

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 5 octobre 2020

CDDG(2020)6

**COMITE EUROPEEN SUR LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE  
(CDDG)**

**MANUEL DE LA DEMOCRATIE ELECTRONIQUE**

**approuvé par le CDDG lors de sa 11<sup>e</sup> réunion  
(10-11 septembre 2020)**

---

## MANUEL DE LA DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE

### Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PARTIE A : DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE .....</b>                                  | <b>3</b>  |
| A.1. Introduction et Contexte.....   | 3         |
| A.2. Objet du présent Manuel.....  | 4         |
| A.3. Tenants et aboutissants de la démocratie électronique .....                 | 7         |
| A.4. Pourquoi mettre en place une démocratie électronique ? .....                | 11        |
| A.5. Les acteurs de la démocratie électronique.....                              | 21        |
| A.6. Intelligence artificielle .....   | 30        |
| <b>PARTIE B : METTRE EN OEUVRE LA DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE .....</b>              | <b>37</b> |
| B.1. Planification de la démocratie électronique .....                           | 37        |
| B.2. Cadre juridique.....  | 44        |
| B.3. La démocratie électronique dans la pratique .....                           | 48        |
| B.4. Technologie et protection des données.....                                  | 61        |
| B.5. Alphabétisation numérique et prise de conscience.....                       | 64        |
| <b>PARTIE C : LISTE DES NORMES ET DOCUMENTS CLÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE.....</b> | <b>68</b> |

## PARTIE A : DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE

### A.1. Introduction et Contexte

Les technologies numériques sont omniprésentes dans tous les aspects de la vie moderne, y compris dans la démocratie.

Le Conseil de l'Europe fait œuvre de pionnier en identifiant les opportunités et les risques que présente la technologie pour la démocratie : en 2009, la [Recommandation CM/Rec\(2009\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie électronique](#) a été le premier instrument juridique international à définir des normes en matière de démocratie électronique. Elle faisait suite à la [Recommandation Rec\(2004\)15 du Comité des Ministres sur la gouvernance électronique \(« e-gouvernance »\)](#), adoptée en 2004.

Que ce soit dans le domaine de la démocratie ou dans celui de la gouvernance et de l'administration, *lorsque des garanties suffisantes sont en place*, la technologie peut jouer un rôle en renforçant la participation, l'inclusivité, l'efficacité, la réactivité, la transparence, l'ouverture et la mise en œuvre des responsabilités, qui sont des principes fondamentaux d'une bonne gouvernance démocratique. En un mot, la technologie peut améliorer la qualité de la gouvernance et permettre de mieux répondre aux besoins et aux attentes des citoyens, contribuant ainsi à une plus grande confiance dans les institutions publiques. À titre d'exemple, et pour mentionner des principes et objectifs très connus, la technologie peut aider les autorités, à tous les niveaux de gouvernance, à appliquer les [12 Principes de bonne gouvernance démocratique](#) du Conseil de l'Europe et à contribuer à la réalisation des [Objectifs de développement durable \(ODD\)](#) des Nations Unies, en particulier l'ODD 11 (Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables) et l'ODD 16 (Mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes).

Cela dit, la condition que nous venons d'énoncer est ici essentielle : « lorsque des garanties suffisantes sont en place ». En effet, si la technologie offre de multiples possibilités de renforcer la démocratie et d'améliorer la gouvernance, elle peut aussi nuire à l'exercice des droits et libertés de la personne (respect de la vie privée et protection des données par exemple), favoriser l'opacité des campagnes électorales et des décisions politiques, affaiblissant de ce fait le processus démocratique, et créer des clivages et de nouveaux motifs de discrimination, fondés sur l'alphabétisation numérique et l'accès à l'internet.

Le Conseil de l'Europe s'attaque à ces problèmes en menant de multiples activités très diverses dans les domaines de la protection des données, de la liberté des médias et de l'éducation. Au moment où ce rapport est rédigé, le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG) prépare, à la demande du Comité des Ministres, une étude sur les répercussions de la transformation numérique sur la démocratie et la gouvernance. Cette étude est indispensable, car il n'existe actuellement aucun rapport de synthèse sur le rôle que jouent les technologies numériques dans le fonctionnement global des institutions démocratiques et dans la mise en œuvre de la gouvernance dans les États membres du Conseil de l'Europe. Le CDDG a également été chargé d'élaborer une recommandation du Comité des Ministres ou des lignes directrices sur les nouvelles technologies et leur utilisation dans les différentes étapes du processus électoral, en tenant compte des travaux de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [Mandat du CDDG pour la période 2020-2021](#).

Le présent Manuel doit donc être envisagé dans le contexte des nombreuses activités que le Conseil de l'Europe mène dans le domaine de la démocratie et de la technologie, preuve que les États membres ont de plus en plus conscience que le processus de numérisation du secteur public devrait être réglementé selon des normes communes et devrait mettre à profit les bonnes pratiques de chaque État.

Deux faits nouveaux majeurs survenus ces dernières années devraient encore accentuer la tendance vers la numérisation du secteur public et augmenter les répercussions de la technologie sur la démocratie et la gouvernance.

Le premier concerne l'essor de l'intelligence artificielle, une technologie souvent qualifiée de stratégique et qui change véritablement les règles du jeu. Pour donner suite aux décisions prises à la session ministérielle d'Helsinki en mai 2019, le Comité des Ministres a institué le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI)<sup>2</sup>. Le CAHAI a pour mission d'examiner la faisabilité et les éléments potentiels d'un cadre juridique pour le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle, fondés sur les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Par son étude sur la transformation numérique et les activités d'un rapporteur sur la démocratie et la technologie, le CDDG contribue activement aux travaux du CAHAI et est pleinement disposé à y donner suite, le cas échéant, dans son domaine de compétence.

Le second fait majeur est la pandémie de covid-19. La nécessité d'assurer la continuité de la gouvernance en dépit des mesures de confinement a eu pour effet de stimuler l'innovation dans l'ensemble du secteur public, conduisant à la numérisation des services publics et à la simplification des procédures et des méthodes de travail de l'administration et des institutions démocratiques, à une vitesse inégalée et à tous les niveaux de gouvernance.

À l'initiative de son Bureau, le CDDG a recueilli des cas concrets de réponse apportée par les États membres à la pandémie<sup>3</sup> et a organisé une réunion thématique en ligne sur le thème « Une réponse démocratique à la covid-19 »<sup>4</sup>. Ces activités contribueront à l'élaboration d'un rapport sur le même sujet, qui devrait paraître avant la fin 2020. Entre autres choses, ce rapport illustrera le rôle que joue la numérisation dans la réponse aux situations d'urgence, en présentant des solutions concrètes et des études de cas.

## **A.2. Objet du présent Manuel**

Le point de départ du présent Manuel est la Recommandation CM/Rec(2009)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie électronique (e-démocratie). Cette Recommandation est le premier instrument juridique international à définir des normes en matière de démocratie électronique. Elle propose aux gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe et à d'autres parties prenantes un catalogue de 102 lignes directrices et 80 principes pour la mise en place, le renforcement et l'évaluation de la démocratie électronique.

---

<sup>2</sup> [Page web du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe.](#)

<sup>3</sup> <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/cddg-and-covid>

<sup>4</sup> <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/thematic-meeting>.

La Recommandation s'accompagne d'un [Glossaire](#) et de cinq Guides indicatifs. Ces outils s'adressent aux praticiens qui ont besoin d'informations concrètes sur la manière de concilier outils modernes d'information et de communication et exigences et pratique de la démocratie. Les Guides indicatifs sont les suivants :

- [N° 1 : Ensemble d'outils génériques pour une démocratie électronique](#)
- [N° 2 : Feuille de route vers la démocratie électronique](#)
- [N° 3 : Liste de contrôle pour l'introduction d'outils de démocratie électronique](#)
- [N° 4 : Cadre pour rendre compte des initiatives de démocratie électronique](#)
- [N° 5 : Évaluation de la démocratie électronique](#)

La Recommandation et ses documents afférents ont été élaborés par le Comité ad hoc sur la démocratie électronique (CAHDE, 2006-2008), structure ad hoc constituée par le Comité des Ministres spécialement à cet effet<sup>5</sup>.

Le présent Manuel, élaboré à la demande du Comité des Ministres, est conçu comme un outil pratique destiné à aider les États membres et un large éventail de parties prenantes à assurer une mise en œuvre concrète de la Recommandation CM/Rec(2009)1. Pour cela, il tient compte des faits nouveaux survenus depuis l'adoption de la Recommandation, de l'évolution de la terminologie et du principe de démocratie électronique, ainsi que de l'expérience des États membres du Conseil de l'Europe.

Le premier paragraphe de la Recommandation CM/Rec(2009)1 est libellé comme suit :  
 « [Le Comité des Ministres] recommande aux États membres :  
 1. d'envisager d'exploiter les possibilités qu'offre la démocratie électronique pour renforcer la démocratie, les institutions et les processus démocratiques ;  
 2. de mettre en œuvre la démocratie électronique en la considérant comme un moyen de défendre et de renforcer la démocratie, les institutions et les processus démocratiques avec l'aide des TIC [...] ».

Onze ans plus tard, les États membres du Conseil de l'Europe se sont résolument engagés dans la voie de la démocratie électronique, que ce soit dans le domaine du vote électronique, de la participation électronique ou de l'administration électronique.

Depuis l'adoption de cette Recommandation, l'utilisation des technologies numériques dans le secteur public est de plus en plus répandue. Les données recueillies par les Nations Unies tous les ans depuis 2003 témoignent de la croissance constante de l'Indice de préparation à l'administration en ligne (EGDI) dans les États membres du Conseil de l'Europe.

### **Indice de préparation à l'administration en ligne, Nations Unies**

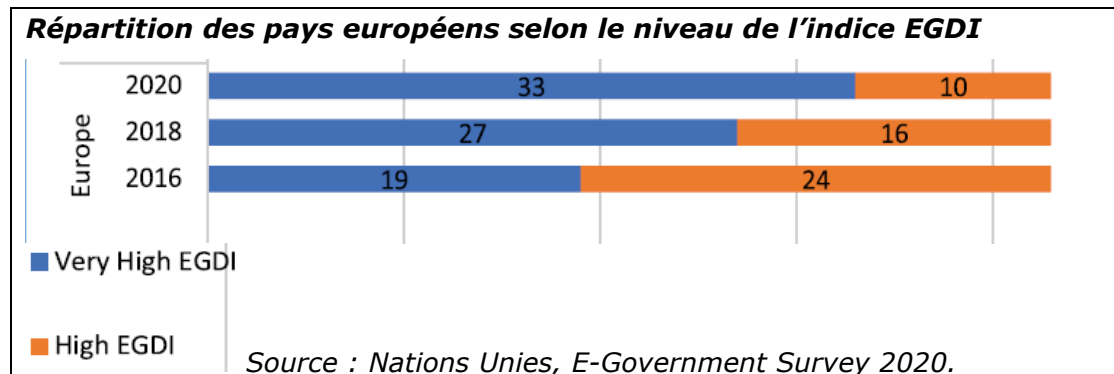
L'Indice de préparation à l'administration en ligne (EGDI) est un indicateur synthétique composé de trois indices pondérés à parts égales (l'indice des services en ligne, l'indice des infrastructures de télécommunication et l'indice de capital humain). Les trois indices qui composent l'EGDI couvrent un large éventail de sujets en rapport avec l'administration en ligne :

- L'*indice des services en ligne* mesure la capacité et la volonté d'un État de fournir des services et de communiquer avec ses citoyens de manière électronique.
- L'*indice des infrastructures de télécommunication* mesure l'infrastructure existante nécessaire pour que les citoyens participent à l'administration en ligne.
- L'*indice de capital humain* mesure la capacité des citoyens à utiliser les services d'administration en ligne.



<sup>5</sup> [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default\\_fr.asp#TopOfPage](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_fr.asp#TopOfPage).

En 2020, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Islande, la Norvège, l'Autriche, la Suisse, l'Espagne, la France et la Lituanie se classent dans les vingt premiers pays du monde au regard de cet indice<sup>6</sup>.



| Traduction de la figure |                        |
|-------------------------|------------------------|
| Very high EGDI          | Indice EGDI très élevé |
| High EGDI               | Indice EGDI élevé      |

En tant qu'outil et conformément à l'accent mis sur la gouvernance multiniveaux par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG), le présent Manuel fournit des fiches d'information simples, des listes de contrôle et des exemples concrets de politiques, mesures et mécanismes qui peuvent contribuer à enrichir une culture démocratique et à renforcer les pratiques et institutions démocratiques au niveau national, régional et local, par l'utilisation des technologies numériques.

Conformément à l'approche constante adoptée par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la démocratie et en particulier de la démocratie électronique, le présent Manuel s'adresse à la grande diversité des acteurs de la démocratie, tels que les pouvoirs publics et leurs représentants, les institutions politiques, les particuliers, les ONG et la société civile en général, y compris les médias, les milieux universitaires et le monde des affaires.

### Revue du gouvernement numérique, OCDE



Parmi les nombreuses activités menées par l'OCDE dans le domaine de la démocratie électronique, la [revue du gouvernement numérique](#) évalue, pays par pays, l'état des politiques fondées sur les données dans le secteur public. Il explore également les mécanismes institutionnels de gouvernance et de coordination sous-jacents pour le gouvernement numérique et leur impact sur la mise en œuvre des politiques.

<sup>6</sup> Nations Unies, *E-Government Survey 2020*.

### **A.3. Tenants et aboutissants de la démocratie électronique**

#### ***Qu'est-ce que la démocratie électronique ?***

Selon la définition qu'en donne la Recommandation CM/Rec(2009)1, la démocratie électronique est un moyen de défendre et de renforcer la démocratie, les institutions démocratiques et les processus démocratiques avec l'aide des technologies de l'information et de la communication (TIC)<sup>7</sup>.

Aux fins du présent Manuel, la **démocratie électronique** désigne un moyen de défendre et de renforcer la démocratie, les institutions démocratiques (à tous les niveaux de gouvernance) et les processus démocratiques par des moyens numériques. La **gouvernance électronique** désigne l'utilisation de moyens numériques par l'administration (à tous les niveaux) pour exercer ses fonctions et assurer des services publics. Ces deux définitions à visée pratique ont pour but de faciliter la compréhension, les deux concepts se recoupant souvent.

La technologie est le catalyseur. Dans le domaine de la démocratie, l'objectif premier de l'utilisation de la technologie est de défendre et de renforcer la démocratie, les institutions démocratiques et les processus démocratiques, et de diffuser les valeurs démocratiques.

La démocratie électronique est une stratégie qui permet de défendre et de renforcer la démocratie, les institutions démocratiques et les processus démocratiques, et de diffuser les valeurs démocratiques. Elle est étroitement liée aux processus traditionnels de la démocratie, auxquels elle vient s'ajouter en les complétant.

La démocratie électronique doit respecter et mettre en œuvre les libertés fondamentales, les droits de l'homme et les droits des minorités, y compris la liberté d'information et l'accès à l'information. Elle doit être centrée sur l'humain et non sur la technologie.

La démocratie électronique se fonde sur les valeurs démocratiques, humaines, sociales, éthiques et culturelles de la société dans laquelle elle est mise en œuvre. Elle repose sur la confiance des citoyens et offre une occasion d'accroître cette confiance.

La démocratie électronique concerne tous les acteurs de la société et tous les niveaux de gouvernance.

#### ***Outils, politiques et mécanismes de la démocratie électronique***

Le guide indicatif [n° 1 : Ensemble d'outils génériques pour une démocratie électronique](#) fournit une liste non exhaustive de 33 outils et politiques de démocratie électroniques. Ce guide est conçu comme un outil pratique à l'intention des praticiens qui envisagent de mettre en place des pratiques de démocratie électronique. Pour chaque pratique, le guide fournit :

- des informations de base sur l'initiative : auteur, raisons d'être et objectifs, ancrage dans la démocratie ;
- des informations sur la gestion : partenaires, acteurs clés, durabilité et suivi ;
- des informations sur d'autres aspects : soutien politique, principale valeur ajoutée.

<sup>7</sup> Pour les besoins du présent Manuel, on utilise indifféremment « technologies de l'information et de la communication (TIC) » ou « technologies numériques », la seconde appellation étant plus courante dans la terminologie actuelle.

Le présent Manuel examine un sous-ensemble de ces outils et politiques, à savoir :

- le vote électronique, notamment les élections et les référendums électroniques ;
- les formes de participation électronique, notamment les pétitions électroniques et les consultations électroniques.

Par ailleurs, il s'intéresse à l'utilisation des moyens numériques dans le fonctionnement des institutions démocratiques, au niveau local, régional ou national, sous les aspects suivants :

- méthodes de travail des institutions (réunion par visioconférence, vote électronique, etc.) ;
- méthodes de travail du personnel (télétravail, utilisation de signatures électroniques, etc.) ;
- fourniture de services au public.

Ces outils, politiques et mécanismes ont été particulièrement sollicités pendant l'urgence sanitaire de la covid-19, car, grâce à eux, les gouvernements et les services publics ont pu poursuivre leurs activités, malgré les mesures de confinement mises en place dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe.

Les outils, politiques et mécanismes de la démocratie électronique évoluent en permanence, à mesure que les progrès technologiques rapides offrent de nouvelles possibilités. Le [Glossaire additionnel à la Recommandation CM/Rec\(2009\)1](#) a donc été mis à jour. Il est disponible sur le site web du Conseil de l'Europe.

| <b>FICHE D'INFORMATION : Outils et politiques de la démocratie électronique</b><br>(source : Guide indicatif <a href="#">n° 1 : Ensemble d'outils génériques pour une démocratie électronique</a> ) |  |
|---|--|
| <b>Outils</b>   | <b>Description</b>   |
| <b>Campagnes électroniques</b>  | Entrer en contact avec des citoyens de manière coordonnée et en utilisant des moyens électroniques, et les inciter à prendre contact les uns avec les autres, afin de mobiliser et/ou de convaincre des personnes à participer à des campagnes politiques pour défendre des causes.            |
| <b>Gestion électronique des relations avec les citoyens</b>   | Les pouvoirs publics personnalisent les informations destinées aux citoyens afin de fournir des informations individualisées et d'améliorer la qualité des données de l'administration concernant les administrés.   |
| <b>Plaintes électroniques</b>   | En particulier, utilisation des technologies TIC par les pouvoirs publics pour offrir aux citoyens des moyens de porter plainte, de résoudre des litiges et, en association avec d'autres initiatives, mettre en place une certaine gestion des relations avec les citoyens.                   |
| <b>Consultation électronique</b>  | Moyen de recueillir l'avis de personnes nommément désignées ou du public au sens large sur un point politique particulier, sans obligation pour le décideur de se conformer aux résultats de la consultation.  |
| <b>Consulat électronique/am bassade électronique</b>  | Utilisation de moyens électroniques et des technologies TIC pour offrir aux citoyens qui résident ou voyagent à l'étranger (et aux étrangers) divers services d'information, d'assistance consulaire, d'enregistrement des demandes, de consultation/participation et de vote électronique.    |
| <b>Jeux de démocratie électronique</b>  | Jeux et simulations créés ou mis en place par les pouvoirs publics, des ONG, des centres d'études politiques ou des acteurs privés pour initier les citoyens à la démocratie électronique, à ses processus et à ses outils et leur fournir des explications sur ces sujets, façonner la sphère |



|  |   |
|--|---|
|  | publique et favoriser une meilleure connaissance de la démocratie électronique.   |
| <b>Diffusion sur le web de programmes sur la démocratie électronique</b> | Diffusion en direct/sur le web de réunions des pouvoirs publics sur des aspects législatifs/exécutifs/juridiques dans le but de fournir des informations aux citoyens et à d'autres acteurs intéressés et de faire preuve de transparence.  |
| <b>Débats électroniques</b>  | Échanges de vues entre des citoyens, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes sur des questions intéressant les citoyens, au moyen des technologies TIC et d'autres outils de démocratie électronique, dans le but de favoriser les débats citoyens et la participation à la démocratie.                |
| <b>Initiatives électroniques</b>   | Utilisation d'outils électroniques et d'outils internet par les citoyens pour créer des initiatives visant à prendre part à des décisions politiques ou à les infléchir et à participer à l'élaboration du calendrier politique.  |
| <b>Journalisme électronique</b>  | Utilisation d'outils électroniques et d'outils internet pour publier des informations et des actualités, ou faire rapport sur des événements ayant trait à la politique ou aux partis politiques, ou pour tenir un blog personnel ou officiel donnant des informations non filtrées.                              |
| <b>Justice électronique</b>  | Utilisation des technologies TIC dans l'exercice de la justice par tous les acteurs du système judiciaire, dans le but d'améliorer l'efficacité et la qualité du service public, notamment pour les particuliers et les entreprises.  |
| <b>Législation électronique</b>  | Utilisation des technologies TIC pour élaborer, commenter, consulter, structurer, mettre en forme, soumettre, amender, voter et publier des textes législatifs émanant d'assemblées élues.  |
| <b>Institutions de médiation et d'audit électroniques</b>                | Sites internet d'institutions de médiation et d'institutions d'audit publiant des informations sur la conformité des pouvoirs publics avec la réglementation, et offrant aux citoyens la possibilité de déposer une plainte (de manière anonyme), et instaurant, par là même, des moyens de contrôle renforcés.   |
| <b>Parlement électronique</b>  | Utilisation des technologies TIC par des assemblées représentatives élues, leurs membres et leur personnel administratif et politique dans l'exécution de leurs tâches, avec la participation active de l'électorat/des citoyens.   |
| <b>Parti électronique</b>  | Utilisation des technologies TIC par des partis ou des corporations/associations politiques pour fournir des informations sur leurs activités, conventions et campagnes, et offrir à leurs membres et aux citoyens intéressés la possibilité de participer en ligne.  |
| <b>Pétition électronique</b>   | Dépôt sous forme électronique d'une protestation ou d'une recommandation auprès d'une institution démocratique au sujet d'une institution publique ou d'une loi, ou communication, sous forme électronique, d'un avis aux pouvoirs publics ou à des représentants de l'État.                                      |
| <b>Responsable politique électronique</b>                                | Responsables politiques qui fournissent, par voie électronique, des informations sur eux-mêmes, sur leurs travaux, sur leurs décisions et leurs votes, et qui échangent et débattent avec les pouvoirs publics dont ils dépendent ou d'autres autorités publiques et avec les citoyens (électeurs) et les médias. |
| <b>Aménagement électronique du territoire</b>                            | Échanges de vues sur l'urbanisme local et participation à l'aménagement du territoire dans le voisinage, à l'initiative de citoyens, d'ONG et/ou des pouvoirs publics, et au moyen des technologies TIC, dans le but de favoriser la participation au niveau local et de trouver des solutions à ce niveau.       |

|  |  |
|--|--|
| <b>Vote électronique</b>   | Élection ou référendum utilisant des moyens électroniques, au minimum pour l'enregistrement des votes, pour permettre par exemple d'améliorer l'accessibilité pour les citoyens et d'accélérer le décompte des voix.   |
| <b>Interactivité locale C2C, C2G</b>                                       | Projets de démocratie électronique lancés par des citoyens et réalisés par des citoyens ou par des citoyens et les pouvoirs publics, dans le but de favoriser l'engagement à l'égard de questions d'intérêt public, de sensibiliser à ces questions et de peser sur les décisions politiques.  |
| <b>Outils de gestion de l'information</b>                                  | Outils innovants d'information publique, en particulier la collecte et le regroupement de données ou de contenus d'actualité sur des situations et des événements, lancés par tout acteur démocratique dans le but de faciliter la diffusion des informations et la prise de décision.   |
| <b>Budgétisation participative</b>   | Participation du public au processus d'élaboration du budget via des outils et procédures participatifs électroniques, rendant ce processus plus inclusif.   |
| <b>Démocratie électronique interne aux partis politiques</b>               | Partis et associations politiques utilisant des outils de démocratie électronique en interne, en particulier pour le choix des candidats, la prise de décision et les votes à l'intérieur du parti, afin de prendre en compte les membres absents et d'accélérer les processus.  |
| <b>Portail gouvernemental unique</b>                                       | Portail unique donnant accès aux sites internet gouvernementaux, dont le but est d'aider les citoyens, par des moyens électroniques, à communiquer et à traiter avec les pouvoirs publics.   |
| <b>Navigateur électoral</b>  | Utilisation des réseaux sociaux électroniques basés sur internet pour les débats et les initiatives politiques, la participation démocratique et les débats démocratiques essentiellement parmi les citoyens, mais aussi avec les responsables politiques et les pouvoirs publics, et pour combler le déficit d'information et accroître la participation, multiplier les débats et améliorer la transparence. |
| <b>Politiques générales</b>  | <b>Description</b>   |
| <b>Lutter contre l'illettrisme numérique</b>                               | Activités menées par les pouvoirs publics et par des ONG pour lutter contre l'illettrisme numérique et la fracture numérique, et ainsi permettre à tous les citoyens de prendre une part active à la démocratie (électronique).  |
| <b>Mesures incitatives électroniques</b>                                   | Activités menées par les pouvoirs publics dans le but de récompenser des citoyens financièrement, politiquement ou d'une autre manière pour leur participation à la démocratie électronique.   |
| <b>E-inclusion</b>   | Activités menées par les pouvoirs publics et par des ONG dans le but de promouvoir l'inclusion dans la démocratie (électronique), en particulier des personnes non connectées, des personnes âgées, des minorités et d'autres groupes socioéconomiques marginalisés, et des citoyens ayant des besoins spéciaux.   |
| <b>Formation électronique</b>  | Initiatives menées par les pouvoirs publics et d'autres acteurs dans le but de former, entre autres, les élus, les responsables politiques et les fonctionnaires à utiliser les méthodes de la démocratie électronique.  |
| <b>Interactivité des pouvoirs publics avec les citoyens : G2C avec C2C</b> | Interaction des pouvoirs publics avec des initiatives électroniques locales consistant à intégrer les citoyens dans le processus politique ou à apporter à ces initiatives un soutien financier ou administratif, ce qui a pour effet d'accroître la participation des citoyens.   |
| <b>Surmonter les obstacles électroniques</b>                               | Activités visant à éliminer les obstacles à l'accès à la démocratie électronique et à son utilisation, en particulier les problèmes de fracture numérique et d'illettrisme numérique décrits précédemment.   |

### Réglementation de la démocratie électronique

Mise à disposition de cadres réglementaires et de réglementations en matière de démocratie électronique par les pouvoirs publics, les instances non gouvernementales, les prestataires ou les utilisateurs, dans le but de faciliter l'exercice de la démocratie électronique et de sauvegarder les droits et les intérêts des citoyens.

À l'évidence, ce sujet est en constante évolution. Le tableau ci-dessus, qui date de 2009, ne mentionne donc pas certains outils devenus très courants ces dix dernières années, notamment les panels électroniques de citoyens.

#### A.4. Pourquoi mettre en place une démocratie électronique ?

Quatre raisons principales conduisent à mettre en place une démocratie électronique :

- renforcer la démocratie conformément aux 12 Principes de bonne gouvernance démocratique, et relever les défis démocratiques liés à l'inclusivité et à l'égalité de participation ;
- renforcer la coopération entre les pouvoirs publics et la collectivité, à l'intérieur d'un pays et au-delà de ses frontières ;
- renforcer la coopération horizontale et verticale entre les autorités ;
- renforcer la capacité de résilience face aux situations d'urgence.

#### **Renforcer la démocratie conformément aux 12 Principes de bonne gouvernance démocratique, et relever des défis démocratiques**

La démocratie électronique peut appuyer et renforcer la démocratie en faisant en sorte que les décisions des pouvoirs publics répondent mieux aux besoins et aux attentes des citoyens, en mettant les citoyens et la société civile en général en mesure d'agir via diverses formes de participation électronique, en renforçant la responsabilisation des institutions publiques et en permettant une plus grande ouverture et une meilleure transparence, et surtout une plus grande efficacité et une meilleure efficacité.

La démocratie électronique ne prétend pas combler toutes les lacunes de la pratique démocratique, mais elle peut aider à relever certains défis tels que le désintérêt pour la vie publique et politique et la marginalisation de certains groupes, en particulier les jeunes. Bien conçue et utilisée avec discernement, elle peut aider les institutions à se porter au-devant des citoyens de manière plus inclusive, ouverte, transparente et accessible. Mais pour y parvenir, il est nécessaire de réduire les inégalités également dans le domaine du numérique, dont beaucoup sont exclus pour diverses raisons : niveau d'instruction et revenus insuffisants, emplacement géographique, culture, méfiance ou handicap.

#### **Liste de contrôle : Participation des citoyens aux processus démocratiques, engagement citoyen et renforcement des moyens d'agir des citoyens grâce aux outils de la démocratie électronique**

- Des informations complètes, équilibrées, factuelles et vérifiables sont fournies par des moyens numériques de manière simple et accessible pour aider le public à comprendre les problèmes, alternatives, opportunités et/ou solutions aux problèmes actuels ;
- Des citoyens, des groupes de citoyens et la société civile dans son ensemble, tels que des groupes d'intérêts, des sociétés, des associations et des organisations à but non lucratif, participent aux affaires publiques grâce à des outils numériques afin d'exercer une influence et d'améliorer la qualité et l'acceptabilité des politiques, de la législation et des résultats des processus démocratiques. Cette participation peut prendre la forme du vote électronique, de pétitions électroniques, de consultations en ligne, etc.
- Il existe une communication régulière et bidirectionnelle entre la société civile et les décideurs, à différents niveaux, ces derniers allant au-devant des gens pour connaître leurs demandes et leurs besoins et réagir à leurs commentaires et à leurs questions ;

- La société civile a la possibilité de contribuer à la fixation des priorités politiques, à la planification et à la prise de décisions, à différents niveaux ;
- Des outils numériques sont utilisés pour expliquer la logique qui sous-tend les décisions et les initiatives politiques.

### Cas d'étude : Participation des citoyens aux processus démocratiques, engagement citoyen et renforcement des moyens d'agir des citoyens grâce aux outils de la démocratie électronique

#### ePartizipation, Autriche



Un certain nombre d'initiatives de participation électronique ont été mises en œuvre en Autriche ces dernières années. Le projet « [ePartizipation](#) », réalisé de 2014 à 2016 par l'Austrian Institute of Technology (AIT) en collaboration avec l'Université de Krems, la société autrichienne d'imprimerie Österreichischen Staatsdruckerei GmbH, rubicon IT GmbH, l'Université de Vienne et le ministère fédéral autrichien de l'Intérieur, s'est intéressé à la création d'une plate-forme unique regroupant de nombreux niveaux et activités de participation électronique à destination d'un large public. Des chercheurs et des praticiens ont travaillé à la réalisation d'une plate-forme de démonstration intégrant de multiples méthodes d'identification en ligne et offrant des activités à différents niveaux de participation électronique (à l'exception des élections).

#### Helsinki Kerrokantasi, Finland



« Votre opinion » ([Kerrokantasi](#)) est un service en ligne proposé par la Ville d'Helsinki, grâce auquel les citoyens peuvent exprimer leurs opinions et être entendus au sujet de diverses initiatives ou projets en cours au niveau local. Les opinions sont publiques et peuvent être commentées. Elles sont synthétisées à l'intention des décideurs locaux.

### Liste de contrôle : Ouverture et transparence

Les informations destinées au public devraient :

- être mises à jour et vérifiées régulièrement pour en assurer l'exactitude ;
- être accessibles sans procédure ou technologie spéciale ;
- être présentées dans un langage facilement compréhensible, en simplifiant le langage et les procédures institutionnelles et avec une structure et un contenu clairs ;
- s'appuyer sur la visualisation interactive, des images et des graphiques de manière à faciliter la compréhension de contenus complexes ;
- inclure des moyens permettant aux citoyens et à la société civile dans son ensemble de contribuer et de participer aux processus décisionnels ;
- offrir l'accès à un réseau neutre dans les mêmes conditions pour tous, ce qui est essentiel pour garantir l'égalité et le respect des droits de l'homme.

### Cas d'étude : Ouverture et transparence

#### Initiative du programme de transparence, Grèce



Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2010, toutes les institutions gouvernementales sont tenues de publier leurs actes et décisions sur internet, en accordant une attention particulière aux questions de sécurité nationale et aux données à caractère personnel sensibles. Chaque document est signé numériquement et se voit attribuer un numéro unique de publication sur internet (IUN) certifiant que la décision a été mise en ligne sur le « Portail de la transparence ». Depuis la dernière initiative législative (loi

n° 4210/2013) du ministère de la Réforme administrative et de la Gouvernance électronique, les actes et décisions administratifs ne sont valables que s'ils sont publiés en ligne.

Les objectifs principaux du programme sont les suivants :

- garantir la transparence des actions gouvernementales ;
- éliminer la corruption en permettant qu'elle soit plus facilement révélée lorsqu'elle se produit ;
- respecter la légalité et la bonne administration ;
- renforcer les droits constitutionnels des citoyens, tels que la participation à la société de l'information ;
- améliorer et moderniser les systèmes existants de publication des actes et décisions administratifs ;
- rendre tous les actes administratifs accessibles dans des formats qui facilitent la consultation, la recherche et la compréhension, quel que soit le niveau de connaissance qu'a le citoyen des processus internes de l'administration.

### **Améliorations récentes - « DIAVGEIA II »**

Les principaux changements apportés sont les suivants :

- Les lois qui ne sont pas publiées au Journal officiel ne sont valables et n'entrent en vigueur que si elles sont publiées sur le Portail de la transparence (loi n° 4210/2013).
- Le document mis en ligne prévaut contre toutes les autres versions de la loi (documents originaux sur papier) (loi n° 4210/2013).
- Les lois mises en ligne peuvent être utilisées par les citoyens et les autres autorités publiques sans validation, en faisant uniquement référence à leur numéro unique (loi n° 4210/2013).

En outre, en vertu de la loi n° 4305/2014, tous les établissements publics sont tenus de publier sur le site web Diavgeia des données mensuelles détaillées sur l'exécution de leur budget par catégorie de dépenses. Les organismes qui ont reçu des subventions du secteur public sont aussi tenus de publier les données relatives aux dépenses correspondantes.

### **Nouvelle version améliorée du Portail de la transparence**

Le ministère a mis en œuvre et lancé en juin 2014 le nouveau Portail de la transparence, qui met l'accent sur les points suivants :

- Améliorer l'accessibilité et accroître l'inclusion des utilisateurs ;
- Assurer un accès efficace à l'information et aux documents gouvernementaux grâce à un nouveau moteur de recherche puissant intégré au portail ;
- Créer de nouveaux canaux de communication en ligne pour améliorer les échanges avec les utilisateurs et renforcer la participation du public, par exemple en donnant la possibilité de formuler des commentaires sur les textes gouvernementaux et administratifs.

### **Comment la démocratie électronique contribue à une meilleure réactivité des autorités**

La démocratie électronique vise également à renforcer la capacité des pouvoirs publics à répondre de manière efficace et efficiente aux demandes et aux attentes des citoyens et de la société civile en général, et à prendre des décisions en meilleure connaissance de cause. En l'occurrence, elle permet :

- de suivre les demandes, les questions, les plaintes ou les initiatives des diverses parties prenantes ;

- d'obtenir des informations manquantes ou complémentaires, tout en veillant à ce que la décision finale soit toujours prise par des personnes et non par des machines ;
- de fournir des réponses standard à des questions fréquentes ou d'ordre général ainsi que des informations de base sur ces sujets, via des sites web et par l'automatisation de la fourniture d'informations (y compris des réponses issues de l'intelligence artificielle, au moyen de robots par exemple) ;
- d'affecter des ressources supplémentaires pour répondre à des questions plus complexes, rendant ainsi l'administration plus réactive.

### **Comment la démocratie électronique permet d'améliorer l'efficacité et l'efficience**

- Élimine les contraintes de temps et de lieu, en fournissant un accès 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et à distance ;
- Procure des avantages stratégiques sur le plan du développement national (ainsi que local/régional) et économique ;
- Entraîne des gains d'efficacité et des économies de coûts en matière de communication, d'échange d'informations et de personnel, grâce aux services en ligne et aux pratiques de travail basées sur la technologie ;
- Réduit, progressivement et s'il y a lieu, la nécessité de systèmes parallèles, de façon à améliorer l'efficience sans porter préjudice à ceux qui n'ont pas accès aux outils numériques.

Selon la [Commission européenne](#), l'administration en ligne est beaucoup plus que l'accumulation d'outils numériques. Elle suppose une remise à plat des organisations et des processus et un changement de comportement, pour que les services publics soient fournis aux citoyens de manière plus efficace et à un moindre coût. Au Danemark, par exemple, la facturation électronique permet aux contribuables d'économiser tous les ans 150 millions EUR, et aux entreprises 50 millions EUR. L'adoption de ce principe dans toute l'Union européenne permettrait d'économiser plus de 50 milliards EUR par an. Rien qu'en Italie, les systèmes de passation des marchés par voie électronique ont permis de réduire les coûts de plus de trois milliards EUR (2019).



### **Liste de contrôle : Comment s'assurer que la démocratie électronique fait progresser l'inclusion et le respect des droits de l'homme, notamment l'égalité et la non-discrimination**

- Éviter toute discrimination quel qu'en soit le motif, en prévoyant des mesures positives pour combler le fossé numérique et en contribuant à éliminer les obstacles à la participation des personnes appartenant à certains groupes via des mécanismes démocratiques aussi bien traditionnels que numériques ;
- Veiller à ce que la technologie soit utilisée et fonctionne de manière non discriminatoire ;
- Améliorer l'accessibilité et élargir la participation citoyenne, notamment des personnes qui, sans cela, rencontreraient des difficultés ou des obstacles pour participer au processus décisionnel démocratique, conformément aux [lignes directrices du Comité des Ministres relatives à la participation civile aux décisions politiques](#) (2018) ;
- Réduire la fracture numérique en veillant à l'égalité d'accès et à l'égalité des chances dans l'utilisation de la démocratie électronique ; renforcer la capacité à utiliser les outils électroniques (connaissances, compétences numériques, préparation aux nouvelles technologies) ; rendre les outils de la démocratie électronique plus disponibles et accessibles ; et proposer une combinaison d'approches électroniques et non électroniques ;

- Veiller à ce qu'aucune technologie spéciale ne soit nécessaire pour accéder aux outils de la démocratie électronique (un accès normal à internet devrait suffire) ;
- Veiller à ce que des dispositions soient prises pour les personnes ayant des besoins spéciaux et concevoir des contenus adaptés à la catégorie de personnes à laquelle ils sont destinés (visualisation, traduction, etc.) ;
- Veiller à ce que les outils et applications de la démocratie électronique soient disponibles dans un format multilingue ;
- Continuer de proposer des canaux de communication et de participation traditionnels.

### Cas d'étude : Inclusion et respect des droits de l'homme, notamment égalité et non-discrimination.

#### **Budgétisation participative à l'échelon local, Fredrikstad, Norvège**



Depuis 2009, la municipalité de Fredrikstad a organisé trois cycles de budgétisation participative, avec une utilisation mixte des outils de démocratie électronique. Plusieurs projets ont été créés, de temps à autre et au cas par cas. L'objectif était d'inclure en particulier les segments de la société les moins actifs sur le plan politique et d'accorder une attention particulière aux jeunes, aux personnes âgées et aux immigrés. La municipalité décidait du thème à traiter et de la taille du budget, et les citoyens étaient invités à faire des propositions pour le projet et à exprimer leur avis sur le thème retenu en votant par voie électronique. Pour s'inscrire, les utilisateurs fournissaient leur adresse e-mail. La budgétisation participative a également été effectuée hors ligne, dans un lieu de réunion du centre-ville (chapiteau de cirque érigé sur une place). Des plats chauds étaient servis et les citoyens étaient invités à participer à la conception d'une place municipale.

#### **Accès pour les personnes handicapées, Union européenne**



La [directive relative à l'accessibilité de l'internet](#) (UE) 2016/2102, en vigueur depuis le 22 décembre 2016, offre aux personnes handicapées un meilleur accès aux sites web et aux applications mobiles des organismes du secteur public. Les règles énoncées dans cette directive reflètent les travaux actuels de la Commission visant à bâtir une Union européenne sociale et inclusive, au sein de laquelle tous les Européens peuvent participer pleinement et activement à la société et à l'économie numériques.

La directive :

- couvre les sites internet et les applications des organismes du secteur public, à quelques exceptions près (notamment les radiodiffuseurs et la retransmission en direct) ;
- renvoie à certaines normes visant à améliorer l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles. Ces normes exigent par exemple que toute image soit accompagnée d'une description textuelle, ou que les utilisateurs puissent interagir avec les sites internet sans utiliser de souris, certaines personnes handicapées ayant du mal à manier ce dispositif ;
- exige, pour chaque site internet et chaque application mobile, la publication d'une déclaration sur l'accessibilité décrivant le degré d'accessibilité et signalant tout contenu non accessible ;
- préconise la mise en place d'un mécanisme de retour d'information permettant aux utilisateurs de notifier les problèmes d'accessibilité ou de demander les informations figurant dans un contenu non accessible ;
- attend des États membres qu'ils contrôlent périodiquement les sites internet et les applications du secteur public, et qu'ils établissent des rapports sur les résultats de ce contrôle. Ces rapports doivent être communiqués à la Commission et rendus publics pour la première fois au plus tard le 23 décembre 2021.

## **Renforcer la coopération entre les pouvoirs publics et la collectivité, à l'intérieur d'un pays et au-delà de ses frontières**

La démocratie électronique peut renforcer la coopération entre les pouvoirs publics d'un même pays ou au niveau international. Elle peut être particulièrement bénéfique aux régions qui chevauchent des frontières nationales et englobent des entités politiques territoriales de plusieurs pays, à leurs institutions et aux personnes vivant dans des pays différents et partageant la même identité culturelle ou linguistique. L'interopérabilité est une condition préalable à la concrétisation de cette valeur ajoutée.

### **Cas d'étude : Interopérabilité au sein d'un même pays**

#### **Gouvernance de l'interopérabilité au Danemark**

La principale source d'information sur le cadre danois d'interopérabilité nationale est la plate-forme de collaboration en ligne [Digitaliser.dk](https://digitaliser.dk). Le Danemark a inscrit le concept d'interopérabilité dans le cahier des charges de l'élaboration des architectures et normes informatiques (coopération intergouvernementale). La gouvernance de l'interopérabilité est prévue en particulier dans la [stratégie numérique](#) du secteur public. Cette stratégie implique une collaboration étroite entre les autorités à tous les niveaux de gouvernance, du gouvernement central aux régions et aux communes, les rôles et responsabilités respectifs étant les suivantes :



Au niveau national :

- Le ministère des Finances est le principal auteur des stratégies et des politiques en matière d'administration en ligne et d'interopérabilité. Il met sur pied des initiatives concernant l'administration, la direction des affaires publiques et la numérisation dans le but d'améliorer l'efficacité de l'administration en général.
- L'Agence pour la numérisation contribue à concrétiser la vision politique de la stratégie et à mettre au point la technologie correspondante. De plus, elle coordonne les travaux et assure le secrétariat du Comité directeur pour la coopération au sein de l'administration.
- Au Danemark, le ministère des Activités économiques et de la Croissance élabore la stratégie informatique du secteur privé. Le ministère des Affaires économiques et de l'Intérieur exécute certaines tâches relatives aux questions de modernisation informatique et de numérisation.
- Le comité directeur est composé de représentants de haut rang des ministères centraux et des communes et des régions. Il effectue les travaux préparatoires aux décisions politiques majeures. Il prépare notamment les négociations économiques annuelles entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux ainsi que la stratégie numérique.

Au niveau régional et local :

Le comité directeur joue un rôle important dans les relations entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux. Les pouvoirs infranationaux sont étroitement liés au pouvoir central via la législation. Cela étant, les textes législatifs et les solutions adoptées en matière de technologies TIC laissent une place à l'adaptation au niveau local. Les principales solutions TIC sont constituées de grands modules d'administration en ligne, chacun représentant une partie bien délimitée de la procédure numérique. Ces modules TIC présentent pour les communes d'immenses avantages. Il est notamment plus facile et moins onéreux de remplacer les services municipaux et de changer de fournisseur.



## Cas d'étude : Interopérabilité transfrontalière

### Estonie et Finlande : pionniers du numérique dans la coopération transfrontalière

L'[article](#) reproduit ci-dessous a été publié dans la revue *Baltic Rim Economies* (BRE) par l'Institut paneuropéen de l'École d'études économiques de Turku en mars 2019. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'Islande et les îles Féroé utilisaient le logiciel [X-Road](#), rejoignant en cela l'Estonie et la Finlande.



*« Les exemples réussis d'utilisation du numérique en Estonie et en Finlande et la coopération transfrontalière entre ces deux pays remontent à la fin des années 1990. En Estonie, le projet de développement de la couche logicielle d'échange de données X-Road a été lancé vers 1998, et l'environnement logiciel X-Road de l'Estonie, X-tee, a été mis en service en 2001. En Finlande, la première carte d'identité numérique a été produite en décembre 1999 pour le Premier ministre Paavo Lipponen, et en Estonie, les premières ont été fabriquées en février 2002, pour le Président Arnold Rüütel et son épouse.*

*En août 2002, les Premiers ministres estonien et finlandais, Paavo Lipponen et Siim Kallas, ont confié à Jaak Jõeruu, ancien ambassadeur d'Estonie en Finlande, et à Esko Ollila, ancien banquier, responsable politique et ami de longue date de l'Estonie, la mission d'évaluer l'état des relations entre les deux pays, juste avant l'entrée de l'Estonie dans l'Union européenne prévue en 2004. Cette évaluation a donné lieu à un rapport intitulé La Finlande et l'Estonie dans l'UE. Ce rapport mentionne la coopération transfrontalière, la société de l'information et la coopération énergétique comme étant des priorités communes de l'Estonie et de la Finlande au titre des politiques du programme « Dimension septentrionale » de l'UE.*

*En 2005, le Centre finlandais des registres d'état civil (VRK) et le ministère estonien de l'Intérieur ont signé un accord concernant l'échange des données des registres d'état civil entre les deux pays. Depuis décembre 2005, VRK fournit des données sur les ressortissants estoniens figurant dans le registre finlandais d'État civil au ministère estonien de l'Intérieur, lequel fournit, en retour, depuis 2008, des données sur les ressortissants finlandais vivant en Estonie.*

*En 2008, les Premiers ministres estonien et finlandais ont chargé Jaakko Blomberg, diplomate finlandais, et Gunnar Okk, vice-président de la Banque nordique d'investissement, d'étudier comment l'Estonie et la Finlande pouvaient relever les défis de la mondialisation, tout en prenant en considération les objectifs du Traité de Lisbonne. Le rapport sur les possibilités de coopération entre la Finlande et l'Estonie publié en juillet 2008 comprend 55 recommandations portant sur l'éducation, la science, la technologie et l'innovation. Ce rapport traite également, entre autres, de l'énergie et de la société de l'information.*

*Dans leur rapport publié en 2008, Blomberg et Okk imaginent ce que seront les relations entre les deux pays en 2030. Leur vision de l'avenir est la suivante : « [En 2030,] deux tiers des Finlandais et des Estoniens utilisent la signature et l'authentification numériques, et plus de 80 % ont recours à ces techniques dans leurs relations avec les autorités et les entreprises publiques. Les registres de base des pouvoirs publics finlandais et estoniens reposent tous sur des principes communs qui permettent leur utilisation d'un pays à l'autre. »*

*Comment les choses se sont-elles passées à partir de 2008 et sur la voie des prévisions pour 2030 ? En 2013, les Premiers ministres estonien et finlandais, Andrus Ansip et Jyrki Katainen, ont signé un protocole d'accord inaugurant une coopération formelle entre les deux États en matière « de développement et de maintenance d'un environnement logiciel offrant une connectivité sécurisée et des fonctions de recherche et de transfert de données entre diverses bases de données du secteur public et du secteur privé », X-Road. Ce protocole d'accord est considéré comme étant le premier accord international signé de manière électronique au monde.*

En 2013-2014, le fonds d'innovation finlandais Sitra a joué un rôle clé dans le pilotage de la mise en œuvre du logiciel X-Road en Finlande, en coopération avec le ministère finlandais des Finances et deux experts estoniens. Sitra a financé deux projets pilotes X-Road dans les villes d'Espoo et de Lahti. Ces deux projets ont permis d'évaluer dans quelle mesure X-Road pouvait assurer des services sociaux et de santé. Outre les neuf communes participant à l'évaluation de la faisabilité de l'utilisation de X-Road au niveau municipal, l'Association des pouvoirs locaux et régionaux finlandais et le ministère des Affaires sociales et de la Santé ont également participé aux études.

Bien que X-Road ait été expérimenté dans le secteur social et médical en Finlande, la législation et les politiques nationales en matière de sécurité des informations en limitaient l'usage, tout particulièrement dans ce secteur. En Estonie en revanche, où la société de l'information a été bâtie sur l'environnement X-Road, l'utilisation de ce logiciel est soumise à très peu de restrictions. En 2016, la Finlande a entamé une révision de ses politiques et de sa législation en matière de sécurité des informations, qui donnera lieu à une nouvelle loi sur la gestion de l'information, dont l'entrée en vigueur est prévue pour janvier 2020. Cette révision conduira probablement à de nouveaux projets de mise en œuvre de X-Road dans le secteur social et des soins de santé en Finlande.

Le projet de mise en œuvre de X-Road en Finlande a été lancé en 2014 dans le cadre du programme « Architecture nationale pour les services numériques (KaPa) ». La couche d'échange de données Suomi.fi, qui est l'environnement X-Road de la Finlande, a été mise en service en novembre 2015

En 2015, l'Autorité des systèmes d'information de l'Estonie (RIA) et le Centre finlandais des registres d'état civil (VRK) ont signé un accord de coopération dans le but de formaliser la coopération relative à l'environnement X-Road. La RIA et le VRK ont été chargés de coordonner le développement du noyau X-Road, et un ensemble de pratiques et de lignes directrices a été adopté d'un commun accord pour la gestion de la coopération.

Un autre résultat important de la collaboration entre la RIA et le VRK fut la publication du code du noyau X-Road sous forme « open source » sous licence MIT. Le code source a été publié en deux parties en 2015-2016, et il est librement accessible à tous. Depuis, des dizaines de pays à travers le monde ont adopté X-Road pour leur couche d'échange de données nationale. La coopération entre l'Estonie et la Finlande a eu des répercussions dans le monde entier.

L'Estonie et la Finlande ont décidé de renforcer leur coopération en créant une organisation conjointe chargée de piloter le développement de X-Road. L'accord de création et de coopération de l'Institut nordique pour les solutions d'interopérabilité (NIIS) a été signé à Helsinki par les ministres Urve Palo et Kai Mykkänen en mars 2017, au cours d'une visite d'État de la Présidente de la République d'Estonie, S. E. Kersti Kaljulaid, et de son époux. L'acte constitutif du NIIS a été signé en juin 2017 et l'institut a démarré ses activités en août de la même année.

En juin 2018, le NIIS a pris le contrôle du développement du noyau de X-Road jusque-là assuré par la RIA et le VRK. La première étape du passage de relais s'est terminée début 2018, lorsque le NIIS a pris la responsabilité du pilotage du groupe de travail chargé, entre autres, de la coordination au jour le jour du développement conjoint de X-Road. En juin 2018, la gestion du code source du noyau X-Road est aussi passée dans l'escarcelle de NIIS.

La coopération transfrontalière entre la Finlande et l'Estonie a joui d'une très large couverture médiatique internationale avant, pendant et après la présidence estonienne du Conseil de l'Union européenne (de juillet à fin décembre 2017). En septembre 2017, l'Estonie a organisé, en coopération avec le président du Conseil européen et la Commission européenne, le Sommet numérique de Tallinn, qui a rassemblé les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne.

*Les gouvernements de l'Estonie et de la Finlande, dirigés par les Premiers ministres Jüri Ratas et Juha Sipilä, se sont réunis pour la première fois dans l'histoire, en mai 2018, à Tallinn (Estonie) pour célébrer le 100<sup>e</sup> anniversaire des deux pays. À l'occasion de ces célébrations, ils sont convenus de nombreuses mesures concrètes visant à renforcer les connexions numériques entre l'Estonie et la Finlande :*

*Les gouvernements ont décidé d'examiner comment l'institut NIIS pourrait prendre en charge le développement conjoint des différentes composantes de la prochaine infrastructure de services numériques. Ils ont aussi décidé d'appuyer les efforts déployés par l'institut pour trouver de nouveaux pays membres. Les gouvernements ont également décidé de prendre toutes les mesures nécessaires et de veiller à ce que les projets d'échange de données en cours soient achevés dans les délais prévus, en 2018 et 2019, et que les cas d'utilisation et les plans d'action relatifs aux prochains domaines couverts par l'échange de données soient définis avant fin 2018.*

*Les couches d'échange de données de la Finlande et de l'Estonie ont été connectées en février 2018, rendant possible le transfert aisé de données de part et d'autre du golfe de Finlande entre organisations ayant adopté les couches logicielles d'échange de données nationales des deux pays. Après la présidence estonienne du Conseil de l'Union européenne, le cas d'utilisation transfrontalier le plus repris dans les médias internationaux fut l'ordonnance médicale électronique, dont il a souvent été dit, à tort, qu'elle était basée sur X-Road.*

*En 2019, les registres des entreprises et les services des impôts de l'Estonie et de la Finlande s'orientent vers une coopération qui permettrait à ces organismes d'échanger des données de manière plus rigoureuse et plus efficace, au moyen de la fédération de confiance X-Road entre les deux pays. Dans le cadre de la coopération européenne en matière d'énergie, des solutions numériques sont actuellement mises au point dans le but de construire des réseaux électriques intelligents et de permettre une utilisation effective des énergies renouvelables. De nouveaux services transfrontaliers sont actuellement mis au point dans le secteur public et le secteur privé.*

*Depuis la fin des années 1990, l'Estonie bâtit une société numérique sur des bases entièrement nouvelles et offre ainsi à ses citoyens des services numériques modernes, ce qui lui vaut d'être reconnue comme un pionnier du numérique. En 2019, la Finlande, qui s'illustre depuis longtemps dans les technologies de l'information et des services numériques, est en tête du classement des pays selon l'Indice relatif à l'économie et à la société numériques (DESI). Il y a de bonnes raisons de croire que l'expérience numérique transfrontalière entre l'Estonie et la Finlande se poursuivra avec le même succès en coopération avec d'autres pays nordiques et de l'Union européenne. »*

## **ISA<sup>2</sup>, Union européenne**

L'interopérabilité numérique désigne la possibilité pour des dispositifs, des réseaux ou des services de communiquer entre eux afin de fonctionner efficacement les uns avec les autres. Depuis une vingtaine d'années, l'Union européenne soutient des programmes encourageant la numérisation et l'interopérabilité transfrontalière des administrations à tous les niveaux ; Ces programmes ont pour but de contribuer à la croissance économique et à l'efficacité des pouvoirs publics, et de réduire la charge et les coûts administratifs pour les citoyens et les entreprises, en particulier ceux qui exercent leurs activités à l'étranger. L'actuel [Programme concernant des solutions d'interopérabilité pour les administrations publiques, les entreprises et les citoyens européens \(ISA<sup>2</sup>\)](#) se déroule sur la période 2016-2020, et son financement s'élève à 121 millions EUR.



## **Renforcer la capacité de résilience face aux situations d'urgence**

Enfin, la démocratie électronique s'est imposée comme un atout stratégique pendant la pandémie de covid-19. Pour gérer la crise, il est indispensable de disposer d'une infrastructure numérique robuste permettant d'assurer la continuité des activités des institutions clés et de continuer de fournir aux citoyens les services de première nécessité, considération que les États membres du Conseil de l'Europe doivent garder à l'esprit pour renforcer leur capacité de résilience en situation d'urgence et améliorer leur état de préparation en général.

### **Cas d'étude : Infrastructures numériques et réponses à la pandémie de covid-19**



#### **Connectivité à haut débit, Grèce**

Dans le contexte de la réponse à la covid-19, un plan d'action a été élaboré par le ministère de la Gouvernance numérique en coopération avec les directeurs du secteur des télécommunications pour garantir l'efficacité des moyens de télécommunications utilisés par les établissements publics et par un grand nombre d'entreprises privées, et par tous les services de communication importants proposés aux citoyens. Exemples d'initiatives entreprises dans ce contexte :

*Plate-forme de téléconférence* « [e-presence](#) » : Le ministère de la Gouvernance numérique a créé cette plate-forme pour permettre à tous les établissements publics d'organiser et de tenir des téléconférences en ligne de qualité offrant une interactivité en ligne et garantissant la sécurité des conférences sur le web ;

*Utilisation des plates-formes d'apprentissage à distance proposée gratuitement par les réseaux de téléphonie mobile* : Les opérateurs de téléphonie mobile ont répondu à l'initiative du ministère de la Gouvernance numérique en proposant un accès gratuit aux plates-formes numériques d'apprentissage à distance ;

*Télétravail* : Le ministère de la Gouvernance numérique a mis en place, pour tous les établissements publics, un environnement de télétravail sûr reposant sur un réseau privé virtuel (VPN) pouvant prendre en charge jusqu'à 100 000 employés de l'administration. L'objectif est d'assurer la continuité opérationnelle des services administratifs essentiels.

Sur le plan de la sécurité des infrastructures et de la cybersécurité, le ministère de la Gouvernance numérique a publié à maintes reprises, via des sources officielles en ligne et dans les médias, des directives sur l'utilisation responsable des réseaux et services de télécommunications à l'intention des citoyens. Il a également formulé des recommandations sur l'accès sans risque à internet et sur le télétravail en toute sécurité. Les citoyens ont reçu des conseils sur la manière de traiter les fausses informations et de se protéger des escroqueries en ligne.

Les réseaux grecs de télécommunications fixes et mobiles ont bien résisté et ont fait face à la hausse de la demande. Les données préliminaires recueillies par des tiers montrent que l'efficacité de l'infrastructure n'a pas beaucoup pâti de cette situation. La bande passante disponible pour les utilisateurs des réseaux fixes et mobiles a pu absorber la demande accrue due à l'utilisation d'applications de télétravail et d'apprentissage à distance qui nécessitent un grand volume de données.

## A.5. Les acteurs de la démocratie électronique

Les acteurs de la démocratie électronique sont tous les individus et institutions qui participent au fonctionnement de la démocratie, notamment les pouvoirs publics, les ONG, les citoyens et la société civile dans son ensemble, y compris les milieux universitaires et le monde des affaires.

Le respect mutuel entre tous les acteurs devrait constituer le fondement des échanges honnêtes et de la confiance mutuelle, tandis que toutes les parties prenantes devraient agir en toute transparence, être responsables et répondre de leurs actes et des opinions qu'elles expriment publiquement.

### Liste de contrôle : Le rôle des autorités à tous les niveaux (national, régional et local)

À tous les niveaux, les autorités devraient :

- jouer un rôle actif afin de faciliter l'exercice de la démocratie électronique et d'innover les processus démocratiques en ayant recours aux nouvelles technologies et plateformes, notamment les réseaux sociaux et autres médias numériques, et en créant de nouveaux espaces publics ;
- coordonner des plans d'action stratégiques dans le respect des feuilles de route qui ont été établies pour la démocratie électronique ;
- adopter des politiques destinées à promouvoir la participation des citoyens à la vie publique et prendre des mesures dans les limites de leurs attributions, notamment pour améliorer le cadre juridique de la participation ;
- veiller à ce que les applications de la démocratie électronique soient en phase, et que la répartition des tâches et des priorités entre le gouvernement central et les pouvoirs locaux soit clairement définie conformément au principe de subsidiarité ;
- prendre en compte le niveau d'alphabétisation numérique des différents groupes et donner aux citoyens les moyens d'agir en soutenant des mesures d'éducation, de formation et d'information du public combinant des approches électroniques et non électroniques ;
- définir les objectifs, les processus et les « règles d'engagement » des initiatives de démocratie électronique dans un langage clair et simple, pour que toutes les parties prenantes concernées puissent apporter leur contribution et être entendues ;
- fournir des explications claires sur les propositions et les solutions, pour que les citoyens puissent donner leur avis, poser des questions et exercer une réelle influence sur la manière dont la démocratie électronique est mise en œuvre ;
- donner accès à l'infrastructure des technologies TIC et promouvoir l'alphabétisation numérique pour que la démocratie électronique bénéficie au plus grand nombre ;
- définir les critères que doivent remplir les conditions générales d'utilisation dans le cadre des initiatives publiques en matière de démocratie et de gouvernance électroniques ;
- si possible, soutenir les initiatives de démocratie électronique des organisations de la société civile et des ONG, s'y investir et travailler en coopération avec elles ;
- promouvoir les initiatives de gouvernement ouvert, également en coopération avec les acteurs de la société civile ;
- encourager et financer la recherche sur la démocratie électronique ;
- définir la nature, le type et les limites des données et des informations auxquelles les universitaires et les chercheurs devraient avoir accès, ainsi que les conditions de leur utilisation ;
- inclure des clauses « open source » lors de la sous-traitance des applications de démocratie électronique, car les logiciels et applications à code source libre fournissent des cadres ouverts et donc la possibilité de partager les coûts de développement et de maintenance.

### Liste de contrôle : Le rôle des autorités nationales (régionales)

Les autorités nationales, ou le cas échéant les autorités régionales, devraient :

- définir le cadre réglementaire et la réglementation de la démocratie électronique conformément aux obligations et engagements en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales, et définir également les principes régissant l'organisation interne du gouvernement démocratique ;
- fournir le cadre pour :
  - la transparence, la réactivité et la mise en œuvre des responsabilités du gouvernement ;
  - l'élaboration et l'expérimentation des initiatives de démocratie électronique à tous les niveaux ;
  - l'instauration d'un climat de confiance et la promotion d'une bonne compréhension des nouvelles technologies ; une conception large de la citoyenneté, englobant les personnes et les groupes de personnes qui résident en permanence dans une entité politique et y sont intégrés, quelle que soit leur nationalité ;
- établir des feuilles de route pour la démocratie électronique en fournissant des conseils en matière de planification et des lignes directrices pour l'amélioration des outils et des systèmes de la démocratie électronique ;
- veiller à ce que la législation et la réglementation nationales permettent aux autorités locales et régionales de piloter et/ou d'utiliser un large éventail d'instruments de participation, y compris des outils de démocratie électronique, conformément aux lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques et à la Recommandation CM/Rec(2018)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, créant ainsi des possibilités de repérer les points à améliorer sur la base des enseignements tirés de l'expérience ;
- promouvoir le dialogue et le partenariat entre les autorités centrales et locales et les citoyens, et dans les relations entre les autorités et les institutions elles-mêmes ;
- promouvoir l'expérimentation et le pilotage d'outils de démocratie électronique au niveau local/régional, lorsque ceux-ci sont plus à même de refléter les intérêts, les attentes et les besoins immédiats des citoyens et d'être en lien plus direct avec la prise de décision ;
- le cas échéant, favoriser l'exercice de la démocratie électronique afin de promouvoir et de faciliter les activités dans des domaines touchant à la coopération transfrontalière ou entre grandes régions et au niveau transnational.

### Cas d'étude : Le rôle des autorités nationales (régionales)



#### Espagne : Le Conseil supérieur de l'administration électronique

Le Conseil supérieur de l'administration électronique (Consejo Superior de Administración Electrónica - CSAE) est chargé de préparer, de concevoir, d'élaborer et de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de technologies TIC, et également de promouvoir l'administration en ligne, notamment la participation électronique et la transparence. Il est soutenu par la Direction générale de la promotion de l'administration en ligne.



#### République slovaque : Slov-lex : portail législatif et d'information

[Slov-lex](#) est un portail en ligne qui fournit aux professionnels et au grand public un accès électronique au droit en vigueur en Slovaquie et à toutes les informations pertinentes concernant la législation, ainsi qu'aux serveurs en tant qu'outil de création de lois. Grâce

à cet outil, la transparence de la législation et la participation de la société civile et du grand public sont renforcées, car les acteurs concernés peuvent participer au processus législatif en cours, à plusieurs étapes de l'élaboration des lois :

- Informations préliminaires : lors de l'élaboration d'un texte législatif, l'auteur est tenu de publier des informations sur le portail ; il doit indiquer l'objectif principal du texte, en donner un aperçu, préciser le temps estimé de création et indiquer les diverses possibilités de contribution au processus d'élaboration ainsi que ses coordonnées. Les acteurs intéressés de la société civile peuvent contacter l'auteur et coopérer à l'élaboration de la loi.

- Période de commentaires : le grand public, les autres institutions gouvernementales et d'autres acteurs concernés peuvent commenter un projet de loi pendant une période donnée via le portail Slov-lex, et ainsi participer activement à l'élaboration de la loi. Si un commentaire reçoit l'appui d'un nombre important de personnes (500), l'auteur de la loi doit engager une réflexion avec les élus sur ce qui est proposé.

Le portail permet également au grand public de débattre du projet de loi via la section « commentaires », créant ainsi un canal de communication entre les citoyens et le législateur.

Outre qu'il permet de s'investir activement, le portail sert de recueil de la législation en vigueur ; autrement dit, le grand public et la société civile peuvent, en se connectant à une source unique, consulter les lois facilement et en tout lieu, et ce sans restriction (le portail peut être consulté sans enregistrement préalable, mais pour certaines fonctions – laisser un commentaire pendant la procédure législative par exemple –, un enregistrement est nécessaire). Ainsi, le portail Slov-lex renforce l'accès à l'information.

### Liste de contrôle : Le rôle des autorités locales (régionales)

Les autorités locales jouent un rôle essentiel dans le domaine de la démocratie électronique, car elles sont souvent les premières à mettre en place de nouvelles initiatives et à les expérimenter. Les autorités locales, en particulier, ou, le cas échéant, les autorités régionales, devraient :

- se conformer pleinement à la Recommandation CM/Rec(2018)4 sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local ;
- étoffer la réglementation locale et régionale relative à la participation des citoyens à la vie publique locale et définir les modalités pratiques de cette participation, et prendre toute autre mesure de leur ressort pour promouvoir la participation des citoyens, y compris par des initiatives de démocratie électronique ;
- élaborer des plans d'action et expérimenter ou mettre en place des initiatives de démocratie électronique qui sont en phase avec les feuilles de route définies à l'échelon national dans ce domaine ;
- conformément au principe de subsidiarité, développer et expérimenter des outils de démocratie électronique pour l'établissement des priorités, la consultation, l'élaboration des politiques et la prise de décisions, et fournir un retour d'information sur les enseignements tirés ;
- caler les stratégies et les objectifs politiques locaux en matière de démocratie électronique et d'administration en ligne sur les plans nationaux, en répondant aux besoins, aux demandes et aux attentes des citoyens ;
- promouvoir l'alphabétisation numérique et l'accès aux nouvelles technologies en mettant en place des initiatives appropriées, notamment des formations en ligne, au niveau local/régional.

## Cas d'étude : Le rôle des autorités locales (régionales)

### West Begroot, Pays-Bas



Chaque année, Stadsdeel West, quartier d'Amsterdam appelé « West » (Pays-Bas), élabore des plans d'urbanisme pour le quartier. Ces plans comprennent plusieurs priorités définies par la municipalité pour l'amélioration des espaces publics. Ces priorités sont divisées en catégories portant chacune sur un thème précis, actuellement « espaces verts et espaces publics », « durabilité » et « diversité et inclusivité ».

Pendant les travaux préparatoires pour l'année suivante, la municipalité d'Amsterdam a souhaité associer les habitants du quartier « West » au processus de définition des activités à mener en 2018. Pour cela, la ville a créé un projet pilote, « West Begroot », et un site web du même nom (<https://westbegroot.amsterdam.nl/>), devant servir de plate-forme où les habitants pourraient communiquer entre eux et apporter leur contribution. La municipalité a envoyé un courrier à tous les habitants du quartier West (et à eux seulement) précisant les identifiants d'un compte personnel à utiliser pour participer à ce processus. Sur cette plate-forme, les habitants avaient la possibilité de lancer une initiative, de voter pour ou contre les initiatives de leurs concitoyens et de discuter entre eux des initiatives proposées.

Les objectifs principaux de West Begroot étaient au nombre de quatre :

- Associer plus directement les habitants du quartier au processus décisionnel, en l'occurrence décider (dans certaines limites) de l'utilisation des fonds publics affectés à l'aménagement du territoire municipal ;
- Mieux associer les habitants du quartier au processus démocratique, en particulier ceux qui d'ordinaire ne participent pas ou très peu ;
- Mieux associer les habitants au développement urbain local ;
- Mettre à profit les connaissances et la créativité des habitants du quartier pour mieux servir la communauté.

La participation numérique est également utilisée pour d'autres projets, lorsque la municipalité souhaite accroître la participation des citoyens au processus démocratique. Cette méthode, qui s'appuie sur des outils de participation électronique, est développée et mise en pratique par l'équipe « OpenStad », qui est chargée de l'innovation à Amsterdam. OpenStad (qui signifie « ville ouverte ») est une équipe d'innovation composée de fonctionnaires municipaux. Le noyau de l'équipe comprend un gestionnaire de programmes, des concepteurs d'interactions et des développeurs de logiciels, et sa taille varie en fonction du nombre de projets en cours.

L'équipe n'est pas seulement chargée de fournir les outils numériques nécessaires ; elle conçoit aussi l'ensemble du processus participatif, en ligne et hors ligne. Son travail se divise en quatre grandes étapes :

- Prise en charge et définition du problème ;
- Évaluation des désirs et des besoins des participants ;
- Adaptation des outils numériques au cas d'espèce ;
- Conception d'un outil spécifique qui répond aux désirs et aux besoins des participants.



### Partenariat pour un gouvernement ouvert, Serbie

Depuis 2012, la République de Serbie est membre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), initiative multilatérale internationale visant à aider les pays membres à



mettre en place une administration ouverte, transparente, efficiente, responsable et axée sur les citoyens, en améliorant la confiance du public grâce à la coopération avec les organisations de la société civile (« OSC »), en donnant aux citoyens les moyens de s'investir dans l'administration, en luttant contre la corruption, en donnant accès à l'information et en mettant à profit les nouvelles technologies, dans le but d'améliorer l'action des pouvoirs publics sur le plan de l'efficacité et de la mise en œuvre des responsabilités.

La République de Serbie estime que son adhésion au PGO est la voie à suivre pour réaliser l'objectif global de la réforme de l'administration publique dans le pays, qui consiste notamment à fournir des services de qualité aux citoyens et aux entreprises, et à mettre en place une administration publique propre à favoriser la stabilité économique et à améliorer le niveau de vie. Les fondements de cette initiative sont parfaitement conformes à l'ambition du gouvernement de mettre en place une administration fondée sur les principes de « bonne gouvernance » et « d'administration ouverte », c'est-à-dire de permettre la pleine application des principes communément admis de l'État de droit et de la sécurité juridique, de la publicité, de la responsabilité, de l'efficacité et de l'efficience économique.

Depuis qu'elle est membre de ce Partenariat, la République de Serbie a élaboré et adopté trois plans d'action. Le processus consultatif mené dans le cadre de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de ces plans d'action a été grandement amélioré, et la Serbie a adopté, réalisé et prévu de mettre en œuvre divers engagements qui contribueront à renforcer les valeurs du PGO (transparence, responsabilité publique, participation du public, mais aussi utilisation des nouvelles technologies et innovation, afin d'échanger des informations, d'améliorer les services publics et d'associer les citoyens aux processus décisionnels).



### **Diverses initiatives en matière de démocratie électronique au sein des collectivités locales, République slovaque**

#### **Conseil électronique**

Le [service eGov-council](#) permet la publication transparente d'informations sur les membres et les sessions du conseil municipal, les documents, les résolutions, les votes et autres données relatives aux activités des instances autonomes du pays. Ce système met en œuvre un outil informatique visant à faciliter l'application du Code de création des communes en République slovaque. Il aide la mairie et les conseillers municipaux à préparer la documentation des séances du conseil ainsi que le vote des résolutions en séance. Les conseillers municipaux ont accès en ligne aux versions publiques et privées des documents relatifs aux séances. Les citoyens y trouvent des informations sur les documents et les ordres du jour des séances. Les résolutions adoptées par le conseil sont automatiquement publiées via ce service.

Ce service a pour objectifs principaux de faire connaître les activités du conseil et de la mairie et d'en assurer la transparence, de faciliter et d'automatiser les tâches administratives de la mairie et des conseillers municipaux, et de contribuer à la participation des citoyens aux décisions publiques.

#### **Accroître la transparence au niveau local grâce à la budgétisation participative et à l'administration électronique des subventions**

Le système « Hlas občanov » (« La voix des citoyens ») permet de gérer un budget participatif de manière efficace et d'associer les citoyens aux processus décisionnels. Le système « egrant.sk » permet de gérer l'ensemble du processus d'octroi de subventions

au niveau local d'une manière plus efficace et transparente. Ces deux systèmes ont pour principaux objectifs de renforcer l'efficacité et la transparence des subventions locales accordées par les collectivités locales et de faire en sorte que les citoyens s'investissent davantage dans les problématiques locales grâce à la planification budgétaire participative. L'association citoyenne [WellGiving](#) est à l'origine des deux systèmes.

### **SMS-info.eu**

Le service [SMS-info.eu](#) permet aux citoyens des municipalités participantes de s'abonner à des messages d'information dans un ou plusieurs domaines d'intérêt. Les mises à jour sont envoyées par les municipalités sous forme d'e-mails, de SMS ou via une application mobile, en quelques minutes et quel que soit le nombre d'abonnés. Les citoyens sont encouragés à réagir en évaluant l'utilité du message ou en le commentant. Ils peuvent également adresser un message à la municipalité (suggestion, réclamation, etc.). Ce service a pour objectifs principaux de mobiliser les citoyens et de les mettre en contact direct de manière informelle avec la municipalité.

### **Annonce au maire (« Odkaz pre starostu »)**

Le service [Annonce au maire](#) permet aux citoyens d'adresser directement à la mairie une plainte ou des informations (description, photo, coordonnées GPS, etc.) concernant un problème touchant la commune. Les plaintes sont publiées instantanément sur le portail et sur l'application mobile, et la mairie rend compte ultérieurement, sur ces mêmes supports, du traitement et de la solution finale apportée.

Ce service a pour objectifs principaux de mobiliser les citoyens et de les mettre en contact direct de manière informelle avec la municipalité.

### **Liste de contrôle : Le rôle de la société civile**

Les citoyens, seuls ou en association, par exemple des acteurs de la société civile, sont encouragés à participer activement à la vie publique et :

- à respecter les principes de la délibération, c'est-à-dire le débat rationnel d'égal à égal, au cours duquel les participants ont des échanges de vues et approuvent ou critiquent leurs opinions respectives, et ce publiquement, dans le cadre d'une discussion réfléchie et respectueuse sur une question et sur les mesures à prendre à son sujet ;
- à attirer l'attention sur l'accessibilité à l'internet des différents groupes de population et selon les régions, et à tenir compte de ce paramètre ;
- à contribuer à l'élaboration et à l'expérimentation des initiatives et outils de la démocratie électronique, en coopération avec les autorités locales, régionales ou nationales, et à s'employer à élaborer eux-mêmes ce type d'initiatives et d'outils ;
- à contribuer à la sensibilisation et à la formation aux outils de démocratie électronique et aux technologies associées et à leur acceptation, et à dispenser des formations.

### **Cas d'étude : Le rôle de la société civile**

#### **Cadre conceptuel de développement de la société civile, Estonie**



En Estonie, le ministère de l'Intérieur a la responsabilité générale de soutenir le développement de la société civile. En collaboration avec d'autres instances gouvernementales, il coordonne la mise en œuvre du [Cadre conceptuel de développement de la société civile estonienne](#), qui est un contrat entre le gouvernement et des

organisations à but non lucratif établissant un partenariat d'égal à égal pour la réalisation d'objectifs communs.



### La Charte eCitizen, Pays-Bas

[La Charte eCitizen](#) (*BurgerServiceCode*) est une norme de qualité pour l'administration en ligne, rédigée du point de vue du citoyen. Elle consiste en dix exigences de qualité dans les domaines de l'échange d'informations, de la prestation de services et de la participation à l'action publique. La Charte eCitizen a été traduite en 19 langues.



### Le Code révisé de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel

En octobre 2019, la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe a adopté le [Code révisé de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel](#). Une partie du chapitre sur les outils et mécanismes transversaux est consacrée à la participation électronique. Le code est complété d'une boîte à outils.

### Liste de contrôle : Le rôle des responsables politiques et des partis politiques

Les responsables politiques et les partis politiques sont encouragés :

- à utiliser les outils de la démocratie électronique pour maintenir et renforcer leur rôle essentiel d'intermédiaires de la démocratie, en liaison avec les citoyens et la société qu'ils représentent ;
- à utiliser les technologies numériques afin d'améliorer le débat démocratique et à encourager d'autres parties prenantes telles que la société civile et les citoyens à en faire autant ;
- à encourager le militantisme électronique et les campagnes électroniques, afin que les parties prenantes puissent exprimer leurs préoccupations et leurs idées, proposer des initiatives et promouvoir le dialogue et le débat avec les élus et les pouvoirs locaux, et, dans l'intérêt du contrôle démocratique, à contrôler l'action des responsables publics et politiques sur des questions d'intérêt général.

### Cas d'étude : Le rôle des responsables politiques et des partis politiques



#### Consultations citoyennes, La République en Marche !, France

« La République En Marche ! » (LaREM) est un mouvement politique et citoyen français lancé le 6 avril 2016 par Emmanuel Macron. Depuis sa création, ce mouvement encourage la participation des habitants à la vie publique via des consultations citoyennes, dont le but est de faire remonter les expériences et les idées issues du terrain. Ces consultations et leurs résultats sont accessibles en ligne sur la page web consacrée aux consultations citoyennes : <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/les-consultations-citoyennes/>.



#### Plate-forme Rousseau, Mouvement 5 étoiles, Italie

[Rousseau](#) est le nom de la plate-forme de démocratie directe du mouvement italien « 5 étoiles ». Ses objectifs sont la gestion du Mouvement 5 étoiles dans ses diverses composantes électives (Parlements italien et européen, conseils régionaux et municipaux) et la participation des membres de la plate-forme à la vie du mouvement, notamment à l'élaboration de lois et au vote pour établir les listes électorales ou pourvoir les postes au

sein du mouvement. En juillet 2020, 306 consultations avaient été organisées via cette plate-forme.

### **Financement participatif politique en ligne, International IDEA**



Dans une [publication](#) de 2018, International IDEA, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, dresse un aperçu général des initiatives de financement participatif politique en ligne mises en œuvre par des partis politiques, essentiellement en Europe. Le financement participatif politique en ligne désigne le processus par lequel des individus font don de petites sommes d'argent à une initiative politique, très souvent un parti politique, via des moyens numériques. En tant qu'outil, il peut aider les partis politiques à accroître leurs ressources en recueillant des soutiens parmi les groupes marginalisés ; d'un autre côté, il soulève un certain nombre de problèmes du point de vue de la transparence et de la conformité avec les règles de financement des partis politiques, problèmes qui doivent être pris en compte dans la législation concernée.

### **Liste de contrôle : Le rôle du secteur privé**

Le secteur privé, en particulier les entreprises qui prennent part à la conception, au développement, à la vente, au déploiement, à la mise en œuvre et à l'entretien des outils numériques, y compris les applications de l'intelligence artificielle et les systèmes de prise de décision automatisés, doit agir conformément à la loi, et notamment respecter les normes sur la protection des données, le droit à la vie privée et les autres droits de l'homme. De plus, le secteur privé devrait :

- donner la préférence aux normes et spécifications « open source » et aux logiciels à code source libre, afin de renforcer l'ouverture, la transparence et la responsabilité, et d'assurer l'interopérabilité, en particulier lors de la fourniture de services publics, de la passation de contrats avec les autorités publiques ou de l'élaboration de solutions pour ces autorités ;
- faire preuve de la diligence nécessaire ou prendre toutes les mesures possibles pour éviter tout préjugé dans les solutions et logiciels de démocratie électronique ;
- veiller à la normalisation et l'interopérabilité en utilisant, dans la mesure du possible, des composants informatiques standard et généralement disponibles.



### **Intermédiaires internet**

Les intermédiaires internet jouent un rôle de plus en plus important dans les sociétés modernes. Leur action a une influence sur nos choix, sur la manière dont nous exerçons nos droits et sur nos modes d'interaction. La place dominante que certains d'entre eux occupent sur le marché leur assure la maîtrise des principaux modes de communication publique. Le Conseil de l'Europe a élaboré des lignes directrices fondées sur les droits de l'homme pour aider les États membres à gérer ce problème. Elles figurent dans la [Recommandation CM/Rec\(2018\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet](#).

### Liste de contrôle : Le rôle des universitaires

Le milieu universitaire peut jouer un rôle essentiel en menant des recherches indépendantes, interdisciplinaires et fondées sur des données scientifiques, et en fournissant des conseils à d'autres parties prenantes, notamment aux autorités, sur diverses questions, parmi lesquelles :

- l'élaboration de normes en matière de démocratie électronique ;
- les innovations technologiques pouvant être utilisées dans les domaines de la démocratie électronique et de la gouvernance électronique ;
- l'incidence des technologies numériques, notamment le rôle des moyens de calcul et des outils algorithmiques.

### Cas d'étude : Collaboration entre les autorités, le milieu universitaire et le secteur public dans la réponse apportée à la pandémie de covid-19

#### Andrija, Croatie



[Andrija](#) est un assistant numérique (un agent conversationnel sur WhatsApp) qui fournit aux citoyens, de manière rapide et efficace, des informations à jour et des recommandations sur la covid-19. Cet outil a été conçu par une équipe d'experts dirigée par l'épidémiologiste Prof. Branko Kolaric, avec le soutien technique et informatique de Mindsmiths, Neos et Oracle Croatia, sociétés privées appartenant à l'association croate d'intelligence artificielle [CroAI](#). Les entreprises croates participantes ont toutes décidé de contribuer gratuitement à l'effort national commun de lutte contre la pandémie.

### Liste de contrôle : Le rôle des médias

Toutes les formes de médias devraient être encouragées :

- à exploiter les possibilités offertes par la technologie numérique pour présenter des informations fiables, indépendantes, factuelles et vérifiables ;
- à promouvoir le pluralisme et un large débat démocratique conformément aux principes du journalisme constructif ;
- à séparer l'information des commentaires et à attacher une grande importance à la mise en contexte et à l'analyse, afin de respecter le droit des citoyens à se forger leur propre opinion et à faire des choix politiques.

Les médias de service public devraient utiliser des moyens électroniques pour remplir leur mission essentielle qui est d'apprendre aux citoyens à devenir actifs et responsables, en offrant une plate-forme de débat public, en présentant les idées et les opinions diverses des membres de la société et en diffusant des informations sur la démocratie, les institutions et processus démocratiques et les valeurs démocratiques.

### Médias en ligne et campagnes électorales



Les technologies numériques ont modifié la manière dont la population exprime sa volonté par le suffrage et la représentation, et largement rebattu les cartes des campagnes électorales. Les flux continus d'informations qui circulent simultanément sur de multiples plates-formes compliquent énormément le suivi des comportements et des ressources en période électorale. En outre, l'anonymat des créations de contenus gêne l'identification des auteurs et l'attribution des responsabilités en cas de comportement illégal en ligne. Le recours croissant aux *bots* et aux *trolls* sur les réseaux sociaux, ainsi que la diffusion massive de fausses informations nuisent gravement à l'égalité des armes

dans les compétitions électorales et permettent à des acteurs extérieurs de manipuler le discours politique et les préférences des électeurs. Quant aux algorithmes utilisés par les moteurs de recherche et les réseaux sociaux, ils peuvent favoriser une vision partielle, voire trompeuse de la vie politique et de la démocratie. La Commission de Venise et la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité du Conseil de l'Europe ont récemment publié un [rapport](#) qui examine ces aspects du point de vue de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit.

## A.6. Intelligence artificielle

Il n'existe pas de définition de l'intelligence artificielle (IA) communément admise dans le monde entier. Aux fins du présent Manuel, l'IA désigne des systèmes qui, à partir d'un vaste jeu de données, peuvent réaliser diverses tâches avec un certain degré d'autonomie. Il s'agit notamment d'utiliser des algorithmes pour repérer des similitudes et des schémas, classer les données et les utiliser à des fins prédictives. L'intelligence artificielle comprend également différents types d'apprentissages automatisés.

Plusieurs pays à travers le monde ainsi que des organisations internationales telles que l'Union européenne ont bien compris l'énorme potentiel économique de l'IA, laquelle est considérée comme une technologie stratégique.

### L'indice de préparation à l'IA

En 2017, Oxford Insights a créé le premier indice de préparation des États à l'IA au monde, dans le but de répondre à la question suivante : *dans quelle mesure les gouvernements nationaux mettent-ils à profit les avantages de l'IA dans leurs activités opérationnelles et la fourniture des services publics ?* Ce classement donne une bonne idée de la capacité des États, à un moment donné, à exploiter le potentiel d'innovation de l'intelligence artificielle. D'après les [derniers résultats en date](#) (2019), parmi les vingt pays les mieux placés dans le monde figurent plusieurs États membres du Conseil de l'Europe : Royaume-Uni, Allemagne, Finlande, Suède, France, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Italie, Autriche et Suisse.



Les États membres du Conseil de l'Europe définissent actuellement leur stratégie nationale en matière d'intelligence artificielle ou mettent en place des initiatives comparables pour présenter leur façon de concevoir le développement et l'utilisation de l'intelligence artificielle afin d'en exploiter pleinement les avantages. Ces documents ont pour objectif de fournir un cadre général et de guider les différents acteurs de l'intelligence artificielle. Ils traduisent une volonté claire d'utiliser l'IA dans l'administration dans le but d'améliorer la qualité des services publics ainsi que l'efficacité, l'efficacité, la réactivité et la coordination dans l'administration. En fait, certains États membres voient dans le service public un fer de lance du développement et de l'adoption de l'IA.

### Fiche d'information : Stratégies en matière d'intelligence artificielle (IA) dans certains États membres du Conseil de l'Europe

| État membre       | Stratégie nationale en matière d'intelligence artificielle                          | Date de publication |
|-------------------|---|---------------------|
| <b>Autriche</b>   | <a href="#">Mission sur l'intelligence artificielle Autriche 2030 (AIM AT 2030)</a> | Juin 2019           |
| <b>Belgique</b>   | <a href="#">AI 4 Belgium</a>  | Mars 2019           |
| <b>République</b> | <a href="#">Stratégie nationale en matière d'intelligence</a>                       | Mai 2019            |

|                             |  |                                   |
|-----------------------------|--|-----------------------------------|
| <b>tchèque</b>              | <a href="#">artificielle</a>   |                                   |
| <b>Danemark</b>             | <a href="#">Stratégie nationale en matière d'intelligence artificielle</a>   | Mars 2019                         |
| <b>Estonie</b>              | <a href="#">Stratégie nationale de l'Estonie en matière d'intelligence artificielle 2019-2021</a>  | Mai 2019                          |
| <b>Finlande</b>             | <a href="#">Leading the way into the era of artificial intelligence</a> (ouvrir la voie à l'ère de l'intelligence artificielle)<br><br><a href="#">Plan de développement et de mise en œuvre AuroraAI 2019-2023</a>  | Juin 2019<br><br>Mars 2019        |
| <b>France</b>               | <a href="#">AI for Humanity/L'intelligence artificielle au service de l'humain</a><br><br><i>Rapport Villani</i>   | Mars 2018                         |
| <b>Allemagne</b>            | <a href="#">Artificial Intelligence Strategy: AI Made in Germany</a> [stratégie en matière d'intelligence artificielle : L'IA made in Germany]<br><br><a href="#">Key Points for a Strategy on Artificial Intelligence</a> [points clés pour une stratégie en matière d'intelligence artificielle] | Novembre 2018<br><br>Juillet 2018 |
| <b>Italie</b>               | <a href="#">Artificial Intelligence at the Service of Citizens</a> [l'intelligence artificielle au service des citoyens]   | Mars 2018                         |
| <b>Lituanie</b>             | <a href="#">Lithuanian Artificial Intelligence Strategy: A vision of the future</a> [stratégie de la Lituanie en matière d'intelligence artificielle : une vision du futur]  | Avril 2019                        |
| <b>Luxembourg</b>           | <a href="#">Artificial Intelligence: a Strategic vision for Luxembourg</a> [intelligence artificielle : une vision stratégique pour le Luxembourg]   | Mai 2019                          |
| <b>Malte</b>                | <a href="#">Malta the Ultimate AI Launchpad: A Strategy and Vision for Artificial Intelligence in Malta 2030</a> [Malte. La rampe de lancement ultime de l'IA : une stratégie et une vision pour l'intelligence artificielle à Malte 2030]   | Octobre 2019                      |
| <b>Pays-Bas</b>             | <a href="#">Strategic Action Plan for Artificial Intelligence</a> [plan d'action stratégique pour l'intelligence artificielle]   | Octobre 2019                      |
| <b>Portugal</b>             | <a href="#">AI Portugal 2030</a>   | Février 2019                      |
| <b>Fédération de Russie</b> | <a href="#">Stratégie nationale pour le développement de l'intelligence artificielle à l'horizon 2030</a>  | Octobre 2019                      |
| <b>Serbie</b>               | <a href="#">Stratégie pour le développement de l'intelligence artificielle en République de Serbie pour la période 2020-2025</a>   | Décembre 2019                     |

|                    |   |            |
|--------------------|---|------------|
| <b>Espagne</b>     | <a href="#">RDI Strategy in Artificial Intelligence</a> [stratégie de recherche, développement et innovation en intelligence artificielle]                                  | Mars 2019  |
| <b>Suède</b>       | <a href="#">National Approach to Artificial Intelligence</a> [approche nationale de l'intelligence artificielle]  | Mai 2018   |
| <b>Royaume-Uni</b> | <a href="#">AI Sector Deal</a> [pacte sectoriel pour l'IA]  | Avril 2018 |
|                    | <a href="#">A Guide to Using Artificial Intelligence in the Public Sector</a> [lignes directrices pour l'utilisation de l'intelligence artificielle dans le secteur public] | Juin 2019  |

L'intelligence artificielle est déjà utilisée par les administrations de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, notamment pour aider les fonctionnaires lors de la phase préparatoire dans le contexte de la prise de décision automatisée<sup>8</sup> ou pour répondre aux questions des citoyens via des assistants numériques.

Il y a peu, AI Watch, le centre de connaissances de la Commission européenne chargé de suivre le développement, l'adoption et l'impact de l'intelligence artificielle (IA) en Europe, a publié la première cartographie de l'utilisation de l'IA dans les services publics des États membres de l'UE<sup>9</sup>. Les 230 exemples présentés dans ce rapport constituent un stock de connaissances unique en son genre, dont on peut extraire des indications, des tendances et des illustrations de l'usage actuel de l'IA. L'analyse des initiatives répertoriées met en évidence un large éventail de solutions d'intelligence artificielle appliquées à diverses fonctions de l'administration et domaines de l'action publique.

**Fiche d'information : Exemple de l'usage actuel de l'IA dans le secteur public** Source: AI Watch, [Artificial Intelligence in Public Services](#), 2020

| Type d'utilisation de l'IA  | Description   | Exemple  | Nombre de cas analysés |
|---|---|--|------------------------|
| <b>Traitement du son</b>  | Ces applications d'intelligence artificielle sont capables de détecter et de reconnaître des sons, de la musique et d'autres signaux audio, notamment la parole, et donc de reconnaître des voix et de retranscrire un discours oral. | Au Danemark, l'assistant Corti est utilisé pour traiter le signal audio des appels d'urgence dans le but de détecter si l'appelant est victime d'un arrêt cardiaque.             | 8                      |
| <b>Agents conversationnels (chatbots), assistants numériques intelligents, agents virtuels et systèmes de</b> | Figurent dans cette catégorie d'utilisation de l'IA les assistants virtuels ou les bots en ligne actuellement utilisés pour fournir aux utilisateurs des conseils généraux, mais aussi des recommandations liées au comportement.     | En Lettonie, le <i>chatbot</i> UNA est utilisé pour aider les services concernés à répondre aux questions fréquemment posées sur la procédure d'immatriculation des entreprises. | 52                     |

<sup>8</sup> Voir la présentation de M. Paulo Savaget, [Table ronde sur l'intelligence artificielle et l'avenir de la démocratie](#), Strasbourg, 20 septembre 2019.

<sup>9</sup> AI Watch, [Artificial Intelligence in Public Services](#) [l'intelligence artificielle dans les services publics], 2020.



| recommandations  |   |   |    |
|--|---|---|----|
| <b>Robotique cognitive, automatisation des processus et véhicules connectés et automatisés</b> | La caractéristique commune de ces technologies de l'intelligence artificielle est l'automatisation des processus, qui peut être réalisée au moyen de matériels ou de logiciels de type « robot ».   | En Norvège, un aéroport utilise des chasse-neige autopilotés pour déneiger les pistes plus efficacement.  | 16 |
| <b>Vision par ordinateur et reconnaissance de l'identité</b>                                   | Les applications d'intelligence artificielle relevant de cette catégorie utilisent une forme ou une autre de reconnaissance d'images ou de vidéo ou de reconnaissance faciale pour obtenir des informations sur l'environnement et/ou l'identité de personnes ou d'objets.                      | En Estonie, le système SATIKAS est capable de détecter sur des images satellites des prairies dont l'herbe a été tondue.  | 29 |
| <b>Systèmes experts et fondés sur des règles, prise de décision algorithmique</b>              | Ces applications de l'intelligence artificielle, sans rapport apparent, sont regroupées sous une même catégorie, car elles visent avant tout à faciliter ou à automatiser totalement les processus décisionnels pouvant concerner non seulement le secteur privé, mais aussi le secteur public. | Système d'inscription des enfants dans les crèches utilisé à Varsovie : l'algorithme analyse les données fournies par les parents au moment de l'inscription, calcule un score et affecte automatiquement l'enfant à telle ou telle crèche. | 29 |
| <b>Gestion des connaissances assistée par intelligence artificielle</b>                        | La caractéristique commune de ce type d'applications est la capacité de l'intelligence artificielle intégrée à créer des collections interrogeables de descriptions de cas, de textes et d'autres informations, qui seront partagées avec des experts en vue d'une analyse ultérieure.          | En République slovaque, un système d'intelligence artificielle est utilisé au niveau du gouvernement pour faciliter la consultation et la recherche de données sémantiques pertinentes.   | 12 |
| <b>Apprentissage automatique et apprentissage profond</b>                                      | Les autres catégories d'intelligence artificielle utilisent presque toutes une forme ou une autre d'apprentissage automatique. Cette catégorie résiduelle regroupe les applications de l'intelligence artificielle qui n'entrent dans aucune autre catégorie.                                   | En République tchèque, l'intelligence artificielle est utilisée par les services sociaux pour faciliter le maintien des habitants dans leur environnement habituel aussi longtemps que possible.  | 17 |
| <b>Traitement du langage naturel, exploration de texte et analyse de la parole</b>             | Ces applications de l'IA sont capables de reconnaître et d'analyser de la parole ou du texte écrit et de communiquer en retour.   | À Dublin, un système d'intelligence artificielle analyse les opinions des citoyens de la région pour donner une vue d'ensemble de leurs problèmes les plus urgents. Pour ce faire, il analyse des messages                                  | 19 |

|   |  |  |    |
|---|--|--|----|
|   |  | Twitter au moyen de divers algorithmes.  |    |
| <b>Analyse prédictive, simulation et visualisation de données</b> | Ces applications de l'IA analysent de vastes ensembles de données afin d'y repérer des schémas, lesquels permettent ensuite de visualiser, de simuler ou de prévoir de nouvelles configurations.                     | La police de Zurich utilise un logiciel de prévision des cambriolages depuis 2012. Elle a déjà été amenée, sur la base de ces prévisions, à contrôler les quartiers identifiés et a réussi à limiter les cambriolages. | 37 |
| <b>Analyse de la sécurité et renseignement sur les menaces</b>    | Sous cette catégorie figurent les systèmes d'intelligence artificielle dont le rôle est d'analyser et de suivre des informations relatives à la sécurité, et de prévenir ou de détecter des activités malveillantes. | Au sein de l'autorité norvégienne de sécurité nationale, un nouveau système basé sur l'apprentissage automatique permet l'analyse automatique de tout malware détecté pour améliorer la cybersécurité.                 | 11 |

L'étude conclut que « partout dans l'Union européenne, les États examinent dans quelle mesure l'utilisation de l'IA peut permettre d'améliorer l'élaboration et l'évaluation des politiques, tout en réorganisant la gestion interne de l'administration à tous les niveaux. En effet, l'utilisation combinée de nouvelles et vastes sources de données et d'algorithmes évolués d'apprentissage automatique pourrait permettre, lorsque cela est fait de manière responsable, d'améliorer de façon radicale les méthodes de fonctionnement du secteur public, ouvrant ainsi la voie à des modèles de fourniture de services publics proactifs et déchargeant les organisations, dont les ressources sont limitées, de tâches sans intérêt et répétitives. »

#### **CAHAI : Utilisation de l'intelligence artificielle dans la lutte contre la pandémie de covid-19**



Le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe (CAHAI) a dressé *un aperçu non exhaustif des articles parus dans les médias ou provenant d'autres sources publiques sur la manière dont l'IA est utilisée* comme outil pour soutenir la lutte contre la pandémie. Le document peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/artificial-intelligence/ai-and-control-of-covid-19-coronavirus>.

L'impact de l'intelligence artificielle sur la démocratie et la gouvernance démocratique ne provient pas seulement de l'utilisation de cette technologie par les autorités et les établissements publics dans l'exercice de leur mission. En effet, l'intelligence artificielle et les algorithmes d'apprentissage automatique sont aussi employés par d'autres acteurs et parties prenantes pour influencer sur les processus démocratiques et sur leurs résultats. Ainsi, le recours à des *bots* et à des *trolls* en période électorale dans le but de manipuler le comportement des électeurs est suivi de très près par les médias, les gouvernements et les organisations actives dans le domaine de la démocratie, notamment le Conseil de l'Europe, comme indiqué plus haut. Cela dit, les partis politiques aussi utilisent des algorithmes d'apprentissage automatique. En effet, conscients qu'une grande partie des électeurs se fient aux applications d'aide au vote, ils ajustent leur message au moyen du microciblage numérique.

### Microciblage numérique par les partis politiques



« L'utilisation de données au service des campagnes politiques est une pratique courante partout dans le monde. Cela dit, les progrès technologiques récents ont considérablement modifié la quantité d'information que l'on peut extraire des données, en particulier des données numériques produites par l'utilisation de l'internet. En analysant certains jeux de données, les partis politiques peuvent se faire une image très précise du comportement, des opinions et des sentiments des électeurs, ce qui leur permet de les classer selon des caractéristiques complexes. Les partis peuvent ensuite adresser aux électeurs d'un même groupe des messages politiques en ligne ciblés qui font écho à leurs préoccupations et sont en phase avec leurs opinions. Ces messages ne sont visibles que des électeurs appartenant au groupe visé. Cette technique est appelée « microciblage ». Plus les informations sur chaque électeur sont détaillées, plus la campagne électorale est ciblée et précise. Le microciblage s'annonce comme un changement fondamental des méthodes de communication des partis politiques avec l'électorat. Parallèlement, il met en jeu de nouveaux aspects juridiques, éthiques et politiques qui doivent être compris et traités. En particulier, le microciblage numérique porte les campagnes électorales à un niveau de sophistication encore jamais atteint et son utilisation peut être constructive ou préjudiciable » (extrait de [Digital Microtargeting](#), International IDEA, 2018).

### Applications de conseil pour le vote

Les applications de conseil pour le vote sont des outils en ligne qui aident et informent les électeurs en comparant leurs préférences politiques aux lignes des partis ou candidats qui se présentent à une élection. Les utilisateurs de ces outils indiquent comment ils se positionnent par rapport à un éventail de déclarations politiques. Après avoir comparé les réponses de l'utilisateur au programme de chacun des partis ou candidats, l'application génère une liste ordonnée ou un graphique indiquant quel parti ou candidat est le plus proche des préférences politiques de l'utilisateur. Les applications de conseil pour le vote se multiplient depuis une dizaine d'années et sont utilisées par des millions d'électeurs en Europe. Parmi les plus courantes, citons [StemWijzer](#) aux Pays-Bas, [Smartvote](#) en Suisse et [Wahl-O-Mat](#) en Allemagne. Intégrées à l'origine dans des initiatives d'éducation à la citoyenneté, ces applications influencent le comportement des électeurs en les encourageant à se renseigner sur les partis politiques ; elles les incitent à participer aux élections et ont une incidence sur les intentions de vote (source : Diego Garzia and Stefan Marschall, [Voting Advice Applications](#), Oxford Research Encyclopedias, mars 2019).

Les capacités de calcul et d'apprentissage automatique, toujours plus importantes, permettent de déduire d'un ensemble de données aisément accessibles toute une série d'informations privées et détaillées sur les individus, de prévoir leurs choix et d'influer sur leur libre arbitre. Elles soulèvent un certain nombre de questions concernant d'une part la protection des principes fondamentaux tels que la transparence, la mise en œuvre des responsabilités, l'inclusivité et la déontologie, et d'autre part les droits, notamment le respect de la vie privée et la protection des données, qui sont les valeurs et principes mêmes que la démocratie électronique cherche à promouvoir. Par ailleurs, les avancées technologiques portent à un niveau supérieur le concept de gouvernance multi-parties prenantes dans la sphère publique. En effet, les pouvoirs publics, les sociétés informatiques et le milieu universitaire sont amenés à coopérer plus étroitement dans la conception et la mise en œuvre d'outils et de services relevant du domaine de la gouvernance démocratique.

Le Conseil de l'Europe est pleinement conscient de ces enjeux. Dans un premier temps, le Comité des Ministres a adopté une [Déclaration sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques](#). Puis, pour donner suite aux décisions prises à la session ministérielle d'Helsinki en mai 2019, il a institué le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI)<sup>10</sup>.

Le CAHAI a pour mission d'examiner la faisabilité et les éléments potentiels d'un cadre juridique pour le développement, la conception et l'application de l'intelligence artificielle, fondés sur les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Ses travaux devraient s'achever fin 2021.

En avril 2020, le Comité des Ministres a adopté une [Recommandation sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme](#), qui contient un ensemble de lignes directrices, que les intervenants du secteur public et du secteur privé sont invités à prendre en considération lors de la conception, du développement et de la mise en place des systèmes algorithmiques.

---

<sup>10</sup> [Page web du Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle du Conseil de l'Europe](#).

## PARTIE B : METTRE EN OEUVRE LA DÉMOCRATIE ÉLECTRONIQUE

La mise en œuvre d'initiatives, d'outils et de politiques en matière de démocratie électronique exige :

- une planification, un suivi et une évaluation, et
- l'existence d'un cadre juridique approprié.

Elle doit bénéficier de ressources financières suffisantes et s'accompagner d'une formation régulière des agents de la fonction publique.

L'impact de la démocratie électronique dépend du caractère démocratique du système et de la mesure dans laquelle ses institutions respectent et défendent les droits fondamentaux et les droits des minorités, et encouragent les processus démocratiques, notamment la participation politique active.

Les guides indicatifs suivants, joints à la Recommandation CM/Rec (2009)<sup>1</sup>, peuvent servir de référence dans le cadre de la mise en œuvre de la démocratie électronique :

- [Guide n° 2 : Feuille de route vers la démocratie électronique](#)
- [Guide n° 3 : Liste de contrôle pour l'introduction d'outils de la démocratie électronique](#)
- [Guide n° 5 : Évaluation de la démocratie électronique](#)

### **B.1. Planification de la démocratie électronique**

La mise en place, le développement et le perfectionnement des initiatives, outils et politiques en matière de démocratie électronique devraient être soigneusement préparés, intervenir progressivement, faire l'objet d'un suivi en termes de qualité et d'un ajustement régulier. Ce processus suppose :

- une introduction progressive, tant sur le plan de la portée (projets pilotes) que de la nature (consultative/contraignante) ;
- la mise à profit des initiatives existantes (par exemple, celles entreprises au niveau local ou émanant de la société civile) ;
- une évaluation et un suivi continus ;
- un ajustement et un développement constants de la portée et des outils, en vue notamment de s'adapter à un contexte en évolution rapide.

Lors de l'introduction d'outils, de politiques et de mécanismes de démocratie électronique, il convient de définir, entre autres choses :

- les domaines prioritaires ;
- les objectifs et les résultats escomptés des outils, politiques ou mécanismes à mettre en place ;
- les objectifs et la nature (descendante ou ascendante) du processus et des méthodes participatifs ;
- les attentes concernant le public cible et le rôle des participants, la raison d'être, la pertinence et l'objet de la contribution des participants ;
- les ressources requises ;
- l'appréciation, l'évaluation et les enseignements à tirer du processus.

La démocratie électronique nécessite une approche stratégique, combinant l'adoption de stratégies, de feuilles de route et de plans d'action. Elle exige également l'établissement d'une coordination entre tous les niveaux de gouvernement : local, régional et national.

### Liste de contrôle : principaux éléments des stratégies

- Préciser les raisons de la mise en place de la démocratie électronique ;
- Inclure une évaluation de la situation actuelle en matière de démocratie électronique ;
- Recenser les domaines et processus qui se prêtent à la démocratie électronique ou qui seraient améliorés s'ils faisaient l'objet d'une numérisation totale ou partielle, en indiquant clairement l'avantage comparatif de l'utilisation de solutions électroniques ;
- Identifier l'environnement juridique, non technique et technique requis pour satisfaire aux exigences pertinentes en matière de démocratie électronique ;
- Définir des critères de révision pour chacune des étapes de la feuille de route ainsi que pour l'examen et l'évaluation périodiques de la stratégie et des initiatives en matière de démocratie électronique.

### Recommandation sur les stratégies numériques gouvernementales, OCDE



En 2014, le Conseil de l'OCDE a adopté la [Recommandation sur les stratégies numériques gouvernementales](#). Elle a pour objet d'aider les gouvernements à adopter des approches plus stratégiques en faveur d'une utilisation des technologies qui stimule l'ouverture, le fonctionnement participatif et la capacité d'innovation des administrations publiques. Les principes énoncés dans la recommandation favorisent une évolution de la culture au sein du secteur public, et la transition d'une utilisation de la technologie pour soutenir l'amélioration du fonctionnement du secteur public à une intégration des décisions stratégiques relatives aux technologies numériques dans l'élaboration des stratégies et des programmes d'ensemble en matière de réforme et de modernisation du secteur public.

### Cas d'étude : stratégies et initiatives de démocratie électronique

#### Stratégie fédérale en matière d'administration en ligne, Autriche

Dans un souci de réduction des formalités administratives aussi bien dans la vie quotidienne que professionnelle, l'administration publique autrichienne a entrepris une modernisation et une numérisation rapides de ses services. Outre la généralisation du haut débit et de la 5G, les efforts portent avant tout sur la facilité d'utilisation des applications numériques pour les citoyens et les entreprises. Le ministère fédéral du Numérique et des Affaires économiques met en place, promeut et soutient une administration en ligne à la pointe afin de fournir des solutions rapides et sûres en matière de gestion. Tous les services administratifs sont encouragés à utiliser les données gouvernementales existantes, à rationaliser les processus et à faciliter la mobilité. Les bonnes pratiques dans le vaste domaine de la transformation numérique et un cadre juridique favorable à la numérisation viendront ainsi appuyer l'économie. Par ailleurs, des aides financières appropriées seront créées pour faire de l'Autriche un pôle économique numérique attractif.



#### Agence pour la numérisation, Autriche

Le gouvernement fédéral a mis en avant l'importance de la transformation numérique pour l'industrie, la société et l'administration publique et en a fait une priorité majeure de son programme. L'Agence pour la numérisation établie le 30 mai 2018 par le gouvernement fédéral constitue une autre avancée notable sur la voie de la transformation numérique de l'Autriche. L'Agence concentre particulièrement son activité sur le soutien aux PME, met en œuvre des projets ciblés et fournit une expertise et un savoir-faire dans les domaines de l'innovation, de la numérisation et de la mise en réseau. La plateforme d'administration en ligne à guichet unique existante, [help.gv.at](http://help.gv.at), a été étendue afin d'offrir aux citoyens d'autres

services en ligne pratiques (par exemple, des services de puériculture, de transfert de résidence, etc.) et relancée sous un nouvel intitulé : « oesterreich.gv.at ». Elle vise à offrir aux citoyens un accès unique, mobile et simple d'utilisation aux services administratifs les plus importants. Par ailleurs, une application dédiée appelée « Digitales Amt » (Bureau numérique) est disponible depuis le 19 mars 2019.

### Stratégie « Suisse numérique »



Le 5 septembre 2019, le Conseil fédéral a adopté la [stratégie « Suisse numérique »](#) pour les deux prochaines années. L'un de ses principaux champs d'action porte sur [la participation politique et la cyberadministration](#). Dans le cadre de cette stratégie, le Conseil fédéral créera notamment un groupe de travail sur l'intelligence artificielle et soutiendra des initiatives dans le domaine des villes intelligentes (smart cities). En outre, l'administration fédérale intensifie le dialogue avec les participants intéressés ou concernés, en particulier les cantons. La stratégie est accompagnée d'un glossaire, d'un plan d'action et d'une conférence.

### Déclaration numérique locale, Royaume-Uni



La [Déclaration numérique locale](#) a été introduite en 2018 en tant qu'entreprise commune du ministère britannique du Logement, des Communautés et des Gouvernements locaux (MHCLG), du service numérique gouvernemental (GDS) et d'un certain nombre de collectivités locales et d'organismes sectoriels de l'ensemble du Royaume-Uni. Toutes les collectivités locales et autres organisations sont invitées à [signer la Déclaration](#). À ce jour, plus de 150 d'entre elles ont répondu à l'invitation et forment ensemble « [Local Digital](#) », une communauté regroupant un nombre croissant d'organisations partageant une vision commune et œuvrant de concert pour offrir des services publics locaux plus conviviaux et rentables grâce à une approche collaborative et ouverte et à un travail réexploitable.

#### Liste de contrôle : principaux jalons des feuilles de route

- Établir une terminologie commune ;
- Recueillir des exemples de bonnes pratiques ;
- Définir les éléments constitutifs de la feuille de route (réalisation d'objectifs/atteinte de résultats spécifiques) ;
- Baliser les principales étapes de l'élaboration de la feuille de route, y compris les indicateurs qualitatifs ;
- Établir un calendrier précis ;
- Inclure des dispositions visant à garantir la continuité et la pérennité en termes financiers et politiques ;
- Identifier les risques ;
- Identifier les facteurs favorables comme l'introduction/la modification de la législation ; l'organisation de la formation des agents de la fonction publique ; la promotion de la sensibilisation et de l'information, etc.

#### Liste de contrôle : principaux éléments des Plans d'action

En s'appuyant sur des stratégies et des feuilles de route, les Plans d'action devraient clairement énoncer les éléments essentiels des initiatives spécifiques, notamment :

- une définition claire de l'initiative de démocratie électronique à adopter et des autorités et acteurs concernés ;
- la création de groupes inclusifs, associant les parties prenantes à la planification ;

- les domaines clés de la démocratie électronique devant être abordés ;
- la date de lancement ;
- les buts et objectifs à atteindre ;
- les plateformes/sites web dédiés ;
- la mise en place de phases pilotes ou expérimentales ;
- l'identification du public cible (entreprises, particuliers, etc.) ;
- l'identification électronique et les mesures de sécurité ;
- leur évolution et liens potentiels avec d'autres initiatives en matière de démocratie électronique ;
- la coopération multidisciplinaire nécessaire ;
- les mesures et politiques de soutien requises ;
- le suivi, l'établissement de rapports et les critères d'évaluation ;
- la mise à disposition et l'accessibilité ;
- les processus démocratiques traditionnels à mener en parallèle.

Les Plans d'action devraient également préciser :

- à qui incombe la responsabilité globale ;
- les partenaires/parties prenantes et principaux acteurs concernés ;
- les ressources disponibles ;
- le calendrier réaliste à respecter ;
- le soutien politique dont bénéficie l'initiative ;
- l'objet de l'initiative, notamment le sujet, la portée géographique et le groupe cible ;
- les défis posés, les possibilités offertes et les réalisations à mettre en œuvre ;
- les contraintes et les risques susceptibles d'avoir une incidence sur les résultats de l'initiative.

En ce qui concerne la recherche de solutions techniques et la mise à niveau de logiciels antérieurs, les Plans d'action devraient :

- garantir l'accès aux connaissances techniques requises pour évaluer si l'adoption d'un nouveau matériel ou logiciel s'impose ;
- répertorier les plateformes et solutions techniques qui répondent aux exigences des objectifs et du public cible (y compris l'utilisation éventuelle d'applications informatiques mobiles) ;
- déterminer si une identification ou des signatures électroniques sont nécessaires ;
- recenser les éventuels besoins d'aide automatisée ou de rétroaction aux parties prenantes ;
- donner la préférence aux solutions et logiciels libres, en évitant l'utilisation de logiciels propriétaires lorsque les exigences de l'administration publique le permettent ;
- reconnaître la nécessité d'une solide coopération entre les spécialistes des TIC et les personnes ayant une connaissance des processus participatifs - dans le domaine de la passation de marchés publics, ces deux compétences sont requises ;
- privilégier l'uniformisation des solutions en matière de démocratie électronique/d'administration en ligne ;
- accorder une attention particulière à la flexibilité et éviter toute dépendance excessive vis-à-vis des fournisseurs ;
- s'assurer que les conditions d'utilisation répondent aux exigences en matière de droits de l'homme.



## Cas d'étude : plans d'action

### Plan d'action « Suisse numérique »



Les activités relatives à la mise en œuvre de la [stratégie « Suisse numérique »](#) au sein de l'administration fédérale sont publiées dans un [Plan d'action](#) qui est actualisé chaque année et précise l'orientation de la stratégie. Le Plan d'action énumère également des projets d'importance nationale réalisés par des acteurs extérieurs à l'administration fédérale (par exemple, des initiatives de recherche, des projets technologiques et dans le domaine de la numérisation).

### Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne, Union européenne



Le [Plan d'action 2016-2020 pour l'administration en ligne](#) propose une vision ambitieuse pour doter l'Union européenne d'administrations et d'institutions publiques ouvertes, efficaces et inclusives, qui fourniront à tous les citoyens et entreprises de l'UE des services publics numériques de bout en bout conviviaux, personnalisés et sans frontières. Il énumère trois priorités d'action : moderniser les administrations publiques en utilisant des solutions numériques génériques (par exemple des modules tels que les infrastructures de services numériques du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) comme l'identification électronique, les signatures électroniques, la transmission électronique de documents, etc.) ; favoriser la mobilité des citoyens et des entreprises grâce à l'interopérabilité transfrontière ; faciliter l'interaction numérique entre les administrations et les citoyens et entreprises pour des services publics de qualité.

Les initiatives qui seront lancées dans le cadre de ce Plan d'action devront respecter les principes sous-jacents suivants :

- Numérique par défaut : les administrations publiques devraient de préférence, fournir des services par voie électronique (notamment des informations lisibles par machine), tout en conservant d'autres canaux de communication au bénéfice de ceux qui, par choix ou par force, sont hors connexion. En outre, les services publics devraient être fournis par l'intermédiaire d'un point de contact unique ou d'un guichet unique et par différents canaux ;
- Principe d'« une fois pour toutes » : les administrations publiques devraient veiller à ce que les citoyens et les entreprises ne doivent communiquer une même information qu'une seule fois à une administration donnée. Les services des administrations publiques prennent les mesures nécessaires pour réutiliser ces données en interne, si cela est autorisé et dans le respect de la réglementation relative à la protection des données, afin d'éviter toute charge supplémentaire pour les citoyens et les entreprises ;
- Caractère inclusif et accessibilité : les administrations publiques devraient concevoir des services publics numériques qui sont inclusifs par défaut et qui répondent à divers types de besoins, tels que ceux des personnes âgées et des handicapés ;
- Ouverture et transparence : les administrations publiques devraient partager les informations et les données et permettre aux citoyens et aux entreprises d'accéder à leurs propres données, de les contrôler et de les rectifier ; permettre aux utilisateurs de suivre les procédures administratives qui les concernent ; et dialoguer, dans un esprit d'ouverture, avec les parties intéressées (entreprises, chercheurs et organismes à but non lucratif) en ce qui concerne la conception et la fourniture des services ;
- Transfrontières par défaut : les administrations publiques devraient faire en sorte que les services publics numériques pertinents soient disponibles au-delà des frontières et éviter tout morcellement supplémentaire, afin de faciliter la mobilité dans le marché unique ;
- Interopérabilité par défaut : les services publics devraient être conçus de manière à pouvoir fonctionner en continu dans l'ensemble du marché unique, indépendamment des

cloisonnements opérationnels, en se fondant sur la libre circulation des données et des services numériques dans l'Union européenne ;

- Fiabilité et sécurité : toutes les initiatives devraient aller au-delà du simple respect du cadre juridique applicable à la protection des données à caractère personnel et de la vie privée, ainsi qu'à la sécurité informatique, en intégrant ces éléments dès la phase de conception. Il s'agit de conditions préalables essentielles pour renforcer la confiance dans les services numériques et favoriser leur adoption.

### **Appréciation et gestion des risques**

Les risques liés à l'utilisation des technologies numériques doivent être soigneusement évalués au regard des normes et lignes directrices internationales, notamment en ce qui concerne le processus démocratique.

Les défis, obstacles et risques à prendre en considération peuvent être d'ordre politique, juridique, organisationnel, technologique, économique, financier, social ou culturel :

- les processus placés sous le contrôle des autorités, et
- les processus liés aux partenariats public-privé ou aux contrats d'externalisation pour la prestation de services (par exemple, le traitement de données à caractère personnel pour le compte des pouvoirs publics) ;
- la volonté et la capacité des citoyens et de la société civile au sens large de participer à la démocratie par des voies électroniques et d'avoir confiance dans ces moyens.

### **Liste de contrôle : risques à identifier, évaluer et gérer dans le cadre de la mise en œuvre de la démocratie électronique**

#### *Risques organisationnels*

- les différences de compréhension des objectifs de l'initiative de démocratie électronique ;
- la disponibilité de ressources en termes de financements, de ressources humaines et de délais ;
- les contraintes d'ordre organisationnel qui peuvent inclure la nécessité d'une appropriation commune par différents services ou parties prenantes et la nécessité de développer une approche axée sur le processus ;
- les limites structurelles ; et
- la continuité en raison d'un manque de coordination, de certaines lacunes ou défaillances en matière de gestion et de la définition des rôles et responsabilités, y compris les éventuelles modifications apportées aux politiques (par exemple, changement de gouvernement, élections) ;

#### *Risques technologiques*

- l'accès aux TIC et à l'infrastructure, aux outils et aux applications numériques ;
- la fiabilité et la sécurité des documents, des systèmes TIC, des réseaux et d'internet ;
- les caractéristiques des plateformes et environnements techniques ;
- la transparence, les biais ou les conséquences involontaires dans l'utilisation d'algorithmes ou des données de base ;
- les mesures techniques relatives à la protection des données, au respect de la vie privée, au traitement des données à caractère personnel et autres.

### *Protection des données et défis liés à la protection de la vie privée*

Les risques réels et perçus en matière de protection et de confidentialité des données, tant au format traditionnel que numérique, devraient être évalués :

- la législation sur la protection des données et les structures de mise en œuvre à prendre en compte ;
- la formation à la protection des données et les mesures de sensibilisation ;
- le rôle de l'autorité indépendante chargée de la protection des données.

### *Fracture numérique*

Le risque d'exclusion dû à des difficultés d'accès aux technologies, à un manque de compétences de base en ce qui concerne leur utilisation ou à une mauvaise compréhension du fonctionnement des technologies numériques empêchant les usagers d'utiliser et d'exploiter pleinement les outils de la démocratie électronique nécessite une évaluation approfondie et des solutions appropriées. Il convient également d'évaluer les disparités, en termes de disponibilité et d'accès aux technologies et aux infrastructures selon les régions, les zones urbaines et les différents groupes de population.

L'évaluation des risques doit aussi porter sur la sensibilisation des utilisateurs aux modalités de collecte, de traitement et d'exploitation des données et des informations, et sur la compréhension générale de l'influence que les technologies numériques peuvent avoir sur la transmission et la réception des informations, et par là même sur la manière dont les gens se forment une opinion.

L'alphabétisation numérique et la culture démocratique sont particulièrement utiles pour parer aux risques perçus.

### *Risques extérieurs*

Les risques extérieurs englobent les risques environnementaux ordinaires ainsi que les événements et aléas naturels liés aux infrastructures et les éventuelles tentatives de tiers visant à influencer ou à manipuler les procédures et processus démocratiques tant traditionnels que numériques par des moyens numériques ou autres. Ces risques concernent les votes, les référendums, les pétitions et, plus largement, la fourniture d'informations, les débats et la participation.

## **Examen et évaluation**

Afin de s'assurer de la réalisation des objectifs, il convient de procéder régulièrement, à des intervalles précis, à un examen, une évaluation et une appréciation, tant pendant la phase de mise en œuvre qu'ultérieurement.

Les processus et outils de la démocratie électronique nécessitent un examen périodique et une évaluation quantitative et qualitative réalisés de préférence par une instance indépendante, de différents points comme :

- les contenus, afin de s'assurer que les informations sont à jour et accessibles ;
- l'accessibilité et la facilité d'utilisation pour tous, en particulier pour les catégories de la population qui peuvent être sous-représentées ou confrontées à de plus grandes difficultés d'accès ;
- des indicateurs permettant de mesurer la qualité des services et des outils de la démocratie électronique.

### Liste de contrôle : évaluation et appréciation

S'agissant de la qualité, l'évaluation devrait inclure :

- des critères d'évaluation clairement prédéfinis, notamment des valeurs/normes/attentes prenant en compte la culture politique et le comportement participatif ;
- un diagnostic *ex ante* et *ex post* au regard des processus démocratiques/participatifs traditionnels ;
- une analyse comparative de la qualité de la démocratie, notamment de la façon dont les initiatives contribuent à la démocratie/gouvernance démocratique, à l'inclusivité, ainsi qu'aux effets recherchés et involontaires ;
- une mesure de la qualité de la gouvernance ;
- une mesure de la qualité de la participation (impact sur les pratiques gouvernementales et les procédures de prise de décisions institutionnelles, effets sur les décisions politiques et sur leur mise en œuvre), permettant notamment de déterminer dans quelle mesure la participation électronique *élargit* ou non (point de vue quantitatif) et *enrichit* ou non la participation (point de vue qualitatif). Par conséquent, une combinaison souple d'approches quantitatives et qualitatives est nécessaire.

L'évaluation de la qualité de la démocratie électronique en termes de contribution à la réalisation des objectifs démocratiques que tentent d'atteindre les gouvernements et les citoyens devrait couvrir les dimensions suivantes :

- type d'engagement (information-consultation-participation active) ;
- étape de la prise de décisions ;
- acteurs concernés ;
- technologies utilisées ;
- règles de l'engagement ;
- durée et durabilité ;
- accessibilité ;
- ressources et promotion ;
- évaluation et résultats ;
- facteurs de succès déterminants (à convenir avant de lancer l'initiative) ;
- questions liées au genre et approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

En se fondant sur des données à la fois qualitatives et quantitatives, la démocratie électronique devrait être évaluée au regard des critères suivants :

- utilité ;
- exploitabilité ;
- acceptabilité sociale.

## B.2. Cadre juridique

### *Le cadre juridique général*

Conformément à la Recommandation (2009)<sup>1</sup>, la démocratie électronique doit s'ancre dans des règles et cadres réglementaires harmonieux et centrés sur les citoyens, y compris ceux adoptés par réglementation des pouvoirs publics, coréglementation ou autoréglementation.

Le recours aux technologies numériques peut nécessiter d'apporter des modifications au cadre législatif et réglementaire existant, ou de procéder à l'élaboration d'une nouvelle législation.

La Recommandation CM/Rec(2009)1 précise en outre que « *Les règles et réglementations régissant la démocratie électronique devraient promouvoir la démocratie et l'État de droit, en particulier en renforçant l'engagement et la participation des citoyens dans la vie publique aux niveaux national, régional et local et dans les processus décisionnels, en encourageant les initiatives des citoyens, et en améliorant l'administration et les services publics ; ces derniers devraient être davantage centrés sur les usagers, plus accessibles, réactifs, transparents, efficaces et rentables, et contribuer ainsi à la vitalité économique, sociale et culturelle de la société* ».

Les principales considérations à prendre en compte sont les suivantes :

- un examen critique de la législation existante pour déterminer si ses buts et objectifs sont adaptés au contexte de la démocratie électronique ;
- la limitation, dans la mesure du possible, de toute législation spécialisée afin d'éviter de créer des systèmes parallèles ;
- la législation sur la protection des données ;
- la réglementation relative aux identités numériques, aux signatures numériques et à l'identification électronique.

#### **Liste de contrôle : prescriptions minimales concernant la législation et la réglementation**

Le cadre législatif et réglementaire doit garantir le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme, y compris la liberté de l'information et l'accès à celle-ci, dans le plein respect de toutes les normes internationales, par les moyens suivants :

- le soutien au rôle démocratique des intermédiaires entre les citoyens et l'État, tels que les institutions démocratiques, les responsables politiques et les médias ;
- une ouverture institutionnelle, respectueuse de la participation éclairée et de la transparence en temps réel pour toutes les formes d'interaction numériques ;
- l'accès à l'information conformément aux exigences énoncées dans la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics \(STCE n° 205\)](#) ;
- la protection des données conformément à la [Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STE n°108\)](#) ; au [Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STCE n°223\)](#), à la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics \(STCE n° 205\)](#) et, le cas échéant, au [Règlement général sur la protection des données \(RGPD\) de l'Union européenne](#) ;
- la responsabilité et l'obligation de rendre compte du fonctionnement, de la performance, de la sécurité et de la fiabilité de la technologie et des outils ;
- les principes de durabilité et de continuité qui garantissent les fondements d'une saine gestion financière ;
- la prise en considération de [cadres protecteurs relatifs aux données qui dépassent les principes actuels de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée.](#)

## Cas d'étude : le cadre juridique général

### Loi relative à l'administration en ligne, Autriche



La loi relative à l'administration en ligne, pièce maîtresse de la législation autrichienne dans ce domaine, est entrée en vigueur le 1 mars 2004 et a été modifiée pour la dernière fois le 27 décembre 2018. En tant qu'élément central du corpus législatif en la matière, elle sert de fondement juridique aux instruments et composantes de l'administration en ligne. De nombreux mécanismes comme la Carte citoyenne, les identifiants personnels sectoriels et la transmission électronique peuvent également être utilisés dans le secteur privé.

Les principes les plus importants de la législation relative à l'administration en ligne sont les suivants :

- La liberté de choix des utilisateurs quant aux moyens de communication leur permettant d'entrer en contact avec les pouvoirs publics ;
- La sécurité et une meilleure protection juridique grâce à des mesures techniques appropriées telles que la Carte citoyenne ;
- Un accès sans entrave aux informations et services de l'administration publique pour les personnes ayant des besoins spécifiques.

Des modifications, portant sur le Règlement général sur la protection des données (RGPD) et les nouvelles responsabilités, ont été apportées à la loi le 17 mai et le 27 décembre 2018. Elles visaient principalement à adapter la législation nationale à la nouvelle terminologie utilisée dans le RGPD. Par ailleurs, la responsabilité du service chargé du registre des numéros d'identification personnel « sources » qui relevait de l'autorité autrichienne de protection des données incombe désormais au ministre fédéral du Numérique et des Affaires économiques.

### Loi régionale sur la participation citoyenne (Ley de la Comunidad Valenciana), Espagne



L'Espagne dispose d'un modèle de gouvernance très décentralisé et les régions jouissent de pouvoirs législatifs étendus. Pour promouvoir la participation électronique, la Generalitat Valenciana a adopté une loi régionale sur la participation citoyenne (Ley de la Comunidad Valenciana 11/2008). Elle prévoit notamment une voie électronique entre autres moyens de participation mis à la disposition des citoyens. Le gouvernement régional des îles Canaries est en train d'adopter une loi régionale similaire pour approbation par le Parlement.

## Examen critique de la législation existante

L'examen de la législation en vigueur devrait porter sur :

- l'impact de la technologie numérique et des outils de démocratie électronique ;
- les obstacles à l'utilisation d'outils numériques (par exemple la nécessité d'une présence physique) ;
- les exigences et la finalité de l'utilisation de formats ou de types particuliers de documents ou d'autres critères spécifiques quant à la forme, à la structure, etc. et leur applicabilité à l'environnement numérique ;
- le degré de souplesse de la législation ;
- la protection de la vie privée et des données, conformément aux normes européennes.

## Identification électronique

L'identification électronique et les signatures numériques peuvent nécessiter une législation spécifique, et les identités numériques peuvent s'avérer appropriées pour éviter de remettre en question la validité juridique de tout outil de démocratie électronique. Ainsi, par exemple, la législation devrait préciser le type et la nature de l'identification et des signatures électroniques qui sont reconnues et définir les signatures numériques dites qualifiées. Dans la mesure du possible, le type d'identification et de signature (e-ID) pour la démocratie électronique devrait être le même que pour la gouvernance électronique.

## Législation spécialisée

Il convient de limiter la législation spécialisée afin d'éviter la création de systèmes parallèles. De nombreux risques et problèmes concernant la démocratie électronique ne lui sont pas spécifiques et peuvent être traités de façon satisfaisante dans la législation existante. Des modifications ou clarifications supplémentaires de cette législation peuvent toutefois s'avérer appropriées dans certains domaines comme l'accès à l'information, les consultations, les élections, les pétitions, les référendums, la préservation, l'élimination et la destruction de documents et dossiers.

Par exemple, dans le domaine de l'intelligence artificielle, une législation spéciale ne sera peut-être pas nécessaire en soi, car la loi prévoit des présomptions de responsabilité pour les activités exercées par, ou à l'aide de, machines. D'autres règlements ou lois peuvent être utiles pour faciliter l'application des principes juridiques existants en ce qui concerne les nouvelles technologies et définir clairement les responsabilités au regard des critères et de la transparence du processus décisionnel et des décisions prises (par exemple, l'obligation que les décisions finales soient prises ou vérifiées par un être humain). Cette approche peut également contribuer à la transparence des applications technologiques utilisées pour la prise de décision ou à celle du processus décisionnel. Lorsqu'une transparence totale n'est pas possible, une décision politique peut s'imposer quant à l'utilisation ou non de la technologie.

## Cas d'étude : examen critique de la législation existante

Le système estonien de vote électronique a été examiné par la Cour suprême en 2005<sup>11</sup>, à la suite d'une plainte déposée par le Président dans le cadre de son rôle d'examen de la constitutionnalité de la législation.



L'affaire portait sur le principe « une personne, une voix » et sur la question de savoir si le vote électronique permettait de le garantir. La Cour suprême a estimé que rien dans le système de vote électronique ne compromettait le principe susmentionné et que ce système permettait d'assurer l'équilibre de l'ensemble des principes électoraux de la Constitution<sup>12</sup>.

La loi électorale norvégienne prévoit la possibilité d'expérimenter d'autres modes de conduite des élections par le biais de « dispositifs pilotes dans le cadre desquels les élections prévues par cette loi sont menées selon des modalités autres que celles qui découlent de cette loi » - tant que les principes fondamentaux ne sont pas violés, notamment le suffrage direct, secret et libre. Dès lors que ces principes sont garantis, le vote électronique peut être utilisé en complément des méthodes traditionnelles de vote par bulletin papier. Des règles



<sup>11</sup> Arrêt de la Chambre de contrôle constitutionnel de la Cour suprême, numéro de l'affaire 3-4-1-13-05, Requête du Président de la République visant à déclarer inconstitutionnelle la loi portant modification de la loi sur l'élection des conseils des collectivités locales, adoptée par le Riigikogu le 28 juin 2005 », 1 septembre 2005. <http://www.nc.ee/?id=823>

<sup>12</sup> *Ibid.*

spécifiques peuvent être établies en ce qui concerne la période et les mécanismes.

Pour ce qui est des pétitions, celles soumises au [Parlement écossais](#) par exemple, n'étant pas juridiquement contraignantes, il n'est pas jugé nécessaire de procéder à un contrôle de sécurité rigoureux au niveau requis pour le vote par internet. En revanche, l'initiateur de la pétition en ligne effectue une vérification interne de la cote de confiance afin d'évaluer le degré de fiabilité de chaque nom et adresse. La cote réelle dépend d'un certain nombre de facteurs, tels que l'adresse IP et la fréquence d'utilisation de la même adresse IP pour signer la pétition. Ces cotes de confiance font l'objet d'un examen minutieux avant la soumission de la pétition afin de s'assurer de l'absence d'irrégularités. Le système supprime également automatiquement tous les noms et adresses en double. Sur le plan juridique, le contrôle est le même que pour les signatures papier. Cependant, la technologie permet, dans une certaine mesure, des contrôles plus stricts qu'avec une vérification manuelle des signatures et des adresses.



### **B.3. La démocratie électronique dans la pratique**

La démocratie électronique peut être mise en œuvre au moyen de divers outils, politiques et mécanismes. Cette section fournit une description ainsi que des études de cas des plus utilisés, tels que :

- le vote électronique (élections et référendums électroniques) et le recours aux nouvelles technologies en appui des élections et des référendums ;
- d'autres formes de participation et de consultation en ligne, dont les pétitions électroniques.

Cette section aborde également les outils et processus de démocratie électronique employés pendant la crise sanitaire liée à la covid-19.

#### ***Vote électronique et utilisation des technologies numériques en appui des élections et des référendums***

À ce jour, le Conseil de l'Europe est la seule organisation internationale à avoir établi des normes dans le domaine du vote électronique, défini comme l'utilisation de moyens électroniques pour enregistrer et/ou dépouiller les suffrages.

La Recommandation [CM/Rec\(2017\)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#), qui est complétée par des [Lignes directrices](#) pour la mise en œuvre de ses dispositions et d'un [Exposé des motifs](#), est le texte de référence spécifique dans ce domaine. Ces textes ont été rédigés par le Comité ad hoc d'experts sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (CAHVE), composé de représentants désignés par les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe et d'organisations possédant une expérience directe ou une connaissance approfondie du vote électronique. Le CAHVE avait pour mandat de mettre à jour un ensemble de textes de référence antérieurs du Conseil de l'Europe à la lumière des récentes évolutions<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Ces textes, désormais remplacés par la Recommandation CM/Rec(2017)5 et ses Lignes directrices, incluent la Recommandation [Rec\(2004\)11](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique, les Lignes directrices pour la conception de processus de confirmation du respect des exigences et normes recommandées (certification des systèmes de vote électronique) et les Lignes directrices relatives à la transparence des élections par voie électronique.



Le droit de vote est l'un des principaux fondements de la démocratie et tous les modes de suffrage, y compris le vote électronique, doivent par conséquent être conformes aux principes et bonnes pratiques des élections et des référendums démocratiques et être sûrs, fiables, efficaces, techniquement solides, ouverts à une vérification indépendante et aisément accessibles aux électeurs.

### **Finalités du vote électronique**

En vertu de la Recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique, celui-ci a notamment pour fins :

- de permettre aux électeurs d'enregistrer leur suffrage à partir d'un lieu autre que le bureau de vote de leur circonscription électorale ;
- de faciliter l'enregistrement de son suffrage par l'électeur ;
- de faciliter la participation aux élections et aux référendums des citoyens autorisés à voter et résidant ou séjournant à l'étranger ;
- d'étendre l'accès au scrutin des électeurs souffrant d'un handicap ou se heurtant à d'autres difficultés pour se rendre en personne dans un bureau de vote et utiliser les installations qui s'y trouvent ;
- d'accroître la participation aux scrutins en proposant de nouveaux modes d'expression des suffrages ;
- d'adapter les élections à l'évolution de la société et à l'utilisation croissante des nouvelles technologies en tant que moyen de communication et de participation à la vie civique afin de faire progresser la démocratie ;
- de réduire progressivement le coût global de l'organisation d'une élection ou d'un référendum pour les autorités électorales ;
- de fournir plus rapidement et d'une manière fiable les résultats des scrutins ;
- d'offrir aux électeurs un meilleur service en leur proposant plusieurs modes de suffrage.

La Recommandation CM/Rec (2017)5 n'encourage pas les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place le vote électronique. Par contre, elle définit des normes et recommande des garanties que les États membres du Conseil de l'Europe devraient respecter lorsqu'ils introduisent, révisent ou mettent à jour la législation sur le vote électronique.

Les lignes directrices qui complètent la recommandation sont destinées à être utilisées lors d'élections et de référendums politiques, à tous les niveaux de gouvernance. Elles n'entendent pas imposer aux États membres une ligne de conduite particulière quant à la mise en œuvre des dispositions de la recommandation révisée, mais visent plutôt à leur fournir des orientations et une aide en la matière.

### **Principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique**

- Suffrage universel ;
- Suffrage égal ;
- Suffrage libre ;
- Suffrage secret ;
- Transparence et observation ;
- Réglementation et organisation ;
- Responsabilité
- Fiabilité et sécurité du système.



## Risques en matière de sécurité

La confiance est au cœur de tout processus démocratique, y compris le vote. Les risques décrits précédemment dans la présente Boîte à outils concernant la démocratie électronique s'appliquent également au vote électronique et ont incité certains États membres du Conseil de l'Europe à renoncer à cet outil ou à refuser d'y recourir. Dans la [Note d'orientation](#) sur l'ingérence électorale, le Comité de la Convention sur la cybercriminalité fournit des indications et apporte des précisions concernant l'applicabilité de la [Convention de Budapest \(STE n° 185\)](#) à diverses formes d'ingérence dans les élections par des cyberactivités malveillantes.

## Cas d'étude : vote électronique

### Vote électronique, Estonie



L'Estonie est le seul pays au monde à proposer depuis 2005 le [vote en ligne pour toutes les élections](#) (en plus du mode de suffrage traditionnel).

Le vote électronique (vote par internet) s'appuie sur un Cadre général universel spécifique, applicable à différents types de scrutins. Le vote est basé sur l'identité électronique associée à la carte d'identité dont dispose chaque citoyen et résident estonien. Le processus repose sur un système d'enveloppes électroniques. Les observateurs électoraux peuvent assister au dépouillement et bénéficient de formations organisées à leur intention afin de les aider à se familiariser avec le système. Au moment de la mise en place de ce dernier, la Cour suprême estonienne s'est penchée sur la question du vote en ligne sous l'angle du principe du suffrage libre, c'est-à-dire la protection contre les pressions. La possibilité pour l'électeur de revenir sur son vote effectué par voie électronique sachant que seul le dernier suffrage exprimé sera pris en compte atténue les risques. La Cour a estimé que bien que le système diffère à cet égard du vote traditionnel, il respecte l'ensemble des règles et principes applicables aux élections.

L'initiative n'a rencontré aucun problème systématique, mais un développement constant s'impose, ainsi qu'un travail sur la transparence et la vérifiabilité afin de s'assurer la confiance du public dans la solution proposée. L'électorat a adopté ce mode de suffrage, en particulier les Estoniens vivant à l'étranger, mais également une forte proportion d'électeurs présents sur le territoire national. D'autres méthodes de vote ont été maintenues.

### Référendum électronique, Islande



L'Islande autorise dans certains cas la tenue de [référendums électroniques](#). Par le biais d'une pétition, les habitants peuvent demander l'organisation d'un référendum sur des questions spécifiques ou des sujets à l'étude par le conseil d'administration municipal. De même, le conseil peut, de son propre chef, annoncer la mise en œuvre d'un référendum des habitants. Les dispositions transitoires, approuvées par le Parlement islandais en mars 2013, précisent que ces référendums peuvent, avec l'autorisation expresse du ministre de l'Intérieur, être organisés en ligne au moyen d'un registre électoral électronique. L'objectif déclaré de telles dispositions transitoires est de mettre à l'essai et d'expérimenter l'utilisation de nouvelles technologies pour ce type de référendums. Le projet serait également précurseur de réalisations encore plus importantes dans ce domaine.

Si un nombre limité d'États membres du Conseil de l'Europe ont mis en place le vote électronique, beaucoup d'entre eux ont recours aux technologies numériques aux fins d'améliorer le processus électoral.

## Cas d'étude : les technologies numériques dans le processus électoral

### Nouveau Registre électoral central, Autriche



L'Autriche a mis en place, depuis 2018, un registre électoral centralisé et unifié (« Zentrale Wählerregister – ZeWaeR ») et la participation en ligne aux initiatives publiques. Le processus s'est déroulé comme suit :

#### **Le nouveau registre électoral central est entré en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2018**

Quelque 2 096 communes continuent de tenir des listes et des registres électoraux locaux, mais toutes les données sont conservées sur une plateforme centralisée. La qualité des données est améliorée, et la possibilité d'effectuer un « nettoyage des données » centralisé est mise en place.

Une vue d'ensemble des cartes électorales délivrées au plan national est établie.

La possibilité de soutenir des initiatives publiques de n'importe quelle commune (pas seulement celle de sa résidence principale) par voie électronique est offerte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

De nouvelles extensions sont envisageables (en apportant des modifications juridiques).

Les initiatives publiques peuvent être lancées ou soutenues en ligne en utilisant une carte intelligente ou une autre solution de signature électronique au moyen d'un téléphone portable.

Le paragraphe 1 de l'Ordonnance sur la délimitation des domaines relevant de la division de l'Administration en ligne (BGBl. II n° 289/2004) dispose que toute demande de données par un client de l'autorité publique doit être rattachée à un domaine d'activité de l'État au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la loi relative à l'administration en ligne, si des identifiants personnels propres à ce secteur doivent être utilisés dans le cadre de cette demande. L'utilisation de ce service en ligne par l'intermédiaire de ce portail, en s'enregistrant avec un dispositif faisant office de carte citoyenne (y compris au moyen d'une signature électronique sur mobile), n'est possible qu'en acceptant la détermination d'identifiants personnels sectoriels, dans la mesure où c'est la seule façon d'obtenir une identification électronique sûre.

Le registre électoral central a été utilisé pour la première fois au niveau national lors des élections européennes du 26 mai 2019 (diverses fonctionnalités techniques ont été ajoutées, notamment un outil permettant de modifier en ligne les adresses des circonscriptions électorales et les informations sur les bureaux de vote). D'autres extensions du registre électoral central sont envisageables (par exemple, pour qu'il soit utilisable également par les systèmes provinciaux), au même titre qu'un renforcement de la popularité des initiatives publiques (grâce en particulier, au nouvel « outil de participation électronique »).

Utilisation de la plateforme en ligne pour les initiatives publiques. La dernière phase de signature publique pour cinq initiatives publiques a eu lieu du 22 au 29 juin 2020. La fonction de collecte électronique a été largement utilisée.

### Modernisation du registre électoral, Irlande



L'Irlande met actuellement au point un projet de modernisation du registre électoral. Les propositions portent notamment sur l'inscription en ligne comme alternative possible à l'inscription sur papier, ainsi que l'introduction d'une procédure simplifiée à cet effet, le passage à un registre évolutif, la réduction du nombre de formulaires et le passage d'une inscription par ménage à une inscription individuelle. Il est également proposé de procéder à la vérification de l'identité au moyen des numéros personnels pour les services publics (PPSN).

Le gouvernement a adopté, en mars 2017, une décision acceptant dans son principe la principale recommandation énoncée dans le cinquième rapport de la Convention sur la Constitution, à savoir que les citoyens résidant en dehors de l'État, y compris en Irlande du Nord, devraient avoir le droit de voter aux élections présidentielles et qu'un référendum devrait être organisé pour soumettre cette question au peuple. Dans ce contexte, le gouvernement a convenu qu'il fallait commencer à moderniser le processus d'inscription des électeurs afin d'y apporter des améliorations et en vue de faciliter l'inscription des électeurs résidant hors de l'État, en cas d'adoption du référendum.

Ces dernières années, plusieurs rapports ont mis en évidence une série d'améliorations potentielles visant à faciliter l'administration du registre et l'engagement du public à son égard. Citons pour exemple, le rapport de la commission mixte sur l'environnement, la culture et le Gaeltacht sur la consultation relative à la proposition de commission électorale, établi en 2016.

Même si le système actuel d'inscription sur les listes électorales bénéficie de la confiance des électeurs et a bien servi le pays, plusieurs améliorations susceptibles d'être apportées ont été identifiées, à savoir :

- *Offrir un meilleur service au public* : le fait de faciliter l'inscription, en simplifiant et en rationalisant les processus, et le passage d'une inscription par ménage à une inscription individuelle, permettront aux citoyens de prendre davantage en charge leur propre inscription et de s'assurer que les informations les concernant sont à jour. La possibilité de s'inscrire en ligne et le « libre-service » sécurisé pourraient faciliter plus encore le processus et la gestion des données.

- *Moderniser l'administration du registre* : un registre électoral central unique doté d'identifiants uniques permettrait de regrouper les 31 registres existants en un seul, au sein d'une base de données moderne et sécurisée. Un registre évolutif/enregistrement continu constituerait un registre dynamique unique actualisé tout au long de l'année, une interruption du processus intervenant en amont de chaque scrutin.

- *Maintenir et améliorer l'intégrité du registre* : la vérification de l'identité, grâce notamment à l'utilisation éventuelle des PPSN, pourrait améliorer l'intégrité du registre et réduire autant que possible les doubles entrées ou les modifications erronées. La possibilité de recourir à l'avenir au partage de données dans le cadre de la tenue du registre sera également examinée.

Parallèlement au travail effectué par le ministère, quatre collectivités locales de Dublin ont développé leur propre système d'inscription en ligne baptisé, [voter.ie](http://voter.ie). Ce système, mis en place dans le cadre d'une phase pilote au cours des récents scrutins, a permis de s'inscrire en ligne et de modifier les informations. Les résultats du projet pilote de la plateforme « voter.ie » sont également pris en compte dans le cadre du projet de modernisation plus large.

### **Registre électoral unique, Serbie**



Le registre électoral unique est un document public dans lequel sont consignés les données relatives aux ressortissants de la République de Serbie habilités à voter. Il s'agit d'une base de données électronique qui est régulièrement mise à jour par les administrations municipales, conformément à la loi sur le registre électoral unique qui leur délègue cette fonction. Cette actualisation du registre comprend les modifications apportées d'office ou à la demande des citoyens. Tout changement repose sur une décision pertinente, à savoir une décision d'inscription, de suppression ou de modification, de complément ou de rectification d'un élément concernant un électeur. L'inscription au registre électoral est une condition préalable à l'exercice du droit de vote et chaque électeur ne peut y figurer qu'une seule fois.

Sont inscrites sur le registre électoral les personnes suivantes :

- Les ressortissants de la République de Serbie ayant l'âge de la majorité légale et la capacité de contracter, c'est-à-dire les personnes disposant du droit de vote - en fonction de leur lieu de résidence ; l'adresse de résidence temporaire dans le pays d'un électeur peut également être enregistrée à sa demande ;
- Les électeurs qui résident à l'étranger - selon leur dernier lieu de résidence avant leur départ à l'étranger ou selon le dernier lieu de résidence de l'un de leurs parents ; dans ce cas, l'adresse du lieu de séjour temporaire de l'électeur à l'étranger doit également être consignée ;
- Les personnes déplacées à l'intérieur du pays - selon le lieu où elles sont enregistrées en tant que personnes déplacées.

Tout citoyen est habilité à consulter le registre électoral afin de vérifier ses données personnelles. Ce registre peut être consulté directement auprès de l'administration municipale ou communale du lieu de résidence de l'électeur, ou encore par voie électronique.

Les citoyens adressent leurs demandes de modification du registre électoral à l'administration municipale ou communale de leur lieu de résidence. Tout changement doit être fondé sur les données figurant sur les actes d'état civil, dans d'autres documents officiels ou publics (par exemple, extraits des registres des naissances, des mariages et des décès, carte d'identité, attestation de résidence, certificat de citoyenneté, décision valide et exécutoire rétablissant la capacité de contracter), la décision correspondante étant prise par l'administration concernée si la demande est faite avant la clôture du registre électoral (15 jours avant le jour des élections) ou par le ministère si la demande est faite entre la date de clôture du registre électoral et 72 heures avant le jour du scrutin.

Des instructions sur les modifications à apporter à l'application de la loi sur le registre électoral unique ont été adoptées afin d'assurer les conditions nécessaires à la réalisation du droit des citoyens de voter à l'étranger. De plus, les dispositions de la loi ont été améliorées en ce qui concerne la connectivité des registres d'état civil avec le registre électoral unique, afin de garantir l'exactitude, la conformité et la précision de ce dernier.

### **Participation électronique**

En vertu de la Recommandation CM/Rec(2009)1, la participation électronique « est un soutien et un renforcement de la participation démocratique et englobe les secteurs de la démocratie électronique dans lesquels la société civile et les entreprises sont associées à l'élaboration d'agendas formels et informels, aux décisions et au processus décisionnel » (principe 20). Par ailleurs, tous les types de participation sont possibles grâce à la démocratie électronique :

- fourniture d'informations ;
- communication, consultation, délibération ;
- négociation, participation éclairée, codécision et prise de décision (principe 12).



### **Indice de participation électronique (EPI)**

L'indice de participation électronique est dérivé de l'étude des Nations Unies sur l'administration en ligne qu'il vient compléter. Il étend la dimension de cette étude en se concentrant sur l'utilisation de services en ligne pour faciliter la fourniture d'informations aux citoyens par les autorités publiques (« partage d'information électronique »), les interactions avec les parties prenantes (« consultation électronique ») et la participation aux processus décisionnels (« prise de décision électronique »).

Selon cet indice, l'Estonie, l'Autriche, le Royaume-Uni, la Finlande, les Pays-Bas, le Danemark, la France, la Norvège et la Suisse figurent parmi les 20 premiers pays au monde en 2020.

### Cas d'étude : participation électronique

#### **Registre électronique national unique des règlements (ENER), Macédoine du Nord**



L'une des principales priorités stratégiques du gouvernement de la République de Macédoine du Nord reste d'établir une consultation efficace avec les parties prenantes et, plus précisément, de consulter les personnes concernées par la législation, la réglementation et les mesures similaires.

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) a été adoptée et mise en œuvre depuis 2009 en tant que nouvelle forme de gouvernance améliorant l'inclusion, la transparence et la responsabilité du secteur public. Le portail électronique de consultation publique, le [registre électronique national unique des règlements – ENER](#), est quant à lui le principal mécanisme basé sur l'AIR permettant aux parties prenantes de participer activement à l'élaboration de la législation en partenariat avec le secteur public.

ENER est un système électronique qui, en plus des règlements existants, contient également les projets de loi des ministères actuellement en cours d'élaboration.

Cet outil fonctionnel permet à toutes les parties prenantes de soumettre directement leurs commentaires et propositions aux institutions compétentes par voie électronique.

Un ensemble de procédures destinées aux agents de la fonction publique ont été conçues et rendues obligatoires dans le cadre du processus de rédaction de la législation :

- la publication juridiquement contraignante de tous les projets de loi et propositions de modification des lois du gouvernement à chaque phase de leur processus d'élaboration, accompagnés d'explications et de justifications détaillées, y compris une analyse coûts-avantages et une analyse des différentes options, ainsi que d'un exposé des raisons pour lesquelles cette approche spécifique a été jugée la plus appropriée conformément aux principes de l'AIR, permet d'améliorer la transparence.
- ENER offre à toute entreprise, organisation de la société civile, organe de presse ou citoyen la possibilité de participer de manière simple, gratuite, directe et active à l'ensemble du processus législatif, depuis la proposition initiale de modification de la loi jusqu'à la phase finale de la procédure gouvernementale. Chaque visiteur du portail a librement accès à tous les documents pertinents indiquant pourquoi la loi est promulguée ou modifiée, les conséquences attendues sur la société et les résultats escomptés de la nouvelle législation. À partir de ces informations, le visiteur peut soumettre des propositions et des commentaires visant à améliorer les projets de texte législatif. Chaque commentaire est enregistré, publié et fait l'objet d'une réponse dans des délais précis, de sorte que si le gouvernement rejette une proposition, il est tenu d'en expliquer la raison par écrit, ce qui représente pour lui une charge supplémentaire.
- ENER est directement relié au système « de session de l'administration en ligne », ce qui signifie qu'aucune modification de loi ne peut être présentée lors d'une session sans avoir été correctement traitée dans ENER et le rapport de l'AIR (à l'exclusion de celles qui ne sont légalement pas soumises à l'AIR).
- ENER garantit, sur la base des procédures administratives obligatoires, la publication sans délai de tous les commentaires ainsi que la fourniture d'une réponse dans un laps de temps déterminé. Chaque réponse précise les raisons de l'acceptation ou du rejet du commentaire, et motive publiquement la décision prise.

- Un projet de la société civile intitulé « Miroir du gouvernement » surveille régulièrement et publie chaque semaine les résultats de l'utilisation d'ENER par les pouvoirs publics, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

- ENER sert également pour les médias de principale source d'information sur les projets législatifs en cours d'élaboration par le gouvernement, leur évitant ainsi de devoir consulter les différents sites internet des ministères ou recourir à d'autres moyens pour obtenir des informations.

Ce mécanisme permettant de rassembler les différentes parties prenantes et de mettre leur expertise au service d'une meilleure réglementation, les divers acteurs s'impliquent activement dans le processus d'élaboration des politiques en étant assurés que leur voix sera entendue et dûment prise en compte.

### **Portail de données en libre accès, République slovaque**

Le [Portail de données en libre accès](#) est un portail en ligne des données gouvernementales ouvertes au public dans un format lisible par machine, à des fins d'utilisation ultérieure.



Le projet a été lancé dans le cadre d'un engagement pris au titre du Plan d'action national 2012-2013 du Partenariat pour un gouvernement ouvert (Open Government Partnership), à la suite d'un processus participatif de cocréation mené par les membres du gouvernement slovaque et la société civile. Il avait pour but d'élargir le champ des informations gouvernementales accessibles au public afin de renforcer la transparence et la participation de la société civile. Le projet a fait suite à l'élaboration du registre central des contrats en ligne qui permet au public d'être informé de l'utilisation des ressources financières de l'État. Le portail de données en libre accès entend fournir des données et des métadonnées accessibles à distance dans un format lisible par ordinateur, dans le cadre d'une licence ouverte et pour une utilisation ultérieure. Les militants, ONG, citoyens, universitaires, étudiants ou autres acteurs de la société civile intéressés peuvent utiliser les données dans l'intérêt général. Le projet a été lancé en 2012, et sa mise en œuvre se poursuit.

Les organismes gouvernementaux sont encouragés à diffuser des informations en fonction de leurs calendriers de publication et des demandes du public. Des événements publics, tels que des hackathons, ont été organisés afin de promouvoir le portail auprès du public. Chaque année, le Bureau du Plénipotentiaire pour le développement de la société civile présente une analyse des données publiées qui est consultée par les acteurs de la société civile et formule, sur la base des résultats, des recommandations à l'attention de l'institution chargée de la gestion du portail de données en libre accès.

### **Élaboration coopérative de la plateforme de participation électronique Decidim dans la ville d'Helsinki, Finlande**



La ville d'Helsinki entend recourir aux approches les plus modernes de la collaboration participative en matière de conception conjointe. La cocréation européenne a joué un rôle important en ce qui concerne les plateformes de participation. Pour heure, Helsinki utilise et développe [Decidim](#), qui est une plateforme de participation électronique lancée par la ville de Barcelone. La ville d'Helsinki est un membre actif de la communauté internationale Decidim, qui met au point la plateforme de façon collaborative et fait appel à des techniques de développement participatif de logiciels. Elle a eu recours à Decidim pour gérer plusieurs services de participation électronique, par exemple la budgétisation participative ([omastadi.hel.fi](http://omastadi.hel.fi)) et le concours d'idées du maire (<https://www.maailmantoimivinkaupunki.fi/>). Le but est de dégager des idées concrètes quant à la manière de faire d'Helsinki une ville plus créative et durable, et de développer son sens du service.

Chaque année, Helsinki consacre 4,4 millions d'euros de son budget à des initiatives conçues et décidées par la population locale. Tous les habitants de la ville de douze ans révolus, ou qui auront douze ans dans l'année, peuvent se prononcer sur les projets de leurs concitoyens. Le processus a été lancé pour la première fois en 2018. Durant la phase de formulation des idées, la ville a reçu près de 1 300 propositions, dont 839 ont été jugées conformes aux facteurs limitatifs de la budgétisation participative. À partir de ces propositions, les résidents ont travaillé avec des experts de la ville à la formulation de quelque 300 projets plus détaillés qui ont été soumis au vote en octobre 2019.

Dans le cadre d'un tel processus de développement de logiciels, la ville tire profit de la collaboration internationale et offre une meilleure expérience utilisateur à tous ses habitants qui souhaitent contribuer et prendre part au développement local. Helsinki met également ses propres innovations concernant la plateforme de budgétisation participative à la disposition de l'ensemble du réseau international de villes et de développeurs. La ville peut acquérir auprès du secteur privé un savoir-faire technique concernant Decidim ainsi que certaines compétences en matière de programmation, tout en évitant le risque de dépendance à l'égard d'un seul produit et d'une seule entreprise informatique.

### **Better Districts : les citoyens établissent l'ordre de priorité des projets (ville de Reykjavík), Islande**

Il s'agit d'un projet collaboratif entre les citoyens et les autorités administratives permettant d'établir des priorités et de distribuer des fonds pour de nouveaux projets à plus petite échelle et des travaux de maintenance dans les districts de Reykjavík. L'initiative vise à renforcer la participation du public à la démocratie délibérative et à la prise de décision démocratique et s'appuie sur l'expérience acquise les années précédentes.



Opérationnel depuis 2012, « Better districts » a donné lieu à des centaines de projets mineurs qui ont été exécutés par la municipalité et avaient pour origine des suggestions, soumises en ligne par des citoyens à titre individuel ou des groupes, qui ont ensuite fait l'objet d'un vote public en ligne.

Le projet repose sur les notions de démocratie délibérative, de démocratie participative et de budgétisation participative, afin d'encourager la participation du public aux débats et à la prise de décision démocratiques au-delà de ce qui se pratique habituellement au sein d'une démocratie représentative. Il s'agit d'une version plus élaborée du projet initial lancé en 2012. L'expérience des années passées ainsi que les services et informations fournis par des experts d'autres villes du monde entier ayant une certaine habitude de la budgétisation participative sont mis à profit.

Les projets en question visent à offrir aux habitants un meilleur environnement de vie et à étendre les offres de loisirs et les événements sociaux, à développer les activités récréatives ou les équipements connexes, à encourager la pratique du vélo ou à améliorer les conditions pour les piétons et les usagers des transports publics.

Chaque année, le processus de recueil des idées prend fin en avril. Le vote a lieu en octobre-novembre de la même année et les projets sont exécutés l'année qui suit. Les citoyens sont en mesure de participer et de suivre le projet sur le forum de consultation ([www.betriereykjavik.is](http://www.betriereykjavik.is)), sur Facebook (<http://www.facebook.com/Betri.Reykjavik>) ou par l'intermédiaire de leurs centres de services ou comités de district.

Les personnes qui souhaitent publier des idées sur le site internet doivent au préalable s'inscrire en tant qu'utilisateurs du portail citoyen « Better Reykjavík » – [www.betriereykjavik.is](http://www.betriereykjavik.is). Les suggestions sont mises en ligne sur le site internet dans la rubrique du district concerné. La collaboration englobe la possibilité de consulter les suggestions formulées par les autres utilisateurs, d'ajouter des commentaires/arguments



et d'attribuer une note aux idées. Une fois publiées, ces dernières peuvent être discutées, argumentées et évaluées.

Lorsque l'équipe de spécialistes du Service de l'environnement et de l'urbanisme a achevé l'évaluation et l'examen des suggestions, les comités de district classent les idées afin de les soumettre au vote des citoyens.

Le vote se fait par voie électronique sur un site internet dédié où les habitants de Reykjavík peuvent choisir entre les différents projets. Tous les citoyens de la ville âgés de 16 ans et plus sont habilités à voter.

### **Pétitions électroniques**

Selon la Recommandation CM/Rec(2009)1, « la pétition électronique est l'acheminement électronique d'une protestation ou d'une recommandation adressée à une institution démocratique : les citoyens signent la pétition et engagent éventuellement une discussion sur le sujet en y ajoutant leur nom et leur adresse électronique. À l'instar des pétitions adressées en général au parlement, les pétitions électroniques peuvent prendre des formes diverses. Les pétitions électroniques permettent aux citoyens de contribuer plus aisément aux travaux du parlement et d'autres institutions démocratiques ; elles facilitent en outre la discussion et les débats entre les citoyens » (principe 45).

#### **Cas d'étude : pétitions électroniques**

##### **Plateforme de pétitions électroniques, Estonie**



Le [Portail d'initiative citoyenne](#) a été établi en 2012 dans le cadre d'un processus appelé Assemblée du peuple (Rahvakogu). Celui-ci a été lancé par le Président de l'Estonie en collaboration avec des ONG dans le but d'améliorer le fonctionnement de la démocratie dans le pays. L'Assemblée a combiné des outils électroniques avec les discussions traditionnelles en face à face. En trois semaines, le site internet de la « Rahvakogu » a reçu quelque 2 000 propositions, qui ont été classées, analysées par des spécialistes, puis présentées pour délibération à un échantillon aléatoire représentatif de citoyens estoniens (500 invités). Les 15 meilleures suggestions retenues lors de la Journée de la délibération ont été présentées au Parlement par le Président de la République. Sept d'entre elles ont été adoptées en tant que lois (trois ont été pleinement mises en œuvre et quatre modifiées ou associées à d'autres textes législatifs). [L'initiative citoyenne au parlement](#) fait notamment office d'instrument juridique et a été intégrée au système de justice estonien.

Le Portail d'initiative citoyenne permet de rédiger des propositions collectives, de tenir des discussions, de composer et d'adresser au Parlement estonien des messages collectifs signés numériquement sur les modifications à apporter aux réglementations existantes ou les possibilités d'amélioration de la société. Il facilite la rédaction, l'envoi et le suivi d'initiatives collectives. Chaque citoyen peut utiliser le nouveau portail pour soulever une question ou faire une suggestion, en débattre publiquement, formuler une requête, recueillir des signatures numériques et transmettre les éléments en un clic au Parlement. Il est également possible de suivre le traitement de l'initiative au Parlement et sa transformation éventuelle en loi. À l'avenir, il sera également possible de recourir à ce portail pour les initiatives citoyennes au niveau des collectivités locales, car selon la loi, le soutien d'un pourcent de la population suffit pour initier une proposition de loi.

## Commission des pétitions, Royaume-Uni



En 2015, la Chambre des communes, l'organe composé de députés élus, a créé la commission des pétitions du Royaume-Uni. Les 15 membres de cette commission sont nommés par la Chambre des communes parmi les membres du gouvernement et des partis d'opposition, et le président est officiellement élu.

La commission des pétitions supervise et examine les pétitions papier et électroniques soumises sur le [site internet](#) du Parlement. Le système actuel de pétitions électroniques, établi en 2015, relève conjointement de la Chambre des communes et du gouvernement et permet au public de créer et soutenir des pétitions pour examen par le Parlement britannique. La commission des pétitions peut s'adresser par écrit au gouvernement et à d'autres organismes publics pour demander qu'il soit donné suite à une question faisant l'objet d'une pétition ou collaborer avec d'autres commissions parlementaires chargées d'évaluer le travail des services gouvernementaux pour examiner des points spécifiques soulevés par une pétition.

Les pétitions électroniques doivent demander au gouvernement ou à la Chambre des communes de prendre des mesures précises et porter sur un sujet relevant de leur responsabilité. Une pétition devra être soutenue par au moins six personnes avant d'être publiée sur le site internet dédié où elle restera ouverte à la signature pendant six mois. Les militants peuvent recourir à une pétition en combinaison avec d'autres méthodes pour attirer l'attention et témoigner de l'intérêt du public pour une question donnée.

Toute pétition ayant recueilli plus de 10 000 signatures appelle une réponse du gouvernement. Les pétitions électroniques qui réunissent 100 000 signatures sont examinées par la commission qui décidera de leur soumission pour débat au Parlement. La plupart des pétitions qui atteignent ce seuil font l'objet d'un débat.

Les pétitions électroniques se sont révélées efficaces pour sensibiliser le public, favoriser la participation démocratique et l'engagement des citoyens sur un large éventail de questions. Beaucoup considèrent qu'elles sont susceptibles de déboucher sur des initiatives plus larges et en tant que telles, les pétitions peuvent constituer un précieux outil de changement.

Les pétitions peuvent être scindées en deux grandes catégories : les pétitions de protestation et les pétitions de fond. En 2016, une pétition de protestation a été organisée pour demander la fermeture des magasins de détail le lendemain de Noël (« Boxing Day »). Elle a recueilli plus de 148 000 signatures et s'est avérée très efficace pour exprimer le mécontentement des commerçants à l'égard des heures d'ouverture en vigueur. En revanche, les pétitions de fond n'ont pas besoin de compter autant de signataires pour avoir un impact. À titre d'exemple, une pétition lancée en 2015 en faveur du financement de la recherche sur les tumeurs cérébrales a suscité l'ouverture d'une enquête après seulement 14 000 signatures, alors qu'elle a obtenu au total plus de 120 000 soutiens. Au final, la pétition a fait l'objet d'un débat au Parlement, a permis à des personnes atteintes d'une tumeur cérébrale de faire part de leur expérience au public, et a donné lieu à une augmentation des financements dédiés à la recherche dans ce domaine. Une autre pétition datant de 2015 et ayant recueilli quelque 12 000 signatures, appelait à une meilleure protection juridique des chiens et chevaux des forces de police en cas d'attaque dans l'exercice de leurs fonctions. Celle-ci a par la suite été débattue au Parlement qui a adopté une nouvelle législation en la matière.

La commission des pétitions donne au public l'occasion de s'assurer que ses points de vue sont entendus par les députés et les ministres. Elle est habilitée à effectuer des visites d'information et à recueillir des preuves écrites et orales. Les recherches ont montré que les rapports établis par la commission peuvent fortement influencer sur la politique gouvernementale, s'agissant en particulier de l'établissement de l'ordre du jour.

## Pétitions, Union européenne



Toute personne ou organisation établie dans l'UE peut présenter une pétition à l'UE sur une question relative à une politique ou une législation européenne ([Adresser une pétition à l'UE](#)). Le site internet fournit de brèves instructions faciles à lire : « Dans quels cas [soumettre une pétition] ? », « Qui peut introduire une pétition ? » et « Comment créer ou signer une pétition ? ». Il propose des liens vers les questions sur lesquelles les pétitions peuvent porter, c'est-à-dire tous les domaines d'action de l'UE, et précise en ces termes : « Vous pouvez demander au Parlement de se pencher sur un problème qui vous concerne ou vous plaindre de la manière dont une législation de l'UE est appliquée. C'est ce qu'on appelle une pétition ». Il est possible d'introduire une pétition en ligne ou par courrier postal. Les règles les concernant sont les mêmes, bien que pour des raisons pratiques et pour les personnes désireuses de toucher un public dans de nombreux États membres, les pétitions en ligne soient le moyen privilégié. Le site permet de s'assurer que la question à soumettre n'est pas déjà couverte par une pétition existante. Par ailleurs, le site internet du Parlement européen présente également des [règles concernant les pétitions](#).

Les pétitions sont couvertes par le droit communautaire, en l'occurrence par l'article 227 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et le droit de déposer des pétitions est considéré dans l'UE comme un droit fondamental. Le droit de pétition n'exige pas de format spécifique, mais pour faciliter la présentation de pétitions - en particulier pour les questions d'intérêt transfrontalier - un format électronique a été mis au point.

## Institutions démocratiques travaillant avec les outils numériques

Les États membres du Conseil de l'Europe ont mis en place divers moyens, à tous les niveaux de gouvernement, pour améliorer le fonctionnement transparent des institutions démocratiques et les rapprocher des citoyens et de la société civile dans son ensemble. La retransmission en direct ou en différé des débats parlementaires est souvent proposée en ligne ou sur des chaînes de télévision spécialisées. La diffusion en temps réel des réunions officielles des conseils locaux est aussi de plus en plus fréquente. Par ailleurs, la nécessité d'assurer la continuité pendant la crise de la covid-19 a également donné lieu à de nouvelles méthodes de travail. Seul le temps dira si ces innovations sont durables.

### Cas d'étude : diffusion en direct

#### La démocratie électronique par le biais des collectivités locales maltaises :

##### La diffusion en direct

**... Une façon de mettre en œuvre la démocratie électronique !!!**



L'initiative consiste à retransmettre en direct les réunions officielles des conseils locaux : les citoyens bénéficient d'un accès immédiat à la réunion sans avoir à quitter le confort de leur foyer. Elle encourage un plus grand nombre de citoyens à suivre les réunions des conseils locaux et régionaux et favorise ainsi une plus forte participation à l'administration locale.

La compréhension du fonctionnement des collectivités locales est la première étape pour amener davantage de personnes à participer dans la pratique. De plus, la diffusion en direct est un outil permettant aux conseils locaux d'être plus transparents et responsables.

Tous les conseils locaux de Malte et de Gozo avaient mis en place la retransmission en direct avant la fin de l'année 2015. À ce jour, leurs sites internet respectifs proposent des liens vers les webcams, ainsi que l'ordre du jour. Des améliorations vont être apportées

au service actuel de diffusion en temps réel utilisé par les conseils locaux, dans le cadre des mesures du manifeste électoral du gouvernement. Le nouveau système offrira une meilleure transmission, plus fiable, et inclura également un service de vidéos à la demande (VOD).

La législation régissant la retransmission en direct des réunions des conseils a été mise à jour dans le cadre de la réforme de l'administration locale. Ces réunions doivent désormais être enregistrées et mises à la disposition des citoyens pour qu'ils puissent les visionner ultérieurement (vidéo à la demande (VOD)). Les conseils régionaux sont également censés aujourd'hui se conformer à cette loi.

Pour s'acquitter de cette obligation législative, la Division des collectivités locales, par l'intermédiaire de son unité informatique, a élaboré des prescriptions minimales uniformes visant non seulement à moderniser l'équipement pour améliorer la qualité de la diffusion en direct, mais aussi à inclure le service à la demande. Au cours du troisième trimestre 2019, des spécifications minimales faisant office de lignes directrices ont été communiquées à tous les conseils locaux.

De plus, afin d'améliorer les normes de fonctionnement, la Division des collectivités locales met en œuvre un projet pilote qui répondra aux exigences imposées aux conseils régionaux en matière de diffusion en temps réel et de vidéo à la demande et aidera ces derniers à utiliser des technologies novatrices comme la retransmission en direct de leurs réunions programmées en vidéo 360 degrés.

### **Cas d'étude : réunions à distance et autres mesures numériques mises en œuvre en réponse à la crise de la covid-19**

#### **Réunions à distance et autres mesures des conseils locaux, Royaume-Uni**

Pour faire face à la pandémie de covid-19, le Royaume-Uni a adopté une réglementation permettant aux conseils locaux de tenir des réunions à distance pendant la crise sanitaire. Cette réglementation donne plus de souplesse à ces instances tout en protégeant le rôle des citoyens dans la prise de certaines décisions locales et le droit reconnu par la loi d'ouvrir au public les réunions des conseils. Par souci de transparence, la nouvelle réglementation prévoit également la publication en ligne des rapports et documents d'information, afin de tenir compte de la fermeture de nombreux bâtiments municipaux et de la limitation des déplacements de groupes protégés durant la pandémie.



Les conseils locaux ont été contraints de mettre rapidement en place un système de communication en ligne et d'interagir avec les citoyens par d'autres moyens. Par exemple, la ville de York a organisé à l'intention du public une séance de questions-réponses en ligne et en direct intitulée « AskTheLeaders Coronavirus ». Les habitants ont été en mesure de participer en commentant la vidéo en direct ou en soumettant leurs questions à l'avance par courrier électronique. Les conseillers, bureaux et représentants des services de soins de santé régionaux ont répondu aux questions en fonction de leur rôle, de leur expérience et de leur domaine de compétence.

## B.4. Technologie et protection des données

### *Technologie et neutralité technologique*

#### Liste de contrôle : caractéristiques des outils et applications de démocratie électronique

Les outils et applications de démocratie électronique devraient :

- faciliter et améliorer l'accès et l'accessibilité, ainsi que l'interopérabilité, en utilisant, le cas échéant, des moyens transparents et technologiquement neutres, des solutions open source et des normes et spécifications ouvertes ;
- reposer sur des connexions (réseaux)/internet sécurisées et à haut débit, une infrastructure sécurisée permettant d'assurer l'identification électronique, le respect de la vie privée et la neutralité du réseau ;
- recourir à la normalisation à différents niveaux pour permettre l'interopérabilité sémantique et technique dans les domaines où les outils de démocratie électronique font appel à des fonctionnalités d'interopérabilité et d'interconnexion ;
- donner accès dans des conditions égales à un internet neutre, dans la mesure où cela constitue une condition indispensable pour garantir le caractère effectif des droits fondamentaux et l'égalité entre toutes les parties prenantes ;
- ne pas nécessiter de technologie spéciale pour y accéder (par exemple, un accès normal à internet devrait suffire) ;
- prévoir des dispositions pour les personnes ayant des besoins spéciaux ;
- inclure des fonctionnalités interactives pour répondre aux besoins spécifiques des utilisateurs ;
- proposer, dans la mesure du possible, un point d'accès unique aux applications de gouvernance et de démocratie électroniques ;
- être sûrs, sécurisés et robustes ;
- veiller, en ce qui concerne notamment l'identification et les signatures électroniques, à ce qu'ils ne se prêtent à aucune ingérence, modification ou compromis technique, y compris par l'utilisation de technologies numériques spécifiques telles que les registres électroniques.

La technologie employée doit respecter la législation et la réglementation en vigueur, garantir la protection des infrastructures essentielles, et être conforme aux réglementations nationales et internationales concernant la protection de la vie privée, la protection des données et les technologies informatiques, de mise en réseau ou d'apprentissage machine.

#### Liste de contrôle : comment assurer la neutralité technologique ?

Les mesures législatives et réglementaires devraient protéger les valeurs et les principes d'une manière neutre sur le plan technologique :

- les principes législatifs et réglementaires s'appliquent à toutes les transactions et données, indépendamment de la technologie utilisée ;
- les règles mettent davantage l'accent sur les objectifs souhaités plutôt que de prescrire ou interdire une technologie spécifique, sauf si cela s'avère nécessaire dans une société démocratique ;
- la législation et la réglementation devraient s'abstenir de préciser la forme des transactions ou des documents et ne devraient pas appuyer une technologie particulière, à moins que cela ne soit absolument nécessaire.

Le respect des critères suivants permet d'assurer la neutralité technologique :

- rédiger la législation et la réglementation en s'attachant aux objectifs visés (ce qui doit être réalisé) ;

- axer la législation et la réglementation sur les risques à atténuer, les dangers à éviter et non sur la façon de procéder pour ce faire ;
- prendre en considération la neutralité technologique à différents stades de l'élaboration des règles dans les analyses d'impact et leur application ;
- associer les parties prenantes au processus de développement et de (re)modélisation des systèmes et services TIC, en particulier lorsque des outils électroniques sont mis au point ou sensiblement remaniés (par exemple, par l'intermédiaire d'un comité consultatif externe) ;
- assurer la collaboration entre les autorités nationales, régionales ou locales et les parties prenantes telles que les associations locales et la société civile ;
- mettre en place des points d'accès unique aux applications de gouvernance et de démocratie électroniques offrant un point d'entrée unique aux sources d'information et aux services proposés par l'administration publique.

### Cas d'étude : neutralité technologique

#### Portail internet unique de l'administration publique, Estonie



L'administration publique estonienne a mis en place des services électroniques centrés sur les citoyens et ce, dans tous les domaines. Ces services sont tous accessibles de la même manière, par l'intermédiaire d'un portail internet unique [www.esti.ee](http://www.esti.ee). Cette fonctionnalité est assurée par le système d'interopérabilité « X-Road » qui relie toutes les bases de données publiques et de nombreuses bases de données privées et permet la communication entre plusieurs d'entre elles. Il n'existe pas de bases de données centralisées et l'accès aux données est déterminé par des accords précisant qui peut accéder à quelles données. Chaque utilisation de données suppose l'identification préalable de la personne qui y accède au moyen du code d'identification personnel unique lié à l'identité numérique personnelle dont disposent tous les citoyens et résidents estoniens ([cartes d'identités](#)). L'utilisation des services en ligne n'a pas de caractère obligatoire mais la possibilité d'y recourir est automatiquement rattachée à chaque carte d'identité électronique et ne nécessite aucune démarche supplémentaire. Dès lors qu'une autorité accède à des données personnelles, elle laisse une « empreinte » qui permet à la personne concernée et aux autorités chargées de la protection des données de constater la consultation.

### Cas d'étude : technologie et données ouvertes

#### Améliorer la transparence proactive - Brochure d'information (en cours), Serbie



La loi relative au libre accès aux informations revêtant une importance publique, entrée en vigueur en 2004, prévoit deux manières d'assurer la transparence de l'action des autorités de l'administration publique : de façon proactive ou réactive. La transparence proactive suppose la publication de documents en temps opportun et la mise à disposition d'informations compréhensibles pour les citoyens. Les brochures d'information et leur contenu sont définis par la loi susmentionnée et comprennent notamment les informations utilisées ou produites par les autorités de l'administration publique dans le cadre de leurs fonctions. Les mesures actuellement en vigueur concernant la publication des brochures d'information ainsi que le système de mise à jour se traduisent par un manque de données, compliquent toute tentative de contrôle et limitent les possibilités de comparaison des informations, ce qui nuit à la prise de conscience globale des enjeux par les citoyens.

Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi relative au libre accès aux informations revêtant une importance publique permettront de reformater le contenu des brochures d'information à des fins d'ouverture des données, d'amélioration de la transparence proactive et d'élargissement du cercle des autorités administratives soumises à l'obligation légale de publier de telles brochures.

Ces modifications supposeront :

- 1) La mise au point d'un système informatique unique pour l'accès, le traitement et la présentation de la brochure d'information.
- 2) La définition d'un volet d'une plateforme en ligne qui tiendrait lieu de brochure d'information, assortie de l'obligation pour les autorités publiques de publier des brochures d'information au format PDF.
- 3) La formation des employés des organismes publics à l'utilisation d'un système informatique unique.
- 4) La mise à l'essai de l'application.
- 5) La promotion de l'application (système informatique unique) auprès du public, du secteur civil, des entreprises et des médias.

Le principe de transparence proactive est pleinement conforme aux principes d'un gouvernement ouvert, qui sont également énoncés dans l'initiative PGO. La fourniture d'informations dans un format ouvert, en temps opportun, améliorerait directement l'accessibilité des données et permettrait ainsi d'assurer la transparence et la responsabilité de l'administration publique et de favoriser la participation des citoyens et leur influence sur l'action publique.

La mise à disposition d'informations dans un format de données ouvert permettrait un traitement ultérieur des informations et faciliterait le développement de services et de solutions numériques pour certains services sociaux ou l'introduction de changements sociaux (par exemple, le développement d'une application internet ou mobile qui fournirait aux citoyens les informations nécessaires concernant les documents requis).

### **Mesures de protection des données**

La protection des données s'applique au traitement et à la conservation de toutes les données, quel que soit leur format, et pas seulement des données ou transactions électroniques ou « numériques », et devrait englober :

- les données à caractère personnel ;
- les données politiques dites « sensibles » ; et
- les données non personnelles.

### **Liste de contrôle : protection des données**

Pour garantir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la protection des données devrait :

- satisfaire à toutes les normes et exigences de la législation, des réglementations et des mesures relatives à la protection des données énoncées dans la [Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STE n° 108\) et ses protocoles](#) ; le [Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STCE n°223\)](#), et la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics \(STCE n° 205\)](#) ;
- s'appliquer non seulement aux données ou transactions électroniques ou « numériques », mais aussi au traitement et à la conservation de toutes les données à caractère personnel, quel que soit leur format ;

- protéger les intérêts des personnes qui ne sont pas au courant des dangers liés à l'exploration des données et des mesures de protection contre les risques qui y sont associés.

D'autres cadres protecteurs relatifs aux données qui dépassent les principes actuels de la protection des données à caractère personnel et de la vie privée devraient être envisagés, afin de refléter la capacité des technologies de pointe à utiliser et exploiter les données personnelles et non personnelles pour influencer la souveraineté cognitive des citoyens.

Les initiatives et processus en matière de démocratie électronique devraient garantir le respect de la vie privée et des données à caractère personnel de ceux qui recourent aux outils ou procédures dans ce domaine. Par ailleurs, les informations et données fournies ne devraient pas être utilisées ou servir à d'autres fins que celles indiquées, sauf si les personnes concernées ont donné leur consentement éclairé et explicite.

S'il y a lieu, les vulnérabilités spécifiques ou perçues des données électroniques devraient être prises en compte. Les questions de sécurité ne devraient pas entraîner l'exclusion d'individus et de groupes des processus démocratiques.

Les individus devraient être en mesure d'accéder à toutes leurs données personnelles, c'est-à-dire aux informations les concernant conservées sous forme électronique ou autre. Ces données et leur traitement doivent se conformer à la [Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STE n° 108\) et ses protocoles](#) et au [Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STCE n°223\)](#).

Par ailleurs, les informations personnelles ne doivent être mises à la disposition de personne d'autre que l'intéressé (ou son tuteur légal).

## **B.5. Alphabétisation numérique et prise de conscience**

### ***Alphabétisation numérique***

L'alphabétisation numérique est un préalable indispensable si l'on veut que toutes les parties prenantes puissent tirer profit de la démocratie électronique. Elle renvoie tout d'abord à la capacité élémentaire des personnes à utiliser la technologie et les applications numériques et à exécuter des tâches simples pour communiquer avec les autorités par l'intermédiaire, notamment, de portails en ligne pour accéder à des services ou soumettre des formulaires. Deuxièmement, elle fait référence à la capacité de développer et d'employer de nouvelles technologies en s'appuyant sur une solide connaissance du fonctionnement des technologies sous-jacentes. Cela va de la faculté de créer un contenu unique, d'écrire des programmes, d'utiliser des outils avancés de différents types, à la compréhension du fonctionnement des algorithmes.

L'alphabétisation numérique est en constante évolution et suppose d'être en mesure de mettre au point de nouveaux moyens d'accéder aux technologies numériques et de les comprendre. Tout doit être mis en œuvre pour éviter une fracture numérique.



### Liste de contrôle : comment promouvoir l'alphabétisation numérique ?

- Organiser ou promouvoir des campagnes spécifiques sur l'utilisation de la technologie ;
- Assurer ou soutenir la formation de certains groupes qui peuvent éprouver plus de difficultés à accéder aux technologies (personnes âgées ou vulnérables, communautés de migrants, etc.) ;
- Offrir l'accès à du matériel et des technologies comme internet dans les espaces publics, par exemple les bibliothèques ;
- Donner accès à un personnel qualifié et à des spécialistes capables de conseiller et d'aider les citoyens et la société civile dans son ensemble à utiliser les systèmes ou à accéder à des recours et mécanismes de réparation ;
- Élaborer des stratégies spécifiques pour promouvoir l'alphabétisation numérique et garantir des ressources financières suffisantes pour leur mise en œuvre ;
- Veiller à la disponibilité de canaux non numériques.

### Cas d'étude : inclusion et alphabétisation numériques

#### It-guide, Örebro, Suède

La ville d'Örebro, en Suède, met en œuvre depuis trois ans le projet « It-guide ». De jeunes immigrés, présents dans le pays depuis un à trois ans, aident les personnes âgées à utiliser internet et à se servir d'ordinateurs et de téléphones portables. Ces « guides informatiques » sont rémunérés, tandis que les personnes âgées n'ont rien à déboursier.



Le projet a pour but de donner aux jeunes immigrés un aperçu de la société suédoise et de leur permettre de nouer des contacts. En faisant office de guides informatiques, ils gagnent en confiance et sont incités à apprendre le suédois. Les jeunes acquièrent également des connaissances sur le passé et le présent de la Suède. Par ailleurs, le projet devrait donner aux participants le sentiment d'être mieux intégrés dans la société. Un autre objectif est de permettre aux personnes âgées de participer au monde numérique tout en s'ouvrant à l'interaction avec de jeunes immigrés.

Les bénéfices pour les jeunes migrants sont les suivants : la plupart des jeunes ne rencontrent jamais de natifs suédois en dehors de l'école. Les interactions sont une excellente occasion pour eux de s'entretenir avec des Suédois de souche, de pratiquer la langue du pays et d'en apprendre davantage sur la culture nationale.

De leur côté, la plupart des personnes âgées n'ont jamais rencontré de jeunes immigrés, ce qui peut être une source de xénophobie. Beaucoup de celles qui ont bénéficié du projet ont tissé des liens d'amitié avec leurs guides informatiques. Elles sont très enthousiastes à l'idée de découvrir une culture différente et d'entendre raconter la manière souvent périlleuse dont les immigrés sont arrivés en Suède. À Noël dernier, les guides ont organisé une fête et invité les aînés à danser, à s'adonner à des jeux et à savourer de nombreuses gourmandises du monde entier. Et bien sûr, les personnes âgées gagnent également à se familiariser avec internet pour participer davantage à la vie de la société. Certaines d'entre elles prétendent ne pas s'intéresser aux ordinateurs, mais les guides ont recours à une technique spéciale pour susciter leur intérêt.

À ce jour, le projet a été mis à l'essai dans deux grandes villes et d'autres localités, mais il pourrait être étendu à plus grande échelle.

### **Stratégie d'inclusion numérique pour les Cornouailles et les îles Scilly (2019-2023), Royaume-Uni**



Selon les données du Bureau national des statistiques, quelque 13 % des habitants (71 000) des Cornouailles et des îles Scilly n'ont jamais utilisé internet. La [Stratégie d'inclusion numérique](#) a pour ambition de faire baisser ce chiffre de 25 % d'ici 2023. La stratégie s'étend à la fois aux résidents et aux organisations et vise à définir des principes et actions clés que les organisations concernées des Cornouailles et au-delà pourront adopter pour aider à surmonter les obstacles identifiés conduisant à l'exclusion numérique. Six domaines doivent être privilégiés : l'alphabétisation et les compétences numériques, la facilité d'accès, l'accessibilité financière, la motivation, la confiance et l'assurance.

#### ***Sensibilisation et acceptation***

Le développement de la prise de conscience et de l'acceptation de la démocratie électronique englobe notamment :

- l'information, l'éducation et la formation du public ;
- une meilleure sensibilisation et formation des agents publics et des particuliers ;
- des actions de sensibilisation et de formation à la sécurité, afin de doter les utilisateurs des compétences nécessaires pour détecter les dangers du monde virtuel, porter un regard critique sur les informations et connaître les mesures à prendre pour assurer leur propre sécurité et celle des autres en ligne.
- des projets pilotes.

#### **Mesures concrètes visant à favoriser la prise de conscience et l'acceptation**

- créer des plateformes multidimensionnelles associant toutes les parties prenantes possibles, y compris les acteurs traditionnels de la démocratie dont les rôles peuvent changer dans le développement d'applications/plateformes de démocratie électronique, en tenant compte de leurs intérêts dès le début du processus d'élaboration de mesures de démocratie électronique afin qu'ils contribuent à la mise au point de solutions à un problème spécifique ;
- utiliser ou tirer parti d'applications de démocratie électronique « éprouvées », mises au point par d'autres autorités ou organisations de la société civile et qui bénéficient déjà d'une certaine acceptation ;
- recourir dans toute la mesure du possible à une technologie déjà utilisée (au niveau national, régional ou local) en vue d'assurer l'efficacité et de renforcer la sécurité en limitant les risques et vulnérabilités supplémentaires ;
- élaborer des stratégies de communication visant à mieux faire connaître et comprendre les objectifs, les outils, les processus et les bénéfices nets des initiatives de démocratie électronique pour les différentes parties prenantes, en tenant compte de la culture et des valeurs ;
- mettre en avant le leadership et l'engagement de la direction et des élus, qui peuvent grandement aider à surmonter les éventuelles résistances au changement ;
- mettre en place des équipes dédiées chargées de mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action en matière de démocratie électronique ;
- mettre à contribution des organisations de la société civile pour faciliter la diffusion de l'information publique, en dispensant une formation à l'élaboration de nouveaux outils de démocratie électronique propres à répondre aux attentes des citoyens.

### **Expérience des utilisateurs**

La satisfaction et l'expérience des utilisateurs sont également des éléments à prendre en compte dans le cadre du développement de services en ligne. Les points suivants devraient faire l'objet d'une attention particulière :

- la disponibilité absolue de tous les services fournis en ligne par les autorités/administrations publiques sur le portail électronique. Le manque d'uniformité dans la prestation de certains services en ligne a une incidence négative sur la satisfaction ;
- la mise à disposition de services interactifs. Une assistance en ligne personnalisée (également par le biais d'un dialogue en ligne en temps réel avec le personnel d'assistance ou d'assistants vocaux numériques pour aider les utilisateurs rencontrant des difficultés particulières) ;
- la fourniture d'outils répondant aux exigences de base en termes de fonctionnalités et d'agencement, tout en tenant compte des contraintes liées aux applications informatiques mobiles ou aux limitations de bande passante.

## PARTIE C : LISTE DES NORMES ET DOCUMENTS CLÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Protocole d'amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n°223)

Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205)

Convention sur la cybercriminalité (STE n°185)

Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n°108)

Recommandation CM/Rec(2020)1 du Comité des Ministres aux États membres sur les impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme

Recommandation CM/Rec(2018)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet

CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique, complétée par des Lignes directrices et un Exposé des motifs

Recommandation CM/Rec(2016)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée en lien avec la neutralité du réseau

Recommandation CM/Rec(2014)6 sur un guide des droits de l'homme pour les utilisateurs d'internet

Recommandation CM/Rec(2009)1 du Comité des Ministres aux États membres sur la démocratie électronique, accompagnée de son Glossaire et des Guides indicatifs suivants :

- n° 1 : Ensemble d'outils génériques pour la démocratie électronique
- n° 2 : Feuille de route vers la démocratie électronique
- n° 3 : Liste de contrôle pour l'introduction d'outils de la démocratie électronique
- n° 4 : Cadre pour rendre compte des initiatives de démocratie électronique
- n° 5 : Évaluation de la démocratie électronique

Recommandation Rec(2004)15 sur la gouvernance électronique ("e-gouvernance")

Déclaration du Comité des Ministres sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques (2019)

Les 12 principes de bonne gouvernance au niveau local