électeurs et elle ne contient que ces votes; aucun décompte partiel n'a pu être effectué durant le scrutin; la procédure de décompte des votes enregistrés doit pouvoir être déroulée de nouveau. »

Partant de là, il est important que « tous les fichiers supports (copies des programmes sources et exécutables, matériels de vote, fichiers d'émargement, de résultats, sauvegardes) [soient] conservés sous scellés jusqu'à l'épuisement des délais de recours contentieux. Cette conservation doit être assurée sous le contrôle de la commission électorale dans des conditions garantissant le secret du vote. Obligation doit être faite, le cas échéant, au prestataire de service de transférer l'ensemble de ces supports à la personne ou au tiers nommé désigné pour assurer la conservation des supports. Lorsque aucune action contentieuse n'a été engagée avant l'épuisement des délais de recours, il doit être procédé à la destruction de ces documents sous le contrôle de la commission électorale. ». Voir également, FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, *op. cit.*, note 66.

⁷⁹ T. VEDEL, *loc. cit.*, note 29, pp. 6 et suiv.

la quantité et à la qualité de l'information communiquée : « pour être parfaitement éclairé, le citoyen a besoin d'information mais aussi d'information sur l'information, [et] la surabondance d'information peut provoquer l'inhibition du citoyen ou le placer dans l'impossibilité de se décider »⁸⁰.

Outre ce dernier point, et eu égard aux possibilités techniques actuelles, « le manque de transparence de l'action publique ne peut plus être excusé par des raisons matérielles et ne peut dès lors résulter que d'une volonté politique d'opacité ou de dissimulation »⁸¹.

- **le débat et la discussion vs. l'étroitesse ou la fermeture de l'espace public** : nous avons vu précédemment qu'Internet est susceptible de dynamiser le dialogue entre les autorités publiques et les citoyens (consultation, participation).
- **la délibération et la prise de décision publique vs. la marginalité des citoyens dans le processus de décision** : en plus de la consultation et de la participation, nous avons vu qu'Internet pouvait servir dans le cadre d'un processus électoral, c'est-à-dire « de la consultation ponctuelle des citoyens à leur intervention directe dans le processus de décision »⁸², mais comment s'en assurer ?

Ces trois axes de Thierry Vedel peuvent s'illustrer au regard des concepts suivants⁸³, à savoir :

- le modèle de la ville de verre, centré sur la fourniture d'une multitude d'informations aux habitants de la ville et visant à régler le manque de transparence;
- le modèle de la place publique consistant à promouvoir par l'Internet la discussion et le débat et à combattre l'opacité, la fermeture de l'espace public;
- le modèle de la consultation visant à utiliser Internet pour associer les citoyens au processus de décisions locaux, en faisant remonter l'information des citoyens vers les élus.

Ils peuvent aussi s'appréhender au regard des notions d'**inclusion**, de **transparence** et d'**universalité**, caractéristiques envisagées dans le cadre de la gouvernance électronique⁸⁴, étant entendu que la démocratie électronique s'inscrit dans le prolongement de la gouvernance.

Les enjeux de la démocratie électronique peuvent en plus de ces axes être conçus eu égard à l'idée de **confiance** vis-à-vis de la classe politique, ainsi, par exemple :

aux États-Unis, au début des années soixante, 75% des personnes interrogées exprimaient

⁸⁰ T. VEDEL, *id.*, p. 12. L'auteur fait ici référence à Giovanni SATORI, *The Theory of Democracy Revisited*, Catham, New Jersey, Catham House Publishers, 1987.

⁸¹ T. VEDEL, *id.*, p. 8.

⁸² T. VEDEL, *id.*, p. 10.

⁸³ Martin-Frédéric CONSTANT, « La démocratie locale en ligne au Québec », dans Denis MONIÈRE *op. cit.*, note 46, p. 127.

⁸⁴ *Supra.*

leur confiance envers le gouvernement; mais en 1998, cette proportion n'était plus que de 39%. En 1964, il y avait seulement 29% des Américains qui croyaient que le gouvernement servait les intérêts des grandes entreprises, en 1998, il y en avait 63%.⁸⁵

Le déclin de la confiance s'illustre par le faible taux de participation aux élections, par le scepticisme, le cynisme des citoyens quant à l'efficacité de l'action collective. Cette crise, selon certains, est « rendue plus aiguë par le développement technologique qui change la dynamique des relations de pouvoir. [...] Internet crée donc des conditions favorables au renouvellement des pratiques démocratiques qui élargiraient le pouvoir des citoyens dans les prises de décisions et qui accroîtraient l'autonomie de la sphère publique vis-à-vis les forces politiques traditionnelles »⁸⁶. Partant de là, certains considèrent que « l'action des dirigeants doit être liée au consentement des citoyens. Cela suppose la construction d'une sphère publique distincte des organes étatiques où peut se former une opinion publique »⁸⁷.

Partant de là, et pour mieux comprendre les impacts des nouvelles technologies sur le concept classique de démocratie, il convient de se référer au tableau élaboré par Thierry Vedel sur les trois axes structurants la démocratie électronique⁸⁸ :

| | La transparence | Le débat | La consultation |
|--|---|--|---|
| Type de citoyenneté promue | <ul style="list-style-type: none"> Le citoyen éclairé qui s'informe | <ul style="list-style-type: none"> Le citoyen qui discute, échange et se confronte aux autres | <ul style="list-style-type: none"> Le citoyen décidant ou gouvernant |
| Principale critique adressée à la démocratie actuelle | <ul style="list-style-type: none"> Opacité du fonctionnement des institutions politiques Inexistence d'un véritable droit à l'information | <ul style="list-style-type: none"> Espace public fermé ou parasité par des intermédiaires | <ul style="list-style-type: none"> Les gouvernants coupés des citoyens et devenus autonomes. |
| Sens dominant de circulation de l'information et fonctionnalités et l'internet privilégiées | <ul style="list-style-type: none"> Descendante Sites Web Listes de diffusion | <ul style="list-style-type: none"> Transversale Forums Pages personnelles Courrier électronique Groupes coopératifs Liste de diffusion | <ul style="list-style-type: none"> Montante Courrier électronique Forums délibératifs Votes électroniques |
| Avantages de l'internet | <ul style="list-style-type: none"> Faible coût de stockage et de distribution de l'information Possibilités de recherches personnalisées Actualisation | <ul style="list-style-type: none"> Communication transversale directe qui transcende les clivages sociaux, organisation-nels, géographiques et crée de l'identité Réduction des coûts de la mobilisation | <ul style="list-style-type: none"> Accès rapides, directs et plus informels aux élus Consultations des citoyens moins coûteuses |

⁸⁵ D. MONIÈRE, « La démocratie en question », dans D. MONIÈRE, *op. cit.*, note 46, p. 18.

⁸⁶ D. MONIÈRE, *id.*, p. 20.

⁸⁷ D. MONIÈRE, *id.*, p. 23.

⁸⁸ T. VEDEL, *loc. cit.*, note 29, p. 9.

| | La transparence | Le débat | La consultation |
|--|---|--|---|
| Articulation possible avec le monde politique réel | <ul style="list-style-type: none"> • Presse | <ul style="list-style-type: none"> • Associations | <ul style="list-style-type: none"> • Canaux institutionnels de consultation |
| Problèmes courants | <ul style="list-style-type: none"> • Dégradation du modèle vers la fourniture d'informations pratiques • Surabondance de données inhibant la connaissance | <ul style="list-style-type: none"> • Inégalités de participation • Prépondérance de l'expression sur le dialogue • Passage du débat à la décision | <ul style="list-style-type: none"> • Capacités inégales à la formulation de demandes • Sécurité, confidentialité, authenticité des communications |

B. Les principes à respecter

Au regard de ce qui précède, il est possible de décrire un certain nombre de principes devant être respectés dans le cadre de la démocratie électronique, et plus particulièrement en ce qui concerne la consultation et la participation, c'est-à-dire :

- **information** : les pouvoirs publics doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux citoyens de connaître non seulement la date, le lieu, les heures de la consultation ou de la participation, mais aussi les objectifs et les modalités de fonctionnement de ce type de processus.

Quant à l'information sur les modalités de fonctionnement, l'OCDE indique au nombre des « principes directeurs pour l'engagement des citoyens dans le processus de prise de décision » que :

La consultation et la participation active du public doivent avoir lieu, autant que possible, en amont de la conception des politiques publiques, afin de permettre l'émergence d'un éventail de solutions envisageables qui soit plus vaste et afin d'améliorer les chances de succès pour la mise en œuvre des mesures. Il faut se donner suffisamment de temps pour que la consultation et la participation soient effectives. Il est nécessaire d'assurer une information du public à tous les stades du cycle des politiques publiques. (Principe relatif au calendrier)⁸⁹

- **universalité / accessibilité à tous les citoyens** : quand nous considérons la technologie comme un instrument de démocratisation, comme certains l'ont souligné,

il faut qu'elle soit accessible au plus grand nombre, car si tel n'était pas le cas, son intégration dans le processus politique avantagerait ceux qui sont déjà privilégiés sur le plan des revenus, de la formation et du prestige.⁹⁰

Depuis quelques années, nous connaissons l'existence de la fracture numérique qui divise les

⁸⁹ OCDE, *op. cit.*, note 37, p. 5.

⁹⁰ D. MONIÈRE, *op. cit.*, note 46, p. 32.

citoyens, les familles, les catégories socio-professionnelles, les régions et les pays au monde. C'est évident que certains segments de la citoyenneté seront exclus de la vie « cyberdémocratique », toutefois, cette exclusion ne sera pas exclusivement sociale. Dans le contexte de la cyberdémocratie et plus particulièrement dans les processus démocratiques qui auront lieu *on line*, la fracture sera plutôt générationnelle.

Les jeunes seront les acteurs principaux de cette nouvelle forme de démocratie, l'intégration des nouvelles technologies dans la vie politique augmentera son taux de participation au sein des pays développés, la fracture sera plus générationnelle que sociale.

- **transparence** : les pouvoirs publics doivent définir clairement le ou les objectifs poursuivis par la consultation ou la participation. Ils doivent également indiquer si les idées, les suggestions, les commentaires faits par les citoyens seront ou non pris en considération lors de la prise de décision finale. Ils doivent permettre aux citoyens de prendre connaissance des résultats de la consultation ou de la participation.

À ce sujet, l'OCDE indique au nombre des « principes directeurs pour l'engagement des citoyens dans le processus de prise de décision » qu'il convient :

[...] de définir d'emblée clairement les objectifs à atteindre ainsi que les limites à respecter en matière d'information, de consultation et de participation active du public lors de la prise de décision sur les politiques publiques. Les rôles et les responsabilités respectifs des citoyens (lorsqu'ils fournissent un retour d'informations) et de l'administration (en matière de prise de décision relevant de sa responsabilité) doivent être clairement établis. (Principe relatif à la clarté)⁹¹.

- **confidentialité, anonymat et caractère public des processus** : les processus de consultation ou de participation doivent permettre aux citoyens de s'exprimer en toute confiance. Lors des scrutins, la confidentialité constitue une dimension fondamentale du processus. Lorsque se tiennent des forums publics, le principe de transparence suppose que le public soit en mesure de savoir qui prend part à l'exercice. Par contre, lors de certains types de consultation, comme des sondages, le citoyen pourrait y prendre part sans avoir forcément à s'identifier pour répondre aux questions et émettre des commentaires.

Dans certains cas, les pouvoirs publics peuvent vouloir limiter le nombre d'intervention d'un même citoyen. Dès lors, tout en veillant à ce que les réponses demeurent confidentielles et anonymes, des mécanismes d'authentification devront être mis en place afin de garantir la validité de la consultation ou de la participation.

- **liberté d'expression vs. irritants** : les pouvoirs publics doivent permettre à chacun de s'exprimer. Toutefois, cette possibilité ne doit pas conduire à des propos diffamatoires ou injurieux, à des messages sans importance ou illégaux, c'est pourquoi il est nécessaire de prévoir le recours à un modérateur ayant pour fonction de filtrer les messages. La présence d'un tel modérateur vise aussi à assurer la qualité, la crédibilité et la légitimité des

⁹¹ OCDE, *op. cit.*, note 37, p. 5.

consultations ou participations mises en place par les pouvoirs publics et donc à éviter le désintéressement des citoyens.

- **choix** : lors du processus démocratique, les pouvoirs publics doivent permettre aux citoyens d'exprimer librement leur choix. Pour ce faire, d'une part, les citoyens doivent pouvoir choisir à quelle consultation ou participation ils veulent intervenir. D'autre part, au cours d'une consultation ou d'une participation, ils doivent avoir la possibilité de ne pas répondre à l'ensemble des questions posées et donc de limiter leur intervention aux seuls points qui les intéressent⁹².
- **sécurité** : les questions liées à la sécurité constituent un des aspects susceptibles de porter préjudice au processus démocratique et de retarder l'implication des citoyens dans les premiers pas de cette cyberdémocratie. Il devient essentiel à cette étape de procéder à une analyse des risques qui sont envisageables dans la mise en place des processus de consultation et de participation électroniques, afin d'évaluer correctement les faiblesses en matière de sécurité qui préoccupent au citoyen à l'heure de participer activement. En ce qui concerne le vote électronique c'est évident que les enjeux liés à la sécurité sont à la source des difficultés d'implantation dans les différents pays.

Les projets pilote, avec une participation d'un groupe réduit des citoyens qui interviendront dans une consultation, peuvent avoir comme résultat, d'une part, l'identification des craintes de ces citoyens à l'heure de participer. D'autre part, dans ces expériences, le citoyen va pouvoir connaître les risques « réels » que sa participation implique et va pouvoir connaître les mesures de sécurité que son gouvernement est en train de mettre en place en cette matière, afin d'augmenter sa confiance dans ces processus et dans son gouvernement.

- **confiance** : pour avoir la confiance des citoyens, les pouvoirs publics doivent respecter leurs engagements quant à la prise de décision et informer les citoyens des résultats de la consultation ou de la participation.

À ce sujet, l'OCDE indique au nombre des « principes directeurs pour l'engagement des citoyens dans le processus de prise de décision » que :

l'administration est tenue de rendre compte aux citoyens de l'utilisation qu'elle fait des informations communiquées lorsqu'elle sollicite des réactions, l'opinion et la participation active du public. Les mesures, visant à garantir la publicité et la transparence de la prise de décision ainsi que l'acceptation d'une vérification et d'un contrôle externe, sont essentielles afin de responsabiliser de façon générale l'administration. (Principe de l'obligation de rendre compte)⁹³.

- **responsabilité** : un degré de responsabilité important de la part des décideurs politiques,

⁹² Pour illustrer ce principe, il est possible de consulter le site concernant le dialogue sur la politique étrangère mené, en 2003, par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, <http://www.foreign-policy-dialogue.ca/fr/bienvenue/index.html>.

⁹³ OCDE, *op. cit.*, note 37, p. 5.

des agents de la fonction publique et des hauts responsables au sein des différents organismes publics devient essentiel dans le processus d'implantation des trois volets de la démocratie électronique. C'est la responsabilité des pouvoirs publics de mettre en place les mesures de sécurité nécessaires afin d'établir un rapport de confiance entre les différents organismes et les citoyens. Il est aussi de la responsabilité des pouvoirs publics de garantir la transparence non seulement dans la prise de décision faisant suite à une participation, mais également dans les choix qui ont été faits parmi les avis fournis par les citoyens.

De son côté, le citoyen, comme acteur à la vie démocratique, doit respecter certains principes tels que la liberté d'expression des autres dans le cadre des consultations et des forums participatifs qui seront mis en place par les pouvoirs publics. Un citoyen actif qui participe et qui a un sens civique sera bien placé pour exiger que ses dirigeants rendent compte de leurs actions. Mais, le citoyen qui participe aux délibérations publiques accomplit un acte public. Cela doit être au su et au vu de tous.

Contrairement aux prestations de services, la participation à un processus de consultation publique relève habituellement de la participation aux affaires publiques et non de la vie privée. Les participants à ces processus doivent en principe assumer la responsabilité des points de vue qu'ils décident d'exprimer. Il serait en effet contraire à l'idée même de débat démocratique de permettre leur déroulement anonyme. Hormis certaines situations exceptionnelles, les citoyens qui s'expriment ont la responsabilité de leurs propos. De même que personne n'a le droit de leur dire de parler ou de se taire, nul n'est habilité à corriger leurs propos ou encore, se mettre à les effacer au motif que l'on craint d'être cité !

Mais au nombre des devoirs de celui qui interroge, il y a celui de prévenir des caractéristiques du processus consultatif ou délibératif, du statut des contributions et des conditions de leur diffusion et de leur conservation.

III- Bibliographie

- ARHAB I., S. BASQUE, C. BOURGOIN, B. CYR, M. LAFONTAINE, D. ROBICHAUD, *Cyberdémocratie : réalités et perspectives canadiennes*, Présenté dans le cadre du Séminaire en gestion du secteur public, Université de Moncton, 26 février 2003, <http://www.umoncton.ca/Cybergouvernement/G1r1.pdf>.
- AUBAME G., C. BERTIN, A. CHIASSON, É. M. DOUCET, M.-F. LANTEIGNE et E. RUTANGA, *Rapport de séminaire sur la cyberdémocratie*, Présenté dans le cadre du Séminaire en gestion publique, ADPU6810, Université de Moncton, 26 février 2003, <http://www.umoncton.ca/Cybergouvernement/G2r1.pdf>
- CLUB.SÉNAT.FR, *La e-démocratie, enjeux et perspectives*, Rapport remis au Sénat, 27 novembre 2002, <http://www.club.senat.fr/rapport/rapport.pdf>.
- COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS, *Délibération n° 03-036 du 1^{er} juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique*, <http://www.cnil.fr/textes/recomand/d03-036.htm>.

- CONSTANT M.-F., « La démocratie locale en ligne au Québec », dans MONIÈRE D., *Internet et la Démocratie*, Monière et Wollank Éditeurs, 2002, <http://www.erudit.org/livre/moniered/2002..>
- COTTI L., M. FINGER, *e-Voting : entre bureaucratie et démocratie*, Working Paper de L'IDHEAP 1/2002, <http://www.idheap.ch/idheap.nsf/vwBaseDocuments/IdPub01>.
- DÉMOCRATIE-ÉLECTRONIQUE.ORG, « Projets liés à la cyberdémocratie », <http://www.democratie-electronique.org/cyberdemo/projets.htm>.
- DUCOMTE J.-M., *La démocratie*, Toulouse, Édition Milan, 2003.
- DUMOULIN M., « Les forums électroniques : délibératifs et démocratiques ? », dans MONIÈRE D., *Internet et la Démocratie*, Monière et Wollank Éditeurs, 2002, <http://www.erudit.org/livre/moniered/2002>.
- FORUM DES DROITS SUR L'INTERNET, « Quel avenir pour le vote électronique en France? », Recommandation rendue publique le 26 septembre 2003, <http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-20030926.htm>.
- FUCHS D., « Models of Democracy: Participatory, Liberal and Electronic Democracy », Conférence donnée dans le cadre de l'ECPR Joint Sessions of Workshops, Edinburgh (R.-U.), 28 mars - 2 avril 2003, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/w522/fuchs.pdf>.
- GROUPE AD HOC MULTIDISCIPLINAIRE DE SPÉCIALISTES SUR LES NORMES JURIDIQUES, OPÉRATIONNELLES ET TECHNIQUES RELATIVES AU VOTE ÉLECTRONIQUE (IP-S-EE) (ci-après « Groupe ad hoc »), *Vote électronique*, <http://www.coe.int/T/F/Projets%5FIntegres/Democratie/02%5FActivit%E9s/02%5FVote%5F%E9lectronique>.
- GROUPE AD HOC MULTIDISCIPLINAIRE DE SPÉCIALISTES SUR LES NORMES JURIDIQUES, OPÉRATIONNELLES ET TECHNIQUES RELATIVES AU VOTE ÉLECTRONIQUE (IP-S-EE), « Recommandations sur les normes juridiques et opérationnelles relatives au vote électronique (Projet révisé) », 19 janvier 2004, [http://www.coe.int/T/F/Projets%5FIntegres/Democratie/02%5FActivit%E9s/02%5FVote%5F%E9lectronique/02%5FProjet%5Fde%5FRecommandation/03IP1\(2004\)2fRecLOS.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/T/F/Projets%5FIntegres/Democratie/02%5FActivit%E9s/02%5FVote%5F%E9lectronique/02%5FProjet%5Fde%5FRecommandation/03IP1(2004)2fRecLOS.asp#TopOfPage).
- GROUPE DE PROTECTION DES DONNÉES, *Document de travail sur l'administration électronique*, WP 73, 8 mai 2003, http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2003/e-government.pdf.
- HENSLER R., « Chances et défis du vote par Internet », décembre 2001, <http://www.geneve.ch/chancellerie/E-government/20011212.html>.
- LAJOIE A., *Gouvernance et société civile*, Intervention devant la Société royale du Canada, 20 novembre 1999, tapuscrit, 17 pages.
- LENIHAN D. G., *Vers une nouvelle gouvernance : du cybergouvernement à la cyberdémocratie*, avril 2002, http://kta.on.ca/reports/ktapublication_april2002_fr.pdf.
- LÉVY P., *Cyberdémocratie*, Paris, Odile Jacob, 2002.
- LÉVY P., « Vers la cyberdémocratie », <http://www.intervir.org/n1/levy/12.htm>.
- LOMBARD É., « Le débat méthodique : une nouvelle approche de la délibération démocratique après la disqualification des forums », juillet 2003, http://www.hyperdebat.net/article.php3?id_article=58.
- MONIÈRE D., *Internet et la Démocratie*, Monière et Wollank Éditeurs, 2002, <http://www.erudit.org/livre/moniered/2002>.

- OCDE, *Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision*, Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique, juillet 2001.
- PLUMPTRE T., *Vers un plan de recherche sur la gouvernance*, Commission de réforme du droit du Canada, Ottawa, 1998.
- PRAX J.-Y., *Le management territorial à l'ère des réseaux*, Paris, Éditions d'organisation, 2002.
- RILEY T. B., *Le gouvernement électronique et la cybergouvernance : examen des différences dans le cadre de l'évolution de la conjoncture dans le secteur public*, Rapport préparé sous les auspices du Secrétariat pour les pays du Commonwealth et co-parrainé par les services gouvernementaux de télécommunications et d'informatique, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 20 mai 2003, http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4-Fr.pdf.
- RILEY T. B., C. G. RILEY, *E-Governance to E-Democracy : Examining the Evolution*, Prepared under the auspices of the Commonwealth Secretariat and co-sponsored Telecommunications and Informatics Program, Public Works and Government Services Canada, 9 June 2003, http://www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptJune05no5.pdf.
- ROSSEL S. A. (Dir), *Gouverner dans une société de l'information*, Institut de recherche en politique publique, 1996, p. 93.
- SMITH B. L., *Politiques publiques et participation publique : Engagement des citoyens et des collectivités dans l'élaboration des politiques publiques*, septembre 2003, http://www.hc-sc.gc.ca/hppb/les-regions/atlantique/pdf/pub_policy_partic_f.pdf.
- UNDP, *Governance for sustainable human development, a UNDP policy document*, New York, 1997, p. 2 et 3.
- VEDEL T., « L'idée de démocratie électronique : origines, visions, questions », dans Pascal PERRINEAU (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, pp. 243-266, à la page 248.
- VEDEL T., « Les nouvelles méthodes de consultation Internet : vers une e-démocratie? », Compte rendu des Premières Matinées de l'AFCAP sur le thème « Débat public et concertation : l'illusion démocratique? », 12 septembre 2002, <http://www.affairespubliques.com/fr/page4.htm>.