



HAL
open science

Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens ?. Aurélie Duffy-Meunier. Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées, Mare & Martin, pp.21-37, 2021, Droit & Science politique, 978-2-84934-528-3. halshs-03248612

HAL Id: halshs-03248612

<https://shs.hal.science/halshs-03248612>

Submitted on 3 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Directrice de recherches au CNRS, ILF-GERJC, Aix-Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France.

Référence : M. Fatin-Rouge Stefanini, « Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens », in A. Duffy (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare & Martin, 2021, pp. 21-37.

Le développement des procédés de démocratie participative a été fortement encouragé par le Conseil de l'Europe et, au-delà, par diverses instances et organisations internationales (Banque mondiale, PNUD ...)¹. L'implication plus grande des citoyens dans la définition des politiques publiques figure ainsi parmi les bonnes pratiques démocratiques attendues des Etats. La Charte de l'autonomie locale, adoptée en 1985, évoque déjà la participation directe des citoyens au niveau local tout en la plaçant au second plan par rapport à la forme plus classique de la démocratie représentative². Un protocole additionnel à cette Charte a cependant été adopté en 2009 dont le rôle est de promouvoir la participation des citoyens aux affaires d'une collectivité locale³. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe veille à l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale et se réunit annuellement pour débattre des avancées en matière de démocratie locale. La question de la participation des citoyens a été au centre de ses attentions⁴ ces dernières années. En effet, les initiatives locales impliquant les citoyens se multiplient dans l'Europe des 47⁵. De nombreuses villes ont mené des actions de toutes sortes allant d'une meilleure information des citoyens pour favoriser la transparence des décisions publiques, mais aussi pour limiter l'abstention, jusqu'à des procédures de co-construction de projets entre élus et citoyens. Ce développement de pratiques de « bonne gouvernance » participe à la diffusion d'une image positive de ces collectivités locales à l'international. Ainsi, « la qualité démocratique est devenue un outil de distinction parmi d'autres dans les logiques d'internationalisation des villes »⁶ qui s'inscrit dans une dynamique de « stratégie de distinction territoriale » prompte à ériger l'expérience réussie en modèle. Les exemples sont nombreux et la ville de Metz, qui a accueilli ce colloque, n'est pas en reste sur cette question puisqu'une plateforme accessible en ligne à partir du site officiel de

¹ A. Mazeaud, M. Nojon, « Vers un standard participatif mondial ? Enjeux, conditions et limites de la standardisation internationale de la participation publique », *Participations*, 2016/1, n° 14, p. 121 à 151 ; J. O'Miel, « Modèle ou mirage ? Circulation et réappropriation de la politique régionale participative toscane », *Participations*, 2016/1, n° 14, p.177-206 ; O. Porto de Oliveira, « La diffusion globale du budget participatif : le rôle des « ambassadeurs » de la participation et des institutions internationales », *Participations*, 2016/1, n° 14, p. 91-120.

² L'article 3 § 2 de la Charte proclame que le droit pour les collectivités locales de gérer et régler localement une part importante des affaires publiques « est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi ».

³ Ce principe est inscrit dans le Préambule de la Charte. Le protocole additionnel a été ratifié en Europe de l'Ouest, par la Finlande, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse.

⁴ Voir <https://www.coe.int/fr/web/congress>.

⁵ Y. Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, La Découverte, 2011, p. 147-190 ainsi que Conseil de l'Europe, « Participation, consultation et engagement des citoyens : pour une démocratie locale dynamique », *Semaine Européenne de la démocratie locale*, édition 2017.

⁶ A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, 2016/1, n° 14, p. 25.

la commune est consacrée à la démocratie participative et offre tout un ensemble de modalités de participation des citoyens aux affaires de la compétence de la commune⁷ : « budget participatif », concertation citoyenne, ateliers citoyens, comités de quartier, Conseil municipal des enfants, Conseil messin des jeunes, Conseil des seniors, Conseil des parents...

D'ailleurs, c'est au niveau local que la démocratie participative trouve ses origines et s'est principalement développée⁸. L'implication des citoyens dans la détermination et la gestion des affaires locales, qui se traduit par la mise en place de nouvelles institutions aux côtés des institutions représentatives traditionnelles, s'inscrit à la fois dans la recherche d'une plus grande légitimité pour les choix effectués, mais également d'une meilleure adhésion et partant d'une plus grande effectivité des décisions adoptées⁹. La place des citoyens dans les processus décisionnels et la diffusion de nouveaux mécanismes toujours plus participatifs semble d'ailleurs s'accroître au fur et à mesure que la confiance envers la démocratie représentative s'érode et que la charge des responsabilités assumées par les élus dissuade les citoyens d'embrasser des mandats électifs. Le développement des procédures participatives répond également au souhait des citoyens de s'impliquer plus directement dans la vie politique, particulièrement dans la vie de la cité. Cette revendication n'est pas seulement le reflet d'une crise de la démocratie représentative à tous les niveaux. Elle est aussi le résultat de la révolution des manières de communiquer à l'ère du numérique, notamment dans le cadre libre, et souvent sans filtre, que permettent internet et les réseaux sociaux. Par ce biais, chacun est susceptible d'intervenir dans le débat public, même sans y avoir été invité. De ce fait, les projets et les élus sont soumis au contrôle permanent des citoyens qui demandent des comptes et le font parfois de manière très directe¹⁰. Les possibilités de mobilisation et de médiatisation qu'offrent le numérique, permettent également d'amplifier la portée des revendications citoyennes. Dès lors, les failles de systèmes strictement représentatifs ou laissant peu de place à la participation des citoyens apparaissent. La revendication d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC) par les gilets jaunes en France, par exemple, est ainsi révélateur d'un décalage entre le souhait de participation directe exprimé par les citoyens et l'absence de mécanismes juridiques adaptés à l'expression de ces besoins. Le développement des outils participatifs au niveau local et désormais national est une réponse au souci des citoyens de voir leur opinion prise en considération et de se réappropriier le pouvoir de décision confié aux représentants.

Les formes de participation des citoyens au niveau local sont multiples allant de la consultation ouverte à tous sur internet à des formes de participation plus encadrées telles que l'enquête publique dans le cadre d'un projet d'urbanisme. Les assemblées citoyennes composées de personnes tirées au sort, parfois elles-mêmes couplées avec la possibilité pour tous d'intervenir dans le débat via des plateformes, font partie de ces nouveaux idéaux démocratiques. Si parfois le droit national vient encadrer certaines techniques telles que le référendum et l'initiative

⁷ <https://metz.fr/engager-entraider/>.

⁸ Voir « Introduction. La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 9. Elle diffère cependant de ce qui a été appelé en France, la démocratie de « proximité » (*id.*, p. 12).

⁹ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Les budgets participatifs en Europe, Des services publics au service du public*, La découverte, 2008, p. 57.

¹⁰ J.-P. Derosier, « Le numérique comme outil de contrôle des gouvernants », in M. Bardin, M. Fatin-Rouge Stefanini, P. Monge, C. Severino, *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalités*, Collection Confluence des droits, 2018, n° 5, p. 29-41(en open edition).

populaire au niveau local, comme en France¹¹ et au Portugal¹², dans de nombreux Etats, les collectivités locales infranationales sont directement compétentes pour définir les modalités de participation des citoyens. Ainsi en Suisse, les cantons et les communes décident des modalités de participation citoyenne à la gestion des affaires publiques. De même, en Allemagne, les lander et les communes ont pu adopter des mécanismes d'initiative populaire et de référendum¹³ alors qu'à l'échelle fédérale cette participation des citoyens ne peut être qu'indirecte et se manifeste par la seule élection des représentants. Certains mécanismes peuvent être imposés par le législateur alors qu'ils seront laissés à l'appréciation des collectivités locales dans d'autres circonstances. Ainsi, en France, des conseils de quartier ont été rendus obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants et des conseils citoyens pour les quartier prioritaires sont prévus la loi Lamy (loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine) du 21 février 2014¹⁴.

Une présentation exhaustive de ces outils dans les pays de l'Europe de l'Ouest n'étant pas concrètement réalisable, au regard de la créativité dont font preuve les collectivités locales et des difficultés pour accéder à des données fiables et précises, le but de cette contribution est de faire part de quelques réflexions sur un mouvement allant de la démocratie participative locale à la démocratie délibérative nationale souhaitée par de nombreux citoyens¹⁵. Une telle étude nécessite d'abord de s'interroger sur les contours de la notion de démocratie participative (I) afin de présenter certaines modalités de participation et de s'attarder sur le développement de nouvelles formes de légitimité dans le processus décisionnel à travers l'exemple des assemblées citoyennes (II).

I – Une appréhension large de la notion de participation citoyenne

Evoquer la place des citoyens dans la démocratie locale porte à s'interroger sur la notion même de participation citoyenne et donc de démocratie participative, notamment pour la différencier d'autres notions telles que celles de démocratie représentative¹⁶, démocratie directe ou semi-directe¹⁷ ou encore démocratie délibérative¹⁸.

¹¹ Voir notamment art. 72-1, 72-4, 73 et 74 de la Constitution et les art. LO 1112-15 et s. du code général des collectivités locales (CGCT) et l'art. L. 1112-16 du CGCT pour le droit de pétition collectif qui est en réalité une forme d'initiative populaire rédigée en termes généraux demandant l'organisation d'une consultation à l'assemblée délibérante de la collectivité locale.

¹² Voir Lei Orgânica n° 4/2000, de 24 de Agosto, *Regime jurídico do referendo local* disponible sur <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/legislacao030202.html>.

¹³ C. Premat, *La pratique du référendum local en France et en Allemagne*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu - Bordeaux IV, IEP de Bordeaux, 2008, 706 p. (disponible sur HAL) et S. Schott, « L'initiative populaire dans les États fédérés allemands. Contribution à la connaissance d'une institution démocratique », *Trajectoires*, 4/2010, mis en ligne le 15 décembre 2010, consulté le 29 août 2020.

¹⁴ Les conseils de quartier peuvent être maintenus dans la mesure où les objectifs des conseils citoyens sont respectés. Une circulaire ministérielle est venue préciser en 2017 les modalités de fonctionnement des conseils citoyens : <https://www.ville-et-banlieue.org/circulaire-ministerielle-conseils-citoyens-20671.html>.

¹⁵ Pour illustrer la complexité de cette recherche, même limitée au référendum communal : M. Fatin-Rouge Stefanini, « Le référendum communal en Europe : aperçu de droit comparé », *Revue Lamy des Collectivités territoriales*, 2005, n° 4, p. 57-59.

¹⁶ B. Manin, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 1985, n° 33.

¹⁷ J.-M. Denquin, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23, 2008.

¹⁸ Voir notamment Y. Sintomer, « Démocratie participative, démocratie délibérative, l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in M.-H. Bacqué et Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 113-134.

En effet, la notion de démocratie participative est particulièrement floue¹⁹, y compris pour les auteurs de doctrine de science politique alors même que la participation constitue l'un des principaux objets d'étude de cette discipline²⁰. Ainsi, Jean-Marie Denquin de constater : « La difficulté n'est cependant pas de juger le phénomène, mais plutôt de le décrire. Les auteurs qui l'évoquent ne fournissent pas de critère qui permette de déterminer où commence et finit la démocratie participative. Leurs ouvrages sont des juxtapositions d'objets hétérogènes, désignés sous des noms eux-mêmes fluctuants (...) »²¹. Cette absence de définition claire présente pour avantage sa malléabilité notamment par les institutions amenées à utiliser ces termes²². La « plasticité et [l'] ?ambiguïté de la 'norme' participative » est d'ailleurs de nature à expliquer la facilité avec laquelle ces termes et les différentes modalités de concrétisation des formes de participation se sont diffusés²³. Selon qu'elle est entendue dans un sens large ou étroit, la démocratie participative recouvre ainsi un ensemble de pratiques très diverses²⁴ allant de l'enquête publique au référendum en passant par la co-construction de projets, la consultation sur internet, l'organisation de commissions consultatives, de débats publics ou encore de meetings improvisés à l'initiative des citoyens. Or, le degré d'implication des citoyens est très différent dans les diverses illustrations de ces formes de participation et, surtout, le poids de l'opinion émise par les citoyens n'est pas le même parmi toutes les modalités dites « participatives » imaginables. Pour la présente étude, la notion démocratie participative retenue recouvre les possibilités pour les citoyens d'être associés d'une manière organisée au processus de décision, que ce soit au stade de l'émergence du projet, de l'initiative proprement dite²⁵, dans le cadre de la procédure, ou encore à l'issue du processus lorsqu'il s'agit de décider. Si la participation n'est donc pas nécessairement le partage du pouvoir de décision, ces dernières années, la participation citoyenne tend à se retrouver à chaque étape du processus de prise de décision - l'initiative (sous forme d'initiative populaire), la délibération et la ratification (par référendum) – alors qu'elle a longtemps été cantonnée à la dernière étape, celle de la ratification.

Au sens strict, l'initiative populaire directe ou le référendum, souvent classés parmi les techniques de démocratie « semi-directe »²⁶, se distinguent d'ailleurs de la démocratie participative car ils permettent soit une initiative des citoyens qui concurrence le processus législatif ordinaire en soumettant directement un texte au scrutin référendaire si le nombre de signatures requis est réuni (cas de l'initiative populaire directe assez rare au niveau national), soit une ratification d'un texte élaboré par les représentants mais qui ne sera pas adopté si le nombre de voix ou/et le nombre d'électeurs est insuffisant, dans le cas d'un référendum

¹⁹ Pour Erwan Le Cornec, par exemple, « la "participation" est un terme polysémique et non juridique. C'est d'ailleurs ce qui fait l'un de ses intérêts. Il recouvre des réalités multiples. Il s'agit d'un terme utilisé par la réflexion politique et philosophique pour différencier les niveaux d'implication du citoyen ou de l'administré dans les activités publiques (ou même les activités privées mais en tout cas collectives) », E. Le Cornec, « L'aménagement en attente d'une démocratie de participation », *Etudes foncières*, janvier 2003, p. 36.

²⁰ G. Gourgues, « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, 2012, n° 79, p. 5-12.

²¹ J.-M. Denquin, *loc. cit.*

²² Voir not. R. Parizet, « Le « pauvre d'abord ». une analyse des dynamiques circulatoires de la participation populaire au développement », *Participations*, 2016/1, n° 14, p. 85.

²³ A. Mazeaud, M. Nonjon, R. Parizet, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, 2016/1, n° 14, p. 12.

²⁴ Voir notamment les distinctions formelles opérées par J.-P. Derosier, « Des techniques de participation issues d'un seul gène : la démocratie », in A. Delcamp, A.-M. Le Pourhiet, B. Mathieu, D. Rousseau (dir.), *Nouvelles questions sur la démocratie*, Dalloz, 2010, p. 113.

²⁵ Pour un avis contraire, voir F. Pinel, *La participation du citoyen à la décision administrative*, thèse de doctorat en droit, Université de Rennes 1, 2018, p. 34.

²⁶ J.-M. Denquin, *loc. cit.*

facultatif ou obligatoire. Dans les processus d'initiative populaire indirecte, la marge d'influence des citoyens est, en revanche, plus réduite car cette procédure permet simplement à une minorité de citoyens de proposer au parlement, le plus souvent, l'adoption d'un texte²⁷. Si de nombreux auteurs distinguent ces techniques de la démocratie participative proprement dite, il n'en reste pas moins que ce sont les premières qui viennent à l'esprit lorsque la question de la participation des citoyens est évoquée, parce que l'encadrement juridique de ces techniques est assez facilement identifiable à la différence d'autres modes de participation relevant de choix politiques locaux voire municipaux. Les mécanismes de référendum sont eux-mêmes nombreux et souvent méconnus dans leur diversité²⁸. A cela s'ajoute un emploi assez confus et divers du vocabulaire. Ainsi, en Suisse, la consultation des citoyens, est un mécanisme présent au niveau communal, cantonal et fédéral²⁹ mais qui se distingue clairement des initiatives populaires et des référendums³⁰. L'article 2 de la loi fédérale sur la consultation populaire indique : « 1 - La procédure de consultation vise à associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. 2 - Elle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. »³¹ Les citoyens ne sont donc pas les seuls concernés par la procédure de consultation. En France, en revanche, le terme consultation est souvent utilisé comme équivalent au terme référendum, y compris par le Conseil constitutionnel lui-même³², et le fait que certaines consultations aient un caractère obligatoire ajoute à la confusion³³. De plus, d'autres formes de consultation sont également présentes. Certaines découlent de la mise en œuvre du principe de participation du public en matière environnementale (article 7 de la Charte de l'environnement)³⁴. D'autres, sont organisées dans un cadre plus large³⁵ voire sans cadre juridique précis³⁶. La consultation elle-même n'est pas systématiquement perçue comme relevant de la démocratie participative. Ainsi, Ariane Vidal-Naquet distingue celle-ci, appréhendée comme un « phénomène passif, sans possibilité d'interaction entre celui qui recueille l'avis et celui qui l'émet, et la participation citoyenne, qui suppose l'implication active des citoyens à l'élaboration d'un acte normatif. »³⁷

²⁷ Sur cette distinction, voir M. Fatin-Rouge Stefanini, H. Dumont, « L'initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé », in E. Dubout, F. Martucci, F. Picod, *L'initiative citoyenne européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pp. 43-86.

²⁸ L. Morel, *La question du référendum*, Les presses de SciencesPo, Débats, 2019, p. 10.

²⁹ Article 147 de la Constitution pour ce qui concerne les consultations fédérales.

³⁰ Article 138 à 142 de la Constitution fédérale.

³¹ Loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005.

³² Cons. const., 7 avril 2005, n° 2005-33 REF, *De Villiers et Peltier*, cons. 5. Le terme « consultations » est utilisé de manière générique et englobe les référendums comme c'est le cas dans cette décision.

³³ Ainsi, en France, une consultation est obligatoire en cas de changement de régime d'une collectivité territoriale qui serait régie par l'article 73 ou 74 de la Constitution (art. 72-4 al. 1). De même, est obligatoire la consultation relative à la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou pour l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités (art. 73 al. 7).

³⁴ Ces consultations présentent une certaine hétérogénéité : voir notamment la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 et l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013 (art. L 120-1 et s. du code de l'environnement), les articles L. 123-19-1 du même code et L. 914-3 du code rural et de la pêche maritime. L'ordonnance n° 2016-488 du 21 avril 2016 permet également au gouvernement (« l'Etat ») d'organiser par décret une consultation locale (sous la forme d'un scrutin) sur les projets susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Dans le cas de l'aéroport de Notre Dame des Landes, l'avis pourtant positif n'a pas été suivi.

³⁵ Art. 132-2 et s. du code des relations entre l'administration et le public.

³⁶ Par exemple, les consultations citoyennes organisées en 2015 pour l'élaboration de la loi pour une République numérique ou encore sur la proposition de loi créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, cf. A. Vidal-Naquet, « Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ? », in M. Bardin et al., *op. cit.*, p. 17-27.

³⁷ *Id.*, p. 19.

La démocratie participative peut également prendre en compte l'« impératif délibératif »³⁸ qui a pris son essor ces dernières années sous l'influence en particulier du courant anglo-saxon de la démocratie délibérative³⁹. Démocratie participative et démocratie délibérative ont d'ailleurs tendance à être confondus⁴⁰. En réalité, la notion de démocratie délibérative insiste sur l'une des phases du processus décisionnel, la délibération, qui va précéder la prise de décision. Dans les théories de la démocratie délibérative, il est soutenu que la légitimité d'une décision repose non sur la volonté de tous, réduite en pratique à l'expression d'une majorité lors d'un vote, mais sur la délibération de tous⁴¹. La qualité du débat devient le point central du processus décisionnel et de ce fait, la participation des citoyens à la délibération est considérée comme au moins autant, si ce n'est plus, importante que l'expression de la volonté de chacun à travers le vote puisqu'elle participe à un processus décisionnel éclairé. Cela peut favoriser le consensus et une meilleure acceptation de la norme. Concrètement, la montée en puissance du phénomène délibératif se traduit par la multiplication des mécanismes appelant les citoyens à débattre d'une problématique locale notamment sous la forme d'assemblées de citoyens intéressés par un sujet ou de citoyens tirés au sort ou d'assemblées mixtes composées de citoyens tirés au sort et d'élus (voir II ci-dessous).

La participation citoyenne dans le cadre de tels dispositifs n'a ni les mêmes objectifs, ni les mêmes effets qu'une participation dans le cadre de procédures de référendums ou d'initiative populaire. En effet, au niveau local, les procédures de démocratie directe sont souvent utilisées comme des moyens d'opposition. Ainsi, au Portugal, la grande majorité des initiatives populaires déclenchées par les citoyens au niveau local sont contraires à la loi et à la Constitution car la proposition déposée ne relève pas du domaine de compétence de la collectivité⁴². De même, en France, il est fréquent que des référendums organisés à l'initiative des communes portent sur des questions d'intérêt national, régional ou départemental tels que la construction d'une usine d'incinération, d'une autoroute ou d'une ligne TGV. La délibération décidant du référendum est alors déclarée illégale.

Au contraire, les procédures de délibération citoyenne misent sur le consensus citoyen propre à assurer une meilleure acceptation de la norme d'intérêt général. Les assemblées citoyennes constituent ainsi un exemple parmi d'autres, de la recherche d'une nouvelle forme de légitimité dans l'élaboration des politiques publiques.

II – Le développement des assemblées citoyennes : une nouvelle forme de légitimité dans le processus décisionnel

Que ce soit au niveau local, national ou international, la « bonne gouvernance », répondant à une volonté de « démocratisation de la démocratie », entend impliquer les citoyens au cœur même de la construction de choix politiques. Les assemblées citoyennes constituent l'une des

³⁸ L. Blondiaux et Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35

³⁹ J. Fishkin, *The Voice of the People : Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, 1995, 256 p. ; N. Mayer, « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le Débat*, 1997, n° 96, p. 67-72.

⁴⁰ Y. Sintomer, « Démocratie participative, démocratie délibérative... », *loc. cit.*, p. 113.

⁴¹ Voir notamment B. Manin, *loc. cit.*, p. 11 : « la source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée des individus mais son processus de formation, la délibération ».

⁴² Au Portugal, les collectivités locales sont diverses et des référendums locaux peuvent y être organisés, comme en France, sur un objet relevant du domaine de compétence de la collectivité (Lei Orgânica n° 4/2000 précitée). Ces référendums peuvent provenir d'une initiative populaire présentée par un minimum de 5000 personnes ou 8 % du corps électoral. Ces initiatives populaires seront examinées par une commission désignée par l'assemblée locale qui décidera d'admettre ou de rejeter la proposition avant de la soumettre à l'examen obligatoire du Tribunal constitutionnel qui doit vérifier sa légalité et sa constitutionnalité.

expressions parmi d'autres (budgets participatifs, jurys citoyens, sondages délibératifs, conférences de consensus⁴³...) d'un nouveau paradigme qui s'est développé depuis les années 1990 dans l'élaboration des politiques publiques⁴⁴, consistant à intégrer les citoyens à la phase délibérative des décisions adoptées. Cette logique suppose que les citoyens soient directement amenés à participer à la phase qui, jusqu'à il y a quelques années, relevait encore de la démocratie représentative : le débat, qui va conduire notamment à déterminer le texte à adopter de manière précise.

La grande variété des dispositifs participatifs ne peut pas faire l'objet d'un compte rendu dans le cadre de cette contribution. Des études ont porté en particulier sur le développement des « budgets participatifs », notamment en Europe⁴⁵. Ces dispositifs permettent d'associer, de diverses manières, les citoyens à l'affectation d'une partie (souvent très minime) du budget de la collectivité à des projets d'intérêt général. Plusieurs milliers d'expériences ont été recensées à travers le monde⁴⁶ depuis la première utilisation de ce dispositif à Porto Alegre au Brésil⁴⁷. Aujourd'hui, nombreuses sont les villes européennes ayant tenté de tels dispositifs impliquant parfois aussi les citoyens en ligne⁴⁸. De même les jurys citoyens, consistant à sélectionner des citoyens afin qu'ils se prononcent sur des questions complexes ont été largement employés en Europe⁴⁹, la plupart du temps à l'initiative des élus⁵⁰. Il semble assez rare, pour l'instant, que les législations nationales imposent ou règlementent de tels dispositifs de participation citoyenne⁵¹. Ces dispositifs se développent souvent à l'initiative des collectivités locales elles-mêmes⁵² tout en étant, d'une manière globale, fortement soutenu par des associations ou mouvements citoyens comme cela fut le cas en Belgique (*G 1000*) et en Irlande (*We the citizens*) notamment. En revanche, des chartes ou des codes de bonne conduite sont parfois adoptés mais pourraient s'avérer insuffisantes si les dispositifs de délibération citoyenne venaient à se généraliser et que leur influence sur les choix de politiques publiques retenus se confirmaient.

Dans le cadre des assemblées citoyennes, les citoyens, sélectionnés généralement à partir de critères assurant une certaine représentation de la population (d'où le terme de « mini-public » ou « *minipopulus* » proposé par Robert Dahl⁵³), ont pour mission de délibérer sur un ou plusieurs thèmes, dans un délai déterminé, après avoir reçu une formation et des renseignements appropriés, et parfois après avoir procédé à des auditions leur permettant de mieux saisir les sujets mis en débat. Bénéficiant des attraits de la nouveauté et du charme d'une participation directe offerte aux citoyens sélectionnés et parfois mis en lumière, le recours à la délibération

⁴³ Voir M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer, « Conclusion. La démocratie participative, modèles et enjeux », in M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit., p. 298-299.

⁴⁴ N. Amelung, « The emergence of citizen panels as a de facto standard », *Quaderni* n° 79, 2012, p. 18.

⁴⁵ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, *Les budgets participatifs en Europe, Des services publics au service du public*, La découverte, 2008, 360 p.

⁴⁶ Y. Sintomer, C. Herzberg et G. Allegretti, en coll. avec A. Röcke, *Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale*, Engagement Global, Serie Dialog Global n° 25, 2014, pp. 10 et 11.

⁴⁷ Y. Sintomer, C. Herzberg et G. Allegretti, op. cit.

⁴⁸ C'est le cas par exemple de la ville de Strasbourg.

⁴⁹ Voir notamment pour l'Espagne et l'Allemagne, les articles d'I. Blanco, A. Röcke et Y. Sintomer dans M.-H. Bacqué, et al., *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit., p. 139 et p.161.

⁵⁰ Y. Sintomer, *Petite histoire ...*, op. cit., p. 162.

⁵¹ C'est le cas, en France, des conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants et des conseils citoyens pour les quartier prioritaires (Loi Lamy du 21 février 2014).

⁵² Pour les Pays-Bas, voir par ex. H. Swinnen, « La démocratie participative dans le processus politique local : le cas de la ville d'Utrecht (Pays-Bas) », in M.-H. Bacqué et al., *Gestion de proximité et démocratie participative*, op. cit., p. 179 et A. Michels et H. Binnema, « Assessing the Impact of Deliberative Democratic Initiatives at the Local Level: A Framework for Analysis », *Administration & Society*, 2018, p. 1-21.

⁵³ *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 340.

citoyenne peut n'être qu'un « alibi » et avoir des effets contreproductifs⁵⁴. Au contraire, dans une forme assumée, qui implique que les propositions faites par une assemblée citoyenne soient véritablement prises en compte par les instances élues, le fonctionnement traditionnel de la démocratie représentative est nécessairement remis en question.

Quelques cas assez connus peuvent être évoqués comme révélateurs de dispositifs intéressants mais aussi perfectibles. Le cas islandais a été très médiatisé car pour la première fois, à l'échelle d'un Etat, la réforme de la Constitution était confiée à une assemblée de citoyens désignée par tirage au sort. Le processus de réforme s'inscrivait dans le contexte de la crise financière de 2008 et de l'effondrement économique de l'Etat⁵⁵, donnant lieu à la « révolution des casseroles ». Ce mouvement s'est poursuivi notamment par des réunions-débats organisées par les citoyens eux-mêmes pour discuter en séance publique d'un ensemble de sujets dont celui des valeurs importantes pour les islandais. Face à ce mouvement populaire, le Gouvernement s'est senti contraint d'associer les citoyens à la réforme constitutionnelle d'autant que la Constitution n'avait pas été réformée depuis 1944. Un audit national a été mené, d'abord sous la forme de forums locaux organisés par des collectifs citoyens puis d'un forum national composé de 950 citoyens dont une partie a été tirée au sort, le reste étant constitué de personnalités invitées (représentants politiques et professionnels des médias notamment). Ces forums étaient chargés de se prononcer sur les valeurs islandaises et les évolutions souhaitables dans la Constitution. Des « facilitateurs » veillaient à ce que ces débats se déroulent dans de bonnes conditions. A l'issue des débats, des suggestions ont été réunies par les organisateurs et ont été soumises à une assemblée constituante citoyenne constituée de vingt-cinq personnes formant un « Conseil constitutionnel ». Ce dernier a rédigé un projet de Constitution à partir des résultats du forum national, des recommandations du Comité constitutionnel et des propositions et observations en ligne. Le texte de 114 articles a été soumis au référendum et approuvé par une majorité de 66,3 % de votants. Toutefois, ce scrutin consultatif ne permit pas la modification de la Constitution, car les propositions effectuées n'ont pas été validées par le Parlement issu de nouvelles élections comme l'imposait la procédure de révision de la Constitution. Si l'on ne peut nier l'inefficacité de cette procédure à produire des normes⁵⁶, et par ce biais celle de la délibération citoyenne au sein du processus plus large de réforme de la Constitution, l'exemple islandais reste intéressant car il a permis d'associer les citoyens dès le niveau local. Il met d'ailleurs en évidence le lien entre le local et le national, comme cela fut le cas lors de l'expérience (très différente dans ses formes et par rapport à ses objectifs) du « Grand débat national » en France montrant que les citoyens s'impliquaient avant tout sur des problématiques de proximité.

En Irlande également, des expériences locales lancées par les collectifs citoyens ont permis la mise en place d'assemblées citoyennes⁵⁷. La première expérience, initiée par des chercheurs formant le mouvement *We The Citizens*, était de nature informelle. Elle a consisté, après l'organisation de forums dans différentes villes du pays, à mettre en place une assemblée citoyenne « pilote » de 100 citoyens tirés au sort. Ces derniers ont été chargés de discuter, pendant un jour et demi, de trois grandes questions liées à la représentation politique et à la crise économique. Le mouvement *We The Citizens* s'est servi de cette expérience pour

⁵⁴ Voir J. Demoulin, M.-H. Bacqué, « Les conseils citoyens : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2019/2, p. 15 et s. et « Evaluer les conseils citoyens : Pourquoi ? Comment ? Pour quels résultats ? », *Participations*, 2019/2, p. 230.

⁵⁵ Voir J. Skalski, *La révolution des casseroles – Chronique d'une nouvelle constitution pour l'Islande*, La Contre-Allée, 2016, 108 p.

⁵⁶ Voir E. Sales, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017/4, n° 57, p. 57.

⁵⁷ D. Courant, « Les assemblées citoyennes en Irlande », *La vie des idées*, 5 mars 2019, p. 3.

convaincre les partis vainqueurs aux élections d'officialiser ce type de procédure en mettant en place une convention constitutionnelle dès 2012. Il s'agissait d'une assemblée mixte composée de 66 citoyens tirés au sort, de 33 élus et d'un président indépendant. Cette assemblée a été chargée de réfléchir à la modification de huit dispositions constitutionnelles, à laquelle se sont ajoutées deux questions choisies par la Convention elle-même. Des meetings nationaux se sont tenus, des forums de discussion et de proposition sur internet ont été mis en place. A l'issue de ces débats, et prenant en compte les divers commentaires des internautes et les expertises menées, la Convention a formulé une trentaine de propositions adressées au Gouvernement et au Parlement. Certaines ont été soumises au référendum dont celui de 2018 sur l'avortement qui a donné lieu à une procédure particulière, dans la continuité du processus participatif initié puisqu'une nouvelle assemblée citoyenne tirée au sort a été chargée de débattre des enjeux du référendum et de présenter les résultats de ces débats aux citoyens avant le scrutin⁵⁸ (Référendum du 26 octobre 2018). Cette assemblée a, semble-t-il, influencé les électeurs ou du moins reflété presque exactement l'état de l'opinion publique. Cet ajout d'une phase délibérative à la procédure référendaire permet d'ailleurs de répondre à la critique de l'absence de délibération organisée dans les processus référendaires⁵⁹.

Ces expériences nationales d'assemblées citoyennes ont tendance à se multiplier au niveau local tout en soulevant un certain nombre de critiques (institutions non-pérennes, ordre du jour limité, propositions ignorées...)⁶⁰. Ainsi, le G 1000 en Belgique a permis de réunir à Bruxelles mille citoyens belges tirés au sort qui ont été chargés de discuter de l'avenir de leur Etat⁶¹, discussions à l'issues desquelles ils ont présenté des propositions et des recommandations portant sur divers sujets (travail, sécurité sociale, répartition des richesses, immigration...). Si l'absence d'impact direct de cette forme d'assemblée citoyenne *bottom-up* a été mise en cause, il n'en reste pas moins que cette initiative participe au renouvellement du fonctionnement de nos démocraties. D'ailleurs une telle expérience a été par la suite pratiquée dans plusieurs communes belges (Grez-Doiceau, Courtrai, Kuurne, Ath...⁶²) et a également inspiré des communes étrangères telles qu'Amersfoort aux Pays-Bas⁶³. D'autres procédures d'assemblées citoyennes ont été mises en place à l'initiative des autorités locales aux Pays-Bas, au Danemark, au Royaume-Uni ou encore en Espagne. A Madrid, par exemple, a été mise en place en 2019 une assemblée citoyenne permanente appelée « Observatorio de la ciudad », composée de citoyens tirés au sort et disposant d'un règlement organique⁶⁴. Elle peut faire des recommandations concernant la politique de la ville et peut décider de proposer au référendum local celles qui sont les plus populaires auprès des internautes⁶⁵.

⁵⁸ J. Suiter, D. Farrell, C. Harris, « The Irish Constitutional Convention: A case of 'high legitimacy' ? », in Reuchamps, M., Suiter, J. (eds), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, Essex, ECPR Press, 2016.

⁵⁹ Voir notamment D. Rousseau, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits_La revue [En ligne]*, 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>

⁶⁰ Voir notamment, H. Pourtois, « Mini-publics et démocratie délibérative », *Politique et Sociétés*, 2013, 32 (1), 21-41.

⁶¹ M. Reuchamps, D. Caluwaerts, J. Dodeigne, V. Jacquet, J. Moskovic, S. Devillers, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/19, n° 2344-2345, p. 5-104.

⁶² *Ibid.*, p. 75.

⁶³ G. Smith, « Institutionalizing deliberative mini-publics in Madrid City and German Speaking Belgium-the first steps », CONST. NET (28 Mar. 2019), <http://constitutionnet.org/news/institutionalizing-deliberative-minipublics-madrid-city-and-german-speaking-belgium-first>

⁶⁴ <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/Huella-normativa/Reglamento-Organico-del-Observatorio-de-la-Ciudad>

⁶⁵ G. Smith, *loc. cit.*

Ainsi, à travers ces nouvelles institutions qui concurrencent les assemblées composées de représentants politiques élus, les citoyens occupent une place croissante dans les structures décisionnelles locales en Europe. Cela reflète à la fois une volonté des citoyens d'être davantage écoutés mais également un souhait des élus de retrouver une légitimité dans les décisions adoptées en impliquant davantage les citoyens, tout en évitant le caractère manichéen et les conséquences parfois clivantes de procédures plus classiques comme celle du référendum. Pour l'instant, ces nouvelles modalités de fonctionnement de la démocratie offrent également l'avantage de la souplesse car dans la grande majorité des cas, seules des propositions ou des recommandations – qui ne s'imposent pas aux autorités élues - sont formulées par les assemblées citoyennes. Bien que ces nouveaux mécanismes révèlent à l'usage leurs défauts et leur perfectibilité, ils semblent voués à se développer en raison de la concurrence d'internet. Ce dernier rend, en effet, la participation directe possible pour tous, les citoyens ayant bien compris que les nouvelles technologies permettent désormais de peser plus fortement et directement sur les décisions qui les concernent.