



HAL
open science

Droit des assemblées citoyennes

Chloë Geynet-Dussauze, Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Chloë Geynet-Dussauze, Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Droit des assemblées citoyennes. Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart, 2022. halshs-03890661

HAL Id: halshs-03890661

<https://shs.hal.science/halshs-03890661>

Submitted on 15 Dec 2022

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.

ASSEMBLEE CITOYENNE (DROIT DES) :

Une assemblée citoyenne peut être décrite comme une institution temporaire, composée d'un échantillon représentatif de citoyens, en vue de délibérer sur des thèmes précis, se traduisant, *in fine*, par la formulation de recommandations. Jusqu'à présent, il n'existe pas de droit commun aux assemblées citoyennes. Ne disposant pas d'un pouvoir normatif leur permettant de créer du droit, celles-ci ne disposent pas non plus d'un statut juridique spécifique à même de s'appliquer à l'ensemble des expériences menées.

Les termes d'*assemblées citoyennes* n'ont pas de signification juridique précise. Cette expression, utilisée par les chercheurs, est entrée dans le vocabulaire commun pour désigner, au sens large, diverses modalités de « mini-public » (Robert Dahl).

L'objectif sera ici de cerner les contours de la notion d'assemblée citoyenne et de proposer un cadre juridique répondant aux besoins de normativité nés de la multiplication de ce type d'expérience.

I. L'identification empirique de la notion d'*assemblée citoyenne*

Les assemblées citoyennes, dont il est ici question, sont réunies à l'initiative des autorités publiques, locales, nationales ou supranationales, pour délibérer et faire des propositions sur des questions qui leur sont soumises. Les plus illustres sont les assemblées citoyennes chargées de réfléchir à la réforme électorale en Colombie-Britannique et en Ontario, les différentes assemblées irlandaises ayant eu à traiter de questions constitutionnelles, de l'égalité des genres ou de la biodiversité, ou encore la Convention citoyenne pour le Climat en France. Ces assemblées citoyennes « étatiques » (*top-down*) peuvent être distinguées de celles « organisées par la société civile » (*bottom-up*), tel que le G 1000 en Belgique ou la première assemblée citoyenne irlandaise de 2011.

Les assemblées citoyennes peuvent être distinguées d'autres formes proches de mini-publics dont l'objet est différent. Les plus connues sont le jury citoyen (ou panel citoyen), le sondage délibératif ou encore les *citizens'initiative review*. À l'inverse de ces derniers, les assemblées citoyennes n'ont pas pour objet de donner un avis sur un sujet ou de clarifier les enjeux d'un scrutin mais de formuler des propositions ou des recommandations. Toutefois, la distinction entre toutes les formes de mini-publics est parfois ténue. Un rapport de l'OCDE – dont les méthodes et les intentions seraient, dans un autre cadre, à questionner – répertorie 12 catégories de dispositifs délibératifs fondés sur la participation des citoyens dont les assemblées citoyennes feraient partie (OCDE, 2020).

À partir des expérimentations menées, nous proposons cinq éléments constituant un dénominateur commun aux assemblées citoyennes. Ces dernières se caractérisent par :

1. Un **caractère fermé**. Selon la distinction proposée par Dimitri Courant, les assemblées ouvertes participatives, dont la composition repose sur le principe du volontariat, diffèrent des assemblées citoyennes, exclusivement composées de personnes tirées au sort, et qui consentent ou non à y participer (Courant, 2022, 195).

2. Un **caractère représentatif spécifique**. Pour que leur composition renvoie à un reflet le plus fidèle possible de la société, le mode de sélection des citoyens est, sauf exception (Islande en 2010), le tirage au sort. Outre la variété de profil qu'il garantit, celui-ci offre aussi à chaque

citoyen une égale probabilité d'être sélectionné, tout en leur reconnaissant une compétence similaire à trancher les questions avancées.

3. Une **dimension délibérative**. Elles trouvent en effet un fondement théorique dans le courant de la démocratie délibérative qui fonde la légitimité d'une décision sur la qualité de la délibération qui la précède et non sur la majorité qui l'adopte (Manin, 1985). Cette perspective s'inscrit dans la philosophie de Jürgen Habermas, selon laquelle « la norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable, auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement » (Blondiaux, Sintomer, 2009, 28). Cette possibilité paraît directement découler de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, en vertu duquel tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à la formation de la loi. Chaque citoyen peut donc légitimement être associé à la délibération sur les affaires publiques. C'est la raison pour laquelle les assemblées citoyennes bénéficient d'une légitimité démocratique spécifique.

4. **L'implication d'experts dans le processus**. En effet, la réflexion menée par les citoyens se veut « éclairée » à la fois par un certain nombre d'informations préalablement fournies concernant les questions à traiter, ainsi que par la possibilité d'auditionner des experts et, plus largement, différents interlocuteurs concernés par le sujet. Les réflexions peuvent être enrichies par des interventions extérieures d'autres citoyens par le biais d'internet. La discussion entre les participants après la « mise en commun » d'informations permet d'accroître la qualité de la délibération d'une part, en enrichissant tout en nuances la palette des points de vue exprimés et, d'autre part, en diminuant le risque d'une compréhension erronée du sujet et des enjeux qui l'entourent grâce à un processus d'échanges critiques (Manin, 2021, 14).

5. **L'absence de portée décisionnelle** du travail effectué par les assemblées citoyennes. Chargées d'éclairer les décideurs politiques, celles-ci ne peuvent nullement être considérées comme des organes normatifs. L'ambition de ces assemblées est ainsi d'émettre des recommandations et non d'élaborer le droit. Cette particularité illustre ici les combinaisons possibles entre démocraties délibérative et représentative : l'institutionnalisation ponctuelle d'une structure délibérante n'a pas vocation à supplanter le régime représentatif mais à le dynamiser ou à le compléter.

II. Les risques liés à l'absence de statut juridique commun aux assemblées citoyennes

Les expérimentations sont nombreuses et très variées d'une situation à une autre, de telle sorte que l'on ne peut pas encore parler d'un droit des assemblées citoyennes qui regrouperait un statut juridique, sorte de standard minimal, commun à toutes les formes de mini-publics délibératifs qualifiables d'assemblées citoyennes. En revanche, les assemblées citoyennes organisées à l'initiative des États, des collectivités locales, voire à l'échelle européenne (dans le cadre de la Conférence pour l'avenir de l'Europe) ou internationale (COP 26) étant de plus en plus nombreuses et semblant avoir vocation à donner plus de légitimité aux décisions prises par les représentants ou/et les gouvernants, une réflexion peut être menée sur un cadre juridique pouvant garantir *a minima* la qualité et la sincérité de la délibération (Buge, 2020, 468 ; Morio, 2020, 459 ; Reber, 2020, 399).

Une telle réflexion devrait d'ailleurs être conduite pour toute forme de participation citoyenne intervenant au cours du processus décisionnel. En effet, le recours aux mini-publics délibératifs vise non seulement à démocratiser la décision publique, mais également à lui donner davantage de légitimité. Cela répond tout à la fois à la crise de la représentation qui se manifeste par une non-adhésion aux choix effectués par les représentants en termes de politiques publiques

et à une crainte exprimée par ces derniers à l'encontre des mécanismes référendaires perçus comme des méthodes brutales et clivantes de prise de décision (en ce sens, Cohen *et alii*, 2016). Si cette volonté est louable, les mécanismes de délibération citoyenne institués à l'initiative des autorités publiques ne sont pas à l'abri d'un certain nombre de critiques que ce soient théoriques, en ce qui concerne, par exemple, la mise en cause de leur caractère représentatif (Girard, 2021, 78), ou pratiques, notamment eu égard aux modalités de mise en place ou de fonctionnement discutables (Carolan, 2015 ; Courant, 2020, 2022), ou encore en raison d'un risque d'instrumentalisation (Buge, 2020, 482).

L'opportunité d'encadrer la mise en œuvre d'une assemblée citoyenne

En effet, le premier risque est celui de la mise en place opportune d'une assemblée citoyenne pour calmer une demande populaire de participation plus radicale telle que le référendum d'initiative populaire direct. L'organisation d'une assemblée citoyenne permet de détourner l'attention de l'opinion publique, du moins pendant un temps. Ce procédé délibératif apparaît alors comme une sorte de contre-feu mobilisé arbitrairement en guise d'outil de sortie de crise. Plus encore, le choix de confier le soin de trancher des sujets clivants (avortement, euthanasie) à une assemblée citoyenne semble également induire une forme de déresponsabilisation des élus politiques sur les thèmes déterminés. L'instrumentalisation peut en effet également être liée à l'objet des délibérations de cette assemblée. Il est rare que les assemblées citoyennes *top-down* puissent se saisir de n'importe quel sujet.

Un autre enjeu est lié à la manière dont cette assemblée sera mise en place et fonctionnera. Concernant les citoyens eux-mêmes, des règles de déontologie devraient être appliquées à la fois au moment de leur désignation (déclaration de conflits d'intérêt) mais également quant aux relations avec des interlocuteurs participant (orientation d'un membre du comité de gouvernance, influence directe d'un expert sur un citoyen, etc.) ou ne participant pas à la convention (influence de lobbies ou de personnalités, médiatisation des personnes et des délibérations, etc.).

L'intérêt de définir les modalités de fonctionnement d'une assemblée citoyenne

Concernant le déroulement des travaux, le droit des assemblées citoyennes pourrait fortement s'inspirer de certaines règles propres au fonctionnement des assemblées parlementaires. Or, pour la grande majorité des assemblées citoyennes, l'encadrement prévu est particulièrement souple. Il est défini par des guides, des chartes, des codes de conduite mais non par des règles juridiques opposables. Ces dispositifs non contraignants ont pour avantage l'adaptabilité, ce qui est utile pour des processus en cours d'expérimentation, mais cela n'offre aucune garantie de qualité des délibérations, d'intégrité des instances de pilotage et de sincérité du processus dans son ensemble. Les conventions peuvent être modifiées facilement, certains dispositifs peuvent être supprimés, tandis que certaines exigences sont parfois ajoutées en cours de route. Pour répondre à l'impératif de sécurité juridique qui suppose la prévisibilité des règles applicables, l'organisation même des débats et le processus qui permet de conduire à la construction de la proposition doit être clairement établi avant même le commencement des travaux.

Le choix des experts présentés aux citoyens doit aussi reposer sur des règles transparentes permettant d'attester d'une diversité, d'une équité des temps de parole et du caractère contradictoire des points de vue exposés. La manière dont sont organisés les débats ainsi que les votes devrait aussi être homogène à l'ensemble des groupes de travail et clarifiée, ainsi que le rôle et la composition du comité de gouvernance et celui du groupe de légistes amenés, dans certaines assemblées, à aider les citoyens à rédiger leurs propositions.

Dans un cas comme dans l'autre, la crainte est que les intervenants aient la possibilité d'orienter les débats ou la manière dont une proposition est rédigée pour obtenir certains résultats plutôt que d'autres.

Force est aussi de constater que le calendrier de déroulement des travaux de l'assemblée citoyenne est généralement très contraint. Les citoyens se réunissent sur plusieurs week-ends et leurs travaux sont d'autant plus denses que les sujets sont nombreux et complexes. La contrainte de temps nuit à la qualité de la délibération et oblige parfois les citoyens à se concentrer sur certaines questions par groupes très restreints. La Convention citoyenne sur le Climat a révélé un certain nombre de faiblesses de ce point de vue (Courant, 2022, 212). Les citoyens ont été conduits à se prononcer par groupes de questions, par exemple (« se loger », « se nourrir », « se déplacer »), et non sur chacune des 149 propositions avancées.

Dès lors, la transparence et la prévisibilité des règles applicables aux assemblées citoyennes s'avèrent désormais nécessaires pour éviter de discréditer ce type de processus qui suscite de plus en plus d'engouement.

III. La formalisation nécessaire d'un cadre juridique pour les assemblées citoyennes

En somme, il n'existe pas encore de droit commun des assemblées citoyennes. Toutefois, des enseignements peuvent être tirés des expériences menées notamment en Belgique (Clarenne et Jadot, 2021) et en Irlande, mais aussi des règles de fonctionnement précisées au fil de celles-ci (Duffy-Meunier, Paris, 2022, 142), ainsi que du rapport de l'OCDE rendu en 2020 ayant proposé dans son document de synthèse un certain nombre de « Principes de bonne pratique en matière de processus délibératifs dans la formulation des décisions publiques » (OCDE, 2020, 9-11). Le cadre juridique d'une assemblée citoyenne pourrait s'inspirer des principes suivants :

- la transparence du processus dans son ensemble y compris dans le choix des experts ou des opérateurs privés gérant certains aspects matériels ou formels (ce qui suppose que ces éléments soient rendus publics),
- l'assemblée doit être appelée à se prononcer sur des problématiques définies de manière claire et en termes neutres,
- le caractère inclusif et représentatif de l'assemblée composée, ce qui suppose que soit abordée la question de l'indemnisation des présents et celle d'une obligation de participer
- une durée proportionnée à la complexité et à la variété des problématiques et enjeux en présence,
- l'intégrité et l'indépendance des personnes assurant la mise en place, l'organisation des travaux et le pilotage de chacune des phases du processus,
- une information préalable et diversifiée des participants (soucis de pluralisme), la possibilité d'obtenir des compléments d'information (selon un modèle inquisitoire) notamment en procédant à des auditions publiques, la présentation d'expertises contradictoires dans un temps de parole égal,
- des délibérations en groupe fondées sur les principes d'égalité dans les prises de parole, de respect et d'écoute mutuelle,
- des règles assurant la protection de la vie privée des membres de l'assemblée
- des règles de déontologie et d'éthique concernant notamment les rapports avec les médias
- l'égalité des voix dans les choix exprimés par le vote,
- la rédaction de comptes rendus analytiques de séance (en plénum ou restreintes) pour favoriser la transparence et la connaissance des échanges menés
- l'engagement des autorités publiques à répondre aux recommandations et à informer publiquement de la mise en œuvre des propositions retenues.
- une évaluation du processus.

- enfin, la formalisation rigoureuse de toutes ces garanties procédurales – de préférence dans un règlement de procédure rendu public et accessible à tous –, afin d'éviter certaines frustrations (Reber, 2020 ; Courant, 2022, 209) et le sentiment d'improvisation permanente (Fleury, 2022).

En France désormais, depuis l'adoption de la loi organique du 15 janvier 2021, le Conseil économique, social et environnemental peut décider de mettre en place une assemblée composée de citoyens tirés au sort, sur un sujet donné, à titre consultatif. À l'échelle nationale, le CESE dispose donc de la maîtrise de cette forme de consultation et aucune institutionnalisation des assemblées citoyennes n'est prévue en France à ce jour. Si le droit des assemblées citoyennes est donc, pour l'heure, très réduit, le droit aux assemblées citoyennes revêt, quant à lui, les atours d'un lointain mirage. À l'instar de l'expérience belge (Vrydagh, Bottin, Reuchamps, Bouhon, Devillers, 2021), leur pérennisation se fera peut-être au sein même du Parlement, par la mise en place de chambres législatives tirées au sort, chargées de discuter de sujets précis et disposant d'un pouvoir décisionnel (Sintomer, 2019, 58-59), voire par l'instauration d'une "assemblée citoyenne du futur" installée à côté du Parlement et chargée de faire entrer la considération du long terme dans l'élaboration de la loi (D. Bourg, 2017). Une telle consécration concilierait les vertus des démocraties représentative et délibérative, revalorisant ainsi la place de la délibération dans la prise de décision politique.

Bibliographie :

Bächtiger, André, Dryzek, John S., Mansbridge, Jane, Warren, Mark E. 2018. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 2018.

Blondiaux, Loïc, Manin, Bernard. 2021. *Le tournant délibératif de la démocratie*. Paris : Les Presses de Sciences Po.

Blondiaux, Loïc, Sintomer, Yves. 2009. « L'impératif délibératif », *Rue Descartes* 63 : 28-38.

Bourg, Dominique. 2017. *Inventer la Démocratie du XXI^e siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*. Paris : LLL.

Buge, Eric. 2020. « A la recherche du diamant de micromégas. Quelques réflexions à propos du grand débat national et de la convention citoyenne pour le climat », *Arch. Philos. droit* 62 (1) : 463-483.

Cohen Elie, Grunberg, Gérard, Manin, Bernard, 2016. « Le référendum, un instrument défectueux », *Telos* : 13 juillet. <http://www.telos-eu.com/fr/vie-politique/le-referendum-un-instrument-defectueux.html>

Carolan, Eoin. 2015. « Ireland's Constitutional Convention : behind the hype of citizen-led constitutional change ». *I.CON* 13 (3) : 733-748.

Chambers, Simone, 2011. « Rhétorique et espace public : la démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques* 2 (42) : 15-45.

Clarenne, Julian, Jadot, Cécile. 2021. « Les outils délibératifs auprès des parlements sous l'angle du droit constitutionnel belge ». *Courrier hebdomadaire du CRISP* 32 (2517-2518) : 5-60.

Courant, Dimitri, Sintomer, Yves. 2019. « Le tirage au sort au XXI^e siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique ». *Participations* 23 (1) : 5-32.

Courant, Dimitri. 2020. « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française ». *Arch. Philos. Droit* 62 (1) : 485-507.

Courant, Dimitri. 2022. « Sociologie des assemblées citoyennes étatiques : Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française ». Dans *Les assemblées citoyennes : Nouvelle utopie démocratique ?* Sous la direction de Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Xavier Magnon, 193-228. Aix-en-Provence : DICE Éditions. [en ligne : <http://books.openedition.org/dice/10580>].

Duffy-Meunier, Aurélie, Paris Marie-Luce. 2022. « Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais », Dans *Les assemblées citoyennes : Nouvelle utopie démocratique ?* Sous la direction de Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Xavier Magnon, 133-164. Aix-en-Provence : DICE Éditions. [en ligne : <http://books.openedition.org/dice/10555>].

Farrell, David, O'Malley, Eoin, Suiter, Jane. 2013. « Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 We the Citizens Pilot Citizens' Assembly ». *Irish Political Studies* 28 (1) : 99–113.

Farrell, David, Suiter, Jane. 2019. *Reimagining Democracy*. Cornell University Press.

Fleury, Marine. 2022. « Entretien – Retour sur l'expérience de la Convention citoyenne pour le climat ». *Confluence des droits_La revue*. 2022 (1) [En ligne : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1632>].

Fournier, Patrick, Van Der Kolk, Henk, Carty, Kenneth R., Blais, André, Rose, Jonathan. 2013. « When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform ». *Perspectives on Politics* 11 (02) : 670-672.

Girard, Charles. 2021. « La démocratie délibérative à grande échelle : des arènes locales à la délibération de tous », Dans *Le tournant délibératif de la démocratie*. Sous la direction de in Loïc Blondiaux et Bernard Manin. 67-96. Paris : Les Presses de Sciences Po.

Leduc, Lawrence. 2011. « Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved ». *West European Politics* 34(3) : 551-567.

Manin Bernard. 1985. « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique ». *Le Débat* 33.

Morio, Camille. 2020. « Quel modèle de participation dans les projets de réforme institutionnelle ? ». *Arch. Philos. droit*. 62 (1) : 439-462.

Pal, Michael, 2012. « The promise and limits of citizens' assemblies: deliberation, institutions and the law of democracy ». *Queen's Law Journal*, 38 (1) : 259-294.

Reber, Bernard. 2020. « Précaution et innovations démocratiques ». *Arch. philos. droit*. 62 (1) : 399-425.

Reuchamps, Min, Suiter, Jane, dir. 2016. *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*. Colchester : ECPR Press (ECPR – Studies in European political science).

Sales, Eric, 2017. « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 57 : 45-58.

Sintomer, Yves, 2019. « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI^e siècle ». *Participations* 23 (1) : 33-59.

Vrydagh, Julien, Bottin, Jehan, Reuchamps, Min, Bouhon, Frédéric, Devillers, Sophie, 2021. « Les commissions délibératives entre parlementaires et citoyens tirés au sort au sein des assemblées bruxelloises », *Courrier hebdomadaire du CRISP*. 7 (2492). 5-68.

Rapport de l'OCDE sur la participation citoyenne innovante et les nouvelles institutions démocratiques (juin 2020) : <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>.

Mots-clés proposés : délibération, représentativité, expertise, mini-public, participation, citoyens, déontologie.

Chloë GEYNET-DUSSAUZE, Maître de Conférences en droit public à Sciences Po Lille.

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Directrice de recherches au CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF.