



**HAL**  
open science

## Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Xavier Magnon

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Xavier Magnon. Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?. M. Fatin-Rouge Stefanini et X. Magnon. Confluence des droits - DICE Editions, 17, 2022, 10.4000/books.dice.10440 . halshs-03890815

**HAL Id: halshs-03890815**

**<https://shs.hal.science/halshs-03890815v1>**

Submitted on 8 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.

# Les assemblées citoyennes Nouvelle utopie démocratique ?

sous la direction de  
Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Xavier Magnon

17



---

# Les assemblées citoyennes

Nouvelle utopie démocratique ?

**Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Xavier Magnon (dir.)**

---

DOI : 10.4000/books.dice.10440  
Éditeur : DICE Éditions  
Lieu d'édition : Aix-en-Provence  
Année d'édition : 2022  
Date de mise en ligne : 16 juin 2022  
Collection : Confluence des droits  
EAN électronique : 9791097578169



<https://books.openedition.org>

#### Édition imprimée

Nombre de pages : 303

#### Référence électronique

FATIN-ROUGE STEFANINI, Marthe (dir.) ; MAGNON, Xavier (dir.). *Les assemblées citoyennes : Nouvelle utopie démocratique ?* Nouvelle édition [en ligne]. Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2022 (généré le 13 octobre 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/dice/10440>>. ISBN : 9791097578169. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.dice.10440>.

---

© DICE Éditions, 2022

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International  
- CC BY-NC-ND 4.0

## RÉSUMÉS

Si l'actualité des assemblées citoyennes est relativement récente en France, avec la Convention citoyenne pour le climat, cette technique s'appuie sur de nombreuses et anciennes expériences dans d'autres États. L'étude de ces assemblées a également fait l'objet de nombreux travaux issus de la science politique en France comme à l'étranger. Les juristes demeurent, encore aujourd'hui, largement étrangers à cette réflexion, aussi bien dans sa dimension pratique, l'étude de la pratique des assemblées citoyennes, que dans sa dimension théorique, sous l'angle de l'étude des concepts de démocratie délibérative et de démocratie participative. Dans un tel contexte, le présent ouvrage, *Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?*, résultat d'un colloque international pluridisciplinaire, permet de dresser un état des lieux, sous un angle critique, de ce qu'il convient de penser des assemblées citoyennes. Les assemblées citoyennes constituent-elles le remède miracle à la crise du régime représentatif ? Tel est, sans doute le fil rouge de toutes les questions soulevées au cours de cette journée d'études. Quel est le sens des « assemblées citoyennes » ? À quelle théorie politique est-il possible de les rattacher ? Quelles en sont les expressions concrètes et les différentes expériences pratiques ? Telles sont les différentes questions sur lesquelles les contributions de cet ouvrage ont apporté un éclairage pluridisciplinaire, contemporain et critique. La multiplication des regards disciplinaires, science politique et droit pour l'essentiel, permet ainsi de croiser les regards sur cet objet d'études, de déplacer, parfois, les frontières et, surtout, de penser de manière globale le phénomène des assemblées citoyennes.

### MARTHE FATIN-ROUGE STEFANINI (DIR.)

Marthe Fatin-Rouge Stefanini est directrice de recherche au CNRS et directrice de l'UMR 7318 DICE. Constitutionnaliste comparatiste, elle s'intéresse depuis de nombreuses années aux modalités de participation des citoyens au fonctionnement de la démocratie à travers l'étude en particulier des initiatives populaires, des référendums et, plus récemment, des assemblées de citoyens.

### XAVIER MAGNON (DIR.)

Xavier Magnon est professeur de droit public à Aix-Marseille Université et Directeur de l'Institut Louis Favoreu. Il est l'auteur, le coauteur et a dirigé de nombreux ouvrages en droit constitutionnel, en contentieux constitutionnel et en théorie du droit.



collection d'ouvrages numériques





## *Dans la même collection*

MALJEAN-DUBOIS Sandrine (dir.), *Circulations de normes et réseaux d'acteurs dans la gouvernance internationale de l'environnement*, 2017.

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, SEVERINO Caterina (dir.), *Le contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une nouvelle étape après la QPC ?*, 2017.

RUBIO Nathalie (dir.), *La fabrication du droit de l'Union européenne dans le contexte du « Mieux légiférer »*, 2017.

TABAU Anne-Sophie (dir.), *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'île de La Réunion*, 2018.

BARDIN Michaël, FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, JENSEL-MONGE Priscilla, SEVERINO Caterina (dir.), *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, 2018.

BIDOUZO Thierry Sèdjro, *Les Organisations internationales et la résolution des conflits post-bipolaires en Afrique*, 2019.

GESLIN Albane, TOURME JOUANNET Emmanuelle (dir.), *Le droit international de la reconnaissance, un instrument de décolonisation et de refondation du droit international ?*, 2019.

DARGENT Fleur, *La consultation en droit public interne*, 2020.

HAUTEREAU-BOUTONNET Mathilde, TRUILHÉ Ève (dir.), *Procès et environnement. Quelles actions en justice pour l'environnement ?*, 2020.

COURNIL Christel (dir.), *Les grandes affaires climatiques*, 2020.

MEHDI Rostane, *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile*, 2020

LE BOT Olivier, LE BŒUF Romain, *L'inapplication du droit*, 2020.

FUTHAZAR Guillaume, *Les modalités d'influence de l'IPBES sur l'évolution du droit international de l'environnement en Méditerranée*, 2020.

SEVERINO Caterina, ALCARAZ Hubert, *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité. Approche de droit comparé*, 2021.

BROSSET Estelle, MEHDI Rostane, RUBIO Nathalie, *Solidarité et droit de l'Union européenne. Un principe à l'épreuve*, 2021.

BERGÉ Jean-Sylvestre, *Rethinking Flow Beyond Control. An Outreach Legal Essay*, 2021.

<http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits>

<https://books.openedition.org/dice/>

ISBN : 979-10-97578-16-9

ISSN : 2556-1162

UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)

Espace René Cassin

3, avenue Robert Schuman

13628 Aix-en-Provence

dice-editions@univ-amu.fr

Références électroniques :

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, MAGNON Xavier, *Les assemblées citoyennes. Nouvelle utopie démocratique ?*, Confluence des droits [en ligne]. Aix-en-Provence : Droits International, Comparé et Européen, 2022.

Disponible sur Internet : <http://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits>

ISBN : 979-10-97578-16-9

# **LES ASSEMBLÉES CITOYENNES NOUVELLE UTOPIE DÉMOCRATIQUE ?**

sous la direction de  
Marthe Fatin-Rouge Stefanini  
Xavier Magnon



**SOMMAIRE**  
**LES ASSEMBLÉES CITOYENNES**  
**NOUVELLE UTOPIE DÉMOCRATIQUE ?**

|   |            |
|---|------------|
| <b>Avant propos</b> .....   | <b>9</b>   |
| Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Directrice de recherche au CNRS et directrice de l'UMR 7318 DICE, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France. |            |
| Xavier Magnon, Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.  |            |
| <b>Utopie ou chantier en cours ?</b> .....  | <b>13</b>  |
| Bastien François, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.  |            |
| <b>Partie I. Les « assemblées citoyennes » : sens, origine et catégorisation ?</b>  |            |
| <b>Que sont les « assemblées citoyennes » ? Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie délibérative et démocratie participative</b> .....            | <b>21</b>  |
| Xavier Magnon, Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.                               |            |
| <b>Les assemblées citoyennes. Naissance d'un corps intermédiaire de nature politique</b> .....  | <b>41</b>  |
| Jean-François Kerléo, Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.   |            |
| <b>Les rôles de l'individu dans la production de la loi. Essai de modélisation des démocraties participative et délibérative en droit constitutionnel</b> .....                     | <b>61</b>  |
| Mathias Revon, Docteur en droit, ATER à Sciences Po Aix, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.  |            |
| <b>Partie 2. La concrétisation technique des assemblées citoyennes</b>  |            |
| <b>Assemblées citoyennes et assemblées parlementaires. Complémentarité ou concurrence dans une démocratie représentative ?</b> .....  | <b>81</b>  |
| Priscilla Jensel-Monge, Maître de conférences, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.                                      |            |
| Ariane Vidal-Naquet, Professeur, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.  |            |
| <b>Des assemblées citoyennes « représentatives ». Les défis de la mise en place et de la composition</b> .....  | <b>103</b> |
| Chloë Geynet-Dussauze, Docteur en droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.   |            |

**Les attributions des assemblées citoyennes** ..... 125

Jean-Éric Gicquel, Agrégé des Facultés de droit, Professeur de droit public à l'Université de Rennes 1.

**Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes ?****Regards croisés franco-irlandais** ..... 133

Aurélie Duffy-Meunier, Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France, Membre associée au Centre de Droit Public Comparé (CDPC), Membre associée à l'Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État (IRENEE).

Marie-Luce Paris, Professeur de droit à la UCD Sutherland School of Law, Directrice du UCD Center for Human Rights.

**Assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe : outils complémentaires ou concurrents ?\*** ..... 165

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Directrice de recherche au CNRS et directrice de l'UMR 7318 DICE, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

**Partie 3. Les pratiques des assemblées citoyennes****Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française** ..... 193

Dimitri Courant, Doctorant en science politique, Université de Lausanne & Université Paris 8.

**S'assembler : pour quoi faire ? Les assemblées « citoyennes » 15M et Nuit debout** ..... 229

Arthur Guichoux, Docteur en sociologie de l'Université de Paris Diderot, ATER en science politique à l'université de Rennes 1.

**Les assemblées citoyennes et le "policy-making". Quelle place pour la délibération publique dans les rapports de force ?** ..... 253

Guillaume Gourgues, Université Lyon 2, TRIANGLE.

Alice Mazeaud, La Rochelle Université, LIENSS.

**La Convention citoyenne pour le climat. les enjeux juridiques d'une chambre citoyenne au service de l'environnement** ..... 271

Clémentine-Eleni Nikolaidis-Lefrançois, Doctorante contractuelle, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

**Anti-conclusions (ou réflexions personnelles)** ..... 289

Dominique Rousseau, Professeur émérite de droit public, Université Paris 1, Panthéon Sorbonne.

## AVANT-PROPOS

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI<sup>1</sup>

Xavier MAGNON<sup>2</sup>

En France, avec le mouvement des Gilets jaunes de l'automne 2018, la revendication du référendum d'initiative citoyenne (RIC) est apparue comme le principal moyen de combler le déficit de participation directe des citoyens aux décisions qui les concernent. En réponse à cette demande, un « grand débat national » a été organisé en 2019 se concrétisant à la fois par des réunions de citoyens ordinaires au niveau local, des réunions entre le chef de l'État et les ministres d'une part et les élus locaux d'autre part, ou encore des réunions plus thématiques au niveau national... En dehors de la France, depuis plusieurs années, se sont développées des assemblées spontanées de citoyens telles que *Nuit Debout* ou, en Belgique, le G1000 dont l'objectif a été à la fois de discuter et de proposer des réformes. Des assemblées citoyennes ont été également mises en place à l'initiative de l'exécutif que ce soit pour réviser la Constitution, comme ce fut le cas en Islande, ou en Irlande ou pour discuter de sujets d'actualité, à l'exemple des assemblées citoyennes sur le Climat organisées en France ou au Royaume-Uni. Si la science politique s'intéresse depuis longtemps aux différentes formes de mini-public, les juristes français n'y ont prêté attention que récemment, en particulier à l'occasion du processus original de révision de la constitution en Islande. En 2010, suite à la crise financière et à « la révolution des casseroles », des collectifs de citoyens se sont formés pour discuter des problématiques islandaises. Souhaitant se montrer à l'écoute de ce mouvement et regagner la confiance des citoyens, le Gouvernement a mis en place un processus participatif largement ouvert pour réviser la Constitution de 1944. Différents forums ont été organisés, au niveau local, sur la base du volontariat puis, au niveau national, sur la base du tirage au sort de 950 citoyens. Les participants ont été appelés à débattre des valeurs islandaises et des évolutions souhaitables de la Constitution. Leurs propositions et suggestions ont été rassemblées par les organisateurs et soumises à une assemblée constituante citoyenne, constituée de vingt-cinq personnes, laquelle a procédé à la rédaction d'un projet de constitution. Présenté comme exemplaire, ce processus a été au cœur des attentions médiatiques même si, en définitive, ses résultats furent très décevants. En effet, pour des raisons politiques et liées au processus même de révision

---

1 Directrice de recherche au CNRS et directrice de l'UMR 7318 DICE, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

de la Constitution<sup>3</sup>, les propositions de modification n'ont jamais été adoptées définitivement par l'Althing (Parlement islandais) renouvelé suite à sa dissolution. En définitive, la parole citoyenne est apparue confisquée par la représentation traditionnelle, peu encline à céder sa place même de manière temporaire et sur des sujets limités. Plus récemment encore, les juristes français ont été attentifs à l'organisation de la *Convention citoyenne sur le Climat* et aux nombreuses questions soulevées par cette modalité originale de participation démocratique. Pourtant, des formes d'assemblée citoyenne existent au niveau local à travers les *Conseils d'intérêts de quartier* à Marseille, les *Conseils citoyens* imposés dans les grandes villes par la loi Lamy de 2014 ou encore les conseils composés de bénévoles instaurés par certaines municipalités comme Grenoble, Metz ou Nantes.

La mise en place de telles assemblées, composées soit partiellement soit totalement de citoyens tirés au sort, s'inscrit dans un mouvement plus vaste constituant une nouvelle modalité de participation des citoyens appelée « démocratie délibérative »<sup>4</sup>. Cette nouvelle manière de procéder semble particulièrement appréciée par l'ensemble des citoyens, ces derniers semblant plus attentifs aux arguments avancés et débattus par leurs pairs.

Face à la multiplication de ces assemblées, au détriment d'autres formes plus classiques de participation démocratique telle que la représentation par l'élection, par corps (CESE) ou encore par le biais de procédures de pétition ou de référendum, le colloque organisé le 4 décembre 2020 a interrogé de manière critique la pertinence de ces assemblées citoyennes autour d'une question principale : la mise en place de ces assemblées constitue-t-elle un véritable renouveau pour la démocratie ou ne relève-t-elle que d'une nouvelle utopie démocratique ?

De nombreuses questions sont sous-jacentes au développement de telles expériences : à quelles formes de démocratie (participative, délibérative...) ces assemblées citoyennes sont-elles rattachables ? Peuvent-elles constituer une réponse durable et satisfaisante aux critiques de la démocratie représentative classique ? Quelle est leur légitimité politique ? Ce mode de participation et de représentation est-il destiné à supplanter la manière traditionnelle de faire fonctionner une démocratie ? Ont-elles vocation à jouer un rôle décisif dans le processus décisionnel ou ont-elles seulement vocation à enrichir le débat ? Quels enseignements est-il possible de tirer des différentes expériences des assemblées citoyennes ? Autant de sujets dont se sont saisis des représentants de différents champs disciplinaires (droit, histoire, sociologie et science politique) pour nourrir la réflexion contemporaine sur la démocratie.

3 En effet, l'article 79 de la Constitution islandaise prévoit une procédure de révision de la Constitution assez lourde puisqu'une modification constitutionnelle, pour pouvoir être approuvée, doit être adoptée par le Parlement. Puis, celui-ci doit être immédiatement dissous et la législature issue des nouvelles élections doit approuver à son tour le texte, sans modification, pour qu'il puisse entrer en vigueur.

4 Au-delà des écrits de Jürgen Habermas, la littérature sur ce sujet est très abondante. Voir notamment, en français : M.-H. BACQUE et Y. SINTOMER, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, 288 p. ; L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 17-35 ; Y. SINTOMER et J. TALPIN, « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, 2011/2, n° 42, p. 5-23 ; F. DANNER, « Jürgen Habermas : Délibération et démocratie », *Principios, Revista de filosofía*, 2017, vol. 24, n° 44, p. 43-59 ; 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, [<http://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>].

Le regard du juriste, relativement inédit sur ce sujet, se porte plus particulièrement sur les procédures suivies qui participent à la légitimité du processus décisionnel lorsque l'objectif d'une telle assemblée est de prendre des décisions ou de faire des propositions. Il s'attarde également sur la composition de ces assemblées, sur les risques de pressions susceptibles d'être subies par leurs membres et sur la clarté du processus délibératif dans son ensemble. L'attention a été portée en particulier sur l'existence de règles procédurales permettant de garantir le caractère démocratique et sincère des débats au sein de ces assemblées, ainsi que sur la nécessité de prendre en considération les risques d'instrumentalisation de ces assemblées. Ces questions s'ajoutent au débat critique pluridisciplinaire sur l'origine de ces assemblées, sur leurs missions et leur place dans une démocratie représentative.

Ainsi, cette rencontre a permis de croiser les regards sur cette nouvelle « bonne idée », afin de mieux cerner des mécanismes encore très mal connus en France, comme en atteste l'impression d'improvisation permanente lors des différentes réunions de la *Convention citoyenne sur le Climat*. Elle a fourni l'occasion à chacun d'exposer son point de vue, en mettant en évidence les divergences entre les attentes des uns et des autres. Certains intervenants pour lesquels la question était classique en sciences politiques n'ont pas souhaité rendre une contribution sur un sujet déjà très étudié de leur point de vue. Certains jeunes docteurs ou doctorants ont, en revanche, apporté un regard neuf et particulièrement avisé sur ces formes de participation citoyenne au regard d'expériences de terrain. Cet ouvrage intervient dans le prolongement de deux projets de recherche obtenus dans le cadre de PHC Campus France, France/Irlande et France/Hongrie portant sur la démocratie représentative au défi de la participation des citoyens.



## UTOPIE OU CHANTIER EN COURS ?

Bastien FRANÇOIS<sup>1</sup>

Depuis quelques décennies, d'abord à bas bruit, dans quelques cénacles savants ou à travers des expérimentations éparses, et puis, de plus en plus souvent, dans la pleine lumière de l'espace public, se diffuse ce que Loïc Blondiaux et Yves Sintomer ont appelé un « impératif délibératif » dans l'élaboration des décisions publiques<sup>2</sup> ; impératif qui prend des formes très diverses – même s'il repose le plus souvent sur le recours au tirage au sort<sup>3</sup> – mais devient de plus en plus central dans les conceptions que nous nous faisons de la « bonne » décision (ou de la bonne façon d'y parvenir). À s'en tenir au cas français, et pour prendre la mesure de la consécration du phénomène, notons simplement ici qu'une revue académique spécialisée – *Participations* (publiée depuis 2011) – analyse désormais les différents instruments de ce « nouvel esprit de la démocratie »<sup>4</sup>, qui est aussi aujourd'hui un « marché économique »<sup>5</sup> dont les professionnels sont parfois directement issus de cursus académiques *ad hoc*<sup>6</sup>.

La littérature scientifique internationale sur la démocratie délibérative – ses dispositifs, ses effets et ses limites – est devenue si considérable qu'il serait vain d'essayer de la résumer en quelques lignes, d'autant plus qu'elle est éclatée et ne propose pas vraiment une théorie unifiée. Mais la présentation qu'a donnée son initiateur de l'Assemblée citoyenne formée en 2004 en Colombie-Britannique pour réformer le mode de scrutin de cette province canadienne (sa proposition sera adoptée par référendum en 2005) donne un bon aperçu de l'enjeu : « Nous sommes [...] en train d'introduire de nouveaux éléments aux côtés de la démocratie représentative et de la démocratie directe. Ces nouveaux éléments diffèrent dans le détail mais ils ont une chose en commun. Ils apportent à l'ensemble un nouveau type de représentants, différents de ceux que nous élisons. À l'heure

1 Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

2 L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'Impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002. Pour faire le point sur cette question 20 ans après, voir L. BLONDIAUX, B. MANIN (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2021. Pour une perspective historique, voir notamment A. FLORIDIA, *From Participation to Deliberation: A Critical Genealogy of Deliberative Democracy*, ECPR, 2017.

3 Voir par exemple, Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI<sup>e</sup> siècle », *Participations*, n° 23, 2019. Pour une mise en perspective historique de la faveur actuelle du tirage au sort, voir également Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, 2011.

4 L. BLONDIAUX, *Le Nouvel esprit de la démocratie*, Seuil, 2008.

5 A. MAZEAUD, M. NONJON, *Le Marché de la démocratie participative*, Éditions du Croquant, 2018.

6 Depuis 2010 l'Université Paris-I propose ainsi un parcours de M2 de science politique sur le sujet (« Affaires publiques/ Ingénierie de la concertation »).

actuelle, les deux voies permettant la prise de décision sont profondément influencées – voire sous la coupe – d’experts et d’intérêts particuliers. L’idée de démocratie délibérative est essentielle pour faire entrer en lice l’intérêt public, porté par des panels de citoyens tirés au sort. Les représentants traditionnels que nous élisons sont choisis à travers un consensus majoritaire, pour une période de temps longue, en tant que professionnels, avec une compétence légale illimitée pour agir en notre nom. Le nouveau type de représentants dont nous parlons sont choisis au hasard, pour une courte période, en tant que citoyens ordinaires et pour des tâches spécifiques et limitées »<sup>7</sup>.

Depuis, la question climatique s’est également invitée dans le débat sur la démocratisation de la démocratie, lui donnant sans doute une « épaisseur » plus grande encore. À cet égard, il n’est pas inutile de rappeler que le mouvement des « Gilets jaunes », né à l’automne 2018 d’une révolte contre une forme de « fiscalité écologique », a été immédiatement articulé à une demande de justice sociale et que, très rapidement, ont émergé dans ses rangs des revendications démocratiques, appelant notamment à une plus forte participation des citoyens à l’élaboration des décisions qui les concernent (notamment la fameuse question du RIC). Parmi les très nombreux travaux qui s’interrogent sur la façon de répondre à la crise climatique, tous ne prônent pas un approfondissement de la démocratie ; certains même s’en défient ouvertement : « Supposons que vous soyez un patient qui requiert des soins intensifs, préférez-vous que les décisions touchant à votre santé soient prises par un médecin ou par une commission démocratique ? »<sup>8</sup>. D’autres, au contraire, insistent sur la nécessité de confier les politiques climatiques (ou, de façon plus large, les enjeux du « long terme » et de la justice intergénérationnelle), de façon ponctuelle ou pérenne, à des assemblées non élues<sup>9</sup>. Dans ce dernier cas, les prémisses ne sont pas exactement les mêmes que celles qui ont conduit à ce « nouvel esprit de la démocratie » articulé au tirage au sort dans une logique première d’inclusion du plus grand nombre et de respect de la diversité<sup>10</sup> – le problème à régler est ici *d’abord* celui de la « myopie » des démocraties, autrement dit leur incapacité structurelle à intégrer le long terme dans la prise de décision – mais la solution est la même.

Quoi qu’il en soit, le lien qui est de plus en plus souvent construit entre les impératifs de la transition écologique, la justice sociale et une critique de la démocratie représentative est assurément symptomatique des défis que nos sociétés du XXI<sup>e</sup> siècle doivent affronter et souligne plus encore qu’auparavant l’actualité de la question des assemblées citoyennes tirées au sort.

Revenons un instant sur deux de ces défis : la crise de la représentation politique et la nécessité de la transition écologique.

7 Cité par Y. SINTOMER, « Tirage au sort et politique : de l’autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, n° 42, 2011, p. 160.

8 D. SHEARMAN, J. W. SMITH, *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*, Praeger, 2007.

9 Voir par exemple M. K. MACKENZIE, « A General-Purpose, Randomly Selected Chamber », in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (eds), *Institutions For Future Generations*, Oxford University Press, 2016 ; D. BOURG *et alii*, *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Odile Jacob, 2011, et *Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle. L’Assemblée citoyenne du futur*, Les Liens qui libèrent, 2017.

10 Voir L. CARSON, B. MARTIN, *Random Selection in Politics*, Praeger, 1999.

Nous assistons, ce n'est pas très original de le dire, à une crise de confiance de très grande ampleur dans la représentation politique. Cette situation n'est bien sûr pas propre à la France. La désaffection des urnes et le sentiment d'une distance croissante entre représentants et représentés, le rejet des « élites » et le discours « démagiste », l'exaspération à l'encontre du « système » – qui peut même aller jusqu'à rejeter toute forme de représentation –, sont des phénomènes qui marquent les systèmes politiques démocratiques dans le monde entier. Cette situation n'est pas non plus entièrement nouvelle, même si son terreau a connu de profonds bouleversements depuis la fin du xx<sup>e</sup> siècle, qui la rendent beaucoup plus compliquée à appréhender : une professionnalisation accrue de l'activité politique et un accroissement des formes d'endogamie qu'elle suscite ; une complexification des clivages sociaux (ou des modes de structuration des groupes sociaux) qui rend plus difficile un *mapping* social des enjeux sociaux-politiques ; une fragmentation des espaces publics qui rend plus difficile les mécanismes de montée en généralité ou d'universalisation des causes ; un allongement des chaînes d'interdépendance qui relient les individus (qu'on nomme ce phénomène « mondialisation » ou encore « globalisation ») qui renforce notamment le sentiment d'impuissance du politique ou le fameux TINA (*there is no alternative*) de Margaret Thatcher ; etc.

Ce n'est pas le lieu de discuter de cette crise de confiance dans la représentation. Mais nous sentons toutes et tous, même si confusément, que la démocratie pourrait être véritablement en danger, ballottée aujourd'hui entre deux pôles extrêmes d'une alternative : d'une part, une épistocratie élective – élite et élection ont la même racine – qui se réclame du savoir et d'une maîtrise supérieure de la compréhension des lois qui conduisent le monde, se défie du débat en le restreignant au cercle des « sachants » ou, pour parler la langue vernaculaire d'une partie de la classe politique française, des « premiers de cordée » ; d'autre part, une vision « populiste » de la démocratie qui tend, pour le dire très vite, à idéaliser un peuple homogène et cherche à dégager une volonté populaire qui serait nécessairement bonne, nécessairement homogène, gommant elle aussi l'idée de débat. Ces deux pôles extrêmes, présentés ici d'une façon sans doute caricaturale mais dont il est facile de constater combien ils structurent aujourd'hui la vie politique de nombreux pays, pourraient chacun mener à un effondrement de la démocratie – tandis que disparaissent les espaces intermédiaires de représentation (syndicats, partis, associations) censés faire l'interface entre la société civile et les gouvernants, qui sont rejetés par les uns comme par les autres – et favoriser l'émergence de régimes autoritaires. À cet égard, la réflexion sur les assemblées citoyennes est une façon d'essayer d'échapper à cette alternative mortifère.

Le second défi est celui de la nécessité dans laquelle nous sommes d'engager ce qu'on appelle communément une « transition écologique ». Le terme est flou, polysémique, et devrait d'ailleurs se conjuguer au pluriel. Mais au moins savons-nous que nous allons devoir *inventer* de nouvelles sociétés, plus sobres, plus résilientes, plus attentives aux générations futures. Nous devons inventer aussi des sociétés plus justes car il n'est pas possible de réduire la composante matérielle de nos économies et de nos vies quotidiennes – dans l'objectif de tenir compte du principe de finitude des ressources – sans réduire dans le même temps les inégalités entre les individus. Et l'enjeu ici n'est

pas seulement socio-économique, il est d'abord démocratique. Car, comment imaginer que nous puissions parvenir à inventer ces nouvelles sociétés si les mécanismes mêmes qui nous permettent de définir collectivement notre avenir sont minés par la défiance, si la capacité du politique à faire société s'effondre ? Pire encore, la crise écologique dont nous commençons de plus en plus à percevoir les effets dramatiques va obliger à des choix de société si drastiques – et d'autant plus drastiques que nous en repousserons l'échéance – que les régimes démocratiques risquent de ne pas résister longtemps aux tentations autoritaires qui en découleront. Il y a donc urgence à rétablir la confiance dans le politique, à restaurer sa capacité d'action et sa responsabilité. Il y a donc urgence à refonder nos institutions pour affronter démocratiquement les défis inédits de la transition écologique, pour être en mesure de décider ensemble des choix que nous allons devoir faire.

C'est là qu'interviennent les assemblées citoyennes. Répondre à la crise écologique nécessite en effet des mesures fortes et structurelles, difficiles à prendre tant elles bouleversent notre rapport habituel au monde. Or, ces décisions, pour qu'elles soient efficaces et acceptées, ne peuvent pas seulement être prises au sommet de l'État ou des institutions internationales, dans de vastes plans élaborés par des élites dirigeantes souvent « hors-sol ». Des sociétés – disons « durables » – ne s'inventent pas par décret ! Elles doivent être pensées et élaborées avec la participation la plus large de la société, au plus près de chacun d'entre nous et de notre vie quotidienne. Faute de quoi d'ailleurs, et il faut insister sur ce point, les contraintes de la transition écologique affecteront en premier lieu ceux – les plus démunis, qui sont aussi les plus éloignés de la politique – qui paient déjà au prix fort les coûts de la crise écologique, aggravant ainsi la défiance qui mine déjà nos sociétés.

Pour cela, à l'évidence, nous avons besoin d'une autre vision du peuple souverain, qui ne doit plus être considéré, comme c'est le cas aujourd'hui, comme le récepteur passif de décisions sur lesquelles il serait incapable d'avoir prise. C'est sans doute là, aujourd'hui, l'enjeu majeur des assemblées citoyennes.

On prête à ces assemblées citoyennes de multiples vertus. Si elles peuvent faire partie de la solution, elles ne sont assurément pas, à elles seules, *la* solution. Que peut-on raisonnablement attendre d'elles ?

On peut en attendre bien sûr une meilleure inclusion des « affectés », pour parler comme la juriste et philosophe australienne Robin Eckersley<sup>11</sup>, par les situations ou les décisions qui les concernent, ce qui signifie tout à la fois, grâce au tirage au sort, donner à chacun la chance de pouvoir s'impliquer dans la décision (ou ce qui y conduit) mais aussi permettre, ce faisant, de rétablir une diversité socio-démographique que la représentation, pour des raisons sociologiques bien connues, ne permet pas (ou refuse de considérer, pour des raisons diverses, adolescents ou « sans-papiers » par exemple). On

11 R. ECKERSLEY, *The Green State*, MIT, 2004, ouvrage qui pose notamment la question des échelles spatiales de représentation et discute la question de la souveraineté à l'aune de la prise en charge des questions écologiques. Car les « affectés » par la pollution d'un ruisseau ne sont pas dans le même espace que celles et ceux qui seront « affectés » par une catastrophe nucléaire (le fameux nuage de Tchernobyl qui n'a bien sûr pas respecté les frontières...). Une autre facette de la même question est celle que posait récemment Bruno LATOUR : *Où atterrir ?*, La Découverte, 2017.

peut également attendre des assemblées citoyennes une capacité à prendre en charge des enjeux que le système représentatif n'arrive pas à traiter, notamment tous les enjeux saturés par des préférences court-termistes induites, notamment, par le cycle électoral qui structure la démocratie représentative<sup>12</sup>. Enfin, on peut attendre d'elles qu'elles soient des instruments de mesure fiables de l'acceptabilité sociale de certaines décisions, surtout dans un contexte de forte conflictualité. C'est d'ailleurs principalement avec cet objectif que le président Macron a mis en place la Convention citoyenne pour le climat en octobre 2019. Mais il faut bien prendre la mesure ici du fait que la similarité attendue entre les citoyens tirés au sort et la population (similarité sociodémographique mais aussi en termes d'opinions et de valeurs) n'est que le point de départ du dispositif. Car l'hypothèse au principe de l'organisation de ce type de délibération c'est que cette dernière transforme les citoyens qui y participent<sup>13</sup>, et que dès lors les citoyens tirés au sort peuvent se retrouver, au terme du processus, en net décalage avec la population qu'ils sont censés représenter<sup>14</sup>.

Tout cela est bien sûr discutable. Mais au moins peut-on dire aujourd'hui que les assemblées citoyennes ne sont plus simplement une utopie, une « bonne idée » qui attendrait son grand soir. Au-delà d'expérimentations de plus en plus nombreuses de par le monde, elles font d'ores et déjà l'objet d'un très vaste chantier de *design* institutionnel – à quelles conditions, parfois très matérielles, une nouvelle façon de représenter le peuple peut produire des décisions plus légitimes et mieux adaptées à notre temps? –, parfois encore assez fragile dans ses soubassements, mais qui arrive à maturité et dont on peut raisonnablement espérer, dans un avenir pas trop lointain, qu'il portera ses fruits.

À l'évidence beaucoup de questions ne sont pas encore réglées, et d'abord peut-être la plus importante: quel lien avec la décision? L'expression, à dire vrai assez maladroite, du président Macron – le fameux « sans filtre » – devant la Convention citoyenne pour le climat a masqué bien des enjeux, en apparence plus triviaux mais sans doute plus essentiels, comme le problème posé par la « traduction » de la délibération citoyenne dans le langage de la décision politique. L'expérience, bricolée mais originale, du « comité légistique » de la Convention citoyenne pour le climat n'a pratiquement pas été analysée alors qu'elle est au cœur même de cette opération très sophistiquée, et que maîtrisent depuis des temps immémoriaux les administrations et les chambres parlementaires, consistant à transformer un projet politique en une politique publique. Ce qui signifie que la « capacité décisionnelle » de ces assemblées citoyennes ne saurait être réduite à la « qualité » de leurs délibérations (même si les conditions de celle-ci sont bien sûr essentielles) et ne doit pas être pensée uniquement pour elle-même mais dans son encastrement aux dispositifs divers de production et de pilotage de l'action publique.

12 Voir M. K. MACKENZIE, « Institutional Design and Sources of Short-Termism », in I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES, eds, *Institutions For Future Generations*, *op. cit.*

13 Voir par exemple J. FISHKIN, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, 1996.

14 Il a été frappant de constater, dans le cas de la Convention citoyenne pour le climat, combien « les 150 » ont été frileux au moment de décider quelles propositions ils voulaient soumettre à référendum, au motif justement du décalage qu'ils craignaient entre les positions qu'ils s'étaient construites dans leurs travaux et « l'opinion publique ».

---

Que de nombreuses questions demeurent, et restent parfois encore largement ouvertes, ne doit pas décourager. Nous avons mis de nombreuses décennies à nous approprier, à apprivoiser et à consolider le système représentatif. Ce fut un temps long, heurté, parfois très conflictuel. Les évidences d'aujourd'hui n'étaient pas les évidences d'hier. Pensons par exemple à l'enveloppe dans laquelle nous glissons un bulletin de vote ou encore à l'isoloir par lequel nous passons pour voter. Le suffrage universel masculin date de 1948 dans notre pays, l'enveloppe et l'isoloir de 1913<sup>15</sup>.

C'est à explorer certaines de ces questions que cet ouvrage est consacré. L'une des particularités historiques du chantier démocratique des assemblées citoyennes c'est qu'il mobilise tous les corps de métier des sciences sociales et humaines, qui éprouvent le besoin comme jamais de parler entre elles, de travailler ensemble et d'allier leurs forces dans l'analyse et la réflexion, au rythme même des différentes expérimentations qui se déploient<sup>16</sup>. D'une certaine façon les assemblées citoyennes ne sont pas seulement des expériences démocratiques, elles sont aussi un véritable *work in progress* collectif des sciences humaines et sociales. Les cultures disciplinaires et les savoirs (inégalement) accumulés sur l'objet peuvent bien sûr être sources de frottements, de tensions, voire d'incompréhensions. Mais il faut savoir gré aux organisateurs du colloque dont est issu ce livre d'avoir pris la mesure de ce besoin de pluridisciplinarité. Comme pour les assemblées citoyennes c'est d'une diversité organisée que peut naître une meilleure intelligence du monde.

---

15 Voir A. GARRIGOU, *Histoire sociale du suffrage universel en France*, Seuil, 2002.

16 La récente Convention citoyenne sur le climat a ainsi été auscultée de l'intérieur, au jour le jour, durant tout son déroulement, par quantité de spécialistes de différentes disciplines qui commencent, aujourd'hui, à rendre publics les premiers résultats de leurs travaux.

# **PARTIE I**

## **LES « ASSEMBLÉES CITOYENNES » : SENS, ORIGINE ET CATÉGORISATION ?**



**QUE SONT LES « ASSEMBLÉES CITOYENNES » ?\***  
**SAISIR, JURIDICISER ET CONCRÉTISER LES CONCEPTS DE DÉMOCRATIE,  
 DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**

Xavier MAGNON<sup>1</sup>

Pour un juriste, saisir le sens des termes « assemblées citoyennes » implique de saisir un objet qui est né à l'extérieur de son domaine disciplinaire et qui, aujourd'hui encore, demeure largement étranger à ce domaine. En d'autres termes, il faut aller chercher du sens en dehors des discours portés sur le droit, en dehors de la discipline juridique. Ainsi, pour faire sens sous l'angle juridique, il est nécessaire d'apprécier et de transposer des analyses développées dans d'autres champs disciplinaires dans le cadre catégoriel d'analyse spécifique du juriste.

Le sens minimum premier que l'on retiendra des « assemblées citoyennes » consiste à soutenir que de telles assemblées sont une *concrétisation organique, une tentative d'institutionnalisation, du concept de démocratie délibérative*. Ce dernier concept relève principalement, pour le dire vite, de la science politique, s'appuyant sur la théorie ou la philosophie politique, tout comme la mise en place et l'étude de ce mécanisme relèvent de cette même discipline, usant de méthodes sociologiques d'analyse<sup>2</sup>. Nous supposons ainsi un lien entre la « mise en place depuis une vingtaine d'années, par les gouvernements nationaux et locaux de nombreux États contemporains, de dispositifs visant à une participation élargie des citoyens à la discussion des affaires publiques » et le « programme théorique qui vise, autour de l'idée de démocratie délibérative, à renouveler les justifications de l'idéal démocratique »<sup>3</sup>. Plus précisément, les nouvelles formes d'expériences démocratiques, assemblées citoyennes ou autres dispositifs participatifs, renvoient à deux concepts politiques dominants : *démocratie participative* et *démocratie délibérative*. Ces concepts sont censés apporter des réponses à deux constats,

---

\* Cette contribution a été réalisée dans le cadre du Projet de recherche Ulysses DECIDE2 (DEmocracy in Crisis: Exploring the CItizen Challenge of DELiberative Democracy in light of the French and Irish Constitutional Experiments) cofinancé par le Irish Research Council et Campus France.

1 Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 On retrouve ici deux tendances de la recherche en sciences sociales : la dimension conceptuelle et la dimension empirique.

3 L. BLONDIAUX, « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 2008/2, n° 30, p. 131, qui précise en l'occurrence que ces deux phénomènes ne sont pas forcément liés entre eux.

ces derniers étant, aujourd'hui, soumis à une lecture critique ou, du moins, sont-ils interrogés : la crise de la représentation<sup>4</sup> et le besoin du peuple de participer aux décisions publiques<sup>5</sup>.

Si dans le champ des autres sciences sociales, l'étude de la démocratie a connu, dans les années 1990, son *deliberative turn*<sup>6</sup>, suivi, aujourd'hui, d'un *institutional turn* de la démocratie délibérative<sup>7</sup> avec notamment les assemblées citoyennes, les juristes n'ont pas encore développé de concept propre de la démocratie, si l'on excepte celui de « démocratie continue » défendu par Dominique Rousseau, renvoyant à une déclinaison possible de la démocratie<sup>8</sup>. Il faut constater avec Stéphane Pinon que la notion de démocratie « n'a pas en France un sens proprement juridique. Volontiers abandonné à la philosophie politique ou à la sociologie politique, aucun concept opératoire n'existe pour l'analyse. En d'autres termes, elle n'a pas fait l'objet d'une réelle construction de la part des spécialistes du droit (du moins jusqu'à une période récente). Étudier « la démocratie », ce n'est donc pas seulement retracer l'histoire d'une indétermination – que l'on pourrait retrouver dans d'autres disciplines –, c'est aussi faire l'histoire d'un embarras voire d'un renoncement, à coup sûr d'une longue réticence de la doctrine publiciste française à s'approprier la notion »<sup>9</sup>. À proposer une synthèse à partir d'un aphorisme radical : pour la plupart des sciences sociales, la *démocratie est délibérative* et ce mouvement s'institutionnalise avec les *assemblées citoyennes* ; les juristes français n'ont pas encore saisi *juridiquement* ce qu'est la *démocratie*.

Pour mesurer encore le fossé entre les juristes et les questions de démocratie délibérative ou participative<sup>10</sup>, il est éclairant d'examiner en détail ce qui pourrait apparaître comme une exception, à savoir le numéro, récent, consacré par la revue *Pouvoirs*, à la *démocratie participative*<sup>11</sup>. Certes, la revue n'est pas une revue seulement juridique, mais elle est lue par des juristes, elle est une revue française d'études constitutionnelles et politiques et son comité de rédaction est composé, à une

4 Voir pour une lecture critique sur cette question : J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus politicum*, n° 4, 2010, 38 p. (<http://juspoliticum.com/article/Pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-representation-215.html>).

5 Voir pour une lecture critique sur cette question : A. MAZEAUD, M. NONJON, « De la cause du marché de la démocratie participative », *Agone*, 2015/1, n° 56, p. 135-152.

6 R. E. GOODIN, J. DRYZECK, « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics and Society*, vol. 34, 2006, p. 219.

7 S. CHAMBERS, « Rhétorique et espace public : la démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie à son sort ? », *Raisons politiques*, 2011/2 n° 42, p. 23.

8 Voir pour un dernier exposé de ce concept : 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, [<http://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>].

Voir, pour une synthèse de sa position sur cette question : « Le droit constitutionnel au-delà du droit constitutionnel : la singularité du discours de droit constitutionnel de Dominique Rousseau », in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau*, LGDJ-Lextenso, 2020, p. 677-695.

9 S. PINON, « La notion de Démocratie dans la doctrine constitutionnelle française », *Politéia*, n° 10, 2006, p. 408. Voir, cependant : A.-M. LE POURHIET « Définir la démocratie », *RFDC*, 2011/3, n° 87, p. 453-464.

10 Voir, cependant, témoignant d'une tendance nouvelle des juristes à se saisir de ces thématiques : A. DUFFY (dir), *Quels espaces pour la démocratie participative ?*, Droit et science politique, Mare & Martin, 2021, 208 p.

Voir également le colloque organisé par J. PADOVANI et M. HEITZMANN-PATIN, intitulé La participation du citoyen à l'élaboration de la loi, qui s'est tenu au Mans le 9 octobre 2020 et qui est structuré autour de la distinction démocratie participative/démocratie délibérative. Les actes de ce colloque sont à paraître.

11 *La démocratie participative*, *Pouvoirs*, n° 175, novembre 2020, 192 p.

très large majorité renforcée, de juristes<sup>12</sup>. Ce numéro regroupe 10 chroniques, l'une rédigée par un historien du droit, deux par des juristes, une par un philosophe du droit et politiste, deux par des philosophes, une par un spécialiste d'information-communication, une par un spécialiste de communication, une autre par un ancien haut-fonctionnaire et une par un politiste<sup>13</sup>. S'il faut retenir trois noms représentatifs, en termes de volume de production et de bibliométrie, d'auteurs français ayant travaillé sur ces questions de démocraties délibérative et participative, il est possible de retenir : Loïc Blondiaux, Bernard Manin et Yves Sintomer. Sur les 10 contributions présentées dans le numéro de *Pouvoirs*, soit plus de 120 pages dans le format de la revue, ils sont cités respectivement 3 fois, 1 fois et 5 fois, étant entendu, la précision est importante à plus d'un titre, qu'une seule contribution cite 2 fois le premier et le dernier et une fois le deuxième<sup>14</sup>. Il ne s'agit pas de juger de l'usage des références bibliographiques pertinentes, mais seulement de donner une mesure de la distance au sujet.

Dans un tel contexte de recherche, qui se caractérise par la mobilisation de sources extra-disciplinaires et par l'absence d'un savoir intradisciplinaire, l'opération d'attribution de sens aux termes « assemblées citoyennes » renvoie à la fois à la question de la production de concepts autonomes et propres à la science juridique et à celle de la portée heuristique de cette production conceptuelle spécifique et, donc, plus largement à la place des juristes dans la connaissance du monde au sein des autres sciences sociales<sup>15</sup>. Le contexte de recherche invite ainsi à un questionnement épistémologique et à une introspection ontologique du juriste. En résumé, pour le sujet que nous nous sommes donné, la question pourrait être formulée de la manière suivante : qu'est-ce que le discours juridique peut apporter à la connaissance d'un phénomène déjà construit et étudié par d'autres sciences sociales ? La réflexion sera organisée en trois temps. Il s'agira d'abord d'interroger les concepts de démocratie, de démocratie participative et de démocratie délibérative pour mieux saisir, sous l'angle juridique, leur portée en général et pour mieux apprécier l'incidence du concept de démocratie délibérative sur la création d'assemblées citoyennes, en particulier. Il conviendra en ce sens de *saisir juridiquement les concepts de démocratie, de démocratie délibérative et de démocratie participative pour éclairer la dimension axiologique des assemblées citoyennes (I)*. Ensuite, l'étude proprement dite des expériences d'assemblées participatives devra être conduite afin de mettre en évidence leurs traits communs. Il faudra se nourrir *des expériences* d'assemblées citoyennes pour construire une *catégorie* d'assemblées citoyenne : *de la pratique des assemblées citoyennes à la catégorie d'assemblée citoyenne (II)*. Enfin, l'apport de cette technique de démocratie délibérative pour améliorer le fonctionnement actuel de la

12 Sur les 11 membres du comité de rédaction, l'on compte : 5 professeurs de droit public, l'ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, un professeur de droit privé, une professeure de science politique, une historienne, un responsable du secrétariat de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et le webmaster du site de la revue (*sic.*).

Voir [<https://revue-pouvoirs.fr/-La-revue-.html>] (consulté le 26 novembre 2020).

13 Les spécialités renvoient aux informations qui ont pu être glanées sur la toile et, donc, parfois à la présentation proposée par les personnes concernées.

14 Il s'agit en l'occurrence de la contribution de la coorganisatrice de ce colloque, M. FATIN-ROUGE STEFANINI.

15 Voir, en l'occurrence, sur l'importance de mêler les savoirs sur ces questions : Y. SINTOMER, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *précité*, p. 268.

démocratie dans un sens large, pour une « démocratisation de la démocratie »<sup>16</sup>, semble devoir être intégré. À cet égard, il convient de *prendre les assemblées citoyennes au sérieux : quelles leçons pour démocratiser la démocratie ? (III)*.

## **I. Saisir juridiquement les concepts de démocratie, de démocratie délibérative et de démocratie participative pour éclairer le fondement axiologique des assemblées citoyennes**

Saisir les concepts de démocratie, de démocratie délibérative et de démocratie participative est un préalable nécessaire à l'étude des assemblées citoyennes. Même si celles-ci sont rattachées à la démocratie délibérative, les liens existants entre démocratie délibérative et démocratie participative en tant que nouveaux concepts dominants, que nouveaux paradigmes démocratiques, se doivent également d'être éclairés. La démarche qui sera suivie consiste, d'abord, à poser un concept (proprement) juridique de la démocratie, puis à identifier les concepts, établis par d'autres sciences sociales, de démocratie délibérative et de démocratie participative, concepts qu'il s'agira, enfin, de lire ou de retranscrire à l'aune de la définition juridique de la démocratie.

### **A. Poser un concept juridique de démocratie**

Le choix épistémologique de la spécificité juridique du concept de démocratie repose sur une exigence heuristique et épistémologique plus large selon laquelle un discours proprement juridique permet une meilleure connaissance de l'objet « droit ». Il renvoie à la spécificité de cet objet, constitué d'un ensemble de normes spécifiques. Le juriste s'intéresse en effet à un type particulier de normes, les normes juridiques. Aussi son discours doit-il être développé, dans la construction et la formulation des concepts de connaissance de son objet, à partir, en général, des normes juridiques, ce qui suppose à l'évidence d'en avoir une définition précise, et, en particulier, à partir d'énoncés déontiques de permission, d'interdiction, de caractère obligatoire ou d'habilitation. Dans le prolongement, les questionnements proprement juridiques sont ceux qui renvoient, également, aux normes juridiques. Cette spécificité explicitée, la démarche défendue consistera donc à juridiciser les concepts mobilisés par d'autres disciplines et à soulever des questionnements proprement juridiques, tels que ceux, par exemple, de régularité, de contrôle, de responsabilité ou d'encadrement des comportements. Il reste qu'au regard de l'objet et de l'orientation de cette contribution, la première démarche, de juridicisation des concepts, sera dominante.

Pour illustrer la démarche et affronter la question de la « juridicisation » du concept de démocratie, il est nécessaire de rattacher ce concept à la *production des normes dans un ordre juridique* et de considérer qu'*un ordre juridique sera dit démocratique lorsqu'il associe les destinataires des normes*

16 J. TALPIN, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, 2019, HS, p. 454.

*juridiques à leur production, que cette association soit directe ou indirecte*<sup>17</sup>. L'on pourra ajouter que les modalités d'association, directe ou indirecte, se différencient par l'existence ou l'inexistence d'*intermédiaires* entre le destinataire de la norme et celui qui est associé à la production de la norme. Le terme d'*intermédiaire* apparaît plus neutre que celui de *représentant*, même si l'intermédiaire peut être qualifié de représentant dans le sens, pour reprendre des termes mis en évidence par d'autres, où il *tient lieu* de destinataire de la norme<sup>18</sup>. L'existence d'un intermédiaire renvoie à la démocratie représentative dans le sens où c'est un intermédiaire et non pas le destinataire de la norme qui est associé à sa production.

Le cœur de la problématique de la démocratie représentative ainsi entendue est là : ce n'est pas directement le destinataire qui est associé à la production des normes mais, un autre, ce qui, potentiellement, introduit un biais ontologique car, jamais, cet autre ne pourra faire précisément ce que ferait le destinataire lui-même. De la mesure de la distance, en termes d'éloignement de la correspondance<sup>19</sup>, de l'écart ou des défauts d'une représentation-miroir dépend l'efficacité de la représentation sous l'angle démocratique : plus la correspondance est forte et plus la représentation fonctionne, plus elle est faible et plus la représentation dysfonctionne.

La remise en cause du fonctionnement de nos démocraties contemporaines est une remise en cause de cette correspondance. L'on suivra Bernard Guibert, pour qui cette remise en cause « s'exprime doublement : dans le souci d'une part, de revenir à une démocratie représentative authentique, et d'autre part, dans le désir sauvage d'abolir la séparation entre les représentants (les élites) et les représentés (la « France d'en bas »), en d'autres termes de voir une démocratie directe, qui à notre époque s'appelle « démocratie délibérative », se substituer à une « représentation nationale » discréditée »<sup>20</sup>. On le suivra encore lorsqu'il affirme, « dans la démocratie représentative, il y a donc en permanence une tension entre la distance entre les représentants et les représentés (élitisme, professionnalisme, aristocratie) et leur ressemblance (représentativité, proximité, démocratie) »<sup>21</sup>.

Ce couple distance/ressemblance n'est pas exclusif à la démocratie que l'on qualifie traditionnellement de représentative, au sein de laquelle les intermédiaires sont désignés par l'élection. Tout système démocratique au sein duquel ce ne sont pas les destinataires des normes qui produisent directement les normes qui les concernent, mais des intermédiaires, se retrouve face à cette difficulté. Aussi bien la démocratie représentative classique que la démocratie délibérative ou celle participative sont concernées. Le problème de la distance/ressemblance par le vote se pose tout autant avec le tirage au sort, y compris si celui-ci entend reproduire, grâce à la constitution de mini-publics, la

17 Pour une autre définition, qualifiée de juridique, de la démocratie, comme désignant « la souveraineté collective s'exprimant par la décision majoritaire des citoyens à l'aide d'un droit de vote exercé par référendum ou élection des représentants » : A.-M. LE POURHIET, « Définir la démocratie », *précité*, p. 464.

18 J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, n° 4, 2010, p. 5, [<http://juspoliticum.com/article/Pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-representation-215.html>].

19 L'on pourrait retrouver ici le 3<sup>e</sup> sens mis en évidence et discuté par J.-M. DENQUIN de la représentation, à savoir de « ressembler (dans l'instant et dans la durée) à autrui », *ibid.*

20 B. GUIBERT, « Comment achever la démocratie représentative ? », *Revue du MAUSS*, 2005/2, n° 26, p. 171.

21 *Loc. cit.*, p. 175.

composition de la société dans son ensemble, qu'avec l'élection. Difficile, en effet, de considérer que « la délibération abolit la séparation inhérente à la représentation »<sup>22</sup>. La démocratie délibérative comme la démocratie participative ne renouvellent pas la problématique, mais apportent des solutions nouvelles, on le verra, soit par la délibération, soit par une participation des destinataires des normes à leur production autre que par la désignation électorale de représentants ou par le référendum.

C'est à l'aune de cette acceptation juridique de la démocratie qu'il convient d'appréhender, non seulement la démocratie délibérative, dont les assemblées citoyennes en sont la concrétisation institutionnelle, mais également la démocratie participative, au sein de laquelle, nous y reviendrons, il est parfaitement possible d'insérer ces assemblées, tout en laissant de côté d'autres concepts de démocratie qui ne nous intéressent pas ici directement au regard de ces assemblées et qui dominent moins que les deux précédents dans la discussion académique comme ceux, par exemple, de démocratie radicale, électronique, liquide, agonique, cosmopolitique<sup>23</sup>, discursive<sup>24</sup> ou adversariale<sup>25</sup>.

La distinction entre démocratie participative et démocratie délibérative n'est pas toujours explicite, ni même clairement explicitée<sup>26</sup>, les deux expressions étant même parfois « utilisées comme des synonymes »<sup>27</sup>, sans doute car les mises en œuvre pratiques de ces conceptions de la démocratie se succèdent, se recoupent ou se chevauchent dans le temps<sup>28</sup>. Souvent, la défense de l'un ou de l'autre de ces concepts se fait à l'occasion de l'analyse de mécanismes concrets mettant en œuvre les principes défendus, de sorte que l'analyse du cas n'implique pas l'explicitation du concept. De plus, d'un point de vue historique, la séparation entre les deux modalités de démocratie n'est pas toujours nette, nous y reviendrons<sup>29</sup>. Au-delà de ces incertitudes toutes relatives, la production scientifique sur la question permet de clairement différencier les deux concepts.

22 *Loc. cit.*, p. 177 et p. 178.

23 Voir en particulier ces différentes entrées dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, I. CASILLO, avec R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU et D. SALLES, (dir.), GIS Démocratie et Participation, 2013, en ligne [<https://www.dicopart.fr/fr/dico/mode-demploi>].

24 Voir : A. BOUVIER, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, 2007, p. 8 et, plus spécial., note 7.

25 J. MANSBRIGE, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago University Press, 1980 cité en ce sens par L. BLONDIAUX, « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 2008/2, n° 30, p. 135.

26 Voir, en particulier sur le flou conceptuel entourant la « démocratie participative » : L. BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in *Gestion de proximité et démocratie participative*, sous la direction de M.-H. BACQUÉ, Recherches, La Découverte, 2005, p. 119-137, spécial. p. 119 et p. 126 et s.

Voir encore : L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57, 2002, Démocratie et délibération, p. 23 et s. ; S. HAYAT, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », in Marie-Hélène BACQUÉ *et al.*, *La démocratie participative*, Recherches, La Découverte, 2011, p. 102-112

27 Y. SINTOMER, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Marie-Hélène Bacqué *et al.*, *La démocratie participative, op. cit.*, p. 113.

28 Et l'on sait gré à Y. SINTOMER de clarifier sous cet angle les différentes significations de ces concepts, voir : « Délibération et participation : affinité électorale ou concepts en tension ? », *Participations*, 2011/1, n° 1, p. 239-276. Selon P. COSSART, A. FELICETTI et J. KLOPPENBERG, « si les modèles délibératifs et participatifs renvoient certainement à des approches distinctes de la démocratie, opposer les deux conduit souvent à négliger leurs importants chevauchements tout au long de l'Histoire », « Introduction. Les *town meetings*, mythe fondateur de la démocratie américaine », *Participations*, 2016/2, n° 15, p. 9.

29 Voir analyse historique : Y. SINTOMER, « Délibération et participation : affinité électorale ou concepts en tension ? », *précité*.

## B. Le concept existant de démocratie délibérative

Le plus riche et le plus singulier pour le juriste est le concept de *démocratie délibérative* qui entend accorder, dans le prolongement des écrits d'Habermas et l'influence de John Rawls, principalement, selon la présentation qui en est faite en général, une place déterminante à la délibération comme technique démocratique, la délibération étant entendue au sens moderne comme un échange public d'arguments ou, de manière plus savante, comme « le processus dialogique de confrontation des arguments et d'évaluation de leur force respective dans le cadre d'une discussion entre parties défendant leur position »<sup>30</sup>. Du premier auteur, l'on retiendra, en particulier, la conception de l'*espace public*, en tant que « structure de communication ancrée dans le monde vécu par l'intermédiaire de sa base constituée par la société civile »<sup>31</sup> ; du second, celui de *raison publique*, qui « désigne au niveau le plus profond les valeurs morales et politiques fondamentales qui doivent déterminer la relation d'un gouvernement démocratique constitutionnel avec ses citoyens et leur relation les uns avec les autres »<sup>32</sup>. À leur suite, Joshua Cohen est le premier à utiliser les termes de *démocratie délibérative* à la fin des années 1980<sup>33</sup>.

Selon cette conception, la dimension démocratique est formelle, elle repose sur l'échange public d'arguments, censé garantir une meilleure appréhension des sujets abordés<sup>34</sup>. Le « principe de discussion », développé par J. Habermas dans ses *Notes programmatiques pour fonder en raison une éthique de la discussion*, parues en 1983, est encore éclairant. En vertu de ce principe, « une norme ne peut prétendre à la validité que si toutes les personnes qui peuvent être concernées sont d'accord (ou pourraient l'être) en tant que participants à une discussion pratique sur la validité de cette norme »<sup>35</sup>. En outre, et il s'agit là d'une caractéristique essentielle, l'usage de la délibération ne s'inscrit pas dans une logique décisionnelle. Il s'agit seulement de mettre en lumière, par la délibération, des éléments qui éclairent et nourrissent la prise de décision, mais qui n'aboutissent pas à une décision. Pour B. Manin, « la source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée des

30 S. LAVELLE, « Délibération », in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, I. CASILLO, avec R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU et D. SALLES (dir.), Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

31 J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Trad. de l'allemand par C. BOUCHINDHOMME et R. ROCHLITZ, Collection NRF Essais, Gallimard, 1997, p. 386.

32 Voir notamment J. RAWLS, « Idea of public reason revisited », *the University of Chicago Law Review*, vol. 64, n° 3, p. 766.

33 J. COHEN, « Deliberation and Democratic Legitimacy », in *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, A. HAMLIN, P. PETIT (dir.), Oxford, Basil Blackwell, 1989 ; « The Economic Basis of Deliberative Democracy », *Social Philosophy & Policy*, 6/2, Spring, 1989, cité en ce sens par Y. SINTOMER, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », *précité*, p. 123.

34 Y. SINTOMER distingue « quatre systèmes de valeurs qui servent de modèles aux délibérations dans les espaces publics » : « – l'argumentation scientifique (le modèle de la soutenance de thèse dans un débat public et contradictoire avec un rapporteur et un discutant au moins) ; – le marchandage (le modèle de la discussion entre vendeur et acheteur sur un marché) ; – la polémique (le modèle du duel entre guerriers sublimé dans la parole) ; – la sophistique (ou encore modèle rhétorique au sens péjoratif du mot) », B. GUIBERT, « Comment achever la démocratie représentative ? », *précité*, p. 180, citant Y. SINTOMER, *Délibérer, participer, représenter. Vers une sociologie de la justification politique, mémoire d'habilitation à diriger les recherches en sociologie*, sous la direction de J.-M. BERTHELOT, Université de Paris-V (thèse soutenue le 18 décembre 2001).

35 J. HABERMAS, « Notes programmatiques pour fonder en raison une Éthique de la discussion », in *Morale et Communication. Conscience et activité communicationnelle*, J. HABERMAS, 1996, Cerf, p. 63-130, cité par et en ce sens A. BOUVIER, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, XLV-136, 2007, p. 7-8.

individus mais son processus de formation, la délibération » ; « la décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous ; c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées » ; la loi est le résultat de la délibération générale, non pas l'expression de la volonté générale<sup>36</sup>. La démocratie délibérative fait naître un nouveau type de « représentant », « choisis au hasard, pour une courte période, en tant que citoyens ordinaires et pour des tâches spécifiques et limitées »<sup>37</sup>. Ainsi, « la légitimité et la rationalité des décisions collectives reposent sur un processus de délibération collective, conduit rationnellement et équitablement entre des individus libres et égaux »<sup>38</sup>.

Les principes sur lesquels repose la démocratie délibérative sont identifiés de manière différente selon les auteurs.

Pour L. Blondiaux, « les théoriciens de la démocratie délibérative s'entendent a minima sur trois principes » : un « *principe d'argumentation* tout d'abord : le débat démocratique doit consister avant tout en un échange de raisons », « un *principe d'inclusion* ensuite : la discussion doit être ouverte au plus grand nombre, et dans l'idéal à tous ceux qui sont susceptibles d'être affectés par la décision » et un « *principe de publicité ou de transparence* enfin, qui distingue cette délibération d'autres formes de délibération moins démocratiques et ouvertes »<sup>39</sup>. Il défend par ailleurs l'existence de 5 piliers dans la perspective délibérative : « la rationalité dans le processus d'échange argumentatif ; la réciprocité des arguments, au sens où les raisons avancées dans la discussion seraient susceptibles d'être acceptables par tous ; l'impartialité des participants auxquels s'imposerait l'obligation de mettre à distance leurs préjugés et d'être capables de s'ouvrir aux autres sans parti pris ; l'universalité d'un accord final, susceptible de transcender les points de vue particuliers »<sup>40</sup>.

Pour Yves Sintomer, la démocratie délibérative repose sur quatre traits saillants : « la légitimité démocratique surgit fondamentalement du processus de délibération », la délibération est considérée comme « la discussion éclairée tournée vers le bien commun et opposée au marchandage, modification des préférences des locuteurs au cours des échanges, postulat de rationalité de ceux-ci, objectif consensuel », les « capacités de jugement ordinaire des citoyens [...] nécessitent pour se déployer un cadre procédural adéquat » pour assurer une délibération « véritablement informée, inclusive et égalitaire » et le « potentiel d'innovation institutionnelle qui peut soutenir la formation d'une opinion publique éclairée » (jury citoyens, conférences de consensus ou sondages délibératifs)<sup>41</sup>.

36 B. MANIN, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 11.

37 G. GIBSON, « L'Assemblée citoyenne de Colombie britannique », in Y. SINTOMER (dir.), *La démocratie participative, Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, 959, avril 2009, p. 63.

38 S. BENHABIB, « Towards a Deliberative Model of Democratic Legitimacy », in S. BENHABIB (dir.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton University Press, 1996, p. 68.

39 L. BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *précité*, p. 127-128.

40 L. BLONDIAUX, « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 2008/2, n° 30, p. 136.

41 Y. SINTOMER, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *précité*, p. 260.

Selon J. J. Worley, quatre présupposés fondamentaux semblent pouvoir être identifiés comme constituant les principes fondamentaux de la démocratie délibérative :

- le « principe du bien commun », en vertu duquel la délibération entre les citoyens ou ceux qui sont engagés dans un processus décisionnel pour établir quelle est la meilleure proposition parmi plusieurs propositions concurrentes fait progresser le bien commun ;
- le « principe de la raison publique », « exige un processus public dans lequel les membres de la communauté politique participent à un débat public et à un examen critique des politiques publiques collectivement contraignantes » ;
- le « principe de transformation des préférences », selon lequel « les citoyens et les autres personnes engagées dans la prise de décision démocratique délibérative doivent être prêts à évaluer de manière critique et à modifier leurs propres préférences et valeurs » ;
- le « principe égalitaire », lequel « exige que tous les membres de la communauté politique peuvent décider de manière égale sur la manière de résoudre les questions d'intérêt collectif »<sup>42</sup>.

Joshua Cohen met en évidence cinq conditions caractéristiques de la démocratie délibérative : la situation de délibération doit être permanente, indépendante et devoir se poursuivre indéfiniment ; les membres doivent partager « un engagement à coordonner leurs activités au sein des institutions qui rendent la délibération possible et selon les normes auxquelles ils parviennent par leur délibération. Pour eux, la libre délibération entre égaux est la base de la légitimité » ; ceux qui délibèrent « ne pensent pas qu'un ensemble particulier de préférences, de convictions ou d'idéal soit obligatoire » ; « parce que les membres d'une association démocratique considèrent les procédures délibératives comme la source de la légitimité, il est important ... que les termes de leur association ne soient pas seulement le résultat de leur délibération, mais qu'ils leur soient manifestes en tant que tels » et la dernière « exige que "les membres se reconnaissent mutuellement comme ayant des capacités délibératives »<sup>43</sup>.

De manière synthétique, l'on peut retenir que la « démocratie délibérative » défend le principe selon lequel « la délibération publique de citoyens libres et égaux constitue la base pour une prise de décision politique et une gouvernance légitimes »<sup>44</sup> ou encore qu'elle consiste « en une pratique politique d'argumentation et de raisonnement entre des citoyens libres et égaux, une pratique dans laquelle les perspectives et positions individuelles et collectives sont susceptibles d'être modifiées par la délibération et dans laquelle seules les normes, règles ou décisions qui résultent d'une forme quelconque d'accord raisonné entre les citoyens sont acceptées comme légitimes »<sup>45</sup>. Elle est une

42 J. J. WORLEY, « Deliberative Constitutionalism », *Brigham Young University Law Review*, 2009, n° 2, p. 431 et s.

43 J. COHEN, « Deliberation and Democratic Legitimacy », in *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, James Bohman & William Rehg (eds.), 1997, p. 72-73.

44 J. J. WORLEY, *précité*, p. 431 (« *Broadly conceived, deliberative democracy holds that public deliberation of free and equal citizens is the basis for legitimate political decision making and self-government* »).

45 R. FORST, « The Rule of Reasons. Three Models of Deliberative Democracy », *RATIO Juris*, vol. 14, n° 4, 2001, p. 345 (« *consisting of a political practice of argumentation and reasoning among free and equal citizens, a practice in which individual and collective perspectives and positions are subject to change through deliberation and in which only those norms, rules or decisions which result from some form of reason-based agreement among the citizens are accepted as legitimate* »).

« forme de gouvernance démocratique dans laquelle les décisions affectant les citoyens sont prises par ces derniers sur la base d'une délibération rationnelle sur la nature du problème ("formation discursive de l'opinion collective") et sur la manière dont le problème devrait être traité ("formation discursive de la volonté collective") »<sup>46</sup>.

Cette défense de la démocratie par la délibération soulève plusieurs réflexions, critiques, sur les présupposés sur lesquels reposent cette vision de la démocratie : « (1) quelles sont les capacités cognitives présupposées des citoyens [...] ? (2) Quel genre de vertus politiques les citoyens sont-ils censés posséder ? (3) Quelles sont les conditions culturelles générales pour la mise en œuvre de la délibération la démocratie ? (4) Quels sont les présupposés institutionnels qui permettent une délibération démocratique ? (5) Quelles sont les conditions sociales et matérielles nécessaires au fonctionnement d'une démocratie délibérative ? (6) Quelle est, d'une manière générale, la conception du discours politique à l'œuvre dans chacun de ces modèles ? Et dans un sens plus spécifique : qu'est-ce qui est considéré comme un bon argument, et quels sont les critères de légitimité ? (7) Quel est, enfin, le "terrain" normatif de la démocratie dans chacun de ces des modèles ? »<sup>47</sup>.

La défense de la délibération se déploie sur deux champs profondément différents, soit sur l'ensemble du champ social et donc sous l'angle du « grand public », soit sur des mini-publics, *mini-populus* selon l'expression pionnière et explicite de Robert A. Dahl<sup>48</sup> ; le premier champ ayant pu être qualifié de « démocratie délibérative », le second de « délibération démocratique », le second l'emportant d'un point de vue quantitatif dans les études consacrées au sujet<sup>49</sup>. La réflexion sur le mécanisme délibératif se développe soit en défendant la constitution de mini-publics, construits pour être le fidèle reflet de l'ensemble du corps politique et/ou social, on retrouve ici la logique de représentation miroir que nous avons mis en évidence, au sein desquels il s'agira d'organiser une délibération permettant d'éclairer la ou les décisions publiques, soit, de manière beaucoup plus large, ambitieuse et sans doute trop ambitieuse, en envisageant les possibilités de permettre une meilleure délibération au sein de l'espace public dans son ensemble, ce qui implique la prise en considération de facteurs multiples et, en particulier, « l'orateur, son audience, les médias et le contexte régulateur »<sup>50</sup>.

Les formes de mini-publics sont extrêmement larges, mais l'on peut distinguer trois/quatre outils principaux : jury citoyen, sondage délibératif, conférence de consensus ou assemblée citoyenne<sup>51</sup>. Les mini-publics sont « sont conçus pour être suffisamment petits pour être véritablement délibératifs et

46 R. SHELLY, « Institutionalising deliberative democracy », *Alternative Law Journal*, 2001, vol. 26, n° 1, p. 36-37.

47 R. FORST, « The Rule of Reasons. Three Models of Deliberative Democracy », *précité*, p. 346.

48 R. A. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 340.

49 Voir sur cette distinction : S. CHAMBERS, « Rhétorique et espace public : la démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie à son sort ? », *Raisons politiques*, 2011/2 n° 42, p. 27.

50 *Loc. cit.*, p. 36.

51 Voir sur les différentes caractéristiques de ce qu'il appelle les dispositifs délibératifs de la première vague : Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XX<sup>e</sup> siècle », Traduit de l'anglais par M. SAINT-UPÉRY, *Participations*, 2019/1 n° 23, p. 37-39.

Voir encore sur les différentes formes de mini-publics : Citizens' Juries, Consensus Conferences, Deliberative Polls, AmericaSpeaks, National Issues Forums and GM Nation, R. E. GOODIN, J. DRYZECK, « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics and Society*, vol. 34, 2006, p. 223-224 ;

suffisamment représentatifs pour être véritablement démocratiques (bien qu'ils répondent rarement aux normes de représentativité statistique et qu'ils ne soient jamais représentatifs au sens électoral) »<sup>52</sup>.

### C. Appréhension juridique de la démocratie délibérative

Sous l'angle juridique, la démocratie délibérative appelle plusieurs remarques. À transposer des concepts connus, comme ceux de démocratie directe, avec une association directe des destinataires à la production des normes, ou de la démocratie représentative, appelant l'intervention d'intermédiaires, l'on identifiera une *démocratie délibérative directe*, appelée plus haut *démocratie délibérative, stricto sensu*, et une *démocratie délibérative indirecte*, qualifiée ci-dessus *délibération démocratique*. L'outil délibératif est utilisé soit directement auprès de l'ensemble du peuple, soit indirectement par des mini-publics, censés refléter d'un point de vue social le peuple. Dans cette dernière situation, le problème de représentation est le même qu'en cas de représentant élu, celui de la distance entre le destinataire de la norme et l'intermédiaire, même si la question est neutralisée grâce à la dimension technique du choix des intermédiaires pour que ces derniers puissent refléter les tendances socio-économiques de la population.

Il faut d'ailleurs signaler à cet égard que, quelle que soit la qualité du miroir construit pour assurer un reflet fidèle des destinataires dans le mini-public, en pratique, les choix des mini-publics ne sont en général pas repris par le grand public lorsque, par exemple, les propositions d'un mini-public sont soumises à référendum, tel est le cas des emblématiques assemblées citoyennes de la Colombie-Britannique et de l'Orégon<sup>53</sup>. Il ne suffit pas de reproduire fidèlement le peuple au sein d'une mini-assemblée pour que le premier décide comme la seconde, du seul fait que la délibération n'est pas la même dans un cadre institutionnalisé comme une assemblée citoyenne que dans l'espace public global qui se développe sous de multiples formes. Pour Y. Sintomer, « par définition, les mini-publics délibératifs visent à produire une opinion publique contrefactuelle – ils sont mieux informés et bénéficient d'une structure de délibération raisonnablement satisfaisante –, qui risque donc de diverger sensiblement de l'opinion publique de la société »<sup>54</sup>. Le problème de la distance est le même alors pourtant que le miroir de la représentation est sociologiquement fidèle. Pour le dire autrement, quelle que soit la qualité de la représentation, il existe toujours un biais représentatif inévitable, les intermédiaires, notamment parce qu'ils ne s'insèrent pas dans les mêmes espaces décisionnels, ne peuvent jamais choisir comme ceux qui les représentent. Face à ce biais ontologique, toute la question consiste alors à savoir comment réduire ce biais : par la procédure de délibération ou par une meilleure représentation. Telles sont, en définitive, les deux questions soulevées, respectivement, par la démocratie délibérative et par la démocratie participative.

52 R. E. GOODIN, J. DRYZECK, « Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics », *Politics and Society*, vol. 34, 2006, p. 220.

53 Voir en ce sens : Y. SINTOMER, « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, 2011/2 n° 42, p. 175.

54 Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XX<sup>e</sup> siècle », *précité*, p. 48.

Il convient encore de souligner, et la singularité est décisive au regard de la définition juridique de la démocratie que nous avons retenue, que la démocratie délibérative n'en est pas une, du moins si l'association à la production des normes signifie que cette association est obligatoire pour pouvoir produire des normes juridiques valables. L'association des destinataires est intégrée dans la procédure de production comme condition d'existence des normes. Avec la démocratie délibérative tel n'est précisément pas le cas, le processus de délibération est en dehors de la procédure de production des normes, il n'est pas une condition juridique de production de la norme.

En effet, sous l'angle juridique, la démocratie délibérative désigne des processus tendant à développer la qualité des échanges publics d'arguments afin d'améliorer, *ex ante*, les procédures de production des normes grâce à une meilleure connaissance des sujets abordés et donc les processus de production de norme, en développant la qualité des échanges publics d'argument ; elle n'est pas la démocratie, elle est un moyen d'améliorer, en substance, la qualité de celle-ci en permettant une meilleure prise de décision. En elle-même, elle n'est pas démocratique, elle est extérieure à celle-ci, extérieure à la production des normes même si elle entend améliorer la qualité substantielle de ce processus, grâce à la qualité formelle des débats antérieurs au processus de production de la norme.

Il faut rappeler avec B. Manin que « la tradition philosophique suivant un usage qui remonte à l'aristotélisme, désigne en général, par le terme de délibération, le processus de formation de la volonté, ce moment qui précède le choix et dans lequel l'individu s'interroge sur différentes solutions, avant de se déterminer pour l'une d'entre elles »<sup>55</sup>.

*La démocratie délibérative n'est donc pas démocratie d'un point de vue juridique.* À reprendre l'échelle d'Arnstein sur le degré de participation des citoyens à la décision, nous sommes dans la *thérapie*, voire dans la *manipulation* et donc dans un *dispositif de non-participation à la décision*<sup>56</sup>. La démocratie délibérative se situe *avant* le processus de production de la norme même si, d'un point de vue factuel, elle contribue à le déterminer.

#### **D. Le concept existant de démocratie participative fongible dans la définition juridique de la démocratie**

La *démocratie participative* n'est pas en dehors du processus démocratique « juridique ». Elle s'insère dans le processus de production des normes et entend développer de nouvelles formes de participation du peuple, distinctes de la démocratie directe ou, du moins, du référendum ou de la démocratie représentative électorale. Elle repose sur l'idée selon laquelle « la participation directe des citoyen·ne·s à la formation des décisions politiques est une condition majeure d'efficacité, de légitimité et de justice d'un système politique démocratique, font valoir avec raison leur inclusion dans des traditions théoriques de temps long, on peut néanmoins considérer que la formulation

55 B. MANIN, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, précité, p. 6.

56 S. ARNSTEIN, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 1969, p. 216-224.

contemporaine de la démocratie participative date du début des années 1970 »<sup>57</sup> ; la démocratie sera dite « participative » en ce qu'elle vient coupler aux structures de la démocratie représentative, qu'il faut maintenir, des structures fondées sur la démocratie directe »<sup>58</sup>. *La participation du peuple est décisionnelle*<sup>59</sup> ; elle s'insère dans la procédure de production des normes, sans pour autant emprunter la forme du référendum ou de l'élection. Les budgets participatifs ou les comités de quartier en sont la représentation la plus illustrative. Dans les années 1970, avec, en particulier l'ouvrage de Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*<sup>60</sup>, la démocratie telle qu'elle est défendue dans le monde académique nord-américain « est « participative » en ce qu'elle vient coupler aux structures de la démocratie représentative des structures fondées sur la démocratie directe »<sup>61</sup>. Dans les années 1990, la notion refait surface, « la renaissance de la problématique participative se fait à partir d'une expérience pragmatique dont les résultats sont théorisés ex post »<sup>62</sup>. La démocratie participative ne remet pas en cause « le cadre constitutionnel de la démocratie représentative », mais entend « le renouveler et l'enrichir par des procédures de démocratie directe », elle s'appuie « sur des formes institutionnelles précises et, en particulier, sur celle du budget participatif. L'outil méthodologique, avec ses règles formalisées, est à la source de la problématique et au cœur de la réflexion. Cette nouvelle démocratie participative est procédurale ; elle institutionnalise les valeurs de justice sociale ou d'égalité civique dans ses critères de répartition des ressources, et la procédure est conçue comme un instrument de justice distributive »<sup>63</sup>. Le peuple décide autrement, sans exclure pour autant les autres formes de participation (directe ou élective).

C'est alors essentiellement la désignation de ceux qui participent à ces mécanismes participatifs, les intermédiaires, qui sera originale. Lorsque de tels dispositifs sont institués au niveau local, trois objectifs principaux, complémentaires, des dispositifs participatifs ont pu être mis en évidence : un objectif fonctionnel, « l'amélioration de la gestion par l'intégration du savoir d'usage des habitants », un objectif social, « la reconstruction du « lien social » ou de la *community* [...], ou

57 S. HAYAT, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », *précité*, p. 103.

58 Y. SINTOMER, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », *précité*, p. 117.

59 Voir, cependant, *contra*, considérant que la plupart des dispositifs participatifs, « à l'exception, mais dans certaines limites, du budget participatif de Porto Alegre ou des « enveloppes de quartier » dont certaines municipalités dotent parfois leurs structures de participation locale », ont « un caractère consultatif » : L. BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *précité*, p. 124. Cette lecture est toutefois une lecture des pratiques des processus participatifs et non pas une lecture théorique. L'auteur concède d'ailleurs plus loin, sous l'angle conceptuel, que « nul ne sait véritablement ce que recouvre la notion de "démocratie participative" » (p. 126).

Voir encore, *contra*, J. MANSBRIDGE affirme par exemple que « certains théoriciens, comme Amy Guttmann et Dennis Thompson, considèrent les décisions contraignantes comme une condition nécessaire de la démocratie délibérative. Certains réservent le terme de « démocratie délibérative » à des instances au sein desquelles la délibération aboutit à une décision exécutoire, et proposent le terme de « délibération démocratique » pour une délibération qui n'est pas contraignante mais adhère à d'autres normes démocratiques » (J. MANSBRIDGE, « Qu'apporte l'étude des town meetings à la quête d'une démocratie plus participative et délibérative ? », *Participations*, 2016/2 n° 15, p. 215).

60 C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970, voir en ce sens : « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », *précité*, p. 117 ; S. HAYAT, S. HAYAT, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », *précité*, p. 103.

61 Y. SINTOMER, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *précité*, p. 256.

62 *Loc. cit.*, p. 257.

63 *Ibid.*

en misant prioritairement sur les classes populaires » et un objectif politique, « le développement d'une démocratie participative s'appuyant sur la création d'espaces publics locaux », soit de manière synthétique : « améliorer la gestion », « transformer le rapport social » et « étendre la démocratie »<sup>64</sup>.

L'on peut d'ailleurs identifier les mêmes questions que celles qui existent pour les mini-publics de sorte que, de manière certes quelque peu rapide mais qui n'est pas, pour autant, excessive, la participation du peuple à des mécanismes participatifs revient à instituer des... mini-publics, étant entendu que, contrairement à la démocratie délibérative, ces mini-publics ont un pouvoir de décision. La *communicabilité* de systèmes de participation est évidente et il existe en l'occurrence, comme l'a montré Yves Sintomer dans ce qu'il qualifie de deuxième vague des dispositifs participatifs, des expériences mêlant démocratie délibérative et démocratie participative. Le « grand débat national » a pu être lu comme concrétisant à la fois les exigences de la démocratie délibérative et celles de la démocratie participative dans la mesure où « il tente de réconcilier deux faces de la démocratie participative : d'une part celle qui s'intéresse avant tout à accroître la participation du citoyen au processus démocratique et à la prise de décision, et d'autre part celle qui cherche à faire accoucher les citoyens, au travers de la discussion et de la confrontation publique des points de vue, d'une décision publique consensuelle »<sup>65</sup>. Toutes les combinaisons sont d'ailleurs possibles, y compris avec les systèmes classiques. *La démocratie participative entre parfaitement dans la définition retenue de la démocratie*, cette définition n'explicitant pas les modalités de production indirecte des normes. Elle ne fait que promouvoir un autre mode, indirect, de production des normes par des intermédiaires non élus.

## E. Synthèse la lecture juridique des démocraties délibérative et participative

Au regard de la définition proposée de la démocratie, la démocratie délibérative n'est pas démocratie à elle seule, elle est extérieure à celle-ci, et elle n'est donc démocratie que si elle s'associe à ce type de régime, et, le cas échéant, si elle vise à en améliorer la qualité, de l'extérieur. Une logique « délibérative » peut en effet parfaitement servir un régime non démocratique, à tel point que l'on peut parfaitement concevoir une « monarchie délibérative »<sup>66</sup>. La démocratie participative s'inscrit pleinement dans la démocratie juridique, défendant de nouvelles modalités, ou du moins des modalités alternatives à l'élection, en tant que modalité de participation indirecte à la production de norme, et au référendum en tant qu'association directe à cette production. Elle tend à ajouter une nouvelle forme de représentation du peuple, s'ajoutant à la représentation par l'élection ou de la participation directe à la production des normes, sans pour autant exclure ces modes de production.

64 M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER, « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les Annales de la Recherche urbaine*, 2001, n° 90, p. 150-151.

65 P. PERRINEAU, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 113.

66 Ph. SUEUR a pu parler de « monarchie participative », qui, malgré la dénomination, se rapproche du sens que nous retenons de « monarchie délibérative » : *Histoire du droit public français (XV-XVIII<sup>e</sup> siècle)*, 2<sup>e</sup> éd., PUF, 1993-1994, t. 1, p. 188, cité en ce sens par F. SAINT-BONNET, « La démocratie participative au prisme de l'histoire », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 8.

## II. Des expériences à la catégorie : de la pratique des assemblées citoyennes à la catégorie d'assemblée citoyenne

Ces précisions sur les concepts au sein desquels les assemblées délibératives se déploient ou sont susceptibles de se déployer ne résolvent pas, immédiatement, la question de ce que sont ces assemblées. Leur identification semble devoir plus renvoyer à l'analyse de leur pratique concrète, dans le mouvement de ce qu'il est convenu d'appeler la deuxième vague d'expérimentation de nouvelles formes démocratiques<sup>67</sup>, qu'à une construction conceptuelle particulière. Cette approche pratique rend quelque peu difficile toute systématisation générale qui pourrait conduire à exclure une expérience de la catégorie « assemblée citoyenne » potentiellement construite, alors pourtant qu'elle s'insère dans une démarche délibérative. En outre, l'identification des caractéristiques du modèle est d'autant plus difficile que ses concrétisations pratiques sont diverses. Il peut exister, par exemple, des expériences pratiques d'assemblées citoyennes qui témoignent de la présence en leur sein de personnes élues. Cette caractéristique pourrait sembler éloigner une telle expérience de la catégorie étudiée « assemblée citoyenne », à moins que la présence de personnes élues demeure minoritaire. Face à ces difficultés de systématisation, seules des tendances générales significatives, s'inscrivant dans la logique de la démocratie délibérative, concept dominant auquel sont rattachées les assemblées citoyennes, doivent être mises en évidence, même si l'on pourra toujours identifier, en pratique, des éléments, ponctuels, que l'on ne retrouve pas dans chaque expérience. L'on peut s'appuyer sur trois expériences récentes, emblématiques des assemblées citoyennes, celle de l'assemblée constituante islandaise<sup>68</sup>, celle de la convention constitutionnelle irlandaise<sup>69</sup> et celle de la convention citoyenne pour le climat<sup>70</sup> pour dresser à grands traits leurs caractéristiques générales.

Y. Sintomer a identifié 8 caractéristiques des assemblées citoyennes : le principe de sélection aléatoire stratifiée, la création selon une logique « *top town* », le caractère « appellation d'origine contrôlée » de chaque dispositif lié à son instigateur, le caractère ponctuel de l'initiative, la sélection aléatoire liée à un haut niveau de qualité de délibération, le caractère exclusivement consultatif, le cadre institutionnel artificiel et l'incarnation concrète de la démocratie délibérative<sup>71</sup>. De ces différents éléments, nous n'en retiendrons que trois, le dernier critère mis en évidence par Y. Sintomer relevant de notre hypothèse, les seuls qui ne nous paraissent pas devoir être considérés comme contingents, mais bien comme constitutifs de ce qu'il semble relever de la catégorie de l'assemblée citoyenne : *le tirage au sort, l'absence de portée décisionnelle et la mise en place d'un contexte délibératif pertinent.*

67 Voir en ce sens : D. COURANT, Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 17.

68 Voir en particulier : D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La vie des idées*, 2019, 11 p. ([https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20190305\\_irlande-5-2.pdf](https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20190305_irlande-5-2.pdf))

69 Voir par exemple : J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, E. O'MALLEY, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 123-146.

70 Voir par exemple : D. COURANT, « La Convention européenne pour le climat. Une représentation délibérative », *Revue Projet*, 2020/5, n° 378, p. 60-64. Voir, de manière synthétique, sur ces différentes expériences : M. STEFANINI-FATIN-ROUGE, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 82 et s.

71 Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI<sup>e</sup> siècle », *précité*, p. 39.

Le premier élément décisif concerne le fait qu'il s'agit de composer des mini-publics, en usant de *tirage au sort*<sup>72</sup>, afin de reproduire, à partir d'éléments statistiques, ceux qui sont censés être représentés. La qualité de la représentation repose sur la capacité à faire du mini-public, en tant qu'intermédiaire, l'exact reflet des destinataires des normes. L'expression de représentativité peut être ici plus précise que celle de représentation et toute la qualité de l'intermédiaire que constitue le mini-public dépend de ce qu'il est le reflet de la société qu'il représente, comme, dans le cadre des sondages, l'échantillon représentatif doit être le reflet de l'opinion publique. La légitimité de la représentation est technique. Yves Sintomer évoque à cet égard une légitimité épistémique<sup>73</sup> des mini-publics, et non plus politique comme avec l'élection. « L'attrait contemporain pour (le tirage au sort) tient pour partie à cette radicalité : il vient rompre la naturalité de la délégation politique, déstabiliser une conception capacitaire de la démocratie et rappeler le principe cardinal d'égalité »<sup>74</sup>. Le tirage au sort ici promu diffère cependant profondément de celui qui avait cours à Athènes : « contrairement à l'Athènes antique, le recours au tirage au sort n'y vise pas à faire participer tous les citoyens à tour de rôle à des instances décisionnelles, mais à sélectionner un échantillon représentatif ou au moins diversifié de la population pour constituer une opinion publique contrefactuelle, censée être plus éclairée que l'opinion des masses exprimée dans les sondages, sur Internet ou dans les mobilisations de rue »<sup>75</sup>.

D'un point de vue technique, la première vague des dispositifs de mini-publics a reposé sur une « sélection aléatoire stratifiée, c'est-à-dire définissant préalablement des quotas correspondant à quelques grandes catégories sociologiques et recourant ensuite à la méthode aléatoire pour remplir les cases ainsi définies »<sup>76</sup>. Il s'agit de défendre une « représentation descriptive » et donc « d'utiliser le tirage au sort pour sélectionner un microcosme des membres de la société, un groupe qui ait les mêmes caractéristiques et la même diversité que l'ensemble des citoyens, mais à plus petite échelle. Statistiquement, lorsque l'on choisit selon la méthode aléatoire (en général couplée à des quotas) un groupe de quelques centaines de citoyens, cela tend à donner un échantillon représentatif de la population dans son ensemble »<sup>77</sup>. Le mini-public apparaît comme « une forme d'opinion publique contrefactuelle représentative de ce que pourrait penser l'opinion publique dans son ensemble [...] Pour les adeptes contemporains de la démocratie délibérative, la similarité statistique entre les représentants « descriptifs » et le peuple n'est qu'un point de départ. Le mini-public doit délibérer

72 Le lien entre démocratie délibérative et tirage au sort est fait en premier lieu par J. FISCHKIN, dans son ouvrage *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform* (New Haven, Yale University Press) et aura un rôle décisif ensuite, celui-ci considérant que « le tirage au sort peut résoudre notre problème central de la conciliation entre délibération et égalité politique » (p. 90), voir en ce sens : J. TALPIN, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, 2019, Hors-série, p. 456.

73 Y. SINTOMER, « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *précité*, p. 180.

74 J. TALPIN, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *précité*, p. 454.

75 D. COURANT, Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 11.

76 Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI<sup>e</sup> siècle », *précité*, p. 38.

77 *Loc. cit.*, p. 40.

et, au cours de ce processus, il peut changer d'avis. Il commence à penser différemment, et c'est là précisément la valeur ajoutée de la délibération »<sup>78</sup>.

*L'absence de portée décisionnelle* des décisions adoptées par les assemblées citoyennes constitue le deuxième élément caractéristique. Toutefois, les propositions formulées par les assemblées peuvent, parfois, s'insérer dans un processus décisionnel lorsque le dispositif délibératif est couplé avec un tel processus, ce qui en fait alors des processus hybrides. Ce couplage n'est toutefois pas contraignant dans la mesure où le processus décisionnel n'est, en aucun cas et à aucun titre, obligé par les décisions adoptées dans le dispositif délibératif. Dans le prolongement, le recours à un mini-public demeure, en général ponctuel, sur une question déterminée, et selon une logique de *top down*. Plus largement, Y. Sintomer a identifié quatre fonctions démocratiques susceptibles d'être exercées par les mini-publics : conseiller le prince *via* des recommandations ; évaluer l'action publique ou une décision ; proposer des projets de loi ou de référendum et informer l'opinion publique<sup>79</sup>. D'autres ajoutent encore deux autres fonctions : « celle de « *brokers of knowledge* », d'intermédiaire fiable entre les citoyens et des informations complexes ; et celle « d'école de démocratie », les citoyens y apprenant des savoirs et savoir-faire qu'ils pourront réinvestir dans d'autres espaces »<sup>80</sup>.

Enfin, la *mise en place d'un contexte délibératif pertinent*, à savoir poser les règles de la délibération permettant d'en garantir la pleine réalisation conformément aux qualités que doit revêtir la délibération selon la logique de la démocratie délibérative. Pour S. Chambers, « il existe un lien évident entre le rôle critique du dialogue en tant que mécanisme obligeant les interlocuteurs à justifier leurs propos et les idéaux de la démocratie délibérative en tant que dialogue, et en particulier en tant que dialogue en face-à-face, et censé donner lieu à un processus de justification raisonnée qui consolide le statut épistémologique des conclusions auxquelles elle parvient. C'est ce que j'appellerai la dimension socratique de la délibération. En exigeant que les interlocuteurs justifient leurs propos par des raisons, elle met en lumière la faiblesse de certains de leurs arguments, les oblige à réviser leurs prétentions quand elles sont indéfendables, dévoile les prémisses inacceptables et, plus généralement, facilite l'échange d'information et de connaissances tout en encourageant les participants à faire preuve de réflexivité. Au cœur de nombre de modèles de délibération, on trouve un idéal de responsabilité dialogique qui encourage dans la pratique un niveau élevé de raisonnement et de réflexivité »<sup>81</sup>. La question des règles à poser pour encadrer la délibération est décisive et la place du juriste apparaît ici comme étant évidente. L'on peut d'ailleurs penser à cet égard, même s'il

78 *Loc. cit.*, p. 42.

79 Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2012.

80 J. TALPIN, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *précité*, p. 465, s'appuyant sur les travaux de N. NIEMEYER (« The emancipatory effect of deliberation : Empirical lessons from mini-publics », *Politics & Society*, 2011, 39, 1, p. 103-140) et de N. CURATO et M. BÖKER (« Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda », *Policy Sciences*, 49, 2, 2016, p. 173-190).

81 S. CHAMBERS, « Rhétorique et espace public : la démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, 2011/2 n° 42, p. 22.

s'agit d'un dispositif participatif, à l'exemple des *town meeting* qui fonctionnent à partir de *rules of order*, codifiées dans les *Robert's Rules of Order*<sup>82</sup>.

Des auteurs ont pu mettre en évidence une grille d'évaluation de la légitimité des assemblées citoyennes : une légitimité d'entrée (*input*), qui regroupe les questions de représentation, de compétences de l'assemblée et d'établissement du mandat, et d'information ; une légitimité de processus (*throughput*), renvoyant à la participation, la prise de décision et l'indépendance contextuelle et la légitimité de résultat (*output*) à travers l'impact de la Convention sur les membres, sur le monde politique et la société<sup>83</sup>.

De manière critique, plusieurs dilemmes ont été mis en évidence avec les mini-publics : « le dilemme de la représentativité : représentativité statistique ou représentativité politique ? », « les dilemmes de l'égalité : lieux d'intégration ou fabriques d'exclusion politique ? », « le dilemme de l'échelle : politique de proximité ou incitation à la montée en généralité ? », « le dilemme de la compétence : argumentation rationnelle versus expertise profane », « le dilemme du conflit : fabriques de consensus ou lieux de controverse ? », « le dilemme de la décision : leurre démocratique ou partage des responsabilités ? »<sup>84</sup>. Par ailleurs, ces dispositifs doivent affronter plusieurs défis : l'apprentissage à travers la discussion ou à travers l'action ; le pouvoir dans la délibération ; la logique *Top-down vs. bottom-up* ; les citoyens ordinaires et la société civile organisée ; le consensus et le dissensus ; l'argumentation et les passions ; la démocratie délibérative et la justice sociale et la décision publique éclairée vs. contre-pouvoir<sup>85</sup>.

### III. Prendre les assemblées citoyennes au sérieux : quelles leçons pour démocratiser la démocratie ?

Prendre les assemblées citoyennes au sérieux revient à intégrer les apports que cette technique de démocratie délibérative peut apporter au fonctionnement de la démocratie d'aujourd'hui. Si la question de l'évaluation et de la mesure des apports des assemblées demeure aujourd'hui encore discutée<sup>86</sup>, il n'en reste pas moins que les réponses apportées par ces nouveaux dispositifs démocratiques au problème de la distance entre les destinataires des normes et leurs intermédiaires se doivent d'être entendues et transposées au fonctionnement actuel de la démocratie. Les exigences

82 Voir F. BRYAN, « Qu'apporte l'étude des town meetings à la quête d'une démocratie plus participative et délibérative ? », traduction de X. BLANDIN, *Participations*, 2016/2, n° 15, p. 217.

83 J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, E. O'Malley, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », traduction de X. BLANDIN, *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 123-146.

84 L. BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *précité*, p. 131-134.

85 Y. SINTOMER, « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *précité*, p. 175-179.

86 L'évaluation de tels dispositifs peut être envisagée sous 4 angles : 1) l'influence des dispositifs sur « le fonctionnement administratif », la question de la « modernisation participative » de l'organisation des services administratifs ; 2) l'incidence des dispositifs « sur le contenu des décisions et des politiques publiques » ; 3) les « effets des dispositifs sur le débat public » ; 4) les « effets sur l'identité, les ressources et les répertoires d'action des acteurs de l'action publique ». Voir en sens : A. MAZEAUD, M.-H. SA VILAS BOAS, G.-E.-K. BERTHOMÉ, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 2012/1, n° 2, p. 12-13. L'approche défendue est une approche critique sur l'évaluation des dispositifs participatifs.

de la démocratie participative doivent également être intégrées dans la réflexion. Les deux solutions proposées pour affronter la distance générée par la représentation par ces nouvelles conceptions de la démocratie méritent d'être intégrées à la réflexion : la délibération et la participation du peuple en dehors de l'élection et du référendum. Avant même d'envisager de manière concrète comment imaginer des mécanismes tirant les conséquences de ces solutions dans le fonctionnement actuel de la démocratie, il y a lieu de mettre en évidence un domaine qui ne semble pas avoir fait l'objet d'études approfondies et sur lequel les juristes ont, évidemment, un rôle décisif à jouer, c'est le champ de l'*étude des règles entourant la délibération*. L'objet est normatif et il appartient précisément au juriste de mettre en vie, de manière concrète, les exigences d'une bonne délibération, en posant des règles censées la garantir. *Ce que la science politique mettra en évidence comme étant des qualités que devra revêtir la délibération, la science juridique proposera des règles pour pouvoir les garantir.*

Ré-imaginer la démocratie à l'aune des approches critiques de la démocratie représentative électorale constitue un vaste programme et un champ de recherche considérable à explorer. Si ce qu'impose la démocratie sur le plan des principes, l'association des destinataires des normes à leur production, ne pose pas question, les manières de les concrétiser sont infinies, l'« imagination démocratique »<sup>87</sup> est sans limite. La réflexion menée ici relève plus de la conclusion ouverte sur d'autres travaux à venir que de véritables propositions concrètes. Il reste que la question peut être envisagée au niveau macro-constitutionnel ou au niveau micro-constitutionnel.

Au premier niveau, *macro*, le plus large, il est possible d'instituer un « pouvoir populaire, » sur le même modèle que les assemblées citoyennes, qui pourrait être institué à côté des pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel, dont les fonctions et les rapports avec les autres pouvoirs méritent d'être précisés<sup>88</sup>.

Il est encore possible de faire du modèle de l'assemblée citoyenne, reposant à la fois sur le tirage au sort et sur un haut niveau d'exigence quant à la délibération, une deuxième ou une troisième chambre législative. Cette chambre pourrait être l'égal de ou des autres, constituant ainsi un nouveau lieu et un nouveau moment de délibération législative qui s'ajoute aux autres ou qui aurait des compétences spécifiques. Il faut penser ici au Tribunal du Consulat, institué par la Constitution du 22 frimaire an VIII, 3<sup>e</sup> chambre au côté du Corps législatif et du Sénat, qui avait précisément une fonction délibérative, en ce qu'il avait pour mission, en vertu de l'article 28 de la Constitution « de discuter les projets de loi », alors que le Corps législatif « fait la loi [...] sans aucune discussion de la part de ses membres », selon l'article 34 du même texte. Le Tribunal est précisément un lieu de délibération et son mode de désignation, à travers les listes de confiance, permet, du moins sur le plan des principes, une meilleure représentation du peuple.

87 *Participations*, 2019, p. 45.

88 Voir en ce sens, présentant un programme précis : E. J. LEIB, « Towards practice of deliberative democracy: proposal for popular branch », *Rutgers Law Journal*, 2002, vol. 33, n° 2, p. 359-456

Au second niveau, *micro*, plus restreint, les apports des nouveaux dispositifs peuvent être intégrés au fonctionnement des assemblées législatives existantes ou aux processus décisionnels plus administratifs, même si ce dernier champ de recherche est déjà largement investi. Pour s'en tenir qu'au fonctionnement des assemblées législatives, domaine plus original, améliorer la délibération peut se faire aussi bien au niveau des assemblées législatives siégeant de manière plénière que des commissions parlementaires. La composition des assemblées peut intégrer une part de représentation par tirage au sort. Les commissions des assemblées pourraient, quant à elles, être composées non pas à partir de logiques majoritaires consécutives à l'élection, mais en fonction des logiques de représentativité sociale, même si celle-ci sera, évidemment, toute relative. En outre, des commissions *ad hoc*, sur des questions particulières, pourraient être créées sur le modèle des assemblées citoyennes pour l'exercice de l'une quelconque des missions du Parlement : information, contrôle et production des normes.

La réflexion proposée est intérieure au système des pouvoirs institués, mais il ne faut pas non plus s'interdire d'envisager l'apport de ces nouvelles conceptions démocratiques au-delà des pouvoirs institués et, par exemple, « rendre la démocratie de masse elle-même plus délibérative »<sup>89</sup>. Dans cette perspective, « les procédures, les règles et les institutions »<sup>90</sup> d'encadrement et de régulation de l'espace public sont décisives. La présence des normes est ici indispensable pour réguler l'espace public afin de le rendre potentiellement plus délibératif.

L'éclairage de la science politique, en particulier sur la démocratie participative et la démocratie délibérative, comme la mise en place d'expériences pratiques d'assemblées citoyennes, ouvrent un champ de recherches considérable pour les juristes qui incite à développer, comme ce colloque s'est proposé de le faire, une recherche interdisciplinaire, mais aussi une réflexion proprement juridique sur ces phénomènes. Aux juristes, à présent, d'investir le champ d'étude.

---

89 S. CHAMBERS, « Rhétorique et espace public : la démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie à son sort ? », *précité*, p. 27.

90 *Loc. cit.*, p. 40.

## LES ASSEMBLÉES CITOYENNES

### NAISSANCE D'UN CORPS INTERMÉDIAIRE DE NATURE POLITIQUE

Jean-François KERLÉO<sup>1</sup>

Au-delà des apparences, l'évidence du rapport entre démocratie et assemblées citoyennes recèle de nombreuses ambiguïtés. Comment admettre que ces assemblées redonnent le pouvoir aux citoyens lorsqu'elles se bornent à faire des propositions ? En quoi relèvent-elles d'une logique démocratique, et non pas managériale par exemple, du régime politique ? En tant qu'instances délibératives, en quoi se distinguent-elles d'autres instances et procédures de discussion publique ? Pourquoi constitueraient-elles une forme plus démocratique d'externalisation de l'action publique que celles attribuant à un cabinet de conseils le suivi de telle ou telle politique ? Sur quels fondements juridiques peut-on se fonder pour admettre qu'elles incarnent une participation citoyenne au processus normatif ? Est-ce une démocratisation de la représentation ou une nouvelle stratégie du pouvoir ? Sont-elles comparables à des assemblées politiques ou représentatives ? Qu'est-ce qui les différencie d'un représentant d'intérêts, ou lobby, qui agirait en vue d'influer sur la décision publique ?

Si on veut les insérer dans la démocratie représentative, il faut penser les assemblées citoyennes vis-à-vis de ce cadre spécifique, structuré par des fictions et des montages légitimateurs qu'elles viennent tout à la fois perturber et consolider<sup>2</sup>. Les réflexions empiriques, aujourd'hui très répandues et fondamentales, restent impuissantes à assurer la pérennité de ces nouveaux acteurs et leur légitimité que seule une assise théorique permettrait de fonder. Il faut ainsi combiner le travail de terrain par une réflexion théorique, c'est-à-dire conceptuelle et symbolique qui offre la possibilité de penser les assemblées citoyennes dans l'État, au côté de ou contre celui-ci. Elles ne peuvent rester un objet flottant au-dessus des concepts et fictions qui habitent notre imaginaire<sup>3</sup>. Or, la notion de démocratie s'est complexifiée en fondant la légitimité de la représentation politique sur des dispositifs de plus en plus nombreux et variés : élections, délibérations publiques, participation des citoyens, négocia-

---

1 Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Pour un panorama des initiatives en matière de création d'assemblées, de jurys ou autres tournant autour de l'idée de démocratie délibérative, S. COLEMAN, A. PRZYBYLSKA, Y. SINTOMER (dir.), *Deliberation and Democracy : Innovative Processes and Institutions*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 2015. Sur les expériences irlandaises, D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 5 mars 2019, [<https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>].

3 B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Calman Lévy, Paris, 1995.

tions collectives, comités d'experts, "grenellisation" de l'action publique, etc.<sup>4</sup> Ajouter les assemblées citoyennes à côté de cette « multitude » sans chercher à en percevoir l'originalité pour et dans le régime représentatif serait une erreur. C'est à une réflexion sur les modalités spécifiques d'insertion de ces assemblées dans l'organisation politique de plus en plus complexe, faite d'influences et de pressions toujours plus fortes comme d'une externalisation croissante de l'action publique vers la société civile organisée, que l'on veut s'atteler dans la présente contribution.

Pour aborder ces assemblées citoyennes, il ne faut pas occulter le contexte qui a présidé à leur apparition, et donc il convient de les confronter à certains présupposés juridico-politiques et d'apprécier la manière dont elles ont travaillé, y compris dans les relations qu'elles ont entretenues avec les pouvoirs publics. Si ces assemblées s'inscrivent dans un mouvement général de participation citoyenne, leur apparition est souvent justifiée par la crise de légitimité du politique, ou crise de la représentation. En tant que réponse à la défiance citoyenne et à la critique du pouvoir, elles ne sont pas dépourvues d'ambiguïtés et de paradoxes. En effet, il est toujours possible d'apprécier le recours à ces assemblées selon deux points de vue antagonistes.

D'un côté, elles serviraient d'alibi au pouvoir politique, qui tenterait de relégitimer son action en s'appuyant sur l'expression d'un échantillon de citoyens dits représentatifs de la société civile. L'enjeu réside ici dans le sort réel qui est fait aux propositions émises par ces organes proto-démocratiques. Or, on le constate avec la Convention citoyenne pour le climat, les règles du jeu classiques de la représentation reprennent très vite leurs marques, et les propositions sont finalement passées au crible des impératifs que le recours à ces assemblées pourrait, sinon devrait, avoir pour objectif de contourner (pression économique, conservatisme administratif, immobilisme politique, verrou constitutionnel...). Paradoxalement, au lieu de revitaliser la démocratie, l'insuffisante prise en compte des travaux de ces assemblées peut accentuer la défiance en soulignant l'impuissance de l'État à agir ou son mépris envers les citoyens.

D'un autre côté, les assemblées citoyennes peuvent être abordées comme une revitalisation démocratique. D'une part, elles incitent les citoyens à s'appropriier la chose publique, et contribuent même à les former en prévoyant des conférences, des auditions, etc. Pour leurs membres, l'expérience va bien au-delà du seul moment d'activité de ces assemblées dont les travaux continuent de rayonner bien après. À cette éducation citoyenne s'ajoutent, d'autre part, l'innovation, l'originalité et la vitalité des propositions émises qui, en raison du terreau citoyen d'où elles sont produites, renouvellent la perspective en développant un regard concret et proche du terrain. Les assemblées citoyennes constitueraient le moment d'une reprise en main de la politique par la société civile, sous le regard bienveillant de l'État. Dans le même temps, le recours à ces assemblées dévoile, implicitement ou non, les limites d'une action politique qui donne le sentiment de ne plus parvenir à imaginer ou à inventer l'avenir. L'État se contenterait ainsi de créer de nouveaux dispositifs pour imaginer à sa place, en l'absence de capacité des élus et gouvernants à être prospectifs, à se projeter, à innover.

---

4 L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008.

De ce point de vue, le résultat serait identique à l'alternative précédente, puisque les assemblées citoyennes conduiraient à dévaluer les institutions politiques et révéleraient leur incapacité à agir, participant de la sorte à un mouvement de démantèlement de l'État à travers l'installation d'une concurrence institutionnelle.

Ces deux conceptions sont tout aussi légitimes l'une que l'autre. Leur confrontation souligne que l'on se situe aujourd'hui dans un moment charnière qui peut conduire vers la réalisation de nouveaux modèles d'organisation politique. Les assemblées citoyennes doivent alors être resituées dans les modèles existants afin de saisir les opportunités qu'elles offrent pour les affermir ou les réorienter. C'est à la compréhension de ce que sont aujourd'hui ces assemblées qu'il convient de s'atteler pour comprendre ce qu'elles pourraient être demain. L'approche ici proposée constituera sans doute pour certains un sérieux détour du sujet proposé, et une source d'étonnement puisqu'ils ne retrouveront pas les lieux communs des assemblées citoyennes axés sur « l'impératif délibératif »<sup>5</sup> ou la participation citoyenne. On préférera questionner ce qui relève parfois d'un postulat, à savoir l'inscription spontanée des différents organes incluant des citoyens dans la démocratie délibérative ou participative, sans bien savoir ce que signifient ces notions ni même ce qu'apporte une telle démarche pour la compréhension du phénomène étudié<sup>6</sup>. Ainsi le caractère délibératif de ces assemblées citoyennes ne sera-t-il pas retenu comme élément caractéristique permettant d'identifier quel type de corps intermédiaire elles constituent, la délibération pouvant, sans autres précisions, s'appliquer aussi bien au conseil des ministres, à une administration consultative, un comité d'experts, etc.

Par les déclinaisons de démocratie délibérative ou participative que les assemblées citoyennes caractériseraient, la plupart des auteurs cherchent à réinterroger la légitimité du régime représentatif<sup>7</sup>. Il s'agit de repenser les fondements de la représentation politique, ou des décisions collectives prises en son sein, à travers des dispositifs de discussion publique et de participation citoyenne. Une telle démarche pose deux difficultés. D'une part, il s'agit de rechercher des fondements à la légitimité du régime représentatif en dehors de lui-même, c'est-à-dire au-delà des procédures constitutionnelles qui le caractérisent, et donc de l'ordre institutionnel qui le définit. Et le peu d'implication du droit dans l'organisation de la Convention citoyenne pour le climat, comme pour la plupart des autres assemblées citoyennes, démontre qu'il ne constitue pas, dans l'esprit de ses promoteurs, un élément primordial mais plutôt un obstacle au développement de la délibération. Pourtant, le droit constitue le vecteur démocratique par excellence, puisqu'il est le fruit d'une délibération des représentants de la Nation, et qu'il représente la seule chose que tous les citoyens d'un État partagent en commun. Cette orientation de la légitimation nous pousse à repenser la sphère intermédiaire<sup>8</sup>, située entre l'État et la société civile, qui a été tant délaissée dans la pensée politique française, et que l'on peine encore à intégrer à l'édifice politico-juridique, d'où l'exclusion du droit qui peine encore à être pensé à l'intérieur de cette intermédiation.

5 L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, 57, p. 17-35.

6 Pour une approche sceptique, P.-H. TAVOILLOT, « Contre la démocratie participative », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 43.

7 Y. SINTOMER, « Démocratie délibérative, démocratie participative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in M.-H. BACQUÉ (dir.), *La Démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 111-133.

8 P. ROSANVALLON, *Le Modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2004.

Par ailleurs, se focaliser sur la dimension discursive de la démocratie occulte la grande variété des acteurs et des dispositifs pesant sur les décisions collectives et avec lesquels les assemblées citoyennes entrent en conflit, sans même le savoir (cas du lobbying par exemple mais aussi le cas échéant des syndicats). Mais sur quels fondements discriminer les supports discursifs relevant d'une démocratie délibérative et ceux n'y appartenant pas ? Les assemblées citoyennes constituent-elles une composante de l'espace public, cher à Habermas, à côté de la presse, des associations, des manifestations citoyennes ? Si la sphère intermédiaire est déjà peu analysée, c'est à la différenciation entre les acteurs qui la composent, largement occultée, qu'il convient de réfléchir ici. Or, comme le souligne Pierre Rosanvallon, « On ne peut pas donner de stricte définition juridique ou sociologique des corps intermédiaires. Cette expression désigne de façon générale les diverses formes sociales ou politiques entre l'État et les individus (associations, syndicats, partis, collectivités locales, institutions diverses d'autorégulation de la société civile, etc.) »<sup>9</sup>. Pourtant, de nombreuses distinctions doivent être opérées au sein de cette sphère de l'intermédiation entre la nature des acteurs, les moyens d'action, les modes d'intégration dans les processus décisionnels, etc.<sup>10</sup> En dépit de l'intuition qui nous amène à considérer ces assemblées comme étant plus démocratiques que bien d'autres corps intermédiaires, les critères sur lesquels affirmer leur plus grande légitimité restent à explorer : s'agit-il du tirage au sort, des objets de discussion qui leur sont attribués, de leur représentativité, de l'éducation à la citoyenneté qu'elles offrent aux citoyens, etc. ?

On peut commencer ici par dire ce que ne sont pas les assemblées citoyennes. Celles-ci n'offrent aucune expertise scientifique, administrative ou professionnelle, mais proposent un autre regard, celui du citoyen ordinaire ou engagé. Au regard des autres acteurs s'exprimant auprès des gouvernants, elles produisent un savoir profane. Même si leurs membres sont formés par des intervenants extérieurs et encadrés par l'administration, l'information produite reste ancrée dans un terreau citoyen qui n'a vocation ni à être technique ni à promouvoir la défense d'intérêts particuliers. Autrement dit, les assemblées citoyennes constituent des interfaces d'un genre nouveau entre sphères publique et privée. Elles exigent de repenser cette sphère intermédiaire, ses propres modes de représentation et son pouvoir d'influence afin, notamment, de donner une nouvelle vigueur à la parole d'une société, qui ne se limite pas à une myriade d'intérêts concurrents, mais aspire à définir dans le quotidien de ses préoccupations la matière profonde de l'intérêt général. Ces assemblées ne sont donc pas n'importe quel corps intermédiaire, mais représentent une nouvelle porte d'entrée de la société civile au cœur de l'action politique et symbolisent l'aspiration citoyenne à participer à la production de l'intérêt général. C'est ici que le droit devrait intervenir, pour garantir à ces nouveaux acteurs une existence autonome vis-à-vis des autres corps intermédiaires, que ce soient les partis politiques ou les lobbies notamment, qui tenteront d'obtenir la maîtrise de ces assemblées. Il conviendra d'offrir à ces organes la garantie qu'ils puissent continuer à produire un savoir citoyen à côté des, voire contre les informations fournies par les autres parties intéressées de la sphère intermédiaire.

9 *Ibid.*, p. 11.

10 Voir J. ROWELL, A.-M. SAINT-GILLE (dir.), *La Société civile organisée aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles : perspectives allemandes et françaises*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2010.

Tous les corps intermédiaires aspirent à politiser leur action, c'est sans doute le point commun qui les unit et caractérise cette sphère. Mais que l'on évoque les partis politiques, les syndicats, les associations ou les lobbys<sup>11</sup>, leur niveau d'imbrication dans l'État, la portée de leur influence sur les pouvoirs publics comme leur méthode et objectif ne sont pas comparables. Les lobbys défendent des intérêts préalablement définis alors que les assemblées citoyennes sont installées pour en définir de nouveaux à l'issue de leurs travaux. Elles possèdent une nature politique qu'elles partagent avec les partis mais s'en distinguent par leur composition et leur absence de visée électoraliste ou d'idéologie. S'il existe des similitudes avec l'action syndicale organisée autour de la représentation d'un objet particulier, les assemblées citoyennes restent des organisations éphémères composées d'opinions, pluralistes et désintéressées. Après avoir dégagé les critères génériques des assemblées citoyennes pour les différencier des autres corps intermédiaires, on appréciera les modalités de leur agencement, faites de conciliations comme de tensions intenses, avec les acteurs de la démocratie représentative.

## I. L'institutionnalisation d'un corps intermédiaire politique

On se contentera ici de partir d'un archétype : les assemblées citoyennes sont tirées au sort, composées de citoyens représentant au mieux la diversité d'une société, dépourvues de pouvoir de décision et créées pour apporter des propositions sur un thème prédéfini, en général restreint. Dans cette perspective, seront isolés puis analysés les origines, l'objet de la représentation ainsi que la responsabilité des assemblées citoyennes pour en dégager toute l'originalité vis-à-vis des autres acteurs de la sphère intermédiaire.

### A. L'ambiguïté des origines

Le critère de l'origine des assemblées citoyennes éclaire les débats et polémiques autour de la nature de ces institutions. On peut choisir d'aborder les assemblées comme des excroissances des institutions qui en sont à l'origine, ou sous le prisme du tirage au sort qui constituerait un puissant dispositif démocratique d'émancipation vis-à-vis de leur tutelle politique<sup>12</sup>. Cette ambivalence crée une tension entre le mode de création et le mode de sélection. Ces assemblées sont écartelées entre leur dépendance vis-à-vis des représentants politiques qui les fait naître et leur indépendance apportée par le tirage au sort. Toujours est-il que le tirage au sort participe de l'identité de ces assemblées citoyennes en fondant leur sélection sur une technique qui les distingue des assemblées parlementaires, et leur assure aux yeux des citoyens une déprofessionnalisation politique et une désidéologisation, facteur de légitimité.

11 Cl. ANDRIEU, G. LE BÉGUEC, D. TARTAKOWSKY (dir.), *Associations et champ politique : la loi de 1901 à l'épreuve du siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001 ; P. ROSANVALLON, *La Question syndicale*, Paris, Hachette Littératures, 1998 ; D. TARTAKOWSKY, F. TÉTARD (dir.), *Syndicats et Associations : concurrence ou complémentarité* (dir.), Rennes, PUR, 2006 ; J. GARRIGUES (dir.), *Les Groupes de pression dans la vie politique contemporaine en France et aux États-Unis de 1820 à nos jours*, Rennes, PUR, 2002.

12 Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, Poche, 2011, p. 103 et s. Pour un état des lieux plus récents, D. COURANT, Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 2019/1 n° 23, p. 5 à 32 (dossier).

À leur origine se trouve la volonté des gouvernants, qui rattache ces assemblées citoyennes à une décision du pouvoir politique, confisquant d'emblée en partie l'initiative citoyenne. De ce point de vue, elles sont ramenées dans le giron du régime représentatif. Dans le même temps, elles restent des coquilles vides tant que leurs membres ne sont pas désignés, le tirage au sort étant une des options possibles. Le caractère aléatoire de ce mode de désignation renvoie aux descriptions classiques de la démocratie directe et bouscule les principes du régime représentatif : candidats, élections, majorité, mandat représentatif, etc. Ce tirage au sort brise l'emprise du pouvoir sur leur composition et assure une part de leur indépendance. Dès lors, une tension ne manque pas d'apparaître entre, d'un côté, une légitimité issue de la représentation politique et, d'un autre côté, une légitimité tirée d'un mode de sélection se rapprochant de la démocratie directe. Le tirage au sort émancipe les citoyens de la volonté politique dont les assemblées dépendent.

Le tirage au sort est une source récurrente de malentendus, notamment vis-à-vis du principe d'égalité. Dans la démocratie représentative, l'égalité des citoyens est garantie à travers la possibilité pour tous de voter, chaque vote comptant pour une seule voix, ce qui assure en théorie une stricte égalité. Dans la mesure où il n'y a plus d'électeurs, les détracteurs du tirage au sort dénoncent l'absence de volonté citoyenne dans la sélection. Il ne pourrait y avoir de représentation politique sans volonté électorale au fondement de ces assemblées. Mais c'est de fait à un déplacement de cette égalité que l'on assiste : si le suffrage universel garantit l'égalité des électeurs dans la sélection des candidats, il ne leur offre que peu de prise concrète sur les candidatures. Le processus de candidature reste sclérosé, et le recours aux primaires n'y a rien changé. Or, c'est à ce niveau de la candidature que l'égalité réapparaît avec le tirage au sort, puisque la dimension aléatoire de la sélection fait de tous les citoyens des candidats potentiels en les plaçant dans une stricte situation égalitaire<sup>13</sup>. L'égalité se situe sur le plan de la candidature, étape élitiste dans le régime représentatif qui se trouve ouverte par le tirage au sort<sup>14</sup>.

Ainsi faut-il inverser la logique : l'égalité résulte d'un acte positif ou d'un acte négatif selon que l'on se trouve face aux assemblées parlementaires ou citoyennes. Dans le système représentatif, c'est le vote de chaque citoyen, disposant d'un même poids politique, qui sélectionne des candidats. C'est donc un acte positif qui prévaut, l'expression d'une volonté, avec les nombreux défauts qui en découlent. Avec les assemblées citoyennes, l'égalité des citoyens découle d'un acte négatif, puisque la sélection résulte du hasard, plus ou moins maîtrisé, et puise directement et sans discrimination dans le vivier de la société civile. L'égalité réapparaît ainsi dans cet acte négatif qu'est le tirage au sort qui peut favoriser ou défavoriser chacun d'entre nous, à proportion égale. L'égalité se situe ainsi

13 Comme le souligne Jean-Pierre Vernant, le fondement de l'idée du tirage au sort est de considérer que les citoyens sont interchangeables (*Les origines de la pensée grecque*, Paris, Quadrige/Presses universitaires de France, 1983, p. 56). Mais cette interchangeabilité peut être aussi reconnue comme le refus de tout élitisme ou aristocratie politique sur lesquels repose le régime représentatif, garantissant une égalité abstraite entre les citoyens considérés les uns comme les autres tout aussi compétents pour exercer des compétences politiques.

14 G. DELANNOI, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, coll. Nouveaux débats, 2019, 148 p. Dans le cinquième chapitre, l'auteur identifie le tirage au sort à l'impartialité (neutralisation de tout calcul et influence), à la simplicité (économie matérielle et temporelle d'un tirage *versus* une élection), à l'intégration (la potentialité d'être tiré-e pousse à s'informer), à la sérénité (le sort n'afflige personne) et à l'égalité (mêmes chances d'être tiré-e).

dans la potentialité de chacun à devenir le représentant des autres et à être sélectionné, sans biais, ni *a priori* ou parti pris.

Le tirage au sort offre une légitimité différente de celle de l'élection : il exclut de rechercher un fondement dans l'idée de majorité. Ce critère intervient, dans le régime représentatif, à deux reprises : une fois pour sélectionner les candidats qui sont élus lorsqu'ils obtiennent le plus grand nombre de suffrages, et une autre pour structurer l'activité politique *via* l'affrontement de groupes, la majorité et l'opposition, qui déterminent les rapports de force dans les procédures de décision. Par ailleurs, le régime représentatif fait découler du critère exclusivement quantitatif qu'est la majorité des suffrages exprimés un critère qualitatif, à savoir la qualité des élus ou des décisions adoptées. C'est bien ce qu'exprimait Montesquieu lorsqu'il considérait que les citoyens, inaptes à gouverner, avaient toute compétence pour sélectionner les meilleurs. C'est ce lien direct et immédiat entre quantitatif et qualitatif avec lequel rompent les assemblées citoyennes. Selon leur logique, les citoyens sélectionnent moins les meilleurs candidats qu'ils ne sont aptes à le devenir eux-mêmes.

Instituées par les gouvernants à l'intérieur d'un cadre représentatif, sélectionnées par le hasard et légitimées à travers la seule qualité de citoyen (et non la quantité de suffrages exprimés), les assemblées citoyennes n'appartiennent ni à la démocratie représentative, ni à la démocratie directe. Selon le critère des origines, elles constituent des organes hybrides qui tracent leur propre sillon et constituent, de la sorte, des corps intermédiaires entre politique et société, déchirés par leur prétention à se présenter comme la voix du peuple, sans jamais parvenir à se détacher des représentants politiques.

## B. Un nouvel objet de représentation

La fonction représentative constitue pour les assemblées citoyennes un autre objet d'interrogation. La terminologie employée, reliant les termes d'assemblée et de citoyenneté, fait écho au régime représentatif qui disqualifie immédiatement l'idée d'une représentation particulière. Ont-elles alors une fonction représentative et, si oui, que représentent-elles, ou faut-il considérer, comme pour les états généraux, états provinciaux et assemblées de notables de l'Ancien régime, qu'il n'existe pas d'objet à représenter ?

Un bref détour, quelque peu schématique, sur les critères de la représentation et ce qui fait le représentant, nous montre que ces assemblées relèvent d'une logique atypique. Depuis le *xx<sup>e</sup>* siècle, la représentation découle du suffrage universel, ce sur quoi ne peuvent reposer les assemblées citoyennes dont les membres sont sélectionnés par tirage au sort. Mais cette « électoralisation »<sup>15</sup> n'a pas toujours fondé la représentation : sous la Révolution, représenter consistait à vouloir pour la Nation selon l'expression de Barnave, le représentant étant celui qui exprime la volonté générale, et donc dispose du pouvoir d'adopter la loi qui en était la seule expression légitime. Or, aucun pouvoir législatif ne leur est attribué ; leur volonté s'exprime à travers des propositions, recommandations, avis, etc. La représentation

15 B. DAUGERON, « De la volonté générale à l'opinion électorale : réflexion sur l'électoralisation de la volonté collective », *Jus Politicum*, n° 10, mars 2014.

peut-elle se satisfaire d'un pouvoir sans portée normative ? Il est difficile d'admettre que les assemblées citoyennes expriment une volonté nationale, la Constitution ne le prévoit pas et elles ne disposent d'aucune compétence législative. Or, les assemblées citoyennes, par leur caractère éphémère, discontinu, thématique et leur absence de pouvoir normatif, ne peuvent prétendre représenter le Souverain, dans le sens d'instituer. Peut-on admettre un Souverain sans volonté ou une souveraineté intermittente ? Si l'on ne peut calquer le schéma représentatif du Parlement sur les assemblées citoyennes, il ne faut pas forcément renoncer à en rechercher un autre.

Depuis plus d'une dizaine d'années, le thème de la représentativité est apparu comme facteur de représentation, aussi dénommé « représentation-miroir »<sup>16</sup>. Constituerait un représentant, sous-entendu légitime, l'assemblée dont les membres seraient représentatifs de la diversité d'une société. Le recours au tirage au sort, assorti d'ajustements techniques, assurerait une meilleure représentativité des assemblées citoyennes par rapport aux assemblées parlementaires. Si toute distinction pour fonder la représentativité reste contestable – faut-il retenir la classe sociale, les origines, la profession, l'âge ? –, les assemblées citoyennes reflètent toujours une plus grande diversité de profils individuels que les Parlements nationaux. Mais la représentativité fait-elle la représentation ? Un tel critère est rejeté par une grande partie de la doctrine juridique. Une telle justification crée une tension au sein du régime représentatif, notamment en postulant *a contrario* l'absence de représentativité des Parlements nationaux, délégitimant de la sorte ces institutions. Dans cette optique, les assemblées citoyennes viendraient compenser le déficit démocratique des Parlements en exprimant la voix des vrais citoyens à côté d'une élite autosélectionnée.

L'emploi, à propos de ces assemblées, du terme de citoyen contredit l'idée de représentativité : le citoyen est la composante abstraite d'un peuple d'anonymes et non le représentant d'une catégorie socioprofessionnelle. La qualification de citoyens exclut qu'on les aborde comme les représentants individuels d'une catégorie sociale. Ces assemblées citoyennes se présentent comme des acteurs politiques, et non des assemblées sociales, économiques, environnementales, d'où l'erreur de faire du CESE le pivot de cette représentation, même si cette démarche démontre combien le pouvoir politique ne conçoit pas ces assemblées comme autre chose que des corps intermédiaires. Quoiqu'il en soit, la représentativité n'institue pas la représentation, mais contribue en revanche à son acceptation, ou à sa légitimation. En somme, la représentativité est une qualité et non un fondement de la représentation. Ce serait ainsi confondre le profil des membres avec leur fonction, c'est-à-dire l'individu pris dans toutes les composantes de son existence avec les compétences attribuées à et les attentes symboliques envers ces assemblées citoyennes. Autrement dit, à l'inverse des Parlements, elles disposeraient d'une puissante légitimité mais pas d'une fonction représentative.

L'attribution par les gouvernants d'une fonction discursive orientée vers la réalisation de diagnostics des et de solutions aux problèmes existants dans un secteur déterminé les constitue en acteurs de ce champ social. L'assemblée citoyenne pour le climat se présente comme un acteur de

16 H. PITKIN, 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 323 p.

la question climatique, au même titre qu'un conseil d'experts, un représentant d'intérêts ou une association militante. Tous ces acteurs sont-ils pour autant assimilables ? En étant composées de citoyens, et non d'experts ou de représentants d'intérêts, elles se voient accorder une dimension politique qui leur octroie une fonction représentative d'un genre particulier.

La représentation qu'elles fabriquent se situe à mi-chemin entre le politique et le social. Distinctes de la représentation nationale ou populaire, comme de celle d'intérêts particuliers, elles rassemblent un échantillon de la communauté des citoyens au nom de laquelle elles s'expriment auprès des institutions politiques comme de la société civile. La dysharmonie sociale et le pluralisme des opinions, qu'elles impriment dans leurs travaux et discussions, trouvent en elles, le temps de leur existence, l'expression institutionnalisée d'une parole commune, plurielle et spontanée. Ainsi, à travers ces assemblées, la société civile dispose-t-elle d'une représentation qui fabrique une expression propre qu'elle fait entendre et relaie auprès des autres acteurs. Les assemblées citoyennes créent leur objet de représentation en fabriquant une « société civile politisée ». En somme, elles ne sont des représentantes ni d'un ou plusieurs intérêts particuliers ni de leur somme, mais instituent la dimension politique qui vit à l'intérieur de la société civile pour donner la parole aux « invisibles » et les faire apparaître aux gouvernants<sup>17</sup>.

Cette expression se construit non pas avec, pour ou contre les représentants d'intérêts, mais à côté voire face à eux. Elle se construit non pas dans l'ombre des représentants politiques ni dans leur dépendance mais en complément de celle-ci, par le biais des travaux de ces assemblées citoyennes, comme une interface entre la multitude des citoyens et l'unité nationale. Que les citoyens, ou certains d'entre eux, ne se retrouvent pas dans les propositions issues de cette assemblée citoyenne ne change rien. Qui peut prétendre être d'accord avec toutes les lois adoptées par le Parlement ? Les assemblées citoyennes produisent ainsi une autre représentation, qualifiable de sociale ou sociétale, à côté de la représentation nationale ou d'intérêts. Unités institutionnalisées de manière éphémère, ces assemblées réduisent la multitude par une expression concentrée, ponctuelle et provisoire d'une parole unique<sup>18</sup>. Elle ne sert pas à faire tenir, ou à créer l'unité, de la société civile, rôle qui relève du Parlement, mais à la politiser en donnant corps à l'expression des invisibles qui n'aura de volonté qu'une fois inscrite dans la représentation politique.

### C. Une responsabilité hybride

Dans un régime démocratique, toute institution est responsable, de manière directe ou indirecte, devant le peuple. L'une des principales originalités des assemblées citoyennes se niche dans les rapports qu'elles entretiennent avec le pouvoir politique et la société civile. Quelle est la nature de

17 P. ROSANVALLON, *Le Parlement des invisibles*, Paris, Le Seuil, 2014. Ces assemblées se caractérisent par la richesse, la spontanéité et la diversité des opinions émises en leur sein. Le citoyen parle en fonction de ses convictions avec le sentiment d'être pris au sérieux pour ce qu'il est : un parmi d'autres, mais un mis en lumière une fois dans sa vie.

18 De ce point de vue, les assemblées citoyennes peuvent être considérées comme le théâtre éphémère de cette société où se joue, le temps d'une unique représentation, l'expression commune d'une société se reflétant dans le miroir des discussions et délibérations collectives, v. M. REVAULT D'ALLONNES, *Le miroir et la scène, ce que peut la représentation politique*, Paris, Le Seuil, 2016.

la responsabilité et envers qui s'exerce-t-elle ? Elles connaissent une double responsabilité, face aux gouvernants et aux citoyens, et relie d'ailleurs ces deux entités en responsabilisant les gouvernants eux-mêmes.

Les assemblées citoyennes ne sont pas expressément responsables dans les textes qui les instituent, et de quoi le seraient-elles d'ailleurs ? Théoriquement, les assemblées pourraient être dissoutes par les gouvernants qui en sont à l'origine, avant l'échéance de leurs travaux. Une telle hypothèse est assez improbable, tant un tel acte risquerait d'entraîner une vive réaction de l'opinion publique qui y verrait la volonté de faire taire la parole des citoyens. Par ailleurs, une responsabilité particulière leur incombe qui consiste à émettre des propositions et l'on imagine mal une assemblée refuser de remplir son office, à moins qu'elle n'estime que le pouvoir politique entrave son activité. En ce sens, durant la convention citoyenne sur le climat, certains citoyens ont refusé de voter car la procédure ne leur convenait pas. Ils ont demandé qu'elle soit modifiée.

De leur mission découle une forme particulière de responsabilité. Au regard du travail accompli et des efforts déployés, ces assemblées ont à cœur d'être reconnues par les gouvernants comme par l'opinion publique. Elles veulent marquer de leur empreinte le champ social qui fait l'objet de leur mission et cherchent donc à influencer les pouvoirs publics afin de ne pas être réduites à un simple alibi démocratique. Pour ce faire, elles s'appuient sur le soutien de l'opinion publique pour influencer les gouvernants et les contraindre à reprendre les propositions émises.

Dès lors, elles ont à convaincre les citoyens devant lesquels elles assument une responsabilité plus sociale que politique, plus morale que juridique. Ainsi les assemblées citoyennes assument-elles une responsabilité particulière, découlant de la nécessité de faire la preuve d'une légitimité non acquise par principe, qui n'est ni politique, ni scientifique, ni professionnelle ou économique. Il s'agit d'une responsabilité citoyenne emportant ses propres effets. En tant que représentantes des citoyens, elles ont à rendre compte devant le peuple de leurs propres travaux. Cette responsabilisation passe notamment par une publicité accrue de leurs travaux afin d'assurer un lien avec la société civile. Nombre de leurs membres enchaînent les réunions publiques, conférences, interviews et autres pour présenter, expliquer et justifier les propositions émises afin d'en garantir l'appropriation par ceux qui sont censés en être les auteurs indirects. Une responsabilité particulière se met en place entre les assemblées et les citoyens qui s'exerce une fois achevés les travaux, afin d'en faire accepter les résultats et conclusions.

Ce processus de responsabilisation exerce un effet sur l'activité des assemblées, en amont et en aval. Sans forcément brider les paroles et les opinions, les membres savent qu'ils auront à justifier leurs prises de position devant les Français, une telle boucle itérative s'intégrant nécessairement dans le cheminement intellectuel et réflexif de chacun des membres. En aval, l'acte de rendre compte peut engendrer un pouvoir de contrainte sur les gouvernants lorsque les propositions font l'objet d'un consensus, les citoyens étant susceptibles d'en devenir les promoteurs. À l'inverse, et contrairement aux assemblées parlementaires qui représentent un Souverain fictif dénué de parole, le risque d'échec existe pour les assemblées citoyennes qui s'exposent tout autant à la critique, même si leur représentativité les couvre d'une légitimité qui est refusée aux parlementaires. La légitimité n'est

jamais acquise, mais à construire à travers la responsabilité que se donnent les assemblées citoyennes vis-à-vis de ceux pour qui elles agissent et qu'elles représentent. Elles façonnent donc l'attitude des gouvernants à leur égard en fonction des réactions citoyennes auxquelles elles font face dans leurs travaux, et qu'elles peuvent provoquer.

*In fine*, les assemblées citoyennes sont créées par un texte juridique peu contraignant (du droit souple), mais leur composition échappe aux gouvernants comme aux citoyens par le recours au hasard et à l'aléatoire. Leur mandat est défini par les gouvernants qui les installent, mais elles politisent une société civile qui s'exprime à travers elles. Leurs compétences et moyens d'action sont définis par les gouvernants, qui les cantonnent dans un rôle délibératif et propositionnel, ce qui ne les empêche pas de revendiquer avec vigueur leur légitimité démocratique et d'aspirer à une reconnaissance juridique de leurs travaux. Dans cette optique, elles doivent convaincre les gouvernants du bien-fondé de leurs propositions et, pour ce faire, en rendent compte à l'opinion publique sur laquelle elles tentent de s'appuyer. Ainsi, les trois caractéristiques mises en exergue, découlant de l'ambiguïté de leurs origines, de leur fonction représentative et de l'originalité de leur responsabilité, permettent de qualifier les assemblées citoyennes de corps intermédiaires entre État et société. Elles expriment, de manière temporaire et sans pouvoir normatif, la parole commune/collective des citoyens afin d'influer sur la décision politique en s'appuyant sur des procédés délibératifs. Dès lors, elles connaissent une relation particulière avec le régime démocratique puisqu'elles constituent un passage, un relais d'une nouvelle nature entre les représentés, ou les citoyens désunis par leurs intérêts particuliers, et les représentants, ceux dont elles tirent leur origine. En somme, les assemblées citoyennes constituent des corps intermédiaires de nature politique, car elles déploient une expression citoyenne et publique orientée vers la réalisation d'un bien commun ou d'un intérêt général qu'elles inspirent en influant sur l'action des gouvernants et la production normative. Ce caractère politique colore d'une autre nature ces corps intermédiaires qui ne sont pas semblables aux autres corporations ou groupes d'intérêts, ce qui pousse à interroger plus en profondeur leur lien avec le régime démocratique.

## **II. Une assemblée proto-démocratique inscrite au cœur de la représentation politique**

Si l'on a déjà esquissé l'identité des assemblées citoyennes, encore faut-il les distinguer des autres corps intermédiaires pour mesurer les tensions qui s'installent progressivement dans l'organisation institutionnelle du régime représentatif. Partagées entre une légitimité supérieure à celle des autres acteurs de la sphère intermédiaire et une absence de pouvoir normatif facteur d'un sentiment de frustration de la part de leurs membres, les assemblées citoyennes entrent désormais en conflit avec les élus et gouvernants pour inscrire leurs propositions au sein de l'ordre juridique.

### **A. Une légitimité citoyenne concurrente des autres corps intermédiaires**

Si l'on n'est pas parvenu à les qualifier autrement que comme corps intermédiaires, le raisonnement relatif aux critères de leurs origines, modes de représentation et responsabilités semble inverse

de celui habituellement retenu pour une telle qualification. Sans être ni contraires, ni opposés, et tout en provenant de deux lieux distincts, l'un politique et l'autre civil, assemblées citoyennes et corps intermédiaires finissent par se rencontrer dans l'espace de l'intermédiation, du relais, du médian. Mais, s'ils participent d'une même sphère intermédiaire qu'il conviendrait de théoriser davantage, leur parcours pour y parvenir diverge.

Les assemblées citoyennes constituent des corps intermédiaires d'une nature particulière que l'on peut distinguer des corps intermédiaires de nature économique ou sociale (représentants d'intérêts, groupes de pression, etc.). Ces derniers tirent leur mandat d'un ensemble de personnes identifiées (salariés, membres, affiliés, clients, etc.) qui les a le plus souvent élus ou désignés et au nom duquel ils agissent pour en exprimer la parole et en défendre les intérêts auprès des pouvoirs publics<sup>19</sup>. L'institutionnalisation des assemblées citoyennes reste originale, puisque son existence ne dépend pas de la volonté de ceux que l'on représente, les citoyens, mais de ceux que l'on influence, les gouvernants. Elle est donc inversée par rapport à un corps intermédiaire classique, qui tire sa légitimité de ceux qu'il représente et non de ceux qu'il influence.

Circonscrite dans le temps pour exercer une mission particulière, l'expression citoyenne de ces assemblées est provisoire et leur représentation éphémère. Cette discontinuité est une caractéristique essentielle, puisque les autres corps intermédiaires assurent une représentation continue et permanente d'intérêts qui aspirent à s'inscrire durablement dans la société civile, voire à pénétrer les esprits. Il apparaît, de ce fait, d'autant plus surprenant que la représentation politique de la société civile s'effectue ponctuellement, en pointillés, alors que les autres formes de représentation sont permanentes. Ce deux poids deux mesures est sans doute ce qui permet à ces assemblées éphémères de ne pas être colonisées par des intérêts dominants, par l'installation pérenne d'une représentation citoyenne qui finirait par s'apparenter à un lobby-citoyen. Le caractère ponctuel et provisoire de cette représentation constitue peut-être un facteur très élevé de légitimité dans l'opinion publique. S'il n'empêche pas les membres de continuer leur engagement après les travaux de l'assemblée, il évite en tout cas que ne s'installe une professionnalisation de cette forme particulière de représentation et d'activité politique.

L'originalité de ce corps intermédiaire résulte de sa connexion immédiate avec le pouvoir politique et différée avec la société civile qu'il représente. Il n'a pas à rechercher des moyens de pénétrer la sphère politique puisqu'il est mis en place par celle-ci pour agir en son sein. Au contraire, les corps et corporations de la société civile cherchent constamment de nouveaux canaux pour imposer leur volonté auprès d'acteurs publics qu'ils tentent d'influencer au coup par coup. Ils émettent de manière confidentielle, voire opaque, des avis et propositions et utilisent des techniques inaccessibles aux assemblées citoyennes – stratégies économiques, réseaux en tous genres, rapports interpersonnels, moyens de pression sociaux ou financiers, chantage à l'emploi...

---

19 J.-F. KERLÉO (dir.), *Le Lobbying. Influence, contrôle et légitimité des représentants d'intérêts*, LGDJ, Lextenso, 2020.

Par ailleurs, les corps intermédiaires sont contraints par les intérêts de ceux qu'ils représentent, et leur activité est toujours tournée vers la satisfaction des représentés qui ont préalablement exprimé leurs souhaits et attentes. Au contraire, les assemblées citoyennes fabriquent l'objet représenté, ce qui leur laisse une très grande liberté dans leurs discussions et propositions. Si elles sont constituées en vue de réfléchir sur des objets étroits, et ne disposent pas d'une compétence générale, leur raison d'être repose sur la plus grande liberté dont elles bénéficient pour raisonner sur les objets de discussion qui leur sont attribués. Et les assemblées citoyennes prennent cette liberté très au sérieux, en refusant de se brider ou d'être les porte-parole de la volonté politique, quitte à déplaire aux gouvernants qui les ont installées.

En revanche, alors que la représentation d'intérêts (lobbying, groupes de pression, associations) prend immédiatement racine dans le terreau de la société civile dont les membres choisissent leurs modes de représentation et leurs représentants, ce qui leur attribue une légitimité intrinsèque, les assemblées citoyennes sont originellement déconnectées de la société civile. Il leur revient de créer ce lien non acquis pour justifier leur fonction représentative et affirmer la légitimité de leurs propositions. Il faut donc convaincre les citoyens de leur légitimité à exprimer une parole commune qui fasse écho aux besoins concrets de la société civile. Elles déploient alors des stratégies propres qui tirent leur argumentaire à la fois de la démocratie délibérative et de la démocratie directe, ce qui les différencie des autres corps intermédiaires. D'un côté, elles portent la voix des citoyens ordinaires, et donc le point de vue du quotidien, du normal et du commun, tout en contribuant, d'un autre côté, à structurer cette expression à travers la discussion entre une pluralité de profils et d'opinions (idée de représentativité). Les assemblées citoyennes constituent l'enceinte où se fabrique la pensée citoyenne du commun ordinaire.

Il en résulte que l'écran entre État et citoyens que constituent tous ces corps intermédiaires ne peut être abordé d'une manière identique pour les assemblées citoyennes. Elles ne contribuent pas à morceler la société civile en une multitude d'intérêts, divergents voire opposés, qui concurrenceraient la représentation nationale mais, au contraire, rassemblent la multitude, sans remplacer ou renier les intérêts particuliers ni incarner un autre corporatisme. À l'inverse des corps intermédiaires qui divisent la société civile en une multitude d'intérêts institutionnalisés par des représentations diverses comme les corporations ou groupes de pression, les assemblées citoyennes unifient la sphère privée : elles fabriquent une société civile politisée, c'est-à-dire fondée sur l'idée d'une communauté unie de citoyens, d'un partage de valeurs de la part de la collectivité des individus, au-delà des particularismes de chacun. Elles proposent un modèle alternatif à la société des individus qui se traduit par l'individualisme, voire l'égoïsme, comme à la société des intérêts qui la divise en une myriade d'intérêts particuliers antagonistes et qui fonctionne sur le modèle de la concurrence, et donc d'une rivalité entre individus. Les assemblées citoyennes rassemblent cette diversité en exprimant une parole commune à tous les membres de cette société, transcendant ses oppositions. La société fait corps et unité.

De ce fait, ces assemblées citoyennes constituent un pouvoir d'influence qui s'appuie sur une démarche démocratique. Cette influence est d'une autre nature que celle exercée par les corps intermédiaires classiques car elle est ouverte sur la société tout entière, et non sur quelques intérêts restreints (les salariés, les agriculteurs, les professions libérales, etc.). Chacun des intérêts catégoriels

et des champs socioprofessionnels est ainsi susceptible de s'exprimer au sein de ces assemblées citoyennes qui, par la discussion pluraliste et le travail collectif, seront amenées à transcender les clivages pour aboutir au consensus. Contrairement aux autres corps intermédiaires, qui s'immiscent entre l'intérêt général exprimé par l'État et les intérêts citoyens, ces assemblées constituent un mode institutionnalisé de l'expression citoyenne.

Dans ce contexte, on peut admettre que les assemblées citoyennes participent d'une influence démocratique là où les autres corps intermédiaires fabriquent une démocratie d'influence. Alors que les corporations et autres représentants d'intérêts se caractérisent par une démocratie d'influence qui tente de submerger l'État ou, au mieux, d'en faire un arbitre de la concurrence des intérêts économiques et financiers, les assemblées citoyennes redonnent une parole politique à la société afin de créer les moyens d'assurer une forme de concordance entre l'action des gouvernants et les attentes citoyennes. Une première tension se fait jour ici, car cette influence démocratique vient directement concurrencer le développement de la démocratie d'influence des groupes d'intérêts et de pression, sans légitimité démocratique, qui pèsent en toute opacité sur l'action des gouvernants. Les assemblées citoyennes contrebalancent cette influence particulière par une représentation citoyenne qui démocratise la démocratie. Ainsi la démocratisation du régime représentatif exige plus que jamais de recourir aux assemblées citoyennes pour assurer la pénétration d'une parole citoyenne au cœur du pouvoir politique, face aux influences parvenant de toutes parts et qui freinent, neutralisent voire réduisent à néant la voix des citoyens.

## B. Un support délibératif et éphémère en quête de normativité

Les assemblées citoyennes constituent une forme de contre-démocratie particulière en raison de leurs propriétés intrinsèques : elles ne s'opposent ni ne surveillent, mais délibèrent et proposent. Elles n'exigent pas des élus qu'ils rendent compte de leur action, et n'en ont ni les moyens, ni la compétence, le contrôle politique ne fait pas partie de leur mission et la critique ou la délégitimation du pouvoir serait pour elles contre-productive dans la perspective d'une récupération de leurs propositions. Les assemblées citoyennes proposent aux gouvernants une forme atypique de savoir au sein de la démocratie qui repose sur le point de vue de l'homme ordinaire et sur la délibération<sup>20</sup>.

Le lien qu'elles établissent entre État et société s'effectue d'abord à partir de l'objet de réflexion qui leur est accordé. Les assemblées citoyennes sont installées pour discuter, de manière provisoire, de sujets qui touchent à l'intérêt général. En effet, elles ont à traiter de problématiques qui concernent potentiellement l'ensemble des citoyens d'un État, et même au-delà, et non de sujets relevant d'une catégorie socioprofessionnelle particulière. Cette compétence délibérative sur un objet d'intérêt général contribue à construire leur fonction représentative de la société civile (et non de la Nation et du peuple comme le Parlement), puisqu'elles se prononcent en vue d'apporter un bénéfice à l'ensemble des citoyens<sup>21</sup>. Si leur absence de pouvoir de décision les empêche d'exprimer l'intérêt général, elles

20 Sur les différentes formes de savoir en démocratie, v. le dossier *Savoirs et démocratie*, Éditions Parenthèses, 2003.

21 Certains établissent un lien quasi consubstantiel, et assez critiquable, entre tirage au sort et démocratie délibérative, J. S. FISHKIN, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1995 ; *ibid.*, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, New York, Oxford University Press, 2009.

en constituent toutefois une forme primitive, ou primaire, par l'institutionnalisation politique de la communauté des citoyens. Ainsi, par leurs compétences et les objets sur lesquels elles portent, jouent-elles un rôle intermédiaire entre une société civile éclatée entre une myriade d'intérêts et une Nation unifiée par sa représentation parlementaire. De ce point de vue, elles s'apparentent de plus en plus à un organe proto-démocratique.

Ensuite, les assemblées citoyennes sont dépourvues de pouvoir de décision, sauf exception, et se contentent de délibérer en vue de parvenir à des propositions, recommandations, avis. La plupart des textes juridiques justifient la création de ces assemblées par leur rôle délibératif. Ce sont les textes fondateurs qui déterminent les modalités d'organisation et les moyens mis à leur disposition (auditions, entretiens, discussions publiques ou non...), leurs compétences et modalités d'exercice dépendant des choix effectués par les gouvernants. Même lorsque ces assemblées ont pour mission de rédiger une Constitution ou de proposer une réforme, leur production ne dispose jamais d'une qualité normative intrinsèque. Étrangères de ce point de vue à toute forme de démocratie directe, ces assemblées sont en revanche le reflet d'une évolution qui exige que les décisions aient été préalablement débattues, ou discutées, par ceux qui en sont les destinataires (ou une partie d'entre eux). Mais la délibération constitue moins une manifestation intrinsèque de la démocratie qu'une technique ou un moyen auquel un régime recourt pour adopter des décisions, sans préjuger du contenu final de celles-ci.

Or, la délibération fait partie de l'ADN de ces assemblées, car émerge d'elles la fonction représentative qui fabrique la parole de la société civile politisée. La délibération contribue à forger l'objet représenté, la parole citoyenne, qui se distingue des autres formes de représentation (nationale, d'intérêts...). Les assemblées citoyennes élaborent des propositions d'une nature singulière, qui représentent l'ordinaire, le commun ou le collectif, et se caractérisent par une conception pratique, voire empirique. En somme, et sans jugement péjoratif, leurs propositions dégagent le bon sens populaire et se nourrissent des expériences personnelles et professionnelles des membres, confrontant des cadres, ingénieurs, chercheurs, spécialistes de certaines questions et des tas de professions (ou même des gens sans emploi, retraités, congés maternité...) qui voient les problématiques d'un œil différent, apportant ainsi une autre efficacité et acceptabilité des mesures qui seront adoptées par les gouvernants. Alors que de manière caricaturale les réponses scientifiques sont sans accroche pratique et que les agents publics proposent des expertises techniques et formelles, les assemblées citoyennes dégagent des solutions territorialisées, fondées sur le vécu ordinaire, qui doivent assurer leur acceptabilité par des citoyens censés éprouver les mêmes besoins et vivre les mêmes expériences. Et c'est d'ailleurs ce qu'attendent les gouvernants en installant de telles assemblées auprès d'eux pour réfléchir à des objets qui impactent la vie quotidienne. Toujours est-il que, même dans l'hypothèse où les propositions deviennent techniques, ce qui est couramment le cas, elles se caractérisent par leur audace qui s'explique par la relativisation des contraintes politiques, économiques ou sociales qui pèsent sur les travaux et réflexions de ces assemblées (projet de Constitution islandaise, non adoptée par le nouveau Parlement, considérée comme l'une des plus démocratiques au monde, crime d'écocide, etc.).

Leur caractère intermédiaire explique la tension qui découle du décalage entre la réduction de leur rôle à une fonction délibérative et leur aspiration, comme celle des citoyens qu'elles représentent, à voir reconnues, sous la forme normative, les propositions émises<sup>22</sup>. Cela ne signifie pas que ces assemblées souhaitent disposer d'un pouvoir normatif, mais qu'elles considèrent la normativité de leurs propositions comme un prolongement naturel de leurs travaux. Si les gouvernants gardent un pouvoir discrétionnaire sur la postérité des propositions, il ne faut pas ignorer les attentes que produisent ces assemblées. Leur création engendre une contrainte pour les gouvernants qui dépasse sans doute les motivations ayant conduit ceux-ci à recourir à une telle technique. En effet, cette contrainte n'est pas de même nature que celles provenant d'autres corps intermédiaires car elle produit une attente de la part de l'ensemble de la société, même de ceux qui ne sont pas en accord avec les propositions. Outre la légitimité accrue dont elles disposent du fait d'une représentation, politique et générale, de la société civile politisée, leurs propositions disposent d'un rayonnement et d'une répercussion importants par leur publicité, ce qui amène les assemblées citoyennes à développer une contrainte sociale, plus diffuse et générale<sup>23</sup>. Leur influence ne nécessite pas de relais pour se faire connaître et s'imposer, leur imbrication dans la représentation politique est immédiate. Pourtant, on peut imaginer que les propositions émises ne satisfassent pas davantage les gouvernants que celles des représentants d'intérêts. Or, ces propositions engagent du point de vue politique et social bien plus fortement les gouvernants qui, en les rejetant, accroîtront la défiance des citoyens envers le pouvoir politique.

En fin de compte, et dans une certaine mesure, ce qui justifie le recours à ces assemblées citoyennes semble moins le besoin d'obtenir de nouvelles idées que de contrecarrer l'impuissance à agir des gouvernants, prisonniers qu'ils sont de multiples contraintes sur lesquelles ils n'ont désormais que peu de prise. Ainsi, par exemple sur le climat, le diagnostic est bien connu et ce qui manque, c'est une application efficace du droit existant, et donc une action concrète. Or, les assemblées citoyennes n'ont pas de pouvoir d'action et disposent de leviers bien faibles, à savoir proposer de nouveaux principes et nouveaux textes qui se superposent à ceux existants et qui n'auront pas nécessairement plus de chance d'être appliqués et efficaces. Dans un tel contexte, on peut se demander si leur raison d'être ne réside pas dans la volonté des gouvernants de se contraindre eux-mêmes vis-à-vis de la société pour se délier des pressions extérieures et trouver la force d'agir « contre » en s'appuyant sur la société civile. La création des assemblées citoyennes oblige, au moins partiellement, à une prise en compte des propositions émises, sans quoi les gouvernants se verraient contestés dans l'opinion publique. À ce titre, les assemblées citoyennes constituent un moyen pour ceux-ci de s'appuyer sur la légitimité populaire afin d'agir contre les pressions économiques et sociales des lobbies mais aussi une administration conservatrice, parfois favorable au *statu quo*.

22 On peut renvoyer à la dernière réunion de la Convention citoyenne pour le climat qui avait pour objet d'évaluer puis de noter les projets de texte déposés par le Gouvernement à la suite de ses travaux et censés reprendre ses propositions.

23 Toutefois, on ne peut nier que le rayonnement et la réussite de ces assemblées citoyennes dépendent en grande partie, outre de la communication qu'en font les gouvernants dans une perspective de propagande politique, de l'activisme de leurs membres et de leur volonté d'imposer leurs idées auprès des acteurs politiques comme de la société civile qu'ils mobilisent par divers canaux. Plusieurs initiatives de ce type, par exemple en région Occitanie, n'ont pas connu le même rayonnement, et l'on pourrait citer l'assemblée des citoyens tirés au sort pour suivre la politique de vaccination qui est totalement invisible du point de vue médiatique...

On dit le pouvoir politique envahi, voire submergé, par les intérêts particuliers à travers les pressions de nombreux représentants d'intérêts, très influents. Or, les assemblées citoyennes s'apparentent, à leur manière, à un groupe de pression auquel consentent les gouvernants qui en sont à l'origine. Ces assemblées constitueraient-elles un moyen pour les gouvernants de se défaire des autres pressions en arguant, contre les représentants d'intérêts, de cette expression citoyenne pour adopter des mesures qu'ils ne parviennent pas à imposer à des groupes d'intérêts parfois plus influents que l'État ? Il s'agit d'un moyen de convertir les pressions économiques et financières en une influence citoyenne à laquelle les autres représentants d'intérêts ont eux-mêmes à faire face. En somme, elles constituent un moyen d'impulsion politique, presque une provocation à agir sous peine de délégitimer la représentation politique. Ce qui nous semble être le plus séduisant, et peut-être déterminant, dans ces assemblées, du point de vue démocratique, c'est la volonté consciente ou non des gouvernants, de s'enchaîner à un pouvoir qu'ils fondent eux-mêmes en recourant à l'expression d'une parole citoyenne qui les contraint *a minima* dans leurs choix.

En dépit d'une absence de pouvoir normatif, les assemblées citoyennes déploient un autre arsenal et constituent finalement, pour les gouvernants, un moyen de se délier de certaines contraintes et de s'enchaîner à d'autres. Concernant cette normativité, l'alternative est complexe : l'absence de normativité des propositions de ces assemblées est un facteur de tension au sein du régime représentatif mais, dans le même temps, leur reconnaître un pouvoir de décision constituerait un séisme politique qui modifierait le logiciel représentatif sur lequel repose notre démocratie. Toujours est-il que l'apparition de ces nouveaux acteurs dans le paysage politique provoque de nouvelles tensions entre les gouvernants et les citoyens.

### C. Un facteur de tension au cœur du régime représentatif

Maintenir les assemblées citoyennes dans la sphère de l'intermédiation devrait réduire les désillusions qu'elles sont susceptibles de provoquer. En faire des corps intermédiaires écarte les risques de déception découlant du rejet de leurs propositions, voire du désintérêt pour leurs travaux, de la part des gouvernants. Mais les qualifier ainsi ne renie pas l'importance de leur rôle et la vitalité à laquelle elles participent. Dans un contexte de verrouillage de la sphère politique, excessivement disciplinée autour d'une majorité écrasante et d'un microcosme d'acteurs publics et privés qui sclérosent l'action des gouvernants, les assemblées citoyennes font la démonstration que la revitalisation démocratique passera par le développement de corps intermédiaires, d'une nature citoyenne, dont l'influence sera d'autant plus efficace et légitime qu'elle se fondera sur la liberté de parole et la formation de ses membres.

Pour autant, leur création provoque des tensions d'un nouveau genre entre les gouvernants et les citoyens. D'un côté, les gouvernants organisent et responsabilisent la société civile en lui attribuant la charge de participer à la définition de l'intérêt général. En ce sens, les assemblées citoyennes s'inscrivent dans une démarche, qui s'est accentuée ces dernières années, d'externalisation de l'action

publique, voire de transferts de certaines activités ou réflexions au secteur privé<sup>24</sup>. Le recours à de telles structures collégiales relève d'une forme singulière d'externalisation. Ces assemblées citoyennes constituent un moyen pour la société civile de se prendre en main en dégageant elles-mêmes les solutions à apporter aux grands enjeux sociaux, économiques et environnementaux, et en assumant les contraintes qui pèsent sur les propositions qu'elles émettent, notamment vis-à-vis des citoyens. Elles concurrencent sur son propre terrain un marché de l'externalisation des politiques publiques en pleine expansion qui consiste, à l'instar de ces assemblées, à offrir du conseil plus ou moins expert et avisé. La création répétée de telles assemblées ne constituerait-elle pas d'ailleurs un moyen, pour l'État, de faire des économies quand on connaît les tarifs des sociétés concernées au regard du coût limité de la constitution d'assemblées citoyennes<sup>25</sup> ? Et ce, d'autant plus que, lorsque l'on observe la qualité des prestations réalisées, sans parler de la campagne de vaccination par exemple, on se dit que les avis dispensés par une assemblée citoyenne seraient tout aussi pertinents et efficaces, si ce n'est plus<sup>26</sup>. Parfois la prétendue expertise ne semble pas d'un grand secours face au bon sens populaire que ces assemblées peuvent exprimer...

Dans le même temps, peut apparaître un risque de déresponsabilisation des gouvernants qui renverront aux assemblées citoyennes la responsabilité des décisions défailtantes, injustes ou inadaptées, etc.<sup>27</sup> En effet, les gouvernants pourraient se défaire de toute responsabilité et utiliser les assemblées citoyennes comme un prétexte, d'où l'importance de réfléchir à l'attribution d'un pouvoir de décision qui pourrait contribuer à les soumettre aux mêmes critiques que celles formulées par l'opinion publique à l'encontre des gouvernants. En disposant d'un réel pouvoir normatif, les assemblées citoyennes perdraient une certaine « candeur » ou « pureté apparente » qui contribue à légitimer leur activité, pour les faire basculer dans le régime représentatif, objet de tensions constantes entre représentants et représentés, de suspicion, de contrôle et de responsabilités en tous genres. Toujours est-il que, dans le contexte « du principe d'irresponsabilité » de la V<sup>e</sup> République<sup>28</sup>, une nouvelle articulation des responsabilités politiques et citoyennes devra être pensée. Dans la mesure où les gouvernants enregistrent les aspirations de la société civile exprimées par les assemblées citoyennes, leurs choix et décisions juridiquement imputables à la seule représentation nationale prennent une allure de plus en plus hybride, rendant quelque peu absurde l'engagement d'une responsabilité politique « dont le destinataire ultime est le peuple devant lequel la responsabilité

24 R. RENEAU, *L'externalisation administrative : éléments pour une théorie*, thèse dactyl., Université Montpellier, 2017.

25 Si la Convention citoyenne pour le climat a coûté 5 millions d'euros, le contrat conclu avec la société McKinsey pour accompagner le Gouvernement dans la politique de vaccination, avec les résultats que l'on connaît, coûte à l'État 2 millions d'euros par mois...

26 Sur cette concurrence des acteurs, on peut citer par exemple la mise en place, à côté du recours à un cabinet de lobbyistes, d'un collectif citoyen sur la vaccination de 35 membres tirés au sort et ayant débuté ses travaux en février 2021. C'est encore le CESE qui semble chargé d'organiser les travaux de cette nouvelle assemblée dont l'activité semble pour le moment bien modeste.

27 C'est un argument classique des risques inhérents à la démocratie participative ou délibérative qui est instrumentalisée par les acteurs politiques. On pourrait citer ici le Grand débat national (P. PERRINEAU, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs* 2020/4, n° 175, p. 113 à 129) mais aussi et surtout le collectif de citoyens sur la vaccination qui semble mise en place pour se défaire d'une partie de la responsabilité politique.

28 O. BEAUD, J.-M. BLANQUER, « Le principe d'irresponsabilité. La crise de la responsabilité politique sous la V<sup>e</sup> République », *Le Débat* 2000/1, n° 108, p. 32-44.

s'exerce en dernier ressort »<sup>29</sup>. Comment la responsabilité politique pourrait-elle être engagée quand les élus et gouvernants se contentent de se faire les dépositaires de l'expression de cet ultime destinataire, sauf à admettre le décalage entre l'opinion des assemblées citoyennes et celle des citoyens, ce qui impliquerait de reconnaître une responsabilité conjointe des premières avec les responsables politiques ? Quelle responsabilité inventer face au phénomène croissant, surtout à l'échelon local, de co-construction des politiques publiques en cas d'erreur commune des élus et des citoyens ?

D'un autre côté, en installant les assemblées citoyennes, les gouvernants installent à leur rencontre une nouvelle responsabilité. Ils contraignent leur propre marge de manœuvre, moins juridiquement que politiquement ou socialement, puisqu'ils gardent un pouvoir de dernier mot sur les propositions émises, dans la mesure où ces assemblées définissent ce qu'il est possible et raisonnable de faire. En soumettant des propositions aux gouvernants, elles prédéterminent les contours du possible et de l'acceptable<sup>30</sup>. Les gouvernants s'imposent de la sorte une obligation d'argumentation et de justification de leurs choix politiques, d'autant plus lorsqu'ils ne suivent pas les recommandations des assemblées citoyennes. Celles-ci contribuent ainsi à doubler l'exigence délibérative au sein de l'État, puisque les gouvernants seront contraints d'argumenter davantage leurs choix politiques et, surtout, de situer leur argumentation vis-à-vis des propositions citoyennes. Dès lors, ces assemblées contribuent à renforcer la responsabilité politique des gouvernants qui, en s'écartant de leurs préconisations, risquent de décevoir l'opinion publique, voire de se heurter à de vives réactions.

Enfin, le recours à ces assemblées citoyennes engage les gouvernants vers une autre forme de responsabilité collective résultant des effets qu'ils réservent aux propositions émises par celles-ci. Un désintérêt pour leurs propositions ou le rejet d'une grande partie de celles-ci pourrait conduire à creuser la défiance envers la représentation politique et à décrédibiliser davantage le pouvoir politique, et dans son prolongement toutes les techniques participatives et délibératives. Le risque serait grand d'accroître encore l'écart entre l'État et la société, en méprisant le travail réalisé par ces assemblées. Ainsi les gouvernants doivent-ils avoir conscience de l'enjeu que provoque la création de ces assemblées qui symbolisent pour la société civile leur capacité à l'écouter, la comprendre et, en fin de compte, à la représenter. L'échec de telles assemblées deviendrait celui de toutes les techniques participatives et délibératives qu'elles contribuent à porter à leur paroxysme<sup>31</sup>. Dès lors, en cas d'échec, quel outil de délibération restera-t-il pour légitimer l'action politique ? L'enjeu est d'importance, puisqu'il s'agit pour la société civile de démontrer sa capacité à produire de l'intelligence collective et, pour les gouvernants, de faire la preuve de sa capacité à la reconnaître et à l'enregistrer dans la norme.

29 P. AVRIL, « Responsabilité et accountability », in *Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Paris, Éditions Panthéon Assas, Introuvables, 2010, p. 120.

30 Sur la nécessité de travailler sur ce qui détermine, en amont, le champ des possibles politiques (« l'arrière-boutique » politique), D. KENNEDY, *A world of Struggle: How Power, Law and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton University Press, 2016.

31 On pourrait encore citer ici le cas de l'Islande, E. SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 57, oct. 2017.

Pousser un peu plus loin le pouvoir des assemblées citoyennes signifierait en revanche basculer dans un autre registre politique, nécessitant de revoir nos manières de se représenter l'organisation institutionnelle ainsi que la place des acteurs des sphères publiques, privées comme intermédiaires, ce que le déploiement de ces assemblées ne fait que bousculer à la surface. À l'échelle constitutionnelle, l'expérimentation démocratique n'est pas sans risque et il apparaît préférable de consolider l'étape actuelle, et peut-être transitoire, du renforcement de l'organisation citoyenne « intermédiaire » et « désintéressée » avant d'envisager un partage du pouvoir normatif qui finira par advenir d'une manière ou d'une autre.

**LES RÔLES DE L'INDIVIDU DANS LA PRODUCTION DE LA LOI\***  
**ESSAI DE MODÉLISATION DES DÉMOCRATIES PARTICIPATIVE ET DÉLIBÉRATIVE**  
**EN DROIT CONSTITUTIONNEL**

Mathias REVON<sup>1</sup>

En plus d'être d'actualité, les recherches portant sur les démocraties participative et délibérative présentent l'intérêt de se situer à la jonction de la science politique, de la théorie politique et du droit constitutionnel. Elles constituent dès lors un domaine de recherche fécond pour établir de nouveaux rapports entre ces matières. Toutefois, le droit constitutionnel est pour l'heure peu à même de saisir ces nouvelles formes de démocratie.

Partant, l'objet de la présente étude est d'établir une grille de lecture en vue d'appréhender, en droit constitutionnel, l'évolution des démocraties contemporaines vers des formes plus participative et délibérative. Ce cadre devra ensuite permettre de situer ces dernières dans le paradigme contemporain où plusieurs formes de démocratie se cumulent déjà et entretiennent des liens de complémentarité, mais aussi des tensions. Pour ce faire, nous nous focaliserons sur les différents rôles joués par l'individu<sup>2</sup> dans le processus de production de la loi<sup>3</sup>.

Au préalable, des précisions terminologiques s'imposent. Dans le cadre de notre étude consacrée à la recherche d'un cadre théorique en droit constitutionnel, nous envisagerons la démocratie comme le régime politique dans lequel les individus participent à la production des normes juridiques. La démocratie se décline sous différentes formes (représentative, semi-directe, constitutionnelle et libérale) auxquelles correspondent différents rôles de l'individu : *électeur*, *décisionnaire* et *justiciable titulaire de droits fondamentaux* pouvant faire un recours devant un juge constitutionnel. Enfin, il jouerait désormais le rôle de *participant* dans le cadre d'expériences de démocratie participative et

---

\* Cette contribution a été réalisée dans le cadre du Projet de recherche Ulysses DECIDE2 (DEmocracy in Crisis: Exploring the Citizen Challenge of DELiberative Democracy in light of the French and Irish Constitutional Experiments) cofinancé par le *Irish Research Council* et Campus France.

1 Docteur en droit, ATER à Sciences Po Aix, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Dans le cadre de nos développements, nous emploierons le terme individu plutôt que citoyen, car les expériences de démocratie participative et délibérative ne sont pas nécessairement réservées à ces derniers.

3 Il s'agit principalement des lois ordinaires, mais potentiellement des lois constitutionnelles qui peuvent être adoptées par référendum. En outre, des assemblées délibératives peuvent être mises en place préalablement à des révisions constitutionnelles, comme cela a été le cas en Irlande. D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande Tirage au sort, référendum et constitution », *La vie des idées*, 2019, Accès en ligne : [<https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>].

délibérative<sup>4</sup>. Ces deux formes sont rassemblées au sein d'un même rôle, car elles permettent toutes deux, à des degrés divers, de faire intervenir l'individu dans des processus décisionnels dont il était jusqu'alors exclu.

Néanmoins, démocratie participative et délibérative ne sauraient être assimilées<sup>5</sup>. La question se pose dès lors de savoir comment les distinguer. À l'évidence, cela pose des difficultés d'ordre conceptuel, tant les définitions s'y rapportant sont nombreuses et parfois divergentes. En effet, leur perception varie en fonction de l'époque à laquelle ces termes sont employés, mais aussi des courants de pensée qui les utilisent<sup>6</sup>. En ce sens, la démocratie délibérative est tantôt une branche de la démocratie participative, tantôt distincte, voire opposée<sup>7</sup>. Le flou conceptuel qui entoure ces deux notions semble inextricable et, par conséquent, inapproprié pour servir de base de réflexion à une analyse de droit constitutionnel.

Pour éviter cet écueil, nous proposons de retenir des définitions plus proches de la pratique. Il ne s'agit donc pas de résoudre des débats doctrinaux, mais de poser des critères qui soient opératoires afin de s'accorder sur les termes employés. À cet égard, deux critères peuvent être retenus pour distinguer une expérience relevant de la démocratie participative ou délibérative. Le premier est un *critère quantitatif* qui vise le nombre d'individus pouvant être inclus dans le processus<sup>8</sup> et, le second, un *critère qualitatif* lié à la marge de manœuvre octroyée aux individus pour s'exprimer<sup>9</sup>.

Une expérience relèvera de la démocratie participative si, quantitativement, elle est ouverte à tous les individus souhaitant participer, mais que, qualitativement, elle ne leur permet pas de débattre de manière approfondie, notamment en raison de leur grand nombre. En effet, dans une expérience réunissant des milliers voire des millions de participants, il devient impossible d'organiser un débat contradictoire dans lequel plusieurs opinions s'affronteraient et qui permettrait à chacun d'intervenir

4 Sur l'émergence et l'évolution de ces concepts, voir notamment : Y. SINTOMER, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », *Participations*, 2011, p. 113-134.

5 Voir l'anthologie réunissant des extraits de textes de référence : C. GIRARD et A. LE GOFF, *La Démocratie délibérative*, Paris, Hermann, 2010, 547 p., notamment : J. RAWLS, *Libéralisme politique*, 2<sup>e</sup> éd., PUF, 2005, 2005, 450 p ; J. HABERMAS, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1993, 324 p ; J. HABERMAS, *Droit et démocratie : entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, 552 p ; J. ELSTER, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 296 p.

6 Voir notamment : A. BOUVIER, « Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, XLV, n° 136, p. 5-34.

7 Voir notamment : Y. SINTOMER, « Démocratie participative, démocratie délibérative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », art cit ; M.-H. BACQUÉ et Y. SINTOMER, *La démocratie participative : histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, 288 p ; L. BLONDIAUX et J.-M. FOURNIAU, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011, vol. 1, n° 1, p. 8-35 ; J.-P. GAUDIN, *La démocratie participative*, Paris, Armand Colin, 2013, 128 p ; L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 17-35.

8 En ce sens, Dimitri COURANT distingue les dispositifs participatifs « ouverts dans lesquels viennent débattre ceux qui le souhaitent » pour désigner la démocratie participative et les dispositifs délibératifs « fermés dans lesquels débattent des panels diversifiés de citoyens tirés au sort ». D. COURANT, « À chaque démocratie son débat », *Revue Projet*, 2019, vol. 6, n° 373, p. 60.

9 À cet égard, Dimitri Courant considère que dans les expériences de démocratie participative « le débat est central et ouvert. Cependant, sans facilitateur ni diversité sociale, il risque d'être d'une faible qualité et de n'avoir que peu d'influence sur les décisions publiques ». En matière de démocratie délibérative, « les dispositifs visent à dépasser le simple débat pour atteindre une vraie délibération au sens d'échanges d'arguments préparant une décision ». *Ibid.* J. TALPIN, « Qualité de la délibération », dans *Dictionnaire critique interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

pour proposer, contester ou amender les propositions des autres. Tel est par exemple le cas du Grand débat national organisé en France en 2019 au cours duquel près de 2 millions de propositions ont été déposées sur la plateforme numérique prévue à cet effet<sup>10</sup>. Dès lors, quantitativement, les individus ont largement pu participer, mais, qualitativement, ils ont été limités à déposer des propositions « à l'état brut ».

Une expérience relèvera davantage de la démocratie délibérative lorsque, quantitativement, le nombre d'individus amenés à y prendre part est restreint, mais que, qualitativement, ils ont la possibilité de mener un débat contradictoire en échangeant des arguments. Cette définition pourrait s'appliquer aux assemblées parlementaires qui réunissent quelques centaines d'individus et ont pour objectif d'assurer des débats de qualité. Toutefois, dans le cadre de ces développements, les assemblées délibératives viseront les expériences réunissant des individus non-élus, les distinguant des assemblées représentatives composées d'élus. Dès lors, une expérience de démocratie délibérative peut viser des mini-publics sélectionnés en fonction de certains critères<sup>11</sup> ou des assemblées tirées au sort<sup>12</sup>. Tel a par exemple été le cas de la Convention citoyenne pour le climat qui a permis à 150 citoyens tirés au sort de débattre et de formuler des propositions sur les enjeux environnementaux auxquels la France doit faire face.

En somme, la participation vise le grand public même si l'intervention de chacun est minime et la délibération s'adresse à un nombre réduit d'individus pour qu'un débat contradictoire puisse être mené. Néanmoins, elles se rejoignent dans la mesure où toutes deux intègrent les individus aux processus décisionnels à des degrés variables et selon des modalités diverses. Elles seront donc envisagées comme deux formes complémentaires.

Une fois ces précisions terminologiques faites, la question se pose de savoir comment saisir ces formes participatives et délibératives en droit constitutionnel.

De prime abord, une analyse sous l'angle du droit constitutionnel semble difficile, car les études dans cette matière se font principalement à travers un prisme institutionnel, procédural ou encore juridictionnel. Or ces éléments font généralement défaut dans les expériences de démocratie participative et délibérative qui ont peu, voire pas, de fondements juridiques contraignants, de procédures formellement établies et de contrôles. Dès lors, les cadres théoriques généralement utilisés en droit constitutionnel semblent inadaptés pour saisir les apports et les évolutions qu'engendrent les démocraties participative et délibérative. Par conséquent, nous tenterons de les envisager sous un angle différent, axé sur les destinataires de ces nouvelles formes. En ce sens, nous nous focaliserons sur les rôles joués par l'individu au sein des démocraties contemporaines et qui sont déjà appréhendés par le droit constitutionnel.

---

10 Accès en ligne : [<https://granddebat.fr/>].

11 Voir notamment : H. POURTOIS, « Mini-publics et démocratie délibérative », *Politique et Sociétés*, 2013, vol. 32, n° 1, p. 21-41.

12 Sur la question du tirage au sort, voir notamment : G. DELANNOI, *Le tirage au sort Comment l'utiliser ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, 152 p ; SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011, 291 p.

À cet égard, le constat est le suivant : à chaque évolution de la démocratie vers une nouvelle forme, l'individu a été amené à jouer un nouveau rôle. En premier lieu, la formation et l'évolution de la démocratie représentative aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles se sont appuyées sur l'élection et l'élargissement du suffrage. Le rôle de l'*électeur* s'est avéré déterminant et indispensable pour parvenir à cette évolution de la démocratie désormais ancrée dans le droit constitutionnel.

En deuxième lieu, le développement de la justice constitutionnelle au XX<sup>e</sup> siècle a apporté un renouvellement de la démocratie vers l'État de droit ou, autrement dit, vers une démocratie constitutionnelle<sup>13</sup>. L'individu a été amené à y jouer un nouveau rôle majeur : celui de *justiciable titulaire de droits fondamentaux*. Ce dernier a, dans de nombreux systèmes, la possibilité de saisir, directement ou indirectement, le juge constitutionnel pour qu'il contrôle la conformité d'une loi adoptée par ses représentants aux droits fondamentaux que la Constitution garantit<sup>14</sup>. Ce recentrage de la justice constitutionnelle sur l'individu<sup>15</sup> et la protection des droits fondamentaux<sup>16</sup> peut être considéré comme une concrétisation en droit positif du pan libéral de la démocratie déjà consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>17</sup>.

En troisième lieu, l'individu peut être amené à intervenir plus directement dans l'exercice du pouvoir, en votant à l'occasion de référendums. Toutefois, si cette forme de démocratie dite semi-directe s'est largement répandue au XX<sup>e</sup> siècle, les référendums<sup>18</sup> demeurent des instruments peu usités, à de rares exceptions comme la Suisse et certains États américains<sup>19</sup>. Ce rôle de *décisionnaire* est donc plus marginal que celui d'*électeur* ou de *justiciable titulaire de droits fondamentaux*, mais il peut constituer un rôle à part entière dans la mesure où, formellement, il est saisi par le droit constitutionnel dans un grand nombre de pays à travers des procédures référendaires consacrées dans les

13 C. FRIEDRICH, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, PUF, 1958, 564 p. Cette terminologie vise à souligner le rôle majeur joué par la justice constitutionnelle dans l'évolution des démocraties contemporaines.

14 Tel est par exemple le cas aux États-Unis, en Allemagne, au Portugal, en Italie et désormais en France. Sur la justice constitutionnelle dans le monde, voir notamment : F. HAMON et C. WIENER, *La justice constitutionnelle en France et à l'étranger*, Paris, LGDJ, 2011, 204 p ; M. FROMONT, *Justice constitutionnelle comparée*, Paris, Dalloz, 2013, 510 p ; D. ROUSSEAU, *La justice constitutionnelle en Europe*, Paris, Montchrestien, 1992, 160 p.

15 Stéphane Mouton souligne « [qu'avec] la justice constitutionnelle, les citoyens ne doivent plus être seulement vus comme un électorat, voire un pouvoir de suffrage donnant assentiment et confiance [...], ils sont désormais détenteurs de droits constitutionnels opposables au pouvoir dont ils peuvent revendiquer la protection face aux représentants en contrant leur volonté par le biais d'un contrôle juridictionnel ». S. MOUTON, *Le régime représentatif à l'épreuve de la justice constitutionnelle : actes du colloque organisé par l'Institut Maurice Hauriou, les 9 et 10 octobre 2014, à l'Université Toulouse 1-Capitole*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, p. 12-13.

16 J. PADOVANI, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle. Réflexions à partir du recentrage du contentieux constitutionnel français autour des droits fondamentaux*, Aix-Marseille Université, Aix-en-Provence, 2019, 710 p.

17 La terminologie « État de droit libéral » peut également être employée pour souligner la dimension matérielle qui s'est développée à travers la protection des droits fondamentaux. Voir notamment : J. CHEVALLIER, *L'État de droit*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2003, 160 p.

18 Nous visons ici « les référendums » au pluriel, car derrière ce terme se déploie un ensemble de procédures disparates. À cet égard, voir : F. HAMON, *Le référendum : étude comparative*, Paris, LGDJ, 2012, 229 p ; L. MOREL, *La question du référendum*, Paris, Presses universitaires de Sciences Po, 2019, 312 p ; L. MOREL et M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Abingdon, Routledge, 2018, p. 27-59.

19 Voir notamment : F. HAMON, *Le référendum*, op. cit. ; COMMISSION DE VENISE, *Le référendum en Europe. Analyse des règles juridiques des États européens*, Venise, Conseil de l'Europe, 2005, 44 p ; J. F. FLAUSS, « Justice constitutionnelle et démocratie référendaire » dans *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire, Strasbourg, 23-24 juin 1995, Commission européenne pour la démocratie par le droit*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1996, p. 6 et s.

constitutions<sup>20</sup>. Ainsi, ces grandes évolutions de la démocratie vers une forme représentative, constitutionnelle-libérale et semi-directe sont allées de pair avec de nouveaux rôles joués par l'individu.

Par conséquent, la méthode employée consistera donc à concevoir l'intégration des démocraties participative et délibérative dans le paradigme contemporain à partir des différents rôles de l'individu. S'il en existe une multitude, nous nous limiterons à ceux qui ont été évoqués (*électeur, décisionnaire à l'occasion d'un référendum et justiciable titulaire de droits fondamentaux*), parce qu'ils sont communs aux démocraties contemporaines et peuvent être appréhendés en droit constitutionnel. Ces rôles constituent des « modèles »<sup>21</sup> ou « idéaux-types »<sup>22</sup>, entendus comme une « représentation simplifiée de l'objet observé »<sup>23</sup>. Pour les élaborer, il s'agit d'effectuer « un travail de sélection de certaines données volontairement simplifiées et généralisées afin de constituer des repères comparatifs ou évaluatifs »<sup>24</sup>. Ces modèles pourront ensuite être précisés et adaptés à des cas particuliers, en fonction des systèmes institutionnels, procéduraux et juridictionnels de chaque pays.

Pour tenter de saisir ces formes participative et délibérative de démocratie en droit constitutionnel, nous limiterons le champ de notre étude aux expériences organisées au niveau national dans lesquelles l'individu peut intervenir dans le processus de production de la loi. Pour illustrer cette réflexion d'ordre théorique, nous reprendrons les exemples déjà évoqués du Grand débat national, de la Convention Citoyenne sur le Climat et de cas issus du droit comparé.

Dès lors, il s'agira d'appréhender les démocraties participative et délibérative, en déterminant quel rôle pourrait jouer l'individu en tant que *participant*<sup>25</sup> et comment ce rôle pourrait être saisi par le droit constitutionnel. Pour ce faire, une grille de lecture sera élaborée en vue d'établir des liens entre les rôles déjà joués par l'individu au sein des démocraties contemporaines (I) et celui qu'il pourrait endosser en tant que *participant*. À partir de cette grille, il s'agira d'analyser les rapports entre les formes de démocratie auxquelles chaque rôle se rattache (représentative, constitutionnelle-libérale, semi-directe) et les démocraties participative et délibérative (II).

## **I. Les rôles déterminants de l'individu comme *électeur, décisionnaire et justiciable* au sein des démocraties contemporaines**

Comme évoqué dans les propos introductifs, nous retiendrons trois modèles des rôles joués par l'individu et déjà saisis par le droit constitutionnel : celui d'*électeur*, de *décisionnaire à l'occasion d'un référendum*, et de *justiciable titulaire de droits fondamentaux*. Ils seront analysés et comparés à l'aune

20 Voir en ce sens la base de données en ligne *The Navigator to Direct Democracy* qui recense les procédures référendaires dans le monde. Accès en ligne : [<https://www.direct-democracy-navigator.org/>].

21 Sur la modélisation en droit constitutionnel, voir J. PADOVANI, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle. Réflexions à partir du recentrage du contentieux constitutionnel français autour des droits fondamentaux*, op. cit., p. 32-42.

22 M. WEBER, *Essais sur la théorie de la science*, Paris, Pocket, 2000, 478 p.

23 J. PADOVANI, *Essai de modélisation de la justice constitutionnelle. Réflexions à partir du recentrage du contentieux constitutionnel français autour des droits fondamentaux*, op. cit., p. 26.

24 V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, 2<sup>e</sup> édition., Paris, Dalloz, 2016, p. 337.

25 Comme évoqué précédemment, ce terme vise à regrouper à la fois les expériences de démocratie participative et délibérative dans lesquelles l'individu est amené à prendre part à un processus décisionnel.

de quatre éléments qui composeront notre grille de lecture et structureront notre démonstration. En premier lieu, il s'agira d'envisager la construction théorique et philosophique de ces rôles avant qu'ils ne soient saisis par le droit constitutionnel (A) puis, en deuxième lieu, les liens procéduraux qui relient chaque rôle au droit constitutionnel (B). En troisième lieu, il conviendra d'établir le moment auquel les individus sont amenés à intervenir dans le processus de production de la loi (C) et, en quatrième lieu, la marge de manœuvre dont ils disposent pour s'exprimer (D).

## A. La construction théorique et philosophique des rôles de l'individu

Avant d'être saisis par le droit constitutionnel, les rôles de l'individu ont été construits au cours de l'histoire à partir de théories politiques qui ont présidé à l'édification des démocraties contemporaines. Le champ d'investigation en la matière est immense. Le célèbre discours de Benjamin Constant prononcé à l'Athénée royal de Paris en 1819 servira d'appui à notre démonstration<sup>26</sup>. Il y oppose deux conceptions du rôle de l'individu au sein de la société, en comparant la liberté politique des « anciens » dans l'antiquité à la liberté individuelle des « modernes ».

Il souligne l'implication extrême des citoyens au sein des cités antiques. En effet, si ces derniers exercent « collectivement, mais directement plusieurs parties de la souveraineté »<sup>27</sup>, chacun d'eux est en contrepartie « soumis au corps collectif », le conduisant à abdiquer toute liberté individuelle. Le citoyen est donc considéré uniquement comme une « portion »<sup>28</sup> du corps politique. De ce constat, Benjamin Constant concluait que les anciens « n'avaient aucune notion des droits individuels »<sup>29</sup>. Avec l'avènement des théories du contrat social des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles et du libéralisme politique, l'individu acquiert une place centrale. Il est devenu l'étalon de mesure à partir duquel une société est pensée, alors qu'il devait être à son service pour les « anciens ». La liberté individuelle constitue dès lors l'essence de la liberté des « modernes » selon Benjamin Constant<sup>30</sup>, afin de protéger l'individu dans sa sphère privée. À cet égard, une distinction est depuis longtemps établie dans les textes constitutionnels et internationaux entre les droits du citoyen et ceux de l'individu, entre les libertés politiques et les libertés individuelles. Tel est notamment le cas dans le *Bill of Rights* de 1689, la Déclaration des droits de Virginie en 1776, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et, plus récemment, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

Les démocraties contemporaines se sont construites entre autres à partir de cette dichotomie qui s'est ensuite traduite en droit constitutionnel. D'un côté, l'extension du suffrage universel au XIX<sup>e</sup> siècle, parachevée avec le droit de vote des femmes au XX<sup>e</sup> siècle, a permis à l'individu d'exercer sa liberté politique au sein d'un corps *électoral* unitaire. Plus proche de l'idéal démocratique de l'antiquité, l'individu est également susceptible d'intervenir directement en tant que *décisionnaire*

26 B. CONSTANT, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, Paris, Berg international, 2014, 51 p.

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 *Ibid.*

30 Sans équivoque, Constant déclare : « La liberté individuelle, je le répète, voilà la liberté moderne », *Ibid.*

pour prendre collectivement des décisions par référendum. De l'autre côté, la multitude des individus qui compose le peuple doit être protégée contre les décisions prises par la majorité. Pour ce faire, le développement de la justice constitutionnelle au xx<sup>e</sup> siècle<sup>31</sup> a conféré la capacité aux *justiciables* de faire respecter les droits fondamentaux que la Constitution leur garantit<sup>32</sup>.

Dès lors, comme les deux faces d'une même pièce, l'individu est à la fois membre d'une entité homogène et unitaire, le corps électoral, et un individu singulier au sein d'une multitude hétérogène dont les spécificités doivent être protégées à travers le prisme des droits fondamentaux<sup>33</sup>. S'opère ainsi une forme de circularité et de complémentarité entre l'*électeur* qui légitime l'exercice du pouvoir, puis qui s'y soumet et doit éventuellement saisir le juge constitutionnel pour protéger ses droits fondamentaux en tant que *justiciable*. Dans ces différents rôles, des liens procéduraux permettent de rattacher l'individu au droit constitutionnel.

## B. Le rattachement procédural des rôles de l'individu au droit constitutionnel

Que ce soit en tant qu'*électeur*, *décisionnaire* ou *justiciable*, l'individu est lié par des voies procédurales aux institutions représentatives et juridictionnelles telles qu'elles sont consacrées par la Constitution. Néanmoins, pour pouvoir s'exprimer, il se trouve parfois dans une situation de dépendance vis-à-vis de ces institutions.

Tout d'abord, dans le rôle d'*électeur*, l'individu est intrinsèquement lié aux institutions représentatives. À travers l'élection, son rôle apparaît indispensable pour désigner ceux qui exerceront le pouvoir en son nom, qu'il s'agisse des membres des assemblées parlementaires ou du chef de l'exécutif en France. Toutefois, dans ce cadre, l'intervention des *électeurs* est indépendante de la volonté de ses représentants qui, une fois élus, sont contraints de remettre leur mandat en jeu à intervalles réguliers lors de nouvelles élections. Néanmoins, leurs interventions sont rares, car les mandats électoraux durent plusieurs années. Partant, si leurs modalités diffèrent d'une Constitution à une autre, l'élection permet de rattacher l'individu au droit constitutionnel.

Ensuite, en tant que *décisionnaire*, ce sont principalement les procédures référendaires qui permettent aux individus d'user de leur droit de vote pour prendre directement et collectivement des décisions. Ces procédures sont souvent consacrées par les constitutions, mais elles diffèrent largement en fonction des pays<sup>34</sup>. À cet égard, les référendums peuvent par exemple être prévus pour adopter des lois, ratifier des traités ou encore réviser la Constitution. De plus, si l'initiative pour

31 Voir notamment : M. FROMONT, *Justice constitutionnelle comparée*, op. cit. ; F. HAMON et C. WIENER, *La justice constitutionnelle en France et à l'étranger*, op. cit.

32 Auparavant, il appartenait en grande partie aux représentants de s'autolimiter pour préserver les droits des individus.

33 Le terme de « société civile » est plus généralement employé, mais nous préférons la terminologie « multitude d'individus » pour souligner l'hétérogénéité des individus qui composent le peuple par contraste avec l'homogénéité du corps électoral.

34 Voir notamment : L. MOREL, *La question du référendum*, op. cit. ; L. MOREL et M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, op. cit. ; F. HAMON, *Le référendum*, op. cit.

déclencher ces procédures appartient généralement aux représentants, elle peut aussi revenir aux citoyens lorsqu'ils peuvent recourir à des procédures d'initiatives populaires<sup>35</sup>. Du reste, en fonction des procédures concernées, le *décisionnaire* peut être tributaire de la volonté de ses représentants d'organiser un référendum. À travers ces procédures, l'intervention de l'individu dans son rôle de *décisionnaire* est consacrée en droit constitutionnel.

Enfin, dans son rôle de *justiciable*, des voies de recours directes ou indirectes peuvent être prévues par la Constitution pour qu'un individu puisse saisir le juge constitutionnel pour contrôler la conformité d'une loi aux droits fondamentaux que la Constitution lui garantit. Néanmoins, que le recours soit direct ou indirect, il appartient généralement au juge d'accepter ou non d'examiner la question qui lui est soumise par le *justiciable*. À titre d'exemple, en France, la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est pourvue d'un système de double filtrage à franchir avant que le Conseil constitutionnel soit saisi. Il n'est donc pas certain que la question posée soit tranchée par le juge constitutionnel. Ces procédures de saisine permettent de rattacher l'individu dans son rôle de *justiciable* au droit constitutionnel, même s'il n'est pas toujours certain de pouvoir accéder au prétoire du juge. Ces liens procéduraux et institutionnels sont multiples et permettent aux individus d'intervenir à différents stades du processus de production des lois.

### C. L'intervention de l'individu dans le processus de production de la loi

Les procédures qui rattachent les individus au droit constitutionnel leur donnent, directement ou indirectement, la possibilité de prendre part au processus de production des lois à différents moments. L'intervention la plus modeste est celle de l'*électeur*, car elle se limite à conférer un mandat aux représentants pour élaborer et adopter les lois. En ce sens, les *électeurs* ne prennent part à la production des lois que de manière indirecte.

Comme évoqué précédemment, dans certains cas, les individus peuvent être à l'initiative des lois en recourant à des procédures d'initiative populaire. Néanmoins, ces dernières demeurent insuffisamment développées au niveau constitutionnel pour que leur mise en œuvre soit considérée comme un rôle à part entière. Elles pourront néanmoins, comme nous le verrons, être rattachées aux démocraties participative et délibérative.

Ensuite, de nombreux types de procédures référendaires peuvent amener l'individu, en tant que *décisionnaire*, à adopter un projet de loi élaboré au préalable par ses représentants ou plus, marginalement, par d'autres individus. En pratique, excepté en Suisse et dans quelques États américains, ces procédures demeurent peu usitées, donnant rarement aux individus la possibilité d'intervenir dans le processus de production de la loi<sup>36</sup>.

35 Ce type de procédure est particulièrement utilisé en Suisse. En ce sens, voir sur le site internet de la Chancellerie fédérale le grand nombre d'initiatives populaires ayant abouti. Accès en ligne : [[https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis\\_2\\_2\\_5\\_3.html](https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_3.html)].

36 Dans bien des cas, soit les individus n'ont pas la possibilité de recourir à une initiative populaire pour déclencher la procédure référendaire, soit les conditions sont trop strictes pour le faire (le nombre de signatures à récolter est trop élevé ou les délais sont trop brefs pour le faire). Tel est notamment le cas en France de la procédure d'initiative partagée prévue

Enfin, le *justiciable* est susceptible d'intervenir après l'adoption de la loi pour demander qu'elle soit contrôlée par rapport aux droits fondamentaux que la Constitution garantit. Ce faisant, Dominique Rousseau estime dans sa théorie de la démocratie continue que la justice constitutionnelle instaure un mode concurrentiel d'élaboration de la loi entre les individus et leurs représentants, dans lequel le juge constitutionnel joue le rôle d'intermédiaire<sup>37</sup>. Ainsi, le prétoire du juge devient un espace d'expression démocratique des *justiciables* titulaires de droits fondamentaux qui, de manière continue, participent à l'élaboration des lois.

À travers ces différentes procédures, les individus sont amenés à prendre part au processus de production des lois à différents moments, mais elles ne leur confèrent pas toutes la même marge de manœuvre pour s'exprimer.

#### D. La marge de manœuvre conférée à l'individu pour s'exprimer

Déterminer la marge de manœuvre dont disposent les individus pour s'exprimer semble difficile à saisir en droit constitutionnel. Pour restreindre et préciser le champ d'analyse, nous mobiliserons les deux critères posés en introduction, à savoir un critère quantitatif relatif au nombre d'individus pouvant intervenir et un critère qualitatif en fonction des moyens mis à leur disposition pour s'exprimer.

Quantitativement, les rôles d'*électeur* et de *décisionnaire* sont ceux qui permettent au plus grand nombre d'intervenir simultanément à l'occasion d'une élection ou d'un référendum. Néanmoins, qualitativement, les moyens mis à leur disposition pour s'exprimer sont aussi les plus réduits, puisqu'ils se limitent à faire un choix entre un panel prédéterminé de candidats ou l'adoption ou le rejet d'une proposition lors d'un référendum. Ils n'ont donc aucun moyen d'exprimer un avis individuel. Leur voix se fond de manière anonyme dans la masse du corps électoral, en vertu du principe « un homme égal une voix ». Chaque vote a le même poids et peut dès lors être additionné aux autres pour déterminer la décision de l'ensemble du peuple<sup>38</sup>. Partant, si des dizaines de millions d'individus

---

à l'article 11 de la Constitution qui nécessite de recueillir le soutien de 10 % du corps électoral, soit plus de 4 millions de signatures. Voir notamment : A. AUER, *Sans délais et sans limites ? L'initiative populaire à la croisée des chemins*, Genève, C2D ; Helbing & Lichtenhahn ; Faculté de droit de Genève, 2001, 94 p ; A. AUER, *Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn, 1989, 155 p ; J.-D. DELLEY, *L'Initiative populaire en Suisse : mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne, L'âge d'homme, 1978, 182 p.

37 Dominique Rousseau estime à cet égard que « la Constitution – charte jurisprudentielle des droits et libertés – réalise une nouvelle représentation de la démocratie, en ce qu'elle opère, par rapport à l'ancienne, un double déplacement : au profit des gouvernés qui acquièrent un espace séparé et autonome de celui des gouvernants, et au profit du Conseil constitutionnel, qui devient la figure symbolique de la démocratie constitutionnelle ». D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2013, p. 537-538. Voir également : D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits La revue en ligne*, 2020, n° 2, Accès en ligne : [<http://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>] ; D. ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation*, Paris, Points, 2017, 259 p ; D. ROUSSEAU, « La démocratie continue, ou comment remettre l'État à sa place » dans *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Rossetto. Liber Amicorum*, Paris, LGDJ, 2016, p. 109-117 ; D. ROUSSEAU, « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel », *Le Débat*, 1997, n° 96, p. 85 et s. ; D. ROUSSEAU, *La démocratie continue : actes du colloque de Montpellier organisé par le Cercop, 2-4 avril 1992*, Paris, LGDJ, 1995, 165 p.

38 Pour parvenir à cette décision, il est nécessaire de recourir au principe majoritaire, en vertu duquel la volonté de la majorité vaut pour l'ensemble du corps électoral. Voir notamment : O. BEAUD, « Le principe majoritaire dans la théorie

peuvent voter à l'occasion d'une élection ou d'un référendum, cela se limite à déposer anonymement un bulletin dans une urne. Or, ces *électeurs* sont aussi des individus singuliers distincts les uns des autres.

Le rôle de *justiciable* leur donne l'opportunité de faire valoir ces singularités en démontrant qu'une disposition législative est contraire à un ou plusieurs droits fondamentaux garantis par la Constitution. Si qualitativement la marge de manœuvre du justiciable est plus grande pour s'exprimer que celle de l'*électeur* ou du *décisionnaire*, sa capacité à incarner ce rôle est *quantitativement* limitée. En effet, l'individu doit être partie à un procès et en mesure de démontrer que la loi qui lui est appliquée porte une atteinte à ses droits fondamentaux.

En somme, à des degrés variables, chacun de ces rôles permet aux individus d'intervenir au cours du processus de production des lois. L'ajout de formes participative et délibérative de démocratie ouvrirait de nouvelles voies pouvant s'ajouter à celles qui existent déjà.

## II. La recherche du rôle de l'individu en tant que *participant*

Actuellement, l'individu a acquis une place centrale au sein des démocraties contemporaines, en cumulant les rôles d'*électeur*, de *décisionnaire* et de *justiciable*. Son implication est en passe de s'accroître encore davantage avec le développement des démocraties participative et délibérative. Celles-ci conduisent, d'une part, à renouveler le rôle de l'individu dans le processus de production des lois (A) en l'ouvrant à l'expression des singularités de chaque *participant* (B).

Les multiples expérimentations en cours constituent un terrain fécond pour ouvrir de nouvelles voies, même si elles ne sont pas toujours formalisées au niveau constitutionnel (C). La marge de manœuvre qu'elles confèrent aux *participants* pour s'exprimer varie selon qu'il s'agit d'une expérience de démocratie participative ou délibérative (D).

### A. L'expression individuelle du *participant*

Le rôle de l'individu comme *participant* peut être rapproché de l'idéal antique de la démocratie athénienne où tous les citoyens pouvaient proposer, débattre et voter les lois au sein de l'*Ecclésia*. Ils pouvaient également être tirés au sort pour devenir membres de la *Boulè*, une assemblée permanente qui préparait les projets de loi avant de convoquer l'*Ecclésia*<sup>39</sup>.

---

constitutionnelle des formes politiques », *Jus politicum, Revue de droit politique*, 2016, n° 15, Accès en ligne : [<http://juspoliticum.com/article/Le-principe-majoritaire-dans-la-theorie-constitutionnelle-des-formes-politiques-1071.html>] ; D. MINEUR, *Le pouvoir de la majorité : fondements et limites*, Paris, Classiques Garnier, 2017, 403 p ; P. PASQUINO, « Le principe de majorité : nature et limites », *La vie des idées*, 2010, Accès en ligne : [<http://www.laviedesidees.fr/Le-principe-de-majorite-nature-et.html>].

39 Sur le fonctionnement de la démocratie athénienne, voir notamment : H. MOGENS, *La Démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles lettres, 2003, 496 p ; M. FINLEY et P. VIDAL-NAQUET, *Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Éditions Payot, 1990 ; B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2012, 347 p.

Dans cette optique, les décisions démocratiques résultent de l'argumentation et des débats publics entre citoyens. Les démocraties participative et délibérative tendent vers cela, en ouvrant de nouvelles voies pour prendre en compte l'avis de chaque individu. Ce faisant, l'individu s'extirpe du corps électoral unitaire auquel il est en principe cantonné dans les formes représentative et semi-directe de démocratie et n'est plus une voix anonyme parmi les autres.

Les démocraties participative et délibérative introduiraient ainsi une part de la multitude qui compose la société dans la production des lois, sans pour autant remettre en cause le système électoral et représentatif ni empêcher que chacun puisse saisir le juge constitutionnel s'il estime que la loi produite est contraire à ses droits fondamentaux. En effet, les rôles d'*électeur*, de *décisionnaire*, de *justiciable* et de *participant* peuvent se cumuler. Dès lors, après que l'*électeur* ait désigné des représentants, il pourra intervenir avec eux pour élaborer les lois en tant que *participant*, les adopter en tant que *décisionnaire* à l'occasion d'un référendum et, potentiellement, demander leur contrôle en tant que *justiciable*.

Néanmoins, pour qu'il puisse faire valoir ses opinions individuelles, le *participant* doit disposer d'un espace au sein duquel s'exprimer.

## B. L'intervention du *participant* au sein d'espaces collectifs ouverts à l'expression individuelle

Si leurs modalités diffèrent à de nombreux égards, les voies procédurales rattachant l'individu dans son rôle d'*électeur*, de *décisionnaire* et de *justiciable* au droit constitutionnel sont largement développées et formalisées. La force des expériences de démocratie participative et délibérative est d'explorer de nouvelles voies pour permettre au *participant* de s'exprimer. Cependant, à de nombreux égards, elles sont insuffisamment formalisées pour être appréhendées en droit constitutionnel.

Le principe de participation des citoyens peut parfois être consacré par la Constitution comme cela est le cas en France avec l'article 7 de la Charte de l'environnement qui dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »<sup>40</sup>. Toutefois, il ne précise pas au moyen de quelles procédures cette participation peut être concrétisée. De manière plus précise, en Suisse, la Constitution prévoit plusieurs procédures d'initiative populaire qui permettent à cent mille citoyens de demander une révision partielle ou totale de la Constitution<sup>41</sup>. Cependant, ces dispositions ne précisent pas dans quel cadre les projets d'initiative sont élaborés avant de recueillir les cent mille signatures préalables à l'organisation d'un référendum. Ce processus délibératif demeure informel et ne peut donc être saisi par le droit constitutionnel.

40 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (*JORF* n° 0051 du 2 mars 2005 page 3697).

41 L'article 138 de la Constitution suisse dispose à cet égard que « Cent mille citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution ». L'article 139 dispose quant à lui que « Cent mille citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, demander la révision partielle de la Constitution ». Accès en ligne : [<https://mjp.univ-perp.fr/constit/ch2000a.htm>].

Il en va de même pour les mouvements sociaux et de manifestations. À cet égard, les années 2010 ont été marquées par de nombreux mouvements de protestations à travers le monde, qu'il s'agisse des « Indignés » en Espagne, des « Printemps arabes » en Tunisie ou en Égypte, d'« *Occupy Wall Street* » aux États-Unis, des « Printemps érables » au Canada, de « Nuit debout » en France, ou, plus récemment, du mouvement mondial « *Fridays for future* » à propos de la question du réchauffement climatique. Ces expériences ont largement été étudiées en science politique, mais restent difficiles à saisir sous l'angle constitutionnel.

Le cas récent des Gilets jaunes en France est intéressant, car il part d'un mouvement de manifestation informel et a, par la suite, fait l'objet d'expériences de démocratie participative et délibérative plus structurées. Il s'agit tout d'abord du Grand débat national qui visait explicitement dans la lettre de mission du président de la République à répondre au mécontentement exprimé par les citoyens et, ensuite, à la Convention Citoyenne sur le Climat qui a été organisée à la suite des problématiques environnementales soulevées lors du Grand Débat.

Dès lors, comme le souligne l'exemple des Gilets jaunes, une forme de démocratie protestataire faite de mouvements informels est tout à fait compatible avec des expériences de démocratie participative et délibérative plus institutionnalisées. L'intérêt est de juguler les revendications pour pouvoir les soumettre aux représentants. Ce faisant, les démocraties participative et délibérative permettent de faire la jonction entre une forme de démocratie protestataire et représentative.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille systématiquement institutionnaliser les mouvements de protestation, mais que cela est nécessaire pour qu'ils puissent constituer des expériences de démocratie participative ou délibérative saisissables en droit constitutionnel. Par conséquent, le champ de la recherche pouvant être envisagé est nécessairement plus réduit que celui de la science politique qui étudie depuis longtemps ces phénomènes.

Ainsi, en considérant les expériences les plus institutionnalisées, il est possible de comparer les procédures mises en œuvre à celles déjà évoquées pour les autres rôles afin de déterminer dans quel cadre le *participant* pourrait intervenir. Tout d'abord, à la différence des procédures électorales et référendaires qui visent à additionner les votes pour déterminer la volonté du peuple, les expériences de démocratie participative ou délibérative ouvrent au contraire des espaces au sein desquels chaque *participant* peut s'exprimer à titre individuel. Ces espaces peuvent réunir physiquement les *participants* si leur nombre le permet comme ce fut le cas de la Convention citoyenne pour le climat, ou virtuellement afin d'intégrer le plus grand nombre comme lors du Grand débat national<sup>42</sup>. Ensuite, contrairement au rôle de *justiciable*, le *participant* n'intervient pas de manière isolée, seul à l'occasion d'un procès. Il est en lien avec ceux qui participent à la même expérience collective.

---

42 À cet égard, les plateformes numériques peuvent recueillir un nombre en principe illimité de propositions. Ces espaces de participation se développent de plus en plus à travers les « Civic Tech ». Voir notamment le numéro des *Cahiers Innovation & Prospective* publié par la CNIL, intitulé « Civic tech, données et Demos ». Accès en ligne : [[https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil\\_cahier\\_ip7-web.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil_cahier_ip7-web.pdf)].

Dès lors, la spécificité du rôle de *participant* par rapport aux autres rôles est de donner la possibilité à l'individu de s'exprimer au sein d'un *espace collectif ouvert à l'expression individuelle*<sup>43</sup>. Au sein d'un tel espace, « le groupe des [*participants*] produit collectivement et réagit en tant que groupe tout en laissant toujours possible l'expression individuelle »<sup>44</sup>.

Ces espaces collectifs ouverts à l'expression individuelle sont plus circonscrits que l'espace public habermassien qui englobe de nombreux phénomènes ne pouvant être saisis en droit constitutionnel. À cet égard, Jürgen Habermas a consacré l'un de ses ouvrages à l'analyse et la conceptualisation de « l'espace public bourgeois » qui englobe des espaces privés comme les salons dans lesquels interagissent les individus<sup>45</sup>. Dans le cadre de notre étude, nous nous limiterons aux expériences de démocratie participative et délibérative qui offrent la possibilité aux individus d'intervenir dans le processus de production de la loi.

### C. L'intervention du *participant* dans le processus de production de la loi

Lorsque les expériences sont organisées à l'échelle nationale, l'apport majeur des démocraties participative et délibérative est de permettre au *participant* de prendre part à la production des lois à différents moments du processus.

Tout d'abord, les *participants* peuvent être amenés à intervenir en amont, avant même qu'il soit question de déposer un projet de loi. À cet égard, le Grand débat national avait pour vocation de réunir les propositions des Français dans quatre domaines<sup>46</sup> pour, ensuite, que le Gouvernement en tienne compte dans les projets de loi déposés au Parlement. Selon les termes du président Emmanuel Macron dans sa lettre de mission : « Vos propositions permettront de bâtir un nouveau contrat pour la Nation, de structurer l'action du Gouvernement et du Parlement, mais aussi les positions de la France au niveau européen et international »<sup>47</sup>.

Ce type d'expérience instituant une assemblée délibérative n'est pas isolé. En effet, dès 2004 la province canadienne de Colombie-Britannique a mis en place une assemblée délibérative de citoyens tirés au sort ayant pour tâche de faire des propositions pour réformer le système électoral. L'expérience a été renouvelée en Ontario en 2006. Plus récemment, dans les années 2010, trois conventions constitutionnelles citoyennes ont été instituées en Irlande pour faire des propositions de modification de

43 Cette terminologie vise à rassembler les procédés de démocratie participative et délibérative.

44 Tels sont les termes employés pour décrire le fonctionnement de la Convention citoyenne pour le climat sur le site internet qui lui est dédié. Accès en ligne : [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-travaux-de-la-convention-3/>].

45 J. HABERMAS, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, op. cit. Sur le concept d'espace public, voir notamment : M. LITS, « L'espace public : concept fondateur de la communication », *Hermès, La Revue*, 2014, n° 70, p. 77-81 ; Z. BENRAHHAL SERGHINI et C. MATUSZAK, « Lire ou relire Habermas : lectures croisées du modèle de l'espace public habermassien », *Études de communication*, 2009, vol. 1, n° 32, p. 33-49 ; P. BOUCHERON et N. OFFENSTADT, *L'espace public au Moyen Âge. Débats autour de Jürgen Habermas*, Paris, PUF, 2011, 380 p.,

46 Il s'agissait, premièrement, des impôts, dépenses et actions publiques, deuxièmement, de l'organisation de l'État et des collectivités publiques, troisièmement, de la transition écologique et, dernièrement, de la démocratie et la citoyenneté.

47 Accès en ligne : [<https://granddebat.fr/>].

la Constitution sur des sujets tels que le mariage homosexuel ou le droit à l'avortement. La première organisée en 2012 présentait la particularité de rassembler des citoyens et des élus travaillant de concert.

Néanmoins, comme pour la Convention Citoyenne sur le Climat, le problème de la maîtrise du processus législatif par les représentants ressort de ces procédures. En ce sens, toute proposition faite n'est pas nécessairement retenue par les représentants. Comme le souligne Dimitri Courant, « sur les 10 thèmes de la Convention [irlandaise], ayant suscité 40 recommandations, seules trois furent soumises à référendum »<sup>48</sup>. En outre, « de nombreuses propositions, fruits des délibérations des assemblées tirées au sort, ne furent même pas débattues par le Parlement, contrairement à l'engagement formel de ce dernier »<sup>49</sup>.

Partant, un lien de dépendance existe entre *participants* et *représentants*. Ces derniers sont souvent les seuls à décider, d'une part, de mettre en place des expériences de démocratie participative ou délibérative et, d'autre part, de tenir compte des propositions qui seront faites. Ces propositions n'ayant pas de valeur juridique contraignante, elles doivent nécessairement être reprises par les représentants, lesquels n'ont aucune obligation en ce sens.

Ce faisant, des liens se nouent nécessairement entre les démocraties participative et délibérative et la démocratie représentative. Elles peuvent à certains égards être complémentaires lorsque les représentants font appel aux *participants* et tiennent compte de leurs propositions. Néanmoins, des tensions peuvent également en résulter lorsque les représentants usent des démocraties participative et délibérative à des fins politiques et électoralistes, sans réelle intention de tenir compte des propositions faites. Telle est la critique adressée au président Emmanuel Macron qui s'est engagé à soumettre « sans filtre » au Parlement les propositions issues de la Convention Citoyenne sur le Climat<sup>50</sup>. Or nombre d'entre elles ont été écartées. Ces expériences attestent que les *participants* sont amenés à élaborer les lois avec et à la demande de leurs représentants qui, *in fine*, demeurent libres de les convertir en normes juridiques.

Ensuite, plus directement et sans l'intervention des représentants, les *participants* sont susceptibles de déclencher le processus législatif de manière autonome, en recourant à l'initiative populaire. Tel est le cas en Suisse où nombre de révisions constitutionnelles sont à l'initiative des citoyens. Pour autant, si les *participants* sont à l'initiative de la procédure, ils se retrouvent parfois en concurrence avec leurs représentants. En ce sens, dans le cas de la Suisse, l'Assemblée fédérale est compétente pour déposer un contre-projet face à l'initiative populaire<sup>51</sup>.

48 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande – Tirage au sort, référendum et constitution », art cit.

49 *Ibid.*

50 À cet égard, le président de la République a annoncé dans une conférence de presse à l'issue du Grand Débat que « ce qui sortira de cette convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du parlement soit à referendum soit à application réglementaire directe ». Accès en ligne : [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>].

51 Accès en ligne : [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-travaux-de-la-convention-3/>].

Pour contrer cela, et de manière plus poussée, une combinaison entre les démocraties participative, délibérative et semi-directe est possible. En ce sens, après avoir initié le processus, élaboré le projet de loi, les *participants* le soumettent à l'ensemble des *décisionnaires* qui pourront décider de l'adopter par référendum. S'opèrerait alors une forme de complémentarité, conférant aux individus la pleine maîtrise du processus de production de la loi.

Enfin, par rapport au rôle de *justiciable* qui intervient après l'entrée en vigueur de la loi, celui de *participant* ouvre en amont une première voie aux individus pour exprimer leurs singularités. Les deux s'avèrent complémentaires dans la mesure où, si un individu n'a pas pu participer parce qu'il n'a pas été tiré au sort ou parce que la loi adoptée lui semble contraire à ses droits fondamentaux, rien ne l'empêche de saisir le juge constitutionnel à l'occasion d'un procès.

Ces exemples ne sont pas exhaustifs et ne sauraient retranscrire la richesse des expériences de démocratie participative et délibérative qui se développe à travers le monde. Il serait donc nécessaire de procéder à une étude pour identifier et classer les différentes formes d'espaces collectifs ouverts à l'expression individuelle qui pourraient être saisis en droit constitutionnel. De plus, outre des modalités procédurales diverses, la marge de manœuvre conférée aux *participants* pour s'exprimer est variable d'un cas à l'autre.

#### **D. Une marge de manœuvre variable conférée aux *participants* pour s'exprimer**

Comme cela a été évoqué dans les propos introductifs, les cas relevant de la démocratie *délibérative* donnent une plus grande marge de manœuvre aux individus pour s'exprimer. Pour l'heure, les assemblées citoyennes délibératives constituent la forme d'espace collectif ouvert à l'expression individuelle la plus aboutie.

La question se pose néanmoins de savoir quelles sont les normes qui régissent le fonctionnement de ces assemblées et quelles sont les garanties procédurales. Au regard des exemples précédemment évoqués, leurs membres sont tout d'abord tirés au sort. Dans le cas de la Convention citoyenne pour le climat dont le fonctionnement peut être comparé aux autres, les *participants* sont ensuite amenés à auditionner des experts aux avis contradictoires. Ils travaillent principalement en formant des sous-groupes au sein desquels ils préparent les propositions et sont accompagnés par des « spécialistes du dialogue citoyen »<sup>52</sup>. L'objectif est d'assurer la qualité des débats afin de « faire émerger des points de vue éclairés et argumentés »<sup>53</sup>. Enfin, chaque sous-groupe partage ses travaux avec l'ensemble des *participants*. Pour cela, les *participants* bénéficient de temps pour élaborer leurs propositions. Dans le cas de la Convention citoyenne pour le climat, sept sessions de trois jours ont été organisées. Cependant, certains aspects procéduraux comme les modalités de vote ou d'amendement demeurent souvent flous. S'il ne s'agit pas de reproduire le modèle parlementaire, une formalisation du fonctionnement des assemblées délibératives s'avèrerait nécessaire pour mieux saisir ces institutions en droit constitutionnel.

52 *Idem.*

53 *Idem.*

Par ailleurs, les chances pour être tiré au sort et participer à de telles assemblées délibératives sont infimes. Il est donc intéressant de combiner ces expériences de démocratie délibérative avec une forme plus participative qui inclue davantage de *participants*. À cet égard, la Convention citoyenne pour le climat prévoyait également une plateforme numérique participative permettant à chacun de faire des propositions qui pouvaient, après un filtrage, être débattues au sein de l'assemblée<sup>54</sup>. En résulte une combinaison intéressante, d'une part, entre les formes participative et délibérative de démocratie et, d'autre part, entre un espace physique de délibération (la Convention) et un espace virtuel (la plateforme numérique). Cela illustre un possible renouvellement des modes d'expressions démocratiques tels qu'ils existaient jusqu'alors.

De manière plus générale, les espaces numériques de participation, dits aussi « *civic tech* », qui tendent à se développer ces dernières années constituent des enjeux contemporains majeurs. De la même manière que les outils électoraux physiques (urnes, isolecteurs, listes électorales, bulletins de vote) se sont développés et ancrés dans les démocraties représentatives, les outils numériques sont toujours en phase d'expérimentation et constitueront certainement les instruments privilégiés des démocraties participative et délibérative. Toutefois, comme le souligne Marie-Laure Denis, présidente de la CNIL, « il s'agit, si l'on souhaite que les *civic tech* atteignent la maturité, de construire des modèles vertueux, respectueux des droits des individus et des fondements de la démocratie, en organisant une forme de questionnement permanent, méthodique, tout en se préservant de la tentation du solutionnisme technologique »<sup>55</sup>.

En somme, dans son rôle de *participant*, l'individu est amené à s'exprimer à titre individuel au sein d'espaces collectifs, avant ou pendant l'élaboration des lois. La marge de manœuvre dont il dispose variera entre une expérience de démocratie *participative* ou *délibérative* dont les modalités restent encore à déterminer et préciser.

Les quatre rôles identifiés (*électeur*, *participant*, *décisionnaire*, *justiciable*) correspondent à des formes différentes et cumulatives de démocratie (représentative, participative-délibérative, semi-directe, constitutionnelle-libérale). La grille de lecture proposée ci-dessous peut permettre de mieux appréhender, en droit constitutionnel, la place que tiendraient les démocraties participative et délibérative dans ce paradigme et les liens qui pourraient être établis avec les autres formes.

54 Accès en ligne : [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-travaux-de-la-convention-2/>].

Un tel procédé a également été mis en place en 2011 en Islande, dans le cadre de l'assemblée citoyenne chargée d'élaborer un nouveau projet de Constitution. Voir notamment : E. SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 57, 2017. Accès en ligne : [<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-transformation-de-l-ecriture-de-la-constitution-l-exemple-islandais>].

55 M.-L. DENIS, « Édito », *Cahiers IP*, décembre 2019, p. 1. Accès en ligne : [[https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil\\_cahier\\_ip7-web.pdf](https://www.cnil.fr/sites/default/files/atoms/files/cnil_cahier_ip7-web.pdf)].

### III. Grille de lecture récapitulative

|  |  |   |  |   |
|--|--|---|--|---|
| Rôle de l'individu                                     | Électeur   | Participant à une expérience de démocratie participative ou délibérative  | <i>Décisionnaire</i> à un référendum             | Justiciable titulaire de droits fondamentaux              |
| Dimension du peuple mobilisée                          | Corps électoral unitaire   | Multitude d'individus   | Corps électoral unitaire                         | Multitude d'individus                                     |
| Rattachement au droit constitutionnel                  | Élections  | Espaces collectifs ouverts à l'expression individuelle (à définir)  | Référendums                                      | Saisines du juge constitutionnel                          |
| Intervention dans le processus de production de la loi | En mandatant des représentants pour élaborer et adopter les lois | Avant et/ou pendant l'élaboration des projets de loi  | Pour adopter ou rejeter un projet de loi         | Après l'adoption d'une loi pour en déclencher le contrôle |
| Marge de manœuvre de l'individu pour s'exprimer        | Forte quantitativement<br>Faible qualitativement                 | Forte quantitativement<br>Faible qualitativement (démocratie participative)<br>Faible quantitativement<br>Forte qualitativement (démocratie délibérative) | Forte quantitativement<br>Faible qualitativement | Faible quantitativement<br>Forte qualitativement          |
| Forme de démocratie                                    | Représentative   | Participative et délibérative   | Semi-directe                                     | Constitutionnelle et libérale                             |

### IV. Les prolongements réalisables à partir de cette grille de lecture

Le cadre théorique ainsi esquissé vise à donner des points d'ancrage en droit constitutionnel pour mieux saisir, à partir des différents rôles joués par l'individu dans la production des lois, les démocraties participative et délibérative. Les prolongements pouvant être envisagés à partir de cette grille de lecture sont multiples<sup>56</sup>.

56 Nous explorerons ces différentes pistes dans le cadre de deux projets de recherche : le projet PHC ULYSSE 2020 France/Irlande, *Le défi citoyen de la démocratie délibérative en France et en Irlande* (DECIDE2), sous la direction d'Aurélié DUFFY-MEUNIER, Université Aix-Marseille et de Marie-Luce PARIS, Université de Dublin (2020-2022) et le projet PHC BALATON 2021 France/Hongrie, *La participation des citoyens aux projets politiques en France et en Hongrie* (PARCIPROPO), sous la direction de M. FATIN-ROUGE STEFANINI, Université Aix-Marseille et Peter Kruzsliz, Université de Szeged (2021-2023).

Tout d'abord, à travers le prisme des rôles de l'individu, un autre regard pourrait être porté sur le problème de la crise de la représentation, en considérant qu'elle n'est pas le signe d'une désaffection des citoyens pour la politique, mais d'une volonté d'exprimer leur individualité. Or ils ne peuvent le faire dans le système électoral en déposant un bulletin anonyme dans une urne. À nouveau la question se pose de savoir si l'ajout d'outils de démocratie participative et délibérative plus propices à l'expression individuelle serait complémentaire et renforcerait la démocratie représentative ou au contraire l'affaiblirait davantage.

Par ailleurs, à travers la démocratie constitutionnelle et libérale, une part de plus en plus importante est accordée à la multitude à travers le renforcement de la protection des droits fondamentaux des individus, alors qu'à l'inverse la légitimité des représentants pour exercer le pouvoir au nom du peuple s'amenuise. Partant, plutôt que de diriger la multitude contre les représentants, les techniques de démocratie participative et délibérative apparaissent comme des voies pour formuler et intégrer les revendications individuelles dans les décisions collectives, sans pour autant empêcher que des contrôles soient exercés postérieurement.

En outre, une analyse plus systématique des formes et des procédés de participation est nécessaire afin de mieux appréhender les démocraties participative et délibérative dans leur dimension institutionnelle et procédurale et définir des modèles d'espaces collectifs ouverts à l'expression individuelle. Pour ce faire, des analyses empiriques peuvent s'avérer pertinentes, afin d'établir un panel des différentes expériences et rechercher des récurrences. Cela permettrait par ailleurs d'effectuer des comparaisons avec le fonctionnement des assemblées parlementaires pour établir des liens entre démocratie représentative et démocratie délibérative et voir ce que cette dernière pourrait apporter en termes d'innovations techniques.

Enfin, en définissant un cadre d'analyse des démocraties participative et délibérative en droit constitutionnel, il est plus aisé d'établir des liens avec les études de science politique, voire de théorie politique. Le prisme des rôles de l'individu semble à cet égard pertinent. En effet, comme évoqué précédemment, chaque rôle trouve ses origines dans des théories politiques et se construit au cours de l'histoire jusqu'à être formalisé en droit constitutionnel. Lorsque cela se produit, des analyses de science politique peuvent également être menées pour chaque rôle.

En d'autres termes, le rôle est *conçu* à partir de théories politiques. Il *évolue* dans l'histoire jusqu'à être *formalisé* par le droit constitutionnel. Puis, il peut être appréhendé en science politique lorsqu'il est *joué* par les individus que ce soit lors d'élections, de référendums ou de procès constitutionnels. À notre sens, ce n'est qu'en réunissant un panel de ces différentes approches qu'il sera possible d'appréhender les mutations des démocraties contemporaines vers des formes plus participative et délibérative. Dans ce processus, le droit constitutionnel a toute sa place, mais il nécessite, au préalable, un cadre théorique propre qui soit compatible avec les autres disciplines.

## **PARTIE II**

# **LA CONCRÉTISATION TECHNIQUE DES ASSEMBLÉES CITOYENNES**



**ASSEMBLÉES CITOYENNES ET ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES**  
**COMPLÉMENTARITÉ OU CONCURRENCE DANS UNE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ?**

Priscilla JENSEL-MONGE<sup>1</sup>

Ariane VIDAL-NAQUET<sup>2</sup>

Ainsi formulé, le sujet révèle d'emblée un paradoxe : les assemblées citoyennes n'ont de sens que dans le régime représentatif contre lequel elles se construisent. Dès lors que la démocratie représentative reste le cadre dans lequel s'épanouissent les assemblées parlementaires, la question de leurs rapports avec les assemblées parlementaires se pose.

La démocratie représentative reste, à l'évidence, le cadre puisque les assemblées citoyennes se présentent comme une solution à la crise de la démocratie représentative qui est, au fond, une crise de la représentation<sup>3</sup>. Le discours sur la crise de la démocratie représentative est devenu un lieu commun qui se nourrit d'un certain nombre de constats. Les maux dont elle souffre sont classiques et connus : discrédit de la représentation nationale<sup>4</sup>, défaut de représentativité des assemblées parlementaires<sup>5</sup>, distension du lien entre les représentants et les représentés, perte de légitimité électorale, antiparlementarisme<sup>6</sup> etc. Dans ce contexte, qui n'est d'ailleurs pas propre à la France, les assemblées citoyennes présentent de nombreuses vertus susceptibles de revitaliser la démocratie représentative<sup>7</sup> : surcroît de participation, surcroît d'efficacité, surcroît de légitimité, surcroît de civisme, surcroît de rationalité voire d'équité... Les assemblées citoyennes viendraient ainsi pallier les faiblesses du régime représentatif et illustrer une nouvelle forme de démocratie.

1 Maître de conférences, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

2 Professeur, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

3 Pour une analyse critique du discours sur la crise de la représentation, voir J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, n° 4, [<http://juspoliticum.com/article/Pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-representation-215.html>]. Voir également, P.-H. TRAVOILLOT, « Contre la démocratie participative », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 43-55.

4 B. GUIBERT, « Comment achever la démocratie représentative ? », *Revue du MAUSS*, 2005/2, n° 26, p. 171-192.

5 C. BARTOLONE, M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Assemblée nationale, 2015, p. 44 s.

6 *L'antiparlementarisme*, Colloque, Aix-en-Provence, 27 et 28 mai 2021.

7 L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, n° 57, p. 25

De ce point de vue, il importe de relever que les assemblées citoyennes sont revendiquées aussi bien par les tenants de la démocratie représentative que par ceux de la démocratie participative<sup>8</sup>, sans que cela ne permette d'ailleurs de dissiper l'incertitude conceptuelle qui entoure ces nouvelles formes de démocratie<sup>9</sup>. Pour essayer de synthétiser, il semble que la notion de démocratie délibérative insiste davantage sur le processus de formation de volontés, la délibération, que sur le résultat final et qu'elle vise à ouvrir la délibération à des acteurs traditionnellement exclus du processus<sup>10</sup>. Également difficile à cerner, le concept de démocratie participative semble essentiellement tourné vers l'accroissement de la participation des citoyens à la prise de décision<sup>11</sup>. Ainsi envisagée, la frontière entre démocratie délibérative et démocratie participative est particulièrement difficile à tracer. Est significative à cet égard, l'émergence de concepts issus de fertilisations croisées, telles que la délibération participative ou la participation délibérative<sup>12</sup>. Quelles que soient les approches retenues, il faut souligner que ces nouvelles formes de « démocratie à adjectif »<sup>13</sup> ne sont pas des concepts autosuffisants et qu'ils n'existent que dans un cadre représentatif. Dit autrement, seule la démocratie représentative permet de penser la démocratie délibérative ou participative. La démocratie ne peut être seulement délibérative, indépendamment de la prise de décision, sauf à aboutir à une vision purement platonique de la démocratie, incapable de se diriger elle-même dès lors que la délibération ne porte son attention que sur le processus et non sur le résultat. Quant à la démocratie participative, elle ne peut, si elle est pensée en dehors du cadre de la démocratie représentative, que se confondre avec la démocratie directe et perd alors tout intérêt conceptuel. Il faut encore souligner que si la notion de démocratie représentative est bien saisie par les juristes, les formes contemporaines de démocratie peinent à s'ancrer dans la discipline juridique, précisément en raison des incertitudes conceptuelles qui les entourent. Symbole peut-être d'une forme de conservatisme intellectuel, cette situation est également liée au foisonnement des démocraties à déclinaisons qui inondent désormais les réflexions sur ce thème, chaque auteur y allant de son propre adjectif.

L'incertitude est tout aussi grande s'agissant de l'identification des assemblées citoyennes. Ces dernières doivent être replacées parmi de nombreuses expériences et de multiples dénominations qui accroissent l'indétermination conceptuelle. L'assemblée citoyenne mérite, d'abord, d'être

8 En ce sens voir C. LEYRIT, « Remettre le citoyen au cœur de la décision publique », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 104. « Sans pour autant assimiler les certitudes et incertitudes d'un groupe de quinze personnes aux préoccupations de l'ensemble des citoyens d'une nation, on peut dire que les conférences de citoyens font partie des méthodes et dispositifs de démocratie participative ».

9 Pour une tentative de clarification, voir par exemple É. BUGE, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, 2020, p. 205-225. D. COURANT, « À chaque démocratie son débat », *Revue Projet*, 2019/6, n° 373, p. 59-64.

10 L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *op. cit.*, p. 17.

11 P. PERRINEAU, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 113. « Dans son ambition, il tente de réconcilier deux faces de la démocratie participative : d'une part, celle qui s'intéresse avant tout à accroître la participation du citoyen au processus démocratique et à la prise de décision et, d'autre part, celle qui cherche à faire accoucher les citoyens, au travers de la discussion et de la confrontation publique des points de vue, d'une décision publique consensuelle ».

12 T. AITAMURTO, « La production participative dans l'élaboration des politiques publiques », traduit de l'anglais par Isabelle Richet, *Pouvoirs*, n° 2020/4, n° 175, p. 97.

13 A.-M. LE POURHIET, « Définir la démocratie », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 453-464.

replacée dans un bric-à-brac de mécanismes destinés à ressusciter la démocratie représentative : comités de sages, commissions locales de consultation du public, conseils de quartier, organismes partenariaux mis en place dans le cadre de la politique de la ville, Commission nationale du débat public, conférences de consensus, etc. Elle mérite, ensuite, d'être replacée au sein d'une terminologie pour le moins fluctuante : quelles différences entre assemblées citoyennes, ateliers citoyens, conventions citoyennes, conférences citoyennes ou encore comité de liaison citoyenne ? À cet égard, la mise au point proposée par Wikipedia est savoureuse : « Une assemblée de citoyens est un organe constitué des citoyens d'un État pour délibérer sur une ou des questions d'importance nationale. La composition d'une assemblée de citoyens est déterminée par tirage au sort ». Cette « assemblée de citoyens » ne doit pas être confondue, toujours selon Wikipedia, avec « l'assemblée citoyenne » ainsi définie « [l]'assemblée citoyenne est une institution qui a pour objectif de permettre aux individus qui composent le peuple d'exprimer et d'exercer directement le pouvoir politique », ni avec la « Convention citoyenne » qui, pour sa part, n'est pas définie, si ce n'est par renvoi à la Convention citoyenne pour le climat de 2019 en France. Devant ce flou conceptuel et terminologique, l'on proposera de définir de façon stipulative l'assemblée citoyenne de la manière suivante : « un organe constitué de membres tirés au sort qui a vocation à éclairer la prise de décision par une délibération collective ». Cette proposition appelle plusieurs remarques, relatives aux critères de définition proposés et aux éléments qui, en revanche, peuvent être considérés comme de simples variables. S'agissant des critères de définition, l'assemblée citoyenne peut être caractérisée par trois éléments cumulatifs. Le premier est celui du tirage au sort, qui permet de sélectionner, parmi un certain nombre d'individus, les participants. À cet égard, la qualification d'assemblée « citoyenne » mérite d'être précisée. Deux solutions sont, en effet, envisageables : soit l'assemblée est citoyenne parce qu'elle est composée de « citoyens », au sens juridique du terme, c'est-à-dire de nationaux jouissant de leurs droits civils et politiques ; soit elle est citoyenne parce qu'elle contribue à la vie de la cité, entendue au sens large. Dans les deux cas, il s'agit de simples variables et non pas de critères d'identification du concept d'assemblée citoyenne. Le second critère est relatif au mode de fonctionnement de l'assemblée citoyenne : celle-ci fonctionne sur le principe de la délibération collective. Ce principe, largement mis en avant aussi bien dans le discours politique que juridique, mérite d'être précisé : la délibération n'est pas seulement, sur le fond, l'échange d'arguments entre les participants mais un échange qui doit se faire en respectant un certain nombre de règles procédurales, permettant d'assurer la transparence, le pluralisme, le contradictoire et l'équité. Le troisième critère concerne l'objectif poursuivi, à savoir l'aide à la prise de décision et non pas la substitution à la décision. Autrement dit, la question des conditions de prise en compte de la délibération dans la décision finale, qui sont dépendantes de chaque expérience, ne constitue pas un élément de définition des assemblées citoyennes. À partir de là, d'autres éléments apparaissent comme de simples variables. Il en va par exemple ainsi de la question du caractère temporaire ou permanent de l'assemblée citoyenne, de son objet, que ce dernier porte sur un sujet précis ou d'ordre général, de son origine, à savoir création pilotée par les pouvoirs publics ou spontanée, ou encore de ses modalités de fonctionnement, sachant que la délibération collective peut être plus ou moins éclairée par la prise en compte d'expertise ou encore par des formations etc.

Cette définition s'accorde avec un certain nombre de celles proposées par la doctrine mais qui n'ont pas été retenues. Ainsi, dans ses travaux, Dimitri Courant suggère de parler « d'assemblée citoyenne » pour viser les dispositifs délibératifs reposant sur le consentement et préfère celui « d'assemblée ouverte » ou « populaire » pour désigner les dispositifs participatifs reposant sur le volontariat<sup>14</sup>. Cette proposition revient, au fond, à distinguer entre les assemblées sélectives et les assemblées non sélectives : ces dernières sont des assemblées ouvertes à l'ensemble des citoyens, voire de la population, tandis que les assemblées sélectives reposent sur une sélection à laquelle il est procédé par tirage au sort. En ce sens, les assemblées citoyennes sont des assemblées sélectives. Cette définition n'est pas incompatible avec celle proposée ci-dessus mais se cantonne à définir l'assemblée citoyenne par son caractère inclusif. En revanche, la définition proposée s'éloigne d'un certain nombre d'autres propositions doctrinales, notamment celle formulée par Charles Girard, selon lequel « l'assemblée citoyenne désigne des citoyens sélectionnés de façon aléatoire afin de former un échantillon statistiquement représentatif de la population chargé de définir une proposition politique qui sera ensuite soumise à référendum »<sup>15</sup>. Ce dernier fait du pouvoir de décision un élément de définition des assemblées citoyennes, alors même que ce pouvoir de décision est indifférent à la définition stipulative proposée, qui insiste d'abord sur la délibération et donc sur le processus davantage que sur la décision et donc le résultat. Sur la base de cette définition, il est possible de tenter de classer, par exemple, les expériences en France. Ainsi, le mouvement des Gilets jaunes ne relève pas de l'assemblée citoyenne à la différence de la Convention pour le climat ; quant au Grand débat national, il peut être qualifié d'opération mixte, puisqu'il a reposé sur des conférences régionales de 1 400 citoyens tirés au sort mobilisés qui constituent des assemblées citoyennes ainsi que sur la participation de citoyens qui, sous des formes diverses et variées, ont décidé de participer aux quatre grands sujets proposés par le président de la République.

Ainsi définies, les assemblées citoyennes occupent une place singulière au sein du régime représentatif dans lequel elles s'insèrent et entretiennent des liens ambigus avec les assemblées parlementaires qui en constituent la principale émanation<sup>16</sup>. Tel qu'il s'est historiquement développé, le régime représentatif s'appuie sur un certain nombre de « principes », mis en lumière par Bernard Manin dans les *Principes du gouvernement représentatif* : le premier, le principe de l'élection, suppose que les gouvernants soient désignés par élection à intervalles réguliers ; le deuxième, principe de distinction ou de distanciation entre les gouvernants et les gouvernés, qui ressurgit par exemple dans la distinction entre conditions d'éligibilité et droit de suffrage, ne recherche pas la ressemblance ou

14 D. COURANT, « à chaque démocratie son débat », *précité*

15 C. GIRARD, « Délibérer entre égaux. Enquête sur l'idéal démocratique », Vrin, 2019, p. 289 s'appuyant sur les travaux de G. GIBSON, « *Deliberative Democracy and the British Columbia Citizens' Assembly* », Intervention à Pepperdine University, 2007.

16 Le terme d'assemblée parlementaire est peu utilisé par les juristes ce qui explique que l'on ne trouve pas d'entrée dans les dictionnaires ou lexiques juridiques. Le Lexique de science politique définit l'assemblée comme « toute réunion de citoyens, d'élus ou de représentants désignés selon des critères divers [...] qui délibèrent en vue de prendre des décisions communes [...] ». Dans les régimes parlementaires contemporains, les assemblées sont les chambres où se réunissent les représentants en vue de l'adoption des lois », O. NAY (dir.), *Lexique de science politique*, 2017, p. 30-31. Les assemblées parlementaires se rapprochent alors de la définition de Parlement qui « est une institution représentative et délibérative, représentative par sa composition, délibérative par son mode de travail. C'est en assurant la représentation de la population que le Parlement s'est progressivement imposé dans les institutions politiques ». A. LE DIVELLEC, M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Dalloz, 2020, p. 273. Les assemblées parlementaires peuvent ainsi être entendues comme des assemblées qui assurent la représentation du peuple dans les États démocratiques.

la proximité entre représentants et représentés ; le troisième, principe d'indépendance, notamment entre les volontés politiques des gouvernants et les opinions des gouvernés, qui conduit au rejet du mandat impératif et à la liberté de l'opinion publique ; selon le quatrième, l'épreuve de la décision, les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion et tranchées par le vote majoritaire<sup>17</sup>. Or, les assemblées citoyennes semblent construites contre ces différents principes et donc contre les assemblées parlementaires : leurs membres sont sélectionnés par tirage au sort ; ils sont censés refléter les préférences des citoyens et exprimer une opinion publique avec laquelle ils semblent se confondre ; ils s'expriment par le biais d'une délibération et non pas d'une décision. Pourtant, si les assemblées citoyennes se sont construites en réaction aux faiblesses des assemblées parlementaires et sous la forme d'un anti-modèle, elles s'inscrivent néanmoins dans le cadre du régime représentatif. Elles entretiennent alors des liens ambigus avec les assemblées parlementaires. Ces derniers, concurrents dans leur construction, s'avèrent en réalité complémentaires dans leur fonctionnement (I). Dès lors, construire les assemblées citoyennes contre les assemblées parlementaires n'empêche pas, au contraire, de penser les assemblées citoyennes avec les assemblées parlementaires. Cette complémentarité suppose l'adossement des assemblées citoyennes aux assemblées parlementaires et inversement (II). C'est ainsi que, pour paraphraser une formule connue, on dira que les assemblées citoyennes sont contre les assemblées parlementaires, tout contre les assemblées parlementaires.

## I. La construction des assemblées citoyennes contre les assemblées parlementaires

Les assemblées citoyennes se sont doublement construites contre les assemblées parlementaires, qui apparaissent comme la principale émanation du régime représentatif. Elles s'avèrent, en effet, selon une formule à première vue antithétique, à la fois contre-représentatives et représentatives. Elles sont contre-représentatives car elles s'affirment en opposition aux principales caractéristiques du régime représentatif : elles retiennent le principe aléatoire contre le principe électif, le principe de proximité contre la distance et la délibération contre la décision. En ce sens, l'on peut soutenir qu'elles sont, selon un néologisme, contre-représentationnelles c'est-à-dire contre le régime représentatif<sup>18</sup>. Paradoxalement, les assemblées citoyennes se veulent, dans le même temps, représentatives. En effet, elles prétendent refléter, à travers l'exigence de représentativité, le peuple et concurrencer ainsi les assemblées représentatives sur le terrain de la représentation, tout en refusant le principe de représentation qui sous-tend le régime représentatif<sup>19</sup>.

17 B. MANIN, « Principes du gouvernement représentatif », *Champs, Essais*, 2012, p. 17 : « Quatre principes ont toujours été observés dans les régimes représentatifs depuis que cette forme de gouvernement a été inventée : 1 – les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers 2 – les gouvernants conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeurs 3 – les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci soient soumises au contrôle des gouvernants 4 – les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion ».

18 Voir le terme de système représentationnel utilisé par D. COURANT « À chaque démocratie son débat », *C.E.R.A.S. Revue projet*, 4, p. 59.

19 Sur la notion de représentation, voir plus généralement J.-M. DENQUIN « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, *op. cit.*, p. 1 à 38, not. p. 4. L'idée de représentation comporte deux aspects : a) tenir la place de quelqu'un, remplacer quelqu'un auprès d'un autre ; b) rendre présent quelqu'un auprès d'un autre.

## A. Des assemblées contre-représentationnelles

Qu'il s'agisse de leur composition, de leur objet ou de leur mode de fonctionnement, les assemblées citoyennes se construisent en opposition aux assemblées parlementaires.

Elles retiennent, en premier lieu, le tirage au sort contre l'élection. S'il n'existe pas de lien logique entre représentation et élection, la théorie de la démocratie représentative accorde une place fondamentale à l'élection comme moyen de sélection. Dans ses travaux, Bernard Manin a notamment montré comment, historiquement, l'élection s'est imposée au détriment d'autres formes de sélection, d'une part, en ce qu'elle permet la sélection des meilleurs et préserve, en conséquence, une forme d'élitisme et, d'autre part, parce qu'elle repose, à la différence du tirage au sort, sur le principe du consentement des représentants, conforme à l'idéal des Lumières. À l'inverse, les assemblées citoyennes réfutent le principe de l'élection pour retenir le tirage au sort, se réclamant à cet égard de la démocratie athénienne et revendiquant ainsi l'héritage des premières expériences démocratiques. Ce faisant, elles reposent, à l'instar des assemblées parlementaires, sur le principe de la sélection et rejoignent ainsi des formes de démocratie que l'on pourrait qualifier de « sélective » (que la sélection se fasse par l'élection ou par le tirage au sort) par opposition à des formes de démocratie « inclusive », que constituent la démocratie directe mais aussi la démocratie participative, cette dernière reposant sur le principe de participation volontaire. Pourtant, comme le souligne Julien Talpin, il n'y a pas, à l'origine, de lien évident entre les premières expériences de démocratie dite délibérative et le tirage au sort. Ce mode de sélection n'est ni une nécessité logique, ni une vérité historique ; il ne s'est imposé que pour des raisons conjoncturelles, liées à l'influence des travaux de John Fishkin et du sondage délibératif, reposant, précisément sur le tirage au sort<sup>20</sup>. Aujourd'hui encore, la plupart des expériences de démocratie délibérative reposent, pour l'essentiel, sur les mini-publics, qui recouvrent différents dispositifs reposant sur le tirage au sort. Ce dernier est ainsi devenu, historiquement, un élément fondamental de la démocratie délibérative et s'est imposé comme un élément de définition des assemblées citoyennes. Pourtant, le mécanisme même du tirage au sort suscite, curieusement, assez peu d'interrogations. La sélection est, certes, aléatoire mais elle implique, en conséquence, que seuls les « élus », selon une formule du coup assez significative et d'ordinaire réservée aux membres des assemblées parlementaires, pourront participer à ces assemblées. Il faut encore relever que la sélection n'est pas justifiée par une question d'aptitude ou de capacité, selon lequel seuls les meilleurs peuvent être sélectionnés<sup>21</sup>, mais qu'elle repose plutôt sur un critère pragmatique. Il convient, en effet, pour garantir une bonne délibération, de restreindre le nombre de participants, ce qui suggère que la « foule », ici entendue comme l'ensemble des citoyens, ne peut pas valablement délibérer. De ce point de vue, les assemblées citoyennes se démarquent profondément de l'idéal habermassien dont elles se réclament pourtant : loin de privilégier une vision holiste de la délibération, qui serait organisée

20 En ce sens, voir J. TALPIN, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, 2019 HS, p. 453 à 473.

21 Raisonement qui anime le principe de l'élection comme le montre B. MANIN dans son ouvrage, « Principes du gouvernement représentatif », *op. cit.*, p. 174 et s.

au sein de l'espace public dans sa totalité, elles favorisent une vision réductionniste de la délibération, reposant sur la reconstitution fictive d'espaces publics cloisonnés et fragmentés que constituent, par exemple, les mini-publics<sup>22</sup>.

Les conséquences du recours au tirage au sort ne suscitent également que peu d'interrogations. Aléatoire, ce dernier rend la répétition assez peu probable, contrairement, là encore, à la logique du régime représentatif qui permet, sauf exceptions tenant à la limitation du nombre de mandats, la reconduction de la sélection. Plus encore, le régime représentatif accorde une grande importance à la réitération de l'élection. En effet, la possibilité pour les élus de se présenter à nouveau devant les électeurs permet à ces derniers de demander des comptes et d'amorcer ainsi une forme de responsabilité<sup>23</sup>. Elle rend également possible, lorsqu'elle se réalise, l'acquisition d'une expérience au profit du réélu, qui accentue le côté sélectif de la démocratie représentative. À l'inverse, le tirage au sort tel qu'il est pratiqué dans les assemblées citoyennes n'est susceptible de se reproduire qu'une seule fois, en raison de l'importance démographique de la base et de la faiblesse quantitative des mécanismes fondés sur le tirage au sort<sup>24</sup>. Il rend donc impossible l'acquisition de l'expérience, de même qu'il rend impossible la récompense. Il rend, également et en conséquence, difficile la sanction, sauf à imaginer un système dans lesquels ceux qui auraient manqué à leurs obligations délibératives seraient exclus de la base de sélection, sanction finalement assez peu dissuasive au vu de la faible chance d'être à nouveau tiré au sort.

Deuxième caractéristique, les assemblées citoyennes privilégient la délibération à la décision, s'intéressant finalement davantage au processus qu'au résultat. Cette polarisation sur la délibération s'inscrit parfaitement dans le courant de la démocratie délibérative qui, s'appuyant sur les travaux de Jürgen Habermas, favorise l'argumentation et la discussion : ces dernières, à travers la « force du meilleur argument », doivent permettre de conduire à la meilleure décision finale. L'importance attachée à la délibération a même incité certains auteurs, dont Loïc Blondiaux, à émettre l'hypothèse d'un changement de paradigme de légitimité : cette dernière ne dépend plus seulement de la nature de l'autorité qui l'a prise mais de la façon dont elle a été prise<sup>25</sup>. Ce changement de paradigme invite d'ailleurs à réfléchir à la façon d'assurer une délibération de la meilleure qualité possible. Il suscite alors toute une série de questions sur la régulation ou la réglementation du débat, sur le temps, sur le recours à l'information voire aux expertises, sur le nombre optimum de participants, autant de paramètres qui permettent de garantir la qualité délibérative. L'importance attachée à la délibération explique que les assemblées citoyennes se méfient de l'opinion publique, alors même que les travaux de Jürgen Habermas dont elles se réclament valorisent la délibération au sein de l'espace public pris dans sa totalité<sup>26</sup>. Les assemblées citoyennes ne sollicitent pas directement l'opinion publique mais

22 Sur ce point, voir J. TALPIN, *ibid.*, p. 453.

23 B. MANIN, « Principes du gouvernement représentatif », *op. cit.*, p. 223 et s.

24 Contrairement à ce qui se passait d'ailleurs dans la démocratie athénienne en raison du nombre de charges électives, de leur rotation et de la faible base citoyenne, voir là encore J. TALPIN, *ibid.*, p. 453.

25 L. BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », *Gestion de proximité et démocratie participative*, 2005, p. 119-137, not. p. 124.

26 Sur cet aspect, voir notamment L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *op. cit.*, not. p. 23.

cherchent à reconstituer fictivement l'opinion publique à travers des mini-publics. Le terme même de « mini-publics » est instructif car il vise, précisément, à se démarquer du grand public<sup>27</sup>. Plus encore, les assemblées citoyennes privilégient, souvent, des mini-publics « éclairés ». La bonne délibération ne suppose pas seulement des garanties procédurales (nombre de participants, durée, procédure) mais également des garanties substantielles (recours à l'expertise notamment) qui éloignent encore les assemblées citoyennes de l'opinion publique<sup>28</sup>. Cette prise de distance avec l'opinion publique est caractéristique des assemblées citoyennes, tout comme elle l'a été pour les assemblées parlementaires<sup>29</sup>. Reste qu'elle est problématique au regard de l'idéal démocratique affiché car, précisément, une fois sélectionnés, instruits, encadrés, les membres des assemblées citoyennes ne sont plus ni l'opinion publique ni le peuple.

Cette polarisation des assemblées citoyennes sur la délibération s'accompagne d'un double mouvement. Le premier tend à réduire les assemblées citoyennes à la seule délibération, de sorte que leur apport à la prise de décision devient presque secondaire voire accessoire. La contribution des assemblées citoyennes à la délibération devient un élément clé de leur existence et de leur légitimité, conduisant à un risque de glissement de la « démocratie délibérative » à la « délibération démocratique »<sup>30</sup>. Cette survalorisation de la délibération justifie et rend donc acceptable, par contrecoup, des assemblées citoyennes platoniques, qui se contentent de délibérer sans participer à la prise de décision. Rattachées à la démocratie délibérative, les assemblées citoyennes n'ont qu'accessoirement vocation à décider<sup>31</sup>. En second lieu, et en conséquence, cette appropriation de la délibération par les assemblées citoyennes s'accompagne, et même accentue, le dessaisissement des assemblées parlementaires. La délibération n'est plus le monopole voire la spécificité des assemblées parlementaires, monopole que ces dernières ne revendiquent d'ailleurs plus véritablement<sup>32</sup>. L'évolution récente de la procédure législative montre la canalisation croissante de la délibération, au nom de la rationalisation et de l'efficacité, à la fois dans sa dimension temporelle – que l'on songe au temps législatif programmé par exemple – et dans sa dimension publique – notamment la valorisation de la délibération en commission. En résulte un rétrécissement corrélatif du rôle des assemblées parlementaires : tandis que les assemblées citoyennes sont focalisées sur la délibération, les assemblées parlementaires semblent presque renvoyées, réduites à la seule prise de décision formalisée par le vote.

27 Sur ce point, voir notamment J. TALPIN, *op. cit.*, p. 464 – soulignant d'ailleurs que, à l'origine, ces mini-publics ne sont que des outils empiriques destinés à mesurer si la compétence politique est innée ou acquise et, plus largement, si l'opinion publique peut gouverner ou si des compétences spécifiques sont nécessaires, voir J. TALPIN, *ibid.*, p. 458.

28 Soulignant que la majorité des théoriciens de la délibération soutiennent avant tout « des instruments permettant à des mini-publics de discuter de façon éclairée », voir Y. SINTOMER, J. TALPIN, « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, n° 42, p. 5 à 13, not. p. 9.

29 Comme le souligne B. Manin, le principe d'une élite élue s'est imposé justement pour éviter un gouvernement par l'opinion publique, l'élection permettant à des citoyens éclairés de débattre et de délibérer, in *Principes du gouvernement représentatif*, précité, p. 174 et s.

30 Citant notamment les travaux de Simone Chambers, voir J. TALPIN, « Le tirage au sort », *op. cit.*, p. 463.

31 On rappellera que leur participation à la décision n'est pas un élément de définition des assemblées citoyennes. La question du lien entre les assemblées citoyennes et la décision ou l'action publique a néanmoins été remise à l'honneur dans certains travaux récents, notamment ceux de L. BLONDIAUX, « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », précité

32 À ce sujet, voir notamment L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *op. cit.* p. 23 et s.

On aboutit alors à une vision très paradoxale, presque inversée de la démocratie : la délibération devient le fait des assemblées citoyennes, la prise de décision celle des assemblées parlementaires ; la délibération devient l'affaire de tous, en apparence tout au moins, et la prise de décision l'affaire de certains seulement<sup>33</sup>.

Enfin, les assemblées citoyennes se démarquent des assemblées parlementaires dans les modalités de prise de décision, en valorisant le consensus au détriment de la décision majoritaire. Dans l'idéal délibératif, la formalisation du résultat de la délibération doit se faire, théoriquement, par la voie du consensus, en lieu et place du brutal principe majoritaire sur lequel reposent les assemblées parlementaires. Ce principe majoritaire est même présenté comme antidémocratique, surtout lorsqu'il est associé à un fort abstentionnisme et à un désintérêt pour les affaires publiques, conduisant à ce que seule une poignée de représentants, au final, décide pour tous. Cette critique renvoie, plus largement, à la question de la légitimité du vote et de la règle de majorité. Or, comme le montre Didier Mineur, la règle de la majorité s'est imposée, s'agissant des assemblées parlementaires, précisément parce qu'elle fait suite à l'idéal consensuel de la délibération<sup>34</sup>. La délibération préalable à la décision compense, d'une certaine manière, le recours au vote majoritaire. Elle permet d'éclairer et d'atteindre une forme de consensus, tout au moins dans l'échange d'arguments, mais il faut néanmoins se résoudre à trancher, *in fine*, par un vote qui repose sur la règle majoritaire. Défiantes vis-à-vis de ce principe majoritaire, les assemblées citoyennes valorisent, au contraire, le consensus, auquel doit permettre de parvenir la délibération commune, et cherchent à éviter d'avoir à recourir à la brutalité du vote, que ce dernier soit majoritaire ou qualifié. Cette recherche du consensus est liée à une certaine vision de la démocratie, apaisée et sans conflit, tout comme elle a pu être justifiée, dans l'expérience des *town-meetings*<sup>35</sup>, par des considérations d'ordre religieux, prônant la concorde au lieu du conflit, ou des considérations d'ordre factuel, notamment le constat d'une homogénéité sociale, ethnique, politique, culturelle et économique qui favorise, de façon quasi mécanique, la convergence des positions.

Cette recherche du consensus s'effectue selon des modalités variées. Sur le plan technique, elle prend la forme, le plus souvent, d'un consensus positif, qui vise à atteindre l'accord des participants sur une position donnée. Mais elle pourrait également prendre la forme, de façon plus originale, d'un consensus négatif, visant à obtenir un accord sur les solutions déraisonnables ou celles qui doivent être à tout prix exclues ou écartées. Reste que, en pratique, la valorisation du consensus se concrétise,

33 Soulignant qu'une évolution semblable a été suivie dans les assemblées parlementaires, qui ont accepté le vote majoritaire précisément parce qu'il était précédé d'une délibération de tous, voir D. MINEUR, « Les justifications de la règle de majorité en démocratie moderne », *Raisons politiques*, 2010, 39, p. 127 à 149, not. p. 130, s'appuyant notamment sur B. MANIN « Volonté générale ou délibération », *Le Débat*, 1985, p. 72-94.

34 Voir D. MINEUR, « Les justifications de la règle de majorité en démocratie moderne », *précité*, qui identifie trois types de légitimation du vote majoritaire, répondant respectivement à un principe de raison, d'autonomie et d'unité : dans le premier cas, la majorité dans la décision est considérée comme un succédané de l'unanimité visée par la délibération ; dans le deuxième, elle correspond au principe d'autonomie et repose sur le consentement des individus ; dans le troisième, elle repose sur une approximation de la volonté générale.

35 P. COSSART, A. FELICETTI, J. KLOPPENBERG, « Introduction. Les *town-meetings*, mythe fondateur de la démocratie américaine », *Participations*, 2015, 16, p. 5 à 47, not. p. 19 et s.

pour l'essentiel, à travers la notion de délibération. En effet, l'idéal consensuel n'empêche pas les assemblées citoyennes de recourir, pour formaliser leurs positions, à la pratique du vote majoritaire, comme l'illustre, par exemple, la Convention citoyenne pour le climat<sup>36</sup>. Surtout, à l'heure actuelle, la recherche et la possibilité même d'un consensus sont remises en cause par une autre vision de la démocratie, vision dite « agonistique » selon laquelle la démocratie présente une dimension éminemment conflictuelle qu'il est vain voire dangereux de nier<sup>37</sup>. Plus encore, la recherche du consensus peut conduire à distordre les principes sur lesquels reposent les assemblées citoyennes, que ce soit dans leur objet, leur composition ou dans leur mode de délibération<sup>38</sup> : dans leur objet, avec le risque de créer des assemblées citoyennes sur des sujets relativement consensuels ou, en tous les cas, peu dissensuels ; dans leur composition, avec le risque d'exclure ou limiter les éléments les plus radicaux ou les plus perturbateurs ; dans leur mode de fonctionnement, avec le risque d'écarter les arguments les plus extrêmes, les plus déraisonnables, afin de chercher à aplanir les conflits.

Si les assemblées citoyennes se distinguent ainsi des assemblées parlementaires et s'inscrivent clairement contre le régime représentatif ou, plus exactement, contre le régime représentationnel, elles se veulent, dans le même temps, représentatives.

## B. Des assemblées citoyennes représentatives

La notion de représentativité nourrit le discours aussi bien politique<sup>39</sup> que juridique<sup>40</sup> relatif aux assemblées citoyennes. L'attention portée à la question de la représentativité donne parfois l'impression qu'il s'agit moins de savoir « comment on délibère » que « qui délibère ». Le glissement est très net de la description – les assemblées sont représentatives – à la prescription – elles doivent être représentatives – voire à la définition – elles ne peuvent qu'être représentatives. Cette attention accordée à la représentativité contraste avec le peu d'interrogations portant sur le sens de ce terme, polysémique<sup>41</sup>, ainsi que les ambiguïtés qui en découlent. En effet, telle qu'elle est utilisée à propos des assemblées citoyennes, la notion de représentativité est particulièrement équivoque. Si la notion est

36 S'interrogeant sur le réalisme de cet idéal consensuel, voir notamment L. BLONDIAUX, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines », *Raisons politiques*, 30, p. 131 à 147.

37 L. BLONDIAUX, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? », *précité*, p. 134 s'appuyant notamment sur les travaux de Chantal Mouffe.

38 Comme le montre L. BLONDIAUX, *ibid.*, p. 134.

39 « Pour être perçue comme légitime, une assemblée citoyenne doit être représentative de la société française », décrit la directrice de Décider ensemble. « Femmes, hommes, jeunes, seniors, classes supérieures ou populaires... chacun doit pouvoir être présent et s'exprimer. Pour cela, "il faut coupler le tirage au sort avec la méthode des quotas". Pour les Gilets jaunes, l'assemblée citoyenne délibérative « cette assemblée citoyenne délibérative serait composée d'au moins 100 personnes, tirées au sort selon la méthode des quotas, afin d'être représentative de la société française ».

40 Sur le plan doctrinal, D. COURANT (« À chaque démocratie son débat », *C.E.R.A.S. Revue projet*, 2019, 6, p. 59-64, not. p. 62) insiste sur le caractère représentatif dont il fait un élément de définition « les assemblées délibératives, quant à elles, sont composées de citoyens tirés au sort, constituant un échantillon diversifié de la population, et sont les seuls dispositifs qualifiés d'« assemblées citoyennes » par les chercheurs. Elles permettent ainsi une « représentation miroir » : elles sont paritaires et assurent la même proportion de jeunes, de femmes, etc., dans l'assemblée que dans la population. Il en va de même de la définition proposée par C. GIRARD, « Délibérer entre égaux. Enquête sur l'idéal démocratique », *précité*, p. 289.

41 Soulignant l'ambiguïté de la notion de représentativité, voir L. BLONDIAUX « L'idée de démocratie participative », *précité*, not. p. 131.

centrale dès les premières expériences d'assemblées citoyennes, son contenu a évolué d'une représentativité « statistique » à une représentativité « sociale ». Cette ambiguïté est mise en lumière par les travaux d'Yves Sintomer consacrés à l'histoire de la démocratie délibérative. Caractéristiques de la première vague de démocratie délibérative, les « mini-publics » sont des échantillons jugés suffisamment grands pour être représentatifs de la population mais qui doivent, néanmoins, être suffisamment diversifiés<sup>42</sup>. Les sondages délibératifs de la deuxième vague, tels que popularisés notamment par John Fishkin, doivent être seulement représentatifs de la population. Ces deux pratiques illustrent, en réalité, deux approches différentes de la représentativité. La première, dite « statistique » ou encore « descriptive », suppose un nombre suffisamment important de participants tirés au sort, qui sont alors considérés comme représentant un échantillon représentatif de la société<sup>43</sup>. C'est « l'idée qu'une sélection aléatoire reflète statistiquement la composition de la population », idée qui n'est d'ailleurs pas étrangère aux assemblées parlementaires<sup>44</sup>. La seconde représentativité, dite sociale, suppose la participation d'un panel diversifié de la population, c'est-à-dire d'un échantillon volontairement construit pour être, précisément, représentatif de la population<sup>45</sup>.

Le glissement de la représentativité statistique à la représentativité sociale s'explique, en grande partie, par des considérations techniques. En effet, la représentativité statistique suppose d'être pratiquée à une relativement grande échelle, raison pour laquelle l'idéal de l'échantillon statistiquement représentatif, véhiculé par le sondage délibératif, a progressivement été remplacé par des mini-publics, composés de panels diversifiés, c'est-à-dire de groupes diversifiés d'un point de vue socio-économique<sup>46</sup>. On trouve d'ailleurs, dès les premières expériences d'assemblées citoyennes, cette combinaison entre une représentativité statistique et une représentativité sociale, par exemple lors de l'Assemblée citoyenne de Colombie-Britannique au Canada où furent mis en place des mécanismes compensateurs, incluant une portion non-tirée au sort « de populations indigènes » et de précaires, les plus diplômés et politisés étant surreprésentés dans les mini-publics<sup>47</sup>. L'importance accordée à la représentativité des assemblées citoyennes trouve deux séries de justifications, plus ou moins avouées, mais qui rappellent que ces dernières s'inscrivent en réaction aux assemblées parlementaires. La première réside dans l'idée que la représentativité améliore la qualité du débat et donc de la délibération, qui constitue la raison d'être des assemblées citoyennes. Tous les citoyens ou,

42 Sur cette histoire, voir Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? tirage au sort et politique au XXI<sup>e</sup> siècle », *Participations*, 2019, n° 23, p. 33 à 59.

43 Sur le terme de représentativité « descriptive », voir Y. SINTOMER, *ibid.*, p. 40 : « L'idée est d'utiliser le tirage au sort pour sélectionner un microcosme des membres de la société, un groupe qui ait les mêmes caractéristiques et la même diversité que l'ensemble des citoyens, mais à plus petite échelle. Statistiquement, lorsque l'on choisit selon la méthode aléatoire (en général couplée à des quotas) un groupe de quelques centaines de citoyens, cela tend à donner un échantillon représentatif de la population dans son ensemble. Des groupes plus petits, de douze à vingt-cinq personnes par exemple, ne peuvent pas être vraiment représentatifs, mais ils constituent un échantillon diversifié de la communauté ».

44 C'est ce que souligne Y. SINTOMER, « L'idée de représentation descriptive a acquis une certaine importance à l'époque des révolutions française et nord-américaine », *ibid.*, p. 41.

45 On la retrouve d'ailleurs dans un certain nombre de questionnements portant sur la base sur laquelle doit s'effectuer le tirage au sort des sondages délibératifs : listes électorales, listings administratifs ou commerciaux, liste de volontaires sachant que de ce choix dépend la représentativité du panel – sur ce point, voir J. TALPIN, *op. cit.*, p. 460.

46 Sur cette évolution, voir J. TALPIN, *ibid.*, p. 461.

47 *Idem.*

plus exactement, toutes les catégories de citoyens doivent être représentées au sein des assemblées citoyennes afin de permettre la multiplication des points de vue et le pluralisme des positions. La seconde, de nature plus corrective, tient dans la possibilité donnée à des personnes ou des catégories de personnes traditionnellement non représentées au sens de la démocratie représentative de participer aux débats. C'est parce que les assemblées parlementaires ne représentent plus, qu'elles ne permettent plus de porter la parole du « vrai » peuple, de le rendre présent, que les assemblées citoyennes doivent être représentatives.

Reste une réflexion à mener sur les modalités de la représentativité ou, plus exactement, sur la façon dont les assemblées citoyennes peuvent être représentatives. Il importe, en premier lieu, de revenir sur la notion même de représentativité, considérée comme une « aptitude » et non une fonction<sup>48</sup>, qualité qui se déploie dans la seule relation représentatifs/représentés et qui est indifférente aux tiers<sup>49</sup>. Cette aptitude est double : à la fois une aptitude à « ressembler », à être le plus proche du peuple, contenant ici l'idée de proximité, et une aptitude à défendre les intérêts des représentés, renvoyant ici à l'idée de solidarité<sup>50</sup>. Comme le souligne Jean-Marie Denquin, cela conduit à une inversion de la logique entre représentation et représentativité : « La causalité est alors inversée : ce n'est pas la *représentation* qui fait d'un individu un représentant (tenant lieu ou porte-parole), mais la ressemblance qui est censée susciter et légitimer la *représentation* »<sup>51</sup>. Mais quels doivent être, alors, les critères de la représentativité ? Toute une série de critères sont susceptibles d'être pris en compte, en termes d'âge, de genre, d'ethnie, de classe sociale, de géographie, de compétence, d'expertise etc. Les pratiques voire les recommandations sont variées. À titre d'illustration, six critères ont été retenus pour la Convention citoyenne pour le climat selon la méthode du « tirage au sort stratifié » : sexe, âge, niveau de diplôme, catégories socioprofessionnelles, type de territoire, zone géographique, afin de « refléter » ou « d'illustrer » au mieux la population française<sup>52</sup>. Sur le site Citizenlab, qui se présente comme une plate-forme de « participation citoyenne clé en main », il est expliqué que « la

48 Sur ce point, voir notamment J.-M. DENQUIN « Pour en finir avec la crise de la représentation », *précité*, not. p. 10 et s.

49 Point souligné par G. DION, « Représentativité et représentation », *Relations industrielles / Industrial Relations*, 21(3), 317-331, 1966 [<https://doi.org/10.7202/027696ar>].

50 J.-M. DENQUIN, *ibid.*, p. 11.

51 J.-M. DENQUIN, *ibid.*, p. 11.

52 Selon le site de la Convention citoyenne, « L'institut Harris Interactive a été en charge du tirage au sort des 150 participants et participantes. Des numéros de téléphone ont été générés automatiquement – 85 % de portable et 15 % de fixe – et environ 300 000 numéros ont été générés entre la fin août et la fin septembre. Le but était d'obtenir un panel représentatif de la population française, selon les critères suivants :

- Le sexe : Conformément à la réalité de la société française, la Convention sera composée à 52 % de femmes et à 48 % d'hommes ;
- L'âge : 6 tranches d'âge, proportionnelles à la pyramide des âges à partir de 16 ans, ont été définies ;
- Le niveau de diplôme : 6 niveaux ont été retenus, afin de refléter la structure de la population française de ce point de vue. Une attention toute particulière est portée sur la nécessité d'une juste présence des personnes non-diplômées ;
- Les catégories socioprofessionnelles : la Convention citoyenne reflétera la diversité des CSP (ouvriers, employés, cadres...) au sein de la population française. Des personnes en situation de grande pauvreté seront également présentes ;
- Le type de territoires : En se basant sur les catégories Insee, la Convention respectera la répartition des personnes en fonction du type de territoires où elles résident (grands pôles urbains, deuxième couronne, communes rurales...). Des personnes issues des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) seront également présentes ;
- La zone géographique : La Convention illustrera également la répartition de la population française sur le territoire métropolitain (Région) et ultramarin ».

sélection des citoyens est aléatoire, mais elle doit cependant rester représentative de la population en termes d'âge, d'appartenance ethnique, de niveau d'éducation, de situation géographique et de sexe ». Reste que d'autres critères, moins classiques voire plus discutables sont également susceptibles d'être pris en considération : l'inclusion d'un critère de « race » ou d'origine ethnique, comme dans les pays anglo-saxons ; l'inclusion d'un critère politique, renvoyant à la notion de représentativité « attitudinale », qui serait le reflet des opinions de la population et qui irait dans le sens d'un meilleur pluralisme des opinions etc. Autre question, celle de savoir si les critères de la représentativité doivent être fixes, préétablis, pourquoi pas dans un Code ou une Charte de l'assemblée citoyenne, ou s'ils doivent être variables en fonction de l'objet de l'assemblée, du contexte, des suites à y donner etc.

Toute une série de questions se pose également sur le point de savoir comment maintenir cette dynamique ou cette exigence de représentativité. La première porte sur la distinction entre représentativité « sélective » et représentativité « constitutive », la première renvoyant au processus de sélection des participants, la seconde au résultat de cette sélection. En effet, la représentativité de la sélection ne garantit nullement la représentativité de la composition de l'assemblée citoyenne : ainsi, un tirage au sort stratifié censé représenter au mieux le peuple peut conduire, en réalité, à une assemblée citoyenne très déséquilibrée parce qu'elle repose sur le consentement des participants et donc sur un processus d'auto-sélection. La représentativité de la sélection n'évite pas les biais dans la composition finale, biais qui se traduisent souvent par une surreprésentation des plus instruits, des plus favorisés et des retraités<sup>53</sup>. Si l'on devait pousser la logique de la représentativité jusqu'à son terme, la participation aux assemblées citoyennes devrait donc être obligatoire et ne plus dépendre du consentement des individus<sup>54</sup>. La deuxième porte sur la distinction entre représentativité statique et la représentativité dynamique, renvoyant à la question de savoir comment la diversité ou le pluralisme des points de vue, recherchés à travers la question de la représentativité, peuvent être assurés dans l'exercice de la délibération<sup>55</sup>. Cette question renvoie, en partie, à celle de savoir quels mécanismes ou quelles procédures peuvent être mis en place afin de garantir la qualité de la délibération. Assez proche est la distinction qui peut être faite entre représentativité formelle et représentativité réelle, permettant de distinguer entre la représentativité de la délibération et la représentativité de la décision. Comment faire pour s'assurer que la décision soit également représentative ? Là encore, poussée à terme, la logique de la représentativité conduit à demander des comptes aux membres de l'assemblée citoyenne, voire de vérifier que la représentativité de la sélection se traduise par une représentativité des actes, dans une logique totalement inverse au principe du régime représentatif, qui réfute, pour sa part, le mandat impératif.

53 Voir par exemple P. PERRINEAU, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *précité*, p. 113 à 129.

54 Ainsi, des mesures pour favoriser la participation ont pu être prises, notamment une amende infligée aux absents : sur ce point, voir P. COSSART, A. FELICETTI, J. KLOPPENBERG, « Introduction. Les town-meetings, mythe fondateur de la démocratie américaine », *précité*, p. 19.

55 Soulignant que, même s'ils sont présents, les publics les plus défavorisés ne participent pas forcément à la délibération, voir L. BLONDIAUX, « Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique ? », *précité*, p. 130.

Si les assemblées citoyennes se sont ainsi construites contre les assemblées parlementaires, elles s'inscrivent dans le régime représentatif. Elles doivent ainsi coexister avec ces dernières dans une logique qui n'est pas nécessairement une logique de concurrence mais plutôt une logique de complémentarité. On relèvera d'ailleurs que, sur de nombreux points, les assemblées citoyennes rencontrent des problématiques connues des assemblées parlementaires et subissent des évolutions également rencontrées par ces dernières. Comment, dans ces conditions, penser les assemblées citoyennes dans la démocratie représentative ou, plus encore, la démocratie représentative avec les assemblées citoyennes ?

## II. La complémentarité entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes

Les rapports entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes peuvent être envisagés selon deux logiques opposées. Ils peuvent d'abord emprunter la voie de l'ouverture du régime représentatif aux assemblées citoyennes, laquelle suppose la complémentarité entre ces deux formes d'assemblées. Il s'agit alors d'intégrer les assemblées citoyennes à la démocratie représentative. Ils peuvent, à l'inverse, reposer sur la suppléance des assemblées parlementaires par les assemblées citoyennes, ce qui implique non plus la complémentarité mais la concurrence. La logique sous-tendue est alors celle d'une exclusion des unes, les assemblées parlementaires, au profit des autres, les assemblées citoyennes. Cette seconde manière de penser les assemblées citoyennes risque de remplacer un problème par un autre et, finalement, de faire des assemblées citoyennes une nouvelle « utopie démocratique »<sup>56</sup>.

Il s'agit donc de défendre l'idée de la nécessité de penser les assemblées citoyennes, non pas contre, mais tout contre les assemblées parlementaires pour reprendre le mot de Sacha Guitry, dans une démarche prospective assumée. La thèse vise à démontrer que si les assemblées citoyennes ont effectivement prospéré sur la faiblesse des assemblées parlementaires, contre lesquelles elles se construisent<sup>57</sup>, il faut aujourd'hui penser les assemblées citoyennes adossées aux assemblées parlementaires avec cette idée, quelque peu iconoclaste, que le destin des assemblées citoyennes est étroitement lié à celui des assemblées parlementaires (A). Cela invite donc à penser la démocratie représentative avec les assemblées citoyennes, à penser, voire à construire, la complémentarité plutôt que la concurrence (B).

56 M. FATIN-ROUGE STEFANINI, X. MAGNON (dir.), *Les assemblées citoyennes. Nouvelle utopie démocratique ?*, Confluence des droits, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2022, 302 p.

57 Cf. *supra*, I.

## A. Les assemblées citoyennes vers les assemblées parlementaires : l'inévitable attraction

L'attraction, qui est définie par le *Trésor de la langue française*<sup>58</sup>, comme « l'action ou le fait d'attirer, de s'attirer », repose sur l'idée qu'un phénomène en attire inévitablement un autre selon une force physique contre laquelle il est difficile de lutter. Cette force est transposable à la relation qui unit les assemblées parlementaires aux assemblées citoyennes à partir d'un double constat : elles ont à la fois une préoccupation et un adversaire communs.

Les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes ont d'abord une préoccupation commune : conférer à un ensemble la légitimité de ce même ensemble. Avec les assemblées parlementaires, il s'agit de réfléchir à la manière de conférer à la décision majoritaire la même légitimité que la décision unanime qui correspond à l'idéal démocratique<sup>59</sup>. Pour les théoriciens de la démocratie, il s'agit donc de « concilier le principe de décision (la majorité) et le principe de légitimité (l'unanimité) »<sup>60</sup>. À cette question, les auteurs n'apportent pas la même réponse, qu'il s'agisse de Rousseau, de Sieyès ou de Habermas. Alors que certains placent la solution dans la délibération, d'autres en contestent profondément l'essence<sup>61</sup>. Avec les assemblées citoyennes, la problématique est transposée au peuple puisqu'il s'agit de conférer à une partie du peuple, celle désignée par le tirage au sort, la légitimité du peuple pris dans son ensemble. La légitimité de cette portion résulterait alors du principe de représentativité qui ferait des assemblées citoyennes tirées au sort des miroirs de la société<sup>62</sup>. Cette justification permettrait de régler la critique d'une représentation partielle du peuple. La logique qui sous-tend le raisonnement est le suivant : si l'on observe cette portion avec l'effet grossissant d'une loupe, alors on retombe sur une image fidèle du peuple pris dans son ensemble. Cela rend l'assimilation entre peuple et partie du peuple possible. La solution repose donc sur une nouvelle fiction. Ainsi envisagée, on peine alors à voir ce qui distingue encore le peuple de la Nation. Cette préoccupation commune se prolonge par une revendication : la fonction représentative du peuple. À ce titre, les assemblées parlementaires se présentent comme les représentantes de la *Nation*, ce qu'exprime la notion de souveraineté nationale, et non du peuple. L'article 3 de la Constitution affirme toutefois, la formule est d'importance, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par la voix de ses représentants [...] », ce qui ancre le concept de souveraineté nationale dans une logique de représentation du *peuple*. Les assemblées citoyennes ont également cette prétention à assumer une fonction représentative, celle du peuple. Il est néanmoins difficile de trouver un fondement constitutionnel à cette revendication, sauf à considérer que les assemblées citoyennes puissent être considérées comme des *représentants* au sens de l'article 3. L'argument est sérieux mais il a une limite : la référence à la souveraineté nationale et, implicitement, à la Nation, précisément rejetée par les promoteurs des assemblées citoyennes. La Constitution n'ouvre donc pas de voie intermédiaire entre la démocratie représentative et la démocratie directe.

58 « Attraction », *TLFi*, [<http://stella.atilf.fr/Dendien/scripts/tlfiv5/advanced.exe?8;s=518111040>], consulté le 3 juin 2021.

59 B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *précité*, p. 72-94.

60 *Ibid.*, p. 74.

61 Voir B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *précité*

62 Cf. *supra*.

Outre leur préoccupation commune, les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes ont également un adversaire commun. On soulignera d'ailleurs que les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes ne sont pas nées dans un contexte de quiétude sociale. Elles s'épanouissent, au contraire, dans un contexte particulier, celui d'une crise ou d'une rupture dans le régime politique, voire du régime politique. Pour le peuple, elles se présentent alors comme le déclenchement vers de nouvelles aspirations démocratiques<sup>63</sup>. Bernard Manin souligne ainsi que l'« une des raisons pour lesquelles les institutions prennent racine est sans doute qu'elles satisfont simultanément des intérêts contradictoires »<sup>64</sup>. Le régime représentatif est né, en France, dans le contexte révolutionnaire<sup>65</sup>. Dès lors, « les parlements n'ont pas été établis pour donner voix à la population, mais pour asseoir le consentement à l'impôt. Ils n'ont pas été créés parce que les idées de participation populaire au gouvernement, avancées par certains théoriciens avaient triomphé dans les esprits, mais parce que les rois ou princes trouvaient en eux un moyen efficace de lever l'impôt »<sup>66</sup>. Le même constat peut être transposé à la Convention citoyenne pour le climat. Les préoccupations liées aux assemblées citoyennes se sont développées dans un contexte de crise sociable durable<sup>67</sup> et prospèrent par « souci d'efficacité »<sup>68</sup>. Il y a donc une forme d'instrumentalisation des unes comme des autres dans des contextes différents. En effet, les assemblées parlementaires comme les assemblées citoyennes apparaissent comme le fruit d'une instrumentalisation du pouvoir exécutif : les Parlements pour faire accepter la levée des impôts ; le Grand débat national et la Convention citoyenne qui en est résultée pour mettre fin à la crise née avec la taxe carbone. Dans les deux cas, et en dépit des apparences trompeuses, il ne s'agissait pas d'atteindre un quelconque idéal démocratique mais de servir le pouvoir exécutif. Il est saisissant de constater que le pouvoir exécutif ne s'est pas trouvé affaibli ou concurrencé au moment où les assemblées parlementaires ou les assemblées citoyennes ont été mises en place. Il faut alors souligner que, si concurrence il y a, ce n'est pas entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes, qui aspirent l'une comme l'autre à assumer la fonction représentative du peuple par la délibération. En réalité, elles ont un adversaire commun, à savoir le pouvoir exécutif qui monopolise le pouvoir de décision et affaiblit la capacité délibérative du Parlement et du peuple. La logique exécutive de la V<sup>e</sup> République, caractérisée par la « captation présidentielle »<sup>69</sup> du régime politique et la prétention du chef de l'État à revendiquer le monopole

63 Pour une comparaison entre les Gilets jaunes et les sans-culottes, voir G. GRUNBERG, « Les “gilets jaunes” et la crise de la démocratie représentative », *Le Débat*, 2019/2, n° 204, p. 95-103.

64 B. MANIN, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », Entretien réalisé par L. BLONDIAUX, *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 54.

65 Sur le Parlement et le consentement à l'impôt, voir notamment E. DE CROUY-CHANEL, « Le consentement à l'impôt », *Pouvoirs*, 2014/4, n° 151, p. 5-14.

66 B. MANIN, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *op. cit.*, p. 52-53.

67 La Convention citoyenne pour le climat est une initiative du président de la République pour donner suite au Grand débat national, lancé en janvier 2019 par le chef de l'État également pour tenter d'apaiser le mouvement social des Gilets jaunes. Voir en ce sens notamment, É. BUGE, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, 2020, p. 205-225.

68 B. MANIN, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *op. cit.*, p. 53.

69 A. LE DIVELLEC, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V<sup>e</sup> République », in *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 350.

de la qualité de représentant au sens de l'article 3 de la Constitution, affaiblit sous la V<sup>e</sup> République la délibération. Dominique Leydet observe d'ailleurs que, « dans la vie politique des démocraties contemporaines, délibération et parlement font rarement bon ménage »<sup>70</sup>. À ce titre est significative l'absence de mention de la délibération dans la Constitution, le Parlement étant réduit à un simple rôle de votant de la loi<sup>71</sup>. Le pouvoir exécutif maîtrise la délibération, qu'il s'agisse de la délibération parlementaire ou de la délibération populaire. Au Parlement, ce sont les deux têtes de l'exécutif qui dictent le rythme des réformes et l'agenda législatif. Parallèlement, l'expérience de la Convention citoyenne a démontré que, lorsqu'elle est institutionnalisée, c'est le pouvoir exécutif qui dispose de l'initiative, arrête le thème, détermine le calendrier et décide de l'issue. Les assemblées parlementaires comme les assemblées citoyennes doivent donc contrebalancer cette captation exécutive du pouvoir. Le pouvoir exécutif tire profit à les opposer en développant une forme de concurrence de légitimité de représentation. Par conséquent, mettre en concurrence les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes risque de renforcer encore le pouvoir exécutif.

Envisagée de manière optimiste, l'attraction conduit donc à observer un certain nombre de points communs entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes. Dans une approche plus pessimiste, cette attirance s'observe également dans les difficultés rencontrées, dont certaines ont déjà été mises en avant. En première analyse, la perspective semble être celle d'une trajectoire croisée des assemblées parlementaires et des assemblées citoyennes. Les premières seraient sur une pente descendante, laquelle se manifeste par une défiance croissante de la part des citoyens<sup>72</sup> et par le constat d'une nouvelle forme d'antiparlementarisme<sup>73</sup>. À l'inverse, les assemblées citoyennes, porteuses de nouveaux espoirs démocratiques, seraient sur une pente ascendante. Le succès rencontré par la Convention citoyenne combiné à l'intérêt croissant des citoyens et de la doctrine, y compris juridique<sup>74</sup>, crée donc le sentiment d'un croisement entre le destin des assemblées parlementaires et celui des assemblées citoyennes. En réalité, cette approche est une illusion, suscitée, d'une part, par la lassitude à l'égard du régime représentatif classique et de ses limites et, d'autre part, par les attentes créées par les assemblées citoyennes. L'illusion de ce nouveau souffle démocratique ne pourra durer qu'un temps s'il se construit contre le régime représentatif classique. Pour éviter cet écueil, il faut

70 D. LEYDET, « Débats parlementaires et délibération démocratique », in L. BLONDIAUX, *Le tournant délibératif de la démocratie*, Presse de Sciences Po, 2021, p. 177.

71 En matière législative, le rôle du Parlement est limité au vote de la loi par l'article 34 de la Constitution : « Le Parlement vote la loi [...] ». La délibération des assemblées parlementaires est simplement visée par l'article 10 de la Constitution, qui permet au Président de la République de demander une nouvelle délibération, et par l'article 46 pour les lois organiques. En revanche, l'article 42 qui porte sur la navette n'évoque pas la délibération mais la discussion.

72 Sur ce point, voir par exemple J.-B. ALBERTINI, « Démocratie représentative et participation(s) citoyenne(s) : réflexions et applications pratiques », *Revue française d'administration publique*, 2014/2, n° 150, p. 529-541. Pour une analyse critique du discours sur la crise de la représentation, voir J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, n° 4, [<http://juspoliticum.com/article/Pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-representation-215.html>].

73 *L'antiparlementarisme*, Colloque, Aix-en-Provence, 27 et 28 mai 2021.

74 On citera de manière non exhaustive, *Raviver la démocratie*, Colloque, Université Paris Est-Créteil, 3 octobre 2019 ; *La participation du citoyen à la confection de la loi*, Colloque, Université Le Mans, 9 octobre 2020 ; *L'opinion publique aujourd'hui – Regards pluridisciplinaires*, Université d'automne, Aix-en-Provence, 21-23 octobre 2020 ; *Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?*, Colloque, Aix-en-Provence, 4 décembre 2020. Par ailleurs, tous les ouvrages, articles ou manifestations scientifiques relatifs à la démocratie participative ou à la démocratie délibérative s'inscrivent dans cette réflexion générale sur les enjeux contemporains de la démocratie.

une nouvelle fois, penser la complémentarité. La proposition, empruntée à la science des mathématiques, est donc d'affirmer qu'elles suivent une trajectoire parallèle bien que différée dans le temps. On observe d'ailleurs, que sans être encore entrées dans la phase de la désillusion, les assemblées citoyennes souffrent déjà d'un certain nombre de critiques alors même qu'elles n'ont pas atteint le niveau de réalisation des assemblées parlementaires<sup>75</sup>. On observe à ce titre qu'un certain nombre de critiques adressées aux assemblées citoyennes étaient déjà connues des assemblées parlementaires, notamment sur leur prétention représentative. La recherche d'une justification de légitimité démontre que le ver est déjà dans le fruit. Les assemblées citoyennes doivent donc se construire avec les assemblées parlementaires pour les raisons précédemment évoquées, notamment parce qu'elles ont un adversaire commun qui confisque la délibération mais également parce qu'elles tendent vers un but commun : la légitimité démocratique de la décision politique. Dès lors que la concurrence s'impose naturellement, il faut penser, voire même construire, la complémentarité.

## **B. Les assemblées parlementaires avec les assemblées citoyennes : la complémentarité dans la spécificité**

La proposition soutenue repose sur l'idée que des assemblées citoyennes fortes suppose des assemblées fortes, leur destin n'étant pas croisé mais lié. Deux propositions peuvent être formulées ici : la nécessaire revalorisation des assemblées parlementaires et la construction de la complémentarité entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes.

Si l'on admet que les assemblées citoyennes et les assemblées parlementaires sont liées, le succès des assemblées citoyennes suppose alors le renforcement des assemblées parlementaires. Plus exactement, le renforcement des assemblées parlementaires apparaît comme une condition *sine qua non*, mais insuffisante, du succès des assemblées citoyennes. Le problème est connu et plusieurs voies sont possibles pour rééquilibrer les pouvoirs en faveur du Parlement. Cela peut d'abord passer par une nouvelle réforme institutionnelle – constitutionnelle, organique ou législative –, à l'image des révisions constitutionnelles de 1995 ou de 2008 qui ont cherché à renforcer le Parlement. On peut alors imaginer un arsenal juridique pour revaloriser le Parlement et renforcer la délibération parlementaire : introduction d'une part significative de proportionnelle pour les élections législatives, inversion du calendrier électoral et positionnement des élections législatives avant l'élection présidentielle, distribution proportionnelle des présidences de commission, interdiction pour les ministres d'être présents en commission, attribution des rapports législatifs à un binôme majorité/opposition, création de droits de minorité numérique, etc. Les possibilités n'ont ici de limite que l'imagination. Ces propositions, non exhaustives, ne supposent pas toutes d'emprunter la voie de la révision constitutionnelle. Si elles affecteraient de façon significative les équilibres institutionnel et fonctionnel établis par la Constitution, elles supposent néanmoins que le pouvoir exécutif accepte

<sup>75</sup> Voir notamment, H. POURTOIS, « Démocratie délibérative et démocratie électorale », in L. BLONDIAUX, *Le tournant délibératif de la démocratie*, op. cit., p. 168 s.

de lutter contre l'« antiparlementarisme constitutionnel »<sup>76</sup> qui caractérise la V<sup>e</sup> République et dont il est, pourtant, le principal responsable.

Un tel renforcement peut également emprunter une voie plus informelle et émaner des assemblées parlementaires elles-mêmes<sup>77</sup>. Il se matérialise par l'effort d'ouverture et de transparence conduit par les assemblées parlementaires depuis quelques années<sup>78</sup>, notamment par l'utilisation de leur site internet<sup>79</sup>. Cela est destiné à renforcer le lien avec les citoyens et à lutter contre le sentiment de défiance qui le caractérise désormais. Cet effort repose sur deux logiques distinctes mais complémentaires : une logique pédagogique et une logique délibérative. Dans sa dimension pédagogique, cet effort se traduit par la volonté des assemblées d'assurer la publicité de leurs travaux mais également la transparence de leur fonctionnement. La publicité des travaux des commissions est ainsi devenue la règle<sup>80</sup> alors que le site internet se veut de plus en plus pédagogique et accessible. Cela prend la forme d'initiatives comme le *Parlement des enfants*, le *Sénat junior* ou *Le Sénat pour tous* destinées à rendre accessibles au plus grand nombre le travail effectué dans les assemblées et leur fonctionnement. Les sites des deux assemblées proposent également une bande dessinée, des quizz ou des jeux destinés à toucher les publics les plus jeunes. On voit également naître des outils permettant de mesurer les données d'activités des parlementaires ou des espaces *d'open data* – accès aux données ouvertes des assemblées parlementaires. Dans sa dimension délibérative, elle se traduit par un double mouvement d'externalisation de la délibération parlementaire et d'internalisation de la délibération citoyenne. Dans le premier cas, il s'agit pour les parlementaires d'associer les citoyens à la phase délibérative d'élaboration de la loi. On pense ici aux initiatives comme les ateliers législatifs citoyens ou encore aux expériences de co-production législative. Conformément à ce qui a été dit précédemment, le succès de telles initiatives reste tributaire de la marge de manœuvre que le pouvoir exécutif décide d'attribuer au Parlement<sup>81</sup>. Dans le deuxième cas, il s'agit de faire pénétrer des sujets de débat public dans l'enceinte parlementaire. Cela prend alors la forme de e-pétitions qui ont été développées à l'Assemblée nationale et au Sénat et qui permettent, sous certaines conditions, de faire

76 T. POUTHIER, « L'antiparlementarisme constitutionnel », Journée d'études, *Constitution française, Constitution polonaise – Réflexions à l'occasion d'un anniversaire*, Paris, Palais du Luxembourg, 23 novembre 2018, [<https://www.youtube.com/watch?v=PmSP7NYmu6g>].

77 Le parlementarisme rationalisé et le contrôle obligatoire des résolutions modifiant les règlements des assemblées excluent qu'un tel renforcement puisse substantiellement emprunter la voie d'une modification des règlements intérieurs des chambres.

78 A. DE MONTIS, « Parlement transparent, Parlement ouvert : les dernières évolutions de la “démocratie représentative” en France », Communication présentée lors du X<sup>e</sup> Congrès de l'AFDC, Lille, 22-24 juin 2017, [[https://e9834225-4951-4143-9b14-2ed522034020.filesusr.com/ugd/75bfc7\\_2a99b659caee452493c141e4e1021735.pdf](https://e9834225-4951-4143-9b14-2ed522034020.filesusr.com/ugd/75bfc7_2a99b659caee452493c141e4e1021735.pdf)].

79 J. CHIBOIS, « Combattre l'antiparlementarisme au début du XXI<sup>e</sup> siècle : Enjeux médiatiques à l'administration de l'Assemblée nationale », Journée d'études, *Configurations populistes*, EHESS, Paris, 5 avril 2016, [<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01304751v2/document>].

80 A. DE MONTIS, « Parlement transparent, Parlement ouvert : les dernières évolutions de la “démocratie représentative” en France », *op. cit.*, p. 6. Pour une analyse critique de la publicité des travaux des commissions, voir H. CONIEZ, *Écrire la démocratie. De la publicité des débats parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 18-19.

81 B. BARRAUD, « La co-écriture citoyenne des projets de loi : la participation au service de la représentation », *Politeia*, 2016, n° 30, p. 31-56 ; A. VIDAL-NAQUET, « La transformation de l'écriture de la loi : l'exemple de la loi sur la République numérique », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017, n° 57. L'exemple de la loi sur la République numérique est significatif de l'importance de l'implication du Gouvernement dans le succès d'une telle procédure.

inscrire un sujet à l'ordre du jour<sup>82</sup>. De manière plus générale, il convient de repenser le Parlement et ses fonctions. Qu'est-il advenu de la fonction expressive du Parlement qui était, selon Bagehot, la fonction essentielle du Parlement<sup>83</sup> ? Chez l'auteur, la fonction expressive du Parlement renvoie à une fonction d'expression du peuple qui l'a élu : « Parmi les fonctions primordiales d'une assemblée populaire, se trouve l'expression de l'opinion du peuple qui l'a élue »<sup>84</sup>. La perte de fonction expressive du Parlement est particulièrement visible sous la V<sup>e</sup> République, cette fonction étant une nouvelle fois captée par l'exécutif et particulièrement par le président de la République élu au suffrage universel direct. Le Parlement doit réinvestir sa fonction expressive, telle que conçue par Bagehot, restaurer sa fonction délibérative, renforcer sa fonction de contrôle pour, *in fine*, réaffirmer sa fonction représentative. Il faut ainsi réinventer les fonctions non-législatives du Parlement.

Il faut ensuite penser la complémentarité entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes. Ces dernières ne peuvent pas se construire en dehors du régime représentatif, ni même contre lui. Elles doivent, au contraire, s'insérer dans le régime représentatif et se construire avec lui. En revanche, il est nécessaire de conserver la spécificité des assemblées parlementaires et des assemblées citoyennes pour éviter l'absorption des secondes par les premières. Le chantier est immense et il s'agit ici simplement d'envisager quelques pistes qui, à ce stade de la réflexion, ne prétendent ni à l'exhaustivité, ni même à la pertinence. Elles s'inscrivent dans une démarche purement prospective et sont, à ce titre, pleinement discutables.

La complémentarité doit d'abord être envisagée sous un angle *institutionnel*. Du point de vue de l'initiative, du recours à l'assemblée citoyenne, celle-ci devrait *a minima* être partagée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. On pourrait ici transposer la logique de l'article 39 de la Constitution, qui distribue l'initiative législative entre le Premier ministre et les membres du Parlement, aux assemblées citoyennes. En l'absence d'une telle reconnaissance, le Parlement pourrait déjà s'appuyer sur la possibilité constitutionnelle qu'il tient de l'article 34-1 de la Constitution de voter des résolutions générales pour exercer une pression sur le pouvoir exécutif. On observe à ce titre qu'en Irlande, par exemple, la plupart des assemblées citoyennes trouvent leur origine dans des résolutions parlementaires<sup>85</sup>. Même si le vote d'une telle résolution n'a pas, en France, d'effet contraignant sur le pouvoir exécutif, le signal politique envoyé par les assemblées parlementaires au pouvoir exécutif ne saurait toutefois rester sans réponse. La complémentarité institutionnelle permet également de poser la question des règles de fonctionnement interne. Les assemblées citoyennes

82 Sur cette question, voir notamment le rapport d'information de M. Ph. BONNECARRÈRE, fait au nom de la mission d'information Démocratie représentative, participative, paritaire, n° 556, t. 1, 17 mai 2017, [<https://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-556-1-notice.html>].

83 A. LE DIVELLEC, « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n° 7, 2012, p. 9, [<http://juspoliticum.com/article/Bagehot-et-les-fonctions-du-Parlement-britannique-Sur-la-genese-d-une-decouverte-de-la-pensee-constitutionnelle-518.html>].

84 W. BAGEHOT, « La chambre des communes. Les fonctions non-législatives du Parlement », article initialement publié dans *The Economist* le 18 août 1860, vol. XVIII, traduit par D. KYRANOUDI et C. ROYNIER, *Jus Politicum*, n° 7, 2012, p. 9, [<http://juspoliticum.com/article/Bagehot-et-les-fonctions-du-Parlement-britannique-Sur-la-genese-d-une-decouverte-de-la-pensee-constitutionnelle-518.html>].

85 Voir la contribution dans cet ouvrage, A. DUFFY-MEUNIER, M.-L. PARIS, « Quelles règles de fonctionnement pour les Assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais », p. 133-164.

devraient profiter de l'expérience des assemblées parlementaires pour organiser leur fonctionnement. Si l'on prend appui sur la Convention citoyenne pour le climat, on observe déjà un certain mimétisme de fonctionnement entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes : un mimétisme structurel (nombre de citoyens composant la Convention, présence d'experts de légistique, etc.) et un mimétisme fonctionnel (création de sous-groupes de travail, rôle de médiateur assuré par le Président, fonctionnement onéreux, etc.). Cette inspiration pourrait s'inscrire dans une double logique. Dans un sens positif, les assemblées citoyennes devraient retenir sur ce qui fonctionne, notamment sur le plan procédural. La transparence du processus de délibération apparaît en ce sens essentielle. La possibilité d'identifier un corpus juridique applicable au processus délibérant est fondamentale, qui pourrait par exemple être codifié dans un code ou une charte de la consultation citoyenne. Il permettrait de renforcer la légitimité organique et fonctionnelle des assemblées citoyennes. À l'inverse, dans un sens négatif, les assemblées citoyennes ont également à apprendre des échecs des assemblées parlementaires et notamment de la difficulté qu'elles ont à s'inscrire dans une logique délibérative, en raison par exemple de l'absorption collective du travail parlementaire. La structuration collective du travail est néanmoins nécessaire pour construire et garantir l'effectivité de la délibération citoyenne. Il importe donc de trouver un équilibre entre la rationalisation des débats et la garantie d'une véritable délibération. Cette prise en compte de l'expérience, pour ne pas dire de l'expertise des assemblées parlementaires, pourrait donc assurer un certain succès aux assemblées citoyennes. La question se pose alors de savoir jusqu'où cette inspiration peut ou doit être poussée. Peut-on par exemple appliquer les mêmes règles de déontologie que celles qui s'appliquent pour les assemblées parlementaires ? Peut-on imaginer des incompatibilités ? Des « inéligibilités » ou plutôt des « indésignabilités » ? Comment garantir l'indépendance du citoyen désigné ? Les garanties procédurales et celles qui entourent le statut de représentant, que ce soit le député élu ou le citoyen désigné, apparaissent comme des garanties démocratiques indispensables. Elles ont mis plus de deux siècles à se construire pour les assemblées parlementaires et ont vocation à être encore renforcées. Il apparaît donc fondamental de juridiciser, dès à présent, le processus délibératif des assemblées citoyennes. Finalement, le sujet invite à réfléchir sur la notion même d'assemblée représentative. Il apparaît fondamental de disposer d'un concept d'assemblée pour identifier ce qui en relève ou non. On en arrive dès lors à la proposition suivante, qui repose sur la même logique procédurale que celle qui sous-tend la notion de démocratie délibérative : pour prétendre à la qualification d'assemblée, un « regroupement d'individus » doit accepter de fonctionner avec des règles qui garantissent la délibération de façon transparente, structurée, contradictoire et équitablement distribuée. Ce n'est que sous cette condition, que de simples « forums de discussion » pourront être qualifiés de véritables assemblées. *In fine*, se pose la question de l'institutionnalisation, de la pérennisation des assemblées citoyennes. Faut-il instituer une assemblée citoyenne permanente, une troisième chambre parlementaire, ou limiter ces expériences pour assurer leur succès ? Là encore, la complémentarité dans la spécificité supposerait de joindre la permanence à l'éphémère. Si l'expérience est institutionnalisée, elle risque en effet d'instaurer une « représentation *bis* » qui fragmente la légitimité au lieu de la renforcer.

La complémentarité pourrait ensuite être *fonctionnelle*. Elle peut être envisagée selon deux schémas opposés : la délibération pour tous, la décision pour quelques-uns ; la délibération pour quelques-uns, la décision pour tous. Dans une démocratie représentative, la décision ne peut appartenir qu'au Parlement ou au peuple pris dans son ensemble. Denis Baranger souligne à ce titre qu'il n'est pas possible de gouverner autrement que « représentativement »<sup>86</sup>. En revanche, alors que les corps intermédiaires ne cessent de s'affaiblir (partis politiques, syndicats...), les assemblées citoyennes pourraient occuper le vide qu'ils ont laissé. Les assemblées citoyennes pourraient être envisagées comme de nouveaux corps intermédiaires. En ce sens, elles pourraient être de nouvelles forces de proposition et de pression. Cela permettrait de mettre un terme au débat sur la légitimité de la décision puisque la décision serait adoptée par le Parlement. Cela permettrait également d'institutionnaliser l'idée de démocratie délibérative. *In fine*, la légitimité pourrait se trouver, pour rejoindre Bernard Manin, dans la délibération qui permet de conférer à la décision majoritaire sa légitimité démocratique<sup>87</sup>. Dès lors, la décision de la représentation politique des assemblées parlementaires pourrait être combinée à la délibération de la représentativité sociale des assemblées citoyennes. Le format idéal se rapprocherait donc de celui de la Convention citoyenne pour le climat à condition de ne pas placer le pouvoir de décision entre les mains des assemblées citoyennes. À l'inverse, si une telle situation était envisagée et pérennisée, les assemblées parlementaires et le pouvoir exécutif devraient sérieusement considérer les propositions des assemblées citoyennes. Cela permettrait, d'une part, de ne pas transformer l'utopie en gadget et, d'autre part, de dépasser la concurrence pour la complémentarité.

La complémentarité doit enfin être pensée dans la spécificité. Bien que contestée par les défenseurs du tirage au sort, la responsabilité demeure un point essentiel de distinction entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes. Si la notion de responsabilité ne peut pas être totalement exclue de la réflexion sur les assemblées citoyennes<sup>88</sup>, elle est d'une nature profondément différente. Elle relève de la conscience individuelle de chacun, là où la responsabilité de la représentation nationale est une responsabilité de nature élective. Elle est essentielle et permet de maintenir la spécificité des assemblées parlementaires par rapport aux assemblées citoyennes.

86 Contribution de D. BARANGER, in C. BARTOLONE, M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions, Assemblée nationale, 2015, p. 41.

87 B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, 1985, p. 77.

88 Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI<sup>e</sup> siècle », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 33-59. L'auteur montre ainsi que la notion de responsabilité n'est pas inexistante dans les procédés de tirage au sort.

## DES ASSEMBLÉES CITOYENNES « REPRÉSENTATIVES » LES DÉFIS DE LA MISE EN PLACE ET DE LA COMPOSITION

Chloë GEYNET-DUSSAUZE<sup>1</sup>

Apparues en Colombie-Britannique, en 2004<sup>2</sup>, les assemblées citoyennes se sont, depuis, répandues dans de nombreux pays, à différentes échelles<sup>3</sup>. Leur objectif est, dans un délai imparti, de permettre à un échantillon représentatif de citoyens de délibérer sur un enjeu politique déterminé, après avoir été formé et avoir auditionné des experts ainsi que des groupes d'intérêts aux avis opposés, en adoptant des recommandations en vue d'éclairer la décision politique. Ce dispositif délibératif offre donc aux citoyens sélectionnés la possibilité de s'informer, de discuter et d'émettre des propositions sur un thème précis, « tout en laissant aux élus le pouvoir d'arbitrage final »<sup>4</sup>. Cette innovation démocratique s'inscrit dans la lignée des panels délibératifs, appelés mini-publics, qui se développent depuis les années 1970, tels que les jurys citoyens, les sondages délibératifs ou les *citizen's initiative review*, et qui connaissent un succès croissant<sup>5</sup>. En reliant la délibération produite par un groupe restreint de personnes à un macroprocessus décisionnel, ces procédures promeuvent

1 Docteur en droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Pour la première fois, cette province canadienne a confié la réforme du code électoral à une assemblée citoyenne tirée au sort, tout en s'engageant à soumettre les recommandations de celle-ci à référendum (voir : A. LANG, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », in M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER, avec la collaboration d'A. FLAMAND et H. NEZ, *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, 2010, p. 115-132).

3 À l'échelle nationale, les assemblées citoyennes ont notamment été consacrées en Australie, en Belgique, en France, en Irlande, en Islande, au Royaume-Uni ou encore aux Pays-Bas. Les raisons politiques de leur consécration sont diverses ; elles sont instaurées afin de répondre à une demande de participation accrue, pour trouver des réponses sur des enjeux politiques à propos desquels les autorités publiques ne parviennent pas à s'entendre, afin d'assister le Parlement dans ses prises de décision ou encore pour répondre à une crise politique.

4 P.-É. VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », *RFSP*, 2018/5, vol. 68, p. 893.

5 La technique du jury citoyen est apparue dans les années 1970 en Allemagne. Dénommés *planungszelle* (« cellule de planification »), ces dispositifs se retrouvent aujourd'hui particulièrement en Espagne, aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Le principe de ces jurys (tirés au sort) est de produire une réflexion collective sur une politique publique ou sur une question publique déterminée. En France, le premier jury de ce type était la Conférence sur les OGM, en 1998. Depuis, des conférences similaires se sont développées au sein des collectivités territoriales. Ensuite, les sondages délibératifs ont été développés au cours des années 1990. Ils sont constitués de citoyens tirés au sort. L'objectif n'est pas de statuer sur un avis collectif mais de mesurer l'évolution des préférences individuelles et collectives (en particulier grâce à un questionnaire communiqué avant et après la délibération). Enfin, les *citizen's initiative review* existent depuis 2010 dans quelques États américains, dont l'Oregon et la Californie, et permettent à un jury tiré au sort de produire une information *neutre* qui est envoyée à tous les citoyens avant un référendum. L'objectif est ainsi d'améliorer la qualité de l'information des électeurs.

une « délibération par procuration »<sup>6</sup> : l'échantillon d'individus sélectionnés est réputé s'exprimer au nom de ses concitoyens. L'ensemble de ces dispositifs combine ainsi des objectifs de représentativité et de confrontation éclairée d'opinions civiques<sup>7</sup>.

Perçues « comme un retour à l'idéal démocratique »<sup>8</sup>, les assemblées citoyennes sont conçues pour combler le déficit de délibération<sup>9</sup>, tout en permettant aux citoyens de s'impliquer et de peser davantage dans la prise de décision politique. La valorisation du processus de délibération apparaît alors comme un correctif possible à la crise de confiance qui affecte le régime représentatif<sup>10</sup>. Cette perspective s'inscrit dans la philosophie dérivée de Jürgen Habermas, selon lequel « 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 »<sup>11</sup>. Dès lors, « la décision légitime n'est pas la volonté de tous, mais celle qui résulte de la délibération de tous »<sup>12</sup>. Comme l'énonce l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à la formation de la loi. Chaque citoyen dispose donc, en cette qualité, d'une forme de légitimité afin d'être associé à la délibération sur les affaires publiques et les assemblées citoyennes bénéficient, en ce sens, d'une légitimité démocratique inédite<sup>13</sup>. L'institutionnalisation d'une structure délibérative ponctuelle n'a pas, pour autant, vocation à supplanter le régime représentatif, mais plutôt à le moderniser et à le dynamiser. Une assemblée citoyenne ne peut être considérée comme un organe normatif, autrement dit, comme un organe « créateur de droit, à la place du peuple ou de ses représentants »<sup>14</sup>. Son ambition est d'émettre des recommandations, de proposer des conclusions, et non

6 J. GASTIL., R. C. RICHARDS, K. R. KNOBLOCH, « Vicarious Deliberation: A Case Study of the Oregon Citizens' Initiative Review and Electoral Deliberation », *International Journal of Communication*, 2014, n° 8, p. 62.

7 Voir notamment : R. LEFEBVRE, « Quelle densité délibérative dans les conférences de citoyens ? La conférence de citoyen sur les nouveaux indicateurs de richesse du conseil régional Nord-Pas-de-Calais », in *Le tournant délibératif. Bilan, critiques, perspectives*, Colloque, EHESS, Paris, 16 et 17 juin 2011.

8 M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 80.

9 La délibération est ici entendue comme « l'opération de confrontation publique et contradictoire des opinions des membres [d'une] assemblée » (M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLE, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey, 9<sup>e</sup> édition, 2013, p. 118). Il s'agit donc d'« un échange public d'opinions, d'informations et d'arguments entre citoyens en vue de la prise de décision » (C. GIRARD, « Démocratie délibérative », in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, [en ligne]).

10 Comme l'indique Priscilla JENSEL-MONGE, « le succès du paradigme délibératif tient donc à sa capacité à restituer aux citoyens une partie de l'exercice du pouvoir, qui serait confisqué par des représentants qui ne disposeraient plus de la confiance des représentés » (P. JENSEL-MONGE, « Plaidoyer pour une démocratie représentative rénovée », in M. HEITZMANN-PATIN et J. PADOVANI (dir.), *La participation des citoyens à la confection de la loi*, Mare & Martin, coll. Droit public, 2022, p. 139.). De manière générale, la valorisation de la délibération a vocation à améliorer la compréhension du processus décisionnel et à renforcer les institutions démocratiques dans leur ensemble.

11 J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, in L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 18.

12 B. MANIN, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 1985/1, n° 33, p. 72.

13 D. BARANGER, in B. BOUNIOL, « Climat, la convention citoyenne doit-elle avoir le dernier mot ? », *La Croix*, 7 décembre 2020.

14 D. BARANGER, *ibid.*

d'élaborer le droit<sup>15</sup>. L'objectif n'est donc pas de créer une institution concurrente au Parlement, mais d'associer davantage les citoyens à la discussion sur des thématiques déterminées<sup>16</sup>.

La délibération étant, par ailleurs, « le propre d'une assemblée représentative »<sup>17</sup>, les assemblées citoyennes doivent répondre à cette exigence. Si elles connaissent aujourd'hui un tel engouement, c'est notamment pour leur caractère représentatif original, dans une période où la représentation classique est fréquemment décriée. Celles-ci sont pensées pour être représentatives des citoyens qu'elles représentent (en termes de diversité sociale), mais également de la volonté de ces derniers (en termes d'opinion). De manière générale, le terme de représentativité correspond à ce qui « possède les caractéristiques principales de l'ensemble dont il relève, et peut, à ce titre, le représenter »<sup>18</sup>. La représentativité renvoie à un reflet fidèle de la société. Une assemblée est qualifiée de représentative lorsque « sa composition reflète le peuple ou la nation »<sup>19</sup>. Ce concept est « plus sociologique que juridique »<sup>20</sup> et explique, par conséquent, la difficulté, pour le juriste, de se saisir de la question de la représentativité des assemblées citoyennes. Néanmoins, une telle réticence doit être dépassée, dès lors que cette question touche, en réalité, à des enjeux qui sont au cœur du droit constitutionnel et implique d'en analyser le cadre juridique. La représentativité des assemblées citoyennes est au centre de ce procédé. Ce n'est d'ailleurs pas anodin si elle constitue à la fois un argument avancé par les partisans et par les opposants de ce dispositif délibératif : tandis que les premiers en usent pour favoriser le déploiement de ces assemblées, les seconds le mobilisent pour les fustiger.

En réalité, la représentativité des assemblées citoyennes conditionne l'existence et le succès de ce procédé. L'attribution de ce caractère légitime la consécration des assemblées citoyennes et confère un poids important aux recommandations adoptées. La majorité des défis auxquels les assemblées citoyennes sont confrontées, en termes de représentativité, se révèle au moment de l'instauration de ces dernières. Les modalités retenues lors de la constitution de ce procédé sont déterminantes pour sa reconnaissance et pour l'attention portée aux conclusions de cette instance éphémère. Il apparaît donc nécessaire d'analyser les choix représentatifs opérés, en vue de démontrer leur pertinence et leurs failles, et de proposer des pistes de réflexion, pour une meilleure représentativité des assemblées citoyennes. Ces modalités sont de deux ordres : elles concernent, d'une part, l'organisation de ces assemblées et, d'autre part, la sélection de leurs membres. La recherche menée révèle ainsi que les modalités d'organisation de ce dispositif délibératif sont essentiellement représentatives de la volonté des autorités publiques et doivent être largement repensées (I). En outre, les modalités de

15 D'ailleurs, comme le fait remarquer Éric Sales, « si, par un raccourci rapide, le peuple, en tant que souverain, est souvent présenté comme l'auteur du droit, il n'en est jamais l'écrivain » (É. SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *NCCC*, 2017/4, n° 57, p. 46).

16 D'ailleurs, la promotion de la démocratie délibérative ne sous-entend pas que les représentants soient exclus du processus (voir en ce sens : M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle en droit comparé : Quelles réalités ? », in D. GUENETTE, P. TAILLON, M. VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Éd. Yvon Blais, Anthemis, Montréal, 2021, p. 335). À l'inverse, la collaboration est même souvent bénéfique (voir *infra*).

17 M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 118.

18 Dictionnaire Larousse, [en ligne].

19 G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2007, p. 810.

20 M. DE VILLIERS, A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 317.

sélection des membres de ces assemblées permettent, quant à elles, une plus grande représentativité des citoyens. Néanmoins, cette représentativité connaît plusieurs limites incitant à perfectionner les procédures existantes (II).

## I. Les modalités d'organisation des assemblées citoyennes : une représentativité déformée

La responsabilité civique se révèle déformée à double titre. L'initiative du dispositif apparaît, en premier lieu, confisquée par les autorités publiques qui cherchent à avoir un contrôle global du procédé, afin d'en maîtriser les principaux traits. L'exigence de représentativité de la volonté citoyenne implique alors d'examiner le cadre juridique dans lequel une initiative citoyenne pourrait, particulièrement en France, se déployer (A). En second lieu, la détermination des paramètres du mandat confié à ces assemblées demeure, elle aussi, largement tributaire de la volonté des élus. L'analyse du choix du thème abordé par l'assemblée citoyenne, la durée assignée à l'expérience et les engagements pris quant au devenir des conclusions émises révèlent une représentativité biaisée (B).

### A. Une initiative confisquée

Dans la majorité des cas, les assemblées citoyennes sont initiées par le *haut*<sup>21</sup>, autrement dit, par les autorités nationales et locales. À titre d'exemple, à l'échelle locale, la récente Convention citoyenne pour l'Occitanie a été initiée par la Région Occitanie<sup>22</sup>. Sur le plan national, la Convention citoyenne pour le climat résulte d'une volonté du président de la République, Emmanuel Macron<sup>23</sup>. L'impulsion peut aussi venir du Parlement, à l'instar du Royaume-Uni, où l'Assemblée citoyenne pour le climat a émané de six comités spéciaux de la Chambre des communes<sup>24</sup>. Il est nécessairement plus aisé, pour les autorités, d'être à l'origine de ce dispositif délibératif. Elles en maîtrisent ainsi les principaux traits, qu'il s'agisse de sa durée, de sa composition, mais aussi et surtout du thème discuté. Ce pouvoir discrétionnaire leur offre un contrôle de l'ensemble du procédé.

Néanmoins, en pratique, cette initiative par le *haut* découle très souvent de l'organisation informelle préalable d'une assemblée citoyenne, par des associations de la société civile. Autrement dit, si la mise en place de ces assemblées citoyennes est bel et bien le fait des gouvernants, c'est,

21 Voir en ce sens: P. BLOKKER, « Constitutional reform in Europe and recourse to the people », in X. CONTIADES et A. FOTIADOU (éd.), *Participatory Constitutional Change: The People as Amenders of the Constitution*, Routledge, 2017, p. 50.

22 Réunie en septembre 2020, cette Convention s'inspire grandement de la Convention citoyenne pour le climat et affirme avoir pour objectif « d'impulser, à son échelle, un nouveau développement » (<https://www.laregion.fr/Convention-citoyenne-pour-l-Occitanie-41566>).

23 Cette volonté présidentielle a été affirmée le 25 avril 2019, lors de la conférence de presse tenue à l'issue du Grand débat national, [en ligne : <https://www.elysee.fr/>].

24 Ces six comités étaient les suivants : stratégie commerciale, énergétique et industrielle ; Audit environnemental ; Logement, Communautés et gouvernement local ; Science et technologie ; Transport ; Trésorerie. Les comités ont fait part de leur volonté de créer une assemblée le 20 juin 2019. Voir en ce sens : « The path to net zero. Climate assembly UK Full Report », 2020, p. 10, [en ligne : <https://www.climateassembly.uk/>].

en grande partie, grâce à une action militante menée en amont, en dehors du cadre institutionnel, avec pour objectif de convaincre des bienfaits d'un tel procédé. En Islande, par exemple, à la suite de « la révolution des casseroles »<sup>25</sup>, due à la crise financière et à l'effondrement économique de l'État en 2008, un collectif citoyen initié par une association de la société civile, *La Fourmilière*<sup>26</sup>, et une organisation à but non lucratif, *Agora*, ont organisé, en 2009, une réunion publique rassemblant 1 200 citoyens tirés au sort et 300 personnalités ayant participé au financement du projet. Cette expérience militante a été un succès et s'est soldée par la formulation d'une pluralité de propositions pour l'avenir du pays, parmi lesquelles un approfondissement de la démocratie par une participation directe des citoyens. Cette expérience autonome a rapidement séduit les nouvelles autorités en place. Elles ont formé un partenariat avec l'association *La Fourmilière*, afin de rééditer une telle expérience, sous contrôle public, cette fois. C'est ainsi qu'est née l'Assemblée citoyenne constituante islandaise, en 2010. De même, en Irlande, après avoir organisé des forums dans différentes villes du pays, le mouvement *We The Citizens*, formé par un groupe de chercheurs<sup>27</sup> et d'activistes irlandais, crée, en 2011, une assemblée citoyenne informelle tirée au sort. Avec pour principal objectif de convaincre la classe politique et le pays des bienfaits d'une implication directe des citoyens en matière de modification de la Constitution, cette Assemblée *pilote* conduit rapidement à l'adoption d'un rapport demandant la convocation d'une assemblée citoyenne tirée au sort pour réformer le système politique irlandais, alors encore très touché par la crise financière de 2008. Le succès de cette expérience et les nombreuses « actions de lobbying »<sup>28</sup> du mouvement *We The Citizens* ont convaincu les partis vainqueurs aux élections d'officialiser cette procédure par l'établissement d'une Convention constitutionnelle irlandaise, dès 2012, dont la première réunion s'est tenue en janvier 2013. *In fine*, l'Assemblée citoyenne a vu le jour grâce à l'action militante du mouvement *We The Citizens*. La consécration de ces assemblées citoyennes fait ainsi généralement écho à l'organisation réussie de procédés délibératifs similaires, organisés en amont par des associations de la société civile, en dehors du système institutionnel.

Si cette forme de pression incitative envers les gouvernants peut se manifester à travers l'action d'associations de la société civile, elle peut également apparaître *via* une demande citoyenne directe.

25 Dans des circonstances de crise financière et politique, les Islandais ont bruyamment manifesté avec des poêles et des casseroles sur la place du Parlement à Reykjavik, exigeant la rédaction d'une nouvelle Constitution. Voir en ce sens : J. SKALSKI, *La révolution des casseroles. Chronique d'une nouvelle Constitution pour l'Islande*, Éditions La Contre Allée, 2012.

26 Ou *Maurabúfan*.

27 Il faut d'ailleurs souligner le rôle déterminant de certains acteurs, en particulier des chercheurs. En effet, l'influence de ces acteurs de premier plan apparaît dans l'ensemble des expériences d'assemblées citoyennes d'envergure nationale. En Irlande, les chercheurs David Farrell (expert des systèmes électoraux) et Clodagh Harris (observatrice internationale pour le G1000) ont été des acteurs clés de la création des assemblées citoyennes. En mobilisant les exemples étrangers, ils ont convaincu les décideurs irlandais de l'utilité d'un tel dispositif. En Belgique, c'est l'écrivain David Van Reybrouck qui a porté, avec un groupe de bénévoles, l'organisation du G1000. Comme le précisent Vincent Jacquet et Min Reuchamps, sur les sept membres du groupe pilote du G1000, trois étaient des chercheurs en science politique ayant « directement influencé la mise en place du projet » (V. JACQUET, M. REUCHAMPS, « Les méthodologues de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100 », *Participations*, 2016/3, n° 16, p. 54). Ces initiatives sont donc, à l'origine, impulsées par des associations et, plus spécifiquement encore, par des chercheurs dont le rôle peut être déterminant. Ce constat illustre, par ailleurs, l'important recours à la science en matière d'innovation démocratique.

28 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et Constitution », *La vie des idées*, p. 5, [en ligne : <https://laviedesidees.fr/>].

Ce fut notamment le cas pour la Convention citoyenne pour le climat, en réalité initiée à la suite du Grand débat national<sup>29</sup>, dont ont découlé de nombreuses demandes citoyennes en faveur d'une action collective pour le climat<sup>30</sup>. Cependant, l'expression de cette volonté citoyenne est le fruit d'une participation « par invitation » et non « par irruption »<sup>31</sup>. En d'autres termes, si les citoyens ont pu s'exprimer c'est précisément parce qu'ils ont été sollicités en ce sens. En effet, en France, aucune assemblée citoyenne ne peut réellement être érigée directement par le *bas* de manière formelle. Il est, pour autant, possible d'examiner le cadre juridique dans lequel une telle option pourrait se déployer.

En premier lieu, cette requête peut être formée *via* l'exercice du droit de pétition<sup>32</sup>. Les citoyens peuvent user de cette prérogative pour demander l'organisation d'une assemblée citoyenne sur un sujet spécifique aux collectivités territoriales<sup>33</sup>, au Conseil économique, social et environnemental (CESE)<sup>34</sup>, à l'Assemblée nationale ou au Sénat<sup>35</sup>. Néanmoins, cet outil présente de nombreuses failles. Les mécanismes juridiques prévus auprès des institutions nationales afin d'encadrer le droit de pétition se révèlent particulièrement contraignants et empêchent un exercice effectif de ce dernier. Le dispositif des pétitions citoyennes instauré par la révision constitutionnelle de 2008 prévoit, en effet, que la recevabilité des pétitions adressées au CESE est conditionnée par l'obtention, *a minima*, de 500 000 signatures. Surmonter cet obstacle procédural de taille suppose donc « la mobilisation d'un groupe d'intérêt très motivé et organisé plus qu'une réaction citoyenne spontanée »<sup>36</sup>. En outre, quand bien même ce seuil – très élevé – serait atteint, le CESE rend, ensuite, un avis dans un – long – délai d'un an, qui est communiqué au Gouvernement et au Parlement. Entre 2010 et 2019, le CESE n'a été saisi que de trois pétitions, dont une a été déclarée irrecevable<sup>37</sup>. Bien conscients de ces lacunes, les parlementaires ont, lors de la récente discussion du *projet de loi organique relatif*

29 À l'initiative du président de la République, Emmanuel Macron, le Gouvernement a engagé un Grand débat national qui s'est tenu du mois de décembre 2018 au mois d'avril 2019. Pour plus d'informations, voir : [<https://www.gouvernement.fr/le-grand-debat-national>]. Comme le souligne Denis Baranger, ce débat s'inscrit dans « la logique habituelle de notre Cinquième République : celle d'un rapport direct entre le chef d'État et le peuple » (D. BARANGER, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », *Blog Jus politicum*, 5 septembre 2020, [en ligne : <http://blog.juspoliticum.com/>]).

30 Conférence de presse tenue à l'issue du Grand débat national, *op. cit.*

31 P. WOKURI, « La participation citoyenne dans l'éolien au Danemark : institutionnalisation durable ou expérimentation temporaire ? », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 194.

32 Très ancien, ce droit a rencontré un vif succès dès la Révolution française. Le titre premier de la Constitution du 3 septembre 1791 précisait que « la Constitution garantit pareillement, comme droits naturels et civils : [...] La liberté d'adresser aux autorités constituées des pétitions signées individuellement » (voir notamment : Y.-A. DURELLE-MARC, *Pétitionnement et droit de pétition durant l'Assemblée nationale constituante (1789-1791). Contribution à l'histoire du régime représentatif*, Université Paris I – Panthéon Sorbonne, Thèse, 2004, 597 p.). Il connaît cependant un premier déclin lors de l'avènement des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, déclin qui sera accentué sous la V<sup>e</sup> République. Voir : G. TOULEMONDE, « Le droit de pétition aux assemblées en reconquête », *Blog Jus politicum*, 23 octobre 2020, [en ligne : <http://blog.juspoliticum.com/>].

33 Article 72-1 de la Constitution.

34 Article 69 de la Constitution et les conditions de mise en œuvre de ce mécanisme sont précisées par l'article 4-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958.

35 Articles 147 à 151 du Règlement de l'Assemblée nationale et articles 87 à 89 *bis* du Règlement du Sénat.

36 D. BARANGER, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », précité.

37 La pétition déclarée irrecevable portait sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe. S'agissant des deux autres pétitions, la première portait sur le coût économique et social de l'autisme et a fait l'objet d'un avis le 9 octobre 2012. La seconde traitait de la politique de l'éducation à la nature, à l'environnement et au développement durable en France et n'a pas atteint le seuil des 500 000 signatures. Elle a néanmoins fait l'objet d'une auto-saisine de la part du CESE qui a adopté un avis sur l'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique, le 26 novembre 2013.

au CESE<sup>38</sup>, prévu un abaissement du seuil initial (qui avait été maintenu par le Gouvernement) à 150 000 signatures ainsi que l'âge minimal des pétitionnaires, qui est passé de 18 à 16 ans. La démarche pour demander l'organisation d'une assemblée citoyenne sur un sujet déterminé est, certes, facilitée, mais, une fois encore, elle ne garantit pas pour autant que cette requête soit suivie d'effets. En ce qui concerne, ensuite, les pétitions adressées à l'Assemblée nationale et au Sénat, celles-ci ont récemment fait l'objet d'un renouveau afin d'en moderniser l'accès<sup>39</sup>. Les Chambres disposent désormais chacune de plateformes de dépôt des pétitions et de soutien à celles-ci<sup>40</sup>. Lorsqu'une pétition atteint 100 000 signatures à l'Assemblée nationale, elle est publiée et soumise à la commission compétente, qui, si elle accepte de l'examiner, publiera un rapport reproduisant le texte de la pétition ainsi que le compte rendu de ses débats. En outre, si une pétition y atteint le seuil de 500 000 pétitionnaires, la Conférence des Présidents peut décider de l'inscrire à l'ordre du jour de la séance publique à la demande du président de la commission compétente ou d'un président de groupe<sup>41</sup>. Au Sénat, si une pétition atteint 100 000 signatures dans un délai de six mois, celle-ci pourra, avec l'accord de la Conférence des Présidents, être reprise par des sénateurs pour être transformée en loi ou donner lieu à la création d'une mission d'information par le Sénat. Jusqu'à présent, les pétitions déposées ne rencontrent qu'un succès très relatif et n'ont pas abouti. Une pétition *Pour une Convention pour le renouveau démocratique* a d'ailleurs été déposée le 24 octobre 2020 et ne comptabilisait, deux mois plus tard, que 950 signatures. Quand bien même les citoyens désireux de créer une assemblée citoyenne atteindraient le nombre de signatures requises, sans appui particulier au sein des Chambres, leur requête n'a que peu de chance d'être couronnée de succès. De même, au niveau local, rien n'oblige juridiquement l'organe compétent à tenir compte de cette pétition, même si celle-ci a rassemblé un grand nombre de signatures. Ce mode d'expression directe ne peut donc pas garantir la formation d'une assemblée citoyenne par le *bas*.

À l'inverse, le mécanisme de consultation populaire à l'échelle locale peut, en second lieu, inspirer la consécration d'une initiative citoyenne en faveur d'une telle assemblée. Peu connue, l'initiative populaire locale en matière de consultation existe depuis 1995 et a été étendue en 2004<sup>42</sup>. Il est prévu que, dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande tendant à l'organisation d'une consultation par une même collectivité territoriale<sup>43</sup>. Cette restriction a pour objectif

38 Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, n° 3184, déposé le mardi 7 juillet 2020.

39 Le Sénat souhaitait ainsi « revivifier le droit de pétition » et « enrichir les procédures de démocratie représentative par des éléments de démocratie participative » (« Le Sénat lance une plateforme de dépôt de pétitions en ligne », 23 janvier 2020, en ligne : [<https://www.senat.fr/presse/cp20200123a.html>]). De son côté, l'Assemblée nationale a proposé « de rénover la procédure du droit de pétition, afin qu'elle devienne un moyen effectif, pour les citoyens, de contribuer aux travaux de l'Assemblée nationale » et, de manière générale, « pour améliorer la participation citoyenne » (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 1882), par M. SYLVAIN WASERMAN, Doc. AN, n° 1955, 22 mai 2019, p. 9 et 11).

40 Accessibles en ligne aux adresses suivantes : [<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/petitions>] et [<https://petitions.senat.fr/>].

41 Article 148 RAN.

42 Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995. Par la suite, elle a été étendue par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

43 Article L 1112-16, alinéa 2 du code général des collectivités territoriales.

de limiter considérablement le risque de multiplication de demandes en ce sens. En outre, un seuil raisonnable doit aussi être atteint afin que la demande de consultation soit valide. Au sein des communes, 1/5<sup>e</sup> des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, 1/10<sup>e</sup> des électeurs inscrits sur ces mêmes listes peuvent demander que l'organisation d'une consultation soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité<sup>44</sup>. Ce mécanisme fixe donc un seuil en deçà duquel la demande de consultation n'est pas recevable, afin « d'éviter des abus »<sup>45</sup> et de s'assurer que la demande est bien représentative d'une part importante de la volonté citoyenne<sup>46</sup>. L'ensemble de ces conditions pourrait être repris dans le cadre d'une initiative d'assemblée citoyenne locale. Néanmoins, il est également prévu que « la décision d'organiser la consultation appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale »<sup>47</sup>. La mise en place d'une consultation populaire à l'échelle locale est donc subordonnée à la décision des représentants de la collectivité<sup>48</sup>. La nécessité, ici, de penser une réelle initiative citoyenne ne peut conduire qu'à rejeter ce dernier point qui ne fait que conditionner l'initiative citoyenne à la volonté des élus. Cette exclusion est d'autant plus plausible que la constitution d'une assemblée citoyenne n'a pas vocation à supplanter la décision politique mais à l'éclairer, par l'adoption de recommandations. Ainsi, en limitant quantitativement le nombre de demandes possibles (au maximum une par an) et en fixant un seuil en deçà duquel la demande ne peut être acceptée (1/5<sup>e</sup> ou 1/10<sup>e</sup> des électeurs inscrits sur les listes électorales), les citoyens auraient directement la possibilité d'initier une assemblée citoyenne locale sur le thème de leur choix. Ce déclenchement serait alors automatique et représentatif d'une réelle volonté citoyenne.

Par ailleurs, un mécanisme similaire pourrait être consacré au niveau national, dès l'obtention d'un nombre minimal de signatures, en lien étroit avec le CESE, la Commission nationale du débat public<sup>49</sup> ou le Parlement. En ce sens, le Parlement wallon a, très récemment, proposé une modification

44 Article L 1112-16, alinéa 1 du code général des collectivités territoriales.

45 Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, par Gérard LARCHER, Jean-Marie GIRAULT et Claude BELOT, *Doc. Sénat*, n° 35, Tome II, 19 octobre 1994, p. 320.

46 Un tel seuil contribue, de la sorte, « à asseoir sa légitimité en évitant des contestations ultérieures » (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique, adopté par le sénat (n° 900), relatif au référendum local, par M. Alain GEST, *Doc. AN*, n° 956, 18 juin 2003, p. 43).

47 Article L 1112-16, alinéa 4 du code général des collectivités territoriales.

48 Cette prévalence des élus locaux sur la participation citoyenne n'est pas nouvelle et concerne la grande majorité des procédés participatifs. Comme le constate Patrick Mozol, « la lecture des diverses dispositions textuelles prévoyant et organisant les multiples mécanismes participatifs prévus à l'échelle locale fait ainsi état d'une participation largement verrouillée par le droit au profit des élus locaux » (P. MOZOL, « Une approche partiellement renouvelée de la démocratie participative locale – À propos du conseil citoyen de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 », *JCP A*, n° 45, novembre 2014, 2307). Cette volonté d'encadrement ressort particulièrement de nombreux rapports parlementaires, au sein desquels l'on retrouve l'idée qu'il serait « inconcevable d'affaiblir davantage l'action publique locale » en conférant une capacité de décision accrue aux citoyens (Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique, adopté par le Sénat (n° 900), relatif au référendum local, par M. ALAIN GEST, *op. cit.*, p. 43).

49 La Commission nationale du débat public est une autorité administrative indépendante qui veille au respect des procédures de démocratie participative. Celle-ci a institutionnalisé une véritable culture du débat et apporte une visibilité croissante aux formes alternatives de participation démocratique (voir notamment : C. GEYNET-DUSSAUZE, « La contribution de la Commission nationale du débat public à la démocratie environnementale », *RDP*, 2020, n° 4, p. 965-995). Elle contribue ainsi à la construction d'un modèle de réflexivité susceptible d'enrichir ce dispositif délibératif.

du Règlement de l'assemblée régionale afin de conférer au Parlement la possibilité de constituer, de sa propre initiative ou bien à l'initiative des citoyens (dès lors qu'ils réunissent 2 000 signatures), des commissions délibératives composées de 10 parlementaires siégeant dans la commission concernée par la problématique étudiée et de 30 citoyens tirés au sort. À l'issue des travaux, il est cependant prévu que la voix des citoyens ne soit que consultative, tandis que les parlementaires bénéficieront d'une voix délibérative lors du vote des recommandations formulées. Ce dernier point peut surprendre, tant il semble aller à l'encontre du dispositif même d'une assemblée citoyenne, mais s'explique par le cadre organisationnel retenu, qui est le Parlement wallon, au sein duquel seuls les parlementaires disposent du droit de vote. L'institution choisie pour organiser ladite Assemblée conditionne nécessairement son fonctionnement ainsi que ses méthodes<sup>50</sup>.

Au-delà des difficultés liées à l'origine des initiatives, l'instigateur de ce procédé doit également prévoir les paramètres du mandat de l'assemblée citoyenne dans une perspective représentative.

## B. La détermination biaisée des paramètres du mandat

Le choix des paramètres fixés au mandat de l'assemblée citoyenne s'inscrit, lui aussi, dans une démarche représentative, c'est-à-dire que ces éléments sont supposés retranscrire, dans une certaine mesure, la volonté citoyenne. L'un des principaux enjeux, en termes de représentativité, est de déterminer le thème dont va traiter l'assemblée. Il peut s'agir d'une question ouverte (« Comment le Royaume-Uni peut-il atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 ? »<sup>51</sup> ; « repenser le système électoral de Colombie-Britannique ») ou fermée (pour ou contre le droit à l'avortement<sup>52</sup>). Il peut contenir une échéance précise (2030<sup>53</sup>, voire 2050<sup>54</sup>), ou n'en contenir aucune (Convention citoyenne pour l'Occitanie). Il peut également s'agir d'un sujet unique ou de plusieurs thèmes, sans lien nécessaire entre eux (la deuxième Assemblée citoyenne irlandaise avait pour tâche de traiter de cinq enjeux très divers<sup>55</sup>). Sa portée juridique peut, enfin, être réglementaire, législative (Convention citoyenne pour le climat<sup>56</sup>) ou constitutionnelle (Assemblées islandaise et irlandaises).

50 Voir en ce sens : A. DUFFY et M.-L. PARIS, « Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais », dans cet ouvrage, p. 133-164.

51 Telle était la question posée dans le cadre de l'Assemblée citoyenne pour le climat, au Royaume-Uni.

52 Tel était l'un des sujets retenus lors de la deuxième Assemblée citoyenne irlandaise.

53 Telle fut l'échéance fixée dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, en France.

54 Telle fut l'échéance fixée dans le cadre de l'Assemblée citoyenne pour le climat, au Royaume-Uni.

55 La question de la légalisation de l'avortement, l'enjeu du vieillissement de la population, le réchauffement climatique, les référendums et la réforme du Parlement.

56 Dans sa lettre de mission à la Convention citoyenne, le Premier ministre, Édouard Philippe, a précisé que la Convention allait travailler sur « des mesures législatives et réglementaires ». En spécifiant ainsi la nature de ces mesures, il semble exclure, de fait, l'adoption de toute recommandation constitutionnelle. Il limite ainsi nécessairement la portée des propositions émises (Lettre de mission du Premier ministre, 2 juillet 2019, p. 1, [en ligne : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>]). Néanmoins, la Convention citoyenne ne s'est pas nécessairement sentie liée par cette directive et a émis plusieurs propositions visant à modifier la Constitution (notamment son article 1<sup>er</sup> et son Préambule). Voir en ce sens : Rapport final de la Convention citoyenne pour le climat, « Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat », version corrigée du 5 octobre 2020, p. 413-419, [en ligne : <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>].

La pratique démontre que le choix des thèmes jusqu'alors discutés repose globalement sur la volonté des autorités. Dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, c'est le Premier ministre<sup>57</sup>, Édouard Philippe, qui a conféré aux 150 citoyens tirés au sort le « mandat de définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 »<sup>58</sup>. En imposant un thème, les autorités maîtrisent davantage le processus et évitent de perdre la main sur des sujets sensibles. Comme le constate Dimitri Courant, malgré l'incitation du mouvement *We The Citizens* de soumettre des enjeux économiques à la délibération citoyenne, les élus ont refusé cette possibilité, « bien que la crise frappant l'Irlande concerne directement son modèle fiscal »<sup>59</sup>. La détermination des questions à débattre restreint nécessairement la portée des délibérations menées au sein des assemblées citoyennes.

En dépit de cette prépondérance des élus, la volonté citoyenne peut, parfois, être prise en compte dans le choix des thèmes à traiter. En ce sens, en Islande, une consultation en amont du processus a été organisée au sein de forums locaux puis d'un Forum national, composé de 950 citoyens tirés au sort, afin d'identifier, en une seule journée, les thèmes importants relatifs au processus constituant<sup>60</sup>. Dans une logique identique, la Convention constitutionnelle irlandaise a eu la possibilité de choisir deux thèmes. Elle a ainsi organisé divers débats publics afin de sélectionner les principaux thèmes évoqués par la population. Bien que quantitativement limitée, cette contribution citoyenne était plus directe, dans la mesure où tous les citoyens désireux d'évoquer une thématique ont pu le faire, et non seulement ceux tirés au sort. Par ailleurs, en Islande comme en Irlande, il s'agissait d'assemblées constitutionnelles citoyennes. Ce lien entre la participation populaire accrue au choix des thèmes traités par l'assemblée et le processus constituant mérite d'être souligné. Plus une assemblée a vocation à étudier des thématiques à la portée élevée au sein de la hiérarchie des normes, plus le besoin de participation des citoyens au choix de ces thèmes semble se faire ressentir. Ce constat ne surprend pas pour autant, dans la mesure où la Constitution est traditionnellement reconnue comme le produit de la volonté populaire et qu'il apparaît, finalement, logique, que les citoyens soient davantage invités à participer à la modification de leur norme suprême. Un tel lien n'est, cependant, pas systématique, ce type de participation citoyenne n'ayant pas été réitéré lors de la seconde Citizen's Assembly irlandaise.

57 À l'origine, le président de la République, Emmanuel Macron, avait annoncé que la Convention citoyenne devait avoir : « pour première mission de travailler sur ce sujet, de redessiner toutes les mesures concrètes d'aides aux citoyens sur la transition climatique dans le domaine des transports, de la rénovation des logements (qu'il s'agisse de l'isolation ou du chauffage) pour les rendre plus efficace, de définir si besoin était d'autres mesures incitatives ou contraignantes et, si besoin était, de définir aussi des ressources supplémentaires et de proposer des financements pour se faire » (« Emmanuel Macron dit oui à 146 propositions de la Convention citoyenne pour le climat ! », [en ligne : <https://www.elysee.fr/>]).

58 Lettre de mission du Premier ministre, 2 juillet 2019, *op. cit.*, p. 1.

59 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et Constitution », précité, p. 10.

60 Ils ont notamment identifié des thématiques relatives aux droits de l'homme, à la démocratie, à l'égalité d'accès aux soins et à l'éducation, à un secteur financier davantage réglementé, et à la propriété publique des ressources naturelles islandaises.

La détermination des paramètres du mandat suppose, également, de fixer la durée du processus. Celle-ci est nécessairement fonction de l'objectif assigné à la Convention et de la fréquence souhaitée des rencontres. Les organisateurs doivent trouver un équilibre entre la perspective d'accroître la qualité des avis et ne pas surcharger les membres de l'assemblée<sup>61</sup>. Ainsi, l'Assemblée citoyenne britannique sur le climat s'est tenue six week-ends durant 5 mois et les assemblées irlandaises se sont, quant à elles, réunies sur 18 mois. Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *portant sur les modes innovants de participation citoyenne*, souligne que la durée moyenne d'une assemblée citoyenne est de 18,8 jours complets de réunions, étalés sur 47 semaines (soit environ 10 mois)<sup>62</sup>. Dans tous les cas, accorder le temps nécessaire à la délibération apparaît « crucial pour atteindre les objectifs primordiaux : pour détailler et prendre en compte des recommandations ; pour établir la confiance entre les participants et susciter la confiance du public dans le processus et dans ses résultats »<sup>63</sup>. Toute précipitation fragilise nécessairement de telles ambitions. Du fait d'un retard accumulé et de l'approche d'une échéance électorale, l'Assemblée de l'Ontario de 2006 n'a pas disposé du temps nécessaire pour mener à bien sa mission. Au lieu des onze mois initialement prévus, elle a finalement bénéficié de 8 mois de mandat. Par conséquent, les membres de l'Assemblée ont disposé de « moins de temps pour assimiler ce qui leur était dit dans les auditions publiques, de même que pour prendre connaissance et débattre entre eux des propositions du public »<sup>64</sup>. Ce faisant, la recommandation adoptée fut le résultat d'un compromis entre factions, ce qui ne correspondait pas à la représentation idéalisée d'une convention de citoyens ordinaires « mettant de côté leurs intérêts particuliers pour œuvrer au bien commun »<sup>65</sup> et qui a grandement participé à l'échec de ce dispositif.

Enfin, dès la mise en place de ces Conventions citoyennes, il est nécessaire de déterminer ce que deviendront, *in fine*, ses conclusions et ses recommandations. Si les autorités ne s'estiment pas liées par ces dernières, elles doivent cependant signifier la manière dont elles les prendront en compte. À l'inverse, en gardant le silence, elles donnent l'impression d'organiser « des assemblées citoyennes sans avoir l'intention d'en faire quelque chose »<sup>66</sup> et freinent l'implication des citoyens, tout en négligeant la dimension représentative des conclusions adoptées. Ces assemblées ne peuvent recréer la confiance entre les citoyens et leurs institutions qu'à condition qu'elles s'accompagnent d'une réelle volonté politique et d'une prise en compte complète et globale de la représentativité de ces assemblées (de leurs débuts à leur finalisation). Les expériences étrangères sont, à ce titre, particulièrement éclairantes. Aux Pays-Bas, par exemple, en 2006, la proposition de réforme électorale issue de

61 D. COURANT, A. EL-WAKIL, « Le pourquoi et le comment des assemblées citoyennes (2/2) », Université de Zurich, 8 octobre 2020, [en ligne : <https://www.zora.uzh.ch/>].

62 OCDE, « Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave », juin 2020, [en ligne : <https://www.oecd.org/gov/>], 46 p.

63 OCDE, *ibid.*, p. 28.

64 A. LANG, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », précité, p. 128.

65 A. LANG, *ibid.*, p. 131.

66 L. BLONDIAUX, in A. LE GENTIL, « Emmanuel Macron veut une Assemblée citoyenne : voici ce qui a été fait ailleurs et les leçons à en tirer », *Le JDD*, 16 mai 2019, [en ligne : <https://www.lejdd.fr/>].

L'Assemblée citoyenne tirée au sort a été rejetée par le Gouvernement et n'a même pas été débattue par le Parlement. En Islande, le Gouvernement s'était engagé à soumettre le projet de Constitution issu de l'Assemblée citoyenne à référendum. Approuvé par une majorité de 66,3 % des votants le 20 octobre 2012<sup>67</sup>, ce référendum n'était cependant que consultatif et la procédure de révision de la Constitution prévue en son article 79 s'avérait particulièrement lourde<sup>68</sup>, impliquant notamment une approbation par le Parlement<sup>69</sup>. Le renouvellement de l'Althing ayant conduit à un changement de majorité, cette dernière n'a pas souhaité donner suite aux propositions émises. L'expérience menée s'est brutalement arrêtée à ce stade et « la déception qui s'en est ensuivie fut à la hauteur des espoirs qu'elle avait suscités »<sup>70</sup>. Dans ce cas, l'attitude des élus s'apparente à une forme de confiscation des résultats de la délibération et discrédite l'expérience menée. De même, en Irlande, à l'issue des travaux de la Convention constitutionnelle irlandaise, seules trois des 40 recommandations ont finalement été soumises à la votation populaire<sup>71</sup>. Malgré l'adoption de certaines propositions par les parlementaires, une grande partie des propositions n'a même pas été débattue, la Chambre des députés ayant pratiqué une « forme d'« écoute sélective » »<sup>72</sup>, contrairement à son engagement initial<sup>73</sup>. À la suite de la seconde Assemblée citoyenne, un seul des cinq thèmes discutés a finalement été soumis à référendum (la reconnaissance du droit à l'avortement), du fait d'une forte mobilisation citoyenne<sup>74</sup>. Les autres mesures sont demeurées lettre morte. Quant à la première expérience canadienne, le Gouvernement provincial de Colombie-Britannique avait, certes, rejeté tout filtre et garanti la soumission automatique des recommandations à l'approbation du public par la voie du référendum, mais le *quorum* de participation fixé à 60 % pour que la réforme soit approuvée était

67 Plus exactement, les questions posées et les résultats obtenus furent les suivants : « Voulez-vous que les propositions de la Commission constitutionnelle servent de base à une nouvelle Constitution ? » : 66,3 % ; « Voulez-vous que, dans la nouvelle Constitution, les ressources naturelles qui ne sont pas propriété privée soient considérées comme propriété nationale ? » : 82,5 % ; « Voulez-vous qu'il soit fait mention de l'Église [nationale] dans la Constitution ? » : 57,5 % ; « Voulez-vous que le vote personnel soit plus large que maintenant ? » : 77,9 % ; « Voulez-vous que la Constitution prévoie que chaque élu représente le même nombre d'électeurs ? » : 65,5 % ; « Voulez-vous qu'un nombre de personnes à préciser puisse demander par pétition qu'un sujet puisse être soumis à référendum ? » : 72,8 % (voir en ce sens : M. SALLE, « Islande. La révision participative de la Constitution ou comment passer du rêve à la réalité », 12 novembre 2012, La Documentation française).

68 L'article 79 prévoit en effet que : « Des propositions d'amendement ou de complément à la présente Constitution peuvent être présentées aux sessions ordinaires et extraordinaires de l'Althing. Si la proposition est adoptée, l'Althing sera immédiatement dissous et des élections générales seront organisées. Si la résolution adoptée par Althing reste inchangée, elle est confirmée par le président de la République et entre en vigueur en tant que loi constitutionnelle ».

69 Le mode dérogatoire et provisoire de révision constitutionnelle prévu en 2013 n'a, d'ailleurs, pas été utilisé (voir notamment en ce sens : M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle en droit comparé : Quelles réalités ? », précité, p. 338).

70 M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », précité, p. 82. Un des membres de l'Assemblée constituante a, par exemple, évoqué un « assassinat parlementaire » (T. GYLFASSON, in É. SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », précité, p. 53).

71 Celle-ci était obligatoire, dans la mesure où toute réforme constitutionnelle doit être approuvée par référendum (articles 46 et 47 de la Constitution irlandaise). Il s'agissait, en 2015, de la proposition relative au mariage entre les personnes de même sexe et de celle portant sur la réduction de l'âge minimal pour déposer une candidature à la présidence. Puis, plus tardivement, en 2018, de la proposition sur la suppression de l'interdiction du blasphème.

72 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et Constitution », précité, p. 7.

73 Ainsi, les préconisations de l'Assemblée citoyenne portant sur le vieillissement de la population ou sur le réchauffement climatique n'ont pas été suivies d'effets.

74 Le Premier ministre hésitait, en effet, à organiser un référendum sur cette question mais les manifestations de rue l'ont incité à changer d'avis (voir en ce sens : D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et Constitution », précité, p. 9).

particulièrement élevé et a entraîné l'échec de la proposition<sup>75</sup>. En outre, les processus d'assemblées citoyennes organisés dans un cadre extra-institutionnel, comme le G1000, en Belgique, ne sont pas davantage porteurs d'effets politiques, les résultats de cette Assemblée étant restés très marginaux malgré une importante couverture médiatique. Dissocier le processus des institutions n'est donc pas pour autant gage d'une meilleure concrétisation des recommandations, bien au contraire.

L'ensemble des exemples évoqués illustre pleinement le risque récurrent de blocage de la part des élus. Soit le Parlement et/ou le Gouvernement ne souhaitent pas (ou que très partiellement) donner suite aux recommandations formulées, soit un référendum est organisé mais celui-ci n'a qu'une valeur consultative (donc non décisive), soit, enfin, les résultats de ce dernier sont conditionnés par l'institution d'un *quorum* élevé. Sans garantie quant à l'avenir de leurs recommandations, ces assemblées citoyennes risquent de devenir « des artifices vides de sens », renforçant « encore la défiance qu'elles étaient censées combattre »<sup>76</sup>. Ces conventions perdent une grande partie de leur intérêt si elles ne sont pas écoutées et si la portée de leur travail n'est pas assurée. L'issue incertaine des mesures discutées ne fait que renforcer l'impression que les autorités annihilent les tentatives et les efforts des citoyens pour s'impliquer dans la prise de décision politique, créant davantage de « déception et de fracture »<sup>77</sup>. Le sentiment que le sort réservé aux recommandations est tributaire de leur contenu existe aussi bien au niveau national que local : la Convention Occitanie prévoyait, par exemple, que « la majorité des propositions émises *devrait*<sup>78</sup> être intégrée au *Green New Deal* »<sup>79</sup>. Il est donc indispensable de clarifier, dès le départ, le sort de ces propositions et de s'y tenir. Une fois les propositions publiées, les autorités instigatrices de ces assemblées ont, en effet, tendance à faire machine arrière. Lorsque le président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé la création d'une future Convention citoyenne pour le climat, celui-ci s'est engagé à soumettre « sans filtre » ce qui « sortira[it] de cette convention, [...] soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe »<sup>80</sup>. Une fois les propositions émises, il a écarté trois mesures en

75 Pour être adoptée, la proposition devait obtenir 60 % des voix à l'échelle de la province et plus de la moitié des suffrages exprimés dans 60 % des circonscriptions électorales. La proposition ne remporta cependant qu'une majorité de 57,3 % des voix sur l'ensemble de la province.

76 D. COURANT, « Assemblées citoyennes, des exemples positifs à l'étranger », *Libération*, 17 janvier 2019, [en ligne : <https://www.liberation.fr/>].

77 É. SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », précité, p. 57.

78 Souligné par nous.

79 A. GARRIC, « L'Occitanie, première région à mettre en place une convention citoyenne pour décider de son avenir », 8 octobre 2020, *Le Monde*, [en ligne : <https://www.lemonde.fr/>].

80 Conférence de presse tenue à l'issue du Grand débat national, 25 avril 2019, *op. cit.* Dans sa lettre de mission à l'attention de la Convention, le Premier ministre affirmait simplement que cette dernière pourrait « désigner, parmi les mesures législatives, celles dont elle jugerait opportun qu'elles soient soumises à un référendum » et prévoyait que le Gouvernement répondrait ensuite « publiquement aux propositions émanant de la Convention citoyenne et publiera[it] un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ces propositions », la Convention pouvant, si elle l'estimait nécessaire, « exprimer un avis sur les réponses du Gouvernement » (Lettre de mission du Premier ministre, 2 juillet 2019, *op. cit.*, p. 1).

usant de « jokers »<sup>81</sup> et semble, depuis, en avoir implicitement utilisé davantage<sup>82</sup>, malgré sa volonté affichée « d'aller au bout de ce contrat moral »<sup>83</sup> le liant aux membres de la Convention. Si la crise sanitaire a inévitablement entraîné le report de certaines mesures, ces derniers se montrent inquiets quant à l'avenir de leurs propositions<sup>84</sup> et ont, en ce sens, mis en place un site internet intitulé « Sans Filtre »<sup>85</sup>, permettant de suivre leur avancement<sup>86</sup>.

Jusqu'à présent, le dernier mot (comme le premier) est laissé aux élus dont l'attitude tend à donner l'impression que ce processus démocratique s'est arrêté au milieu du gué. S'ils ne sont pas tenus de suivre l'ensemble des recommandations à la lettre, ils doivent, *a minima*, dès la mise en place de l'assemblée citoyenne, prévoir d'en tenir compte et expliquer aux citoyens ce qu'elles deviendront. Afin d'éviter de tels reculs de la part des autorités et pour clore la procédure, Marthe Fatin-Rouge Stefanini propose, par exemple, un recours au référendum dès lors qu'un pourcentage déterminé de la population soutenant les propositions issues de ce type d'assemblée en fait la demande<sup>87</sup>. Sans empêcher une discussion par les parlementaires<sup>88</sup>, un tel mécanisme limiterait la sélection des mesures et conforterait les citoyens (membres et non-membres de ladite Convention) dans leur démarche. De la sorte, le dernier mot n'appartiendrait ni aux autorités publiques, ni seulement aux citoyens membres de ces assemblées<sup>89</sup>, mais à l'ensemble des citoyens. Par ailleurs, au-delà de la difficulté des

81 Le 29 juin 2020, dans sa réponse aux membres de la Convention, le président de la République a affirmé : « j'avais dit que j'avais quelques jokers » et a eu recours à ceux-ci en ce qui concernait la taxe de 4 % sur les dividendes, la limitation de la vitesse à 110 km/h sur l'autoroute et la modification du Préambule de la Constitution (« Emmanuel Macron dit oui à 146 propositions de la Convention citoyenne pour le climat ! », *op. cit.*).

82 Par exemple, alors que la Convention avait proposé un moratoire sur le déploiement de la 5G, Emmanuel Macron a décidé de maintenir le processus de mise aux enchères des fréquences aux différents opérateurs et a comparé les voix hostiles à ce projet au modèle « amish », tout en faisant référence à un retour « à la lampe à huile » (Discours prononcé à l'Élysée, le 14 septembre 2020).

83 Discours prononcé à l'Élysée, le 29 juin 2020.

84 Voir notamment : « Courrier à M. EMMANUEL MACRON », 12 octobre 2020, [en ligne : <https://www.les150.fr/>], dans lequel les 150 dénoncent « des communications ouvertement hostiles » à leurs propositions « par certains acteurs professionnels », mais aussi « des déclarations ministérielles discordantes sur les sujets de l'aérien, de la publicité, du déploiement de la 5G, de la baisse de la TVA relative au transport ferroviaire, ou d'autres, [qui] viennent renforcer le trouble et obscurcir la parole présidentielle ».

85 Disponible à l'adresse suivante : [<https://sansfiltre.les150.fr/>].

86 L'un des garants, Cyril Dion, a, par ailleurs, récemment lancé une pétition sur internet visant à « rappeler sa promesse » au Président (Pétition disponible en ligne, depuis le 16 novembre 2020, [[https://secure.avaaz.org/campaign/fr/convention\\_climat\\_cd/?ckDsBbb](https://secure.avaaz.org/campaign/fr/convention_climat_cd/?ckDsBbb)]). Certes, les 150 citoyens ont choisi de privilégier les voies réglementaire et législative, néanmoins, si leur rapport avait été directement transmis au Parlement, ce dernier aurait pu mettre en place une commission *ad hoc* afin de construire un projet définitif. Cette solution aurait permis d'éviter la multiplication des filtres de l'Exécutif et des réunions au sein du ministère de la Transition écologique, tout en revalorisant le travail parlementaire.

87 Comme le précise l'auteur, « il s'agirait en quelque sorte d'un référendum facultatif demandé par une minorité de citoyens au soutien des propositions de l'assemblée citoyenne » (M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle en droit comparé : quelles réalités ? », précité, p. 344).

88 Le Parlement pourrait toujours discuter du projet soumis à référendum et pourrait tout à fait produire un *contre-projet*, lui aussi soumis à votation. Cette possibilité existe notamment en Suisse (article 139 de la Constitution), où les initiatives populaires conçues en termes généraux peuvent être soit adoptées par l'Assemblée fédérale qui les transformera en texte, soit rejetées ou transformées dans le cadre d'un contre-projet. Dans ce cas, l'initiative devra être soumise au référendum. Une logique similaire s'applique aussi en Uruguay (article 331 de la Constitution).

89 À ce titre, le choix des 150 membres de la Convention citoyenne pour le climat de ne pas privilégier la voie du référendum est significatif de la crainte de cet instrument, en France. Comme le souligne Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « en France, la défiance envers les référendums est ancienne. Elle repose sur une *peur du peuple* datant de la période révolutionnaire, à laquelle se sont ajoutées les expériences plébiscitaires bonapartistes, qui ont abouti à privilégier une conception aristocratique, et ce faisant représentative, de la manière de légiférer » (M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étranges à méditer », précité, p. 78).

représentants à remettre en cause leur monopole décisionnel, leur attitude semble aussi s'expliquer par leur exclusion du processus<sup>90</sup>. Lorsqu'ils en sont volontairement écartés, ceux-ci ne se sentent pas toujours concernés par le sort qui peut être réservé à ces conclusions. Ils se sentent évincés et estiment ce procédé illégitime<sup>91</sup>. Apparaît alors une forme de concurrence entre les citoyens et les représentants<sup>92</sup>. L'aboutissement de ce dispositif délibératif est donc, en partie, conditionné par sa composition, en particulier par la place conférée aux élus en son sein.

## II. Les modalités de sélection des assemblées citoyennes : une représentativité à perfectionner

Afin qu'une assemblée citoyenne soit qualifiée de *représentative*, ses modalités de sélection doivent être pensées pour permettre un reflet le plus fidèle possible de la société. Cette exigence suppose, en premier lieu, de déterminer quels sont les membres qui sont autorisés à siéger au sein de ces assemblées et, parmi eux, la place qui doit être conférée aux professionnels de la politique (A). En second lieu, la pratique révèle une nette prévalence du tirage au sort comme mode de sélection de ces membres (B). Si la résurgence de cet outil présente plusieurs avantages, ce dernier nécessite, cependant, d'être amélioré, pour une meilleure représentativité des assemblées citoyennes.

### A. Les enjeux de la détermination des membres des assemblées citoyennes

L'objectif d'une assemblée citoyenne est que ses membres soient représentatifs de la société. Sur ce point, le problème s'est rapidement posé de savoir s'il fallait autoriser ou interdire la présence de professionnels de la politique. Selon la réponse apportée, trois types d'assemblées se dessinent : celles obligeant la présence d'élus, celles refusant celle-ci et celles gardant le silence sur ce point. La question est de savoir si une assemblée apparaît plus *représentative*, lorsqu'elle combine la présence de citoyens non professionnels de la politique (généralement tirés au sort) et de représentants élus. Cette interrogation est délicate à trancher. Si l'on ne peut y répondre de manière définitive, il semble que cela pourrait lui conférer un caractère plus *complet*, en combinant deux modes de sélection souvent opposés<sup>93</sup>. La première Convention constitutionnelle irlandaise était, à ce titre, une assemblée mixte, composée de 66 citoyens tirés au sort et de 33 élus issus des différents partis<sup>94</sup>. Un compromis avait dû être trouvé entre les membres du mouvement *We The Citizens*, qui défendaient l'idée d'une assemblée composée uniquement de citoyens, et le Labour, qui souhaitait une assemblée composée d'un tiers d'experts, d'un tiers de politiciens et d'un tiers de citoyens. *In fine*, les 33 élus

90 Dans l'exemple islandais, Éric Sales indique, à ce titre, que « la réaction négative des parlementaires se mesure à la hauteur de leur mise à l'écart du processus constituant ou de leur possible perte d'influence dans le cadre du nouveau schéma constitutionnel de prise de décision politique » (É. SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », précité, p. 57).

91 M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle en droit comparé : Quelles réalités ? », précité, p. 340.

92 Voir en ce sens : A. VIDAL-NAQUET et P. JENSEL-MONGE, « Assemblées citoyennes et assemblées parlementaires : collaborations ou concurrences dans une démocratie représentative ? », dans cet ouvrage, p. 81-102.

93 P.-É. VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », précité, p. 873-894.

94 Et d'un Président indépendant, Tom Arnold, ancien directeur général d'une organisation caritative internationale.

membres de cette Convention comprenaient 29 membres du Parlement et 4 représentants des partis politiques d'Irlande du Nord. Le nombre de sièges alloués à chaque parti était proportionnel à leur représentation au Parlement et les partis politiques étaient libres de choisir eux-mêmes le mode de sélection de leurs représentants<sup>95</sup>. Toutefois, la présence des élus et leur importante participation à cette procédure n'ont pas pour autant garanti l'application des recommandations adoptées<sup>96</sup>.

Malgré ce succès en demi-teinte, l'inclusion des élus peut être un élément intéressant. Si, au départ, leur participation a été perçue avec inquiétude, la crainte qu'ils dominent les débats ou intimident les citoyens étant forte, l'expérience démontre, cependant, que celle-ci ne s'est pas vérifiée. Les membres de la classe politique ont multiplié les efforts de discrétion, la confiance des citoyens membres de l'assemblée à leur égard n'a cessé de croître et l'organisation retenue a permis aux délibérations de se dérouler dans un climat apaisé<sup>97</sup>. La participation des élus à ces assemblées légitime, dans une certaine mesure, ce dispositif pour l'ensemble de la classe politique et lui assure un certain suivi. Elle « minimise le risque de déconnexion entre la Convention et la classe politique »<sup>98</sup> qui a pu être observé – et regretté – dans plusieurs pays ayant expressément interdit la participation des professionnels de la politique aux assemblées citoyennes<sup>99</sup>. Plus encore, les élus membres de l'assemblée ont tendance à faire « une certaine propagande en faveur du processus »<sup>100</sup>. Leur inclusion assure donc une plus grande adhésion du Parlement au processus et aux résultats obtenus, tout en garantissant une meilleure information « sur les questions institutionnelles et techniques »<sup>101</sup>. Certes, par la suite, la seconde assemblée citoyenne irlandaise ne comportait aucun représentant élu. Cette absence ne s'est, toutefois, pas inscrite en réaction à la première expérience mais faisait, en réalité, état de la frilosité des représentants à prendre publiquement position sur un sujet particulièrement sensible en Irlande (la légalisation de l'avortement). La nature politique risquée de cet enjeu dans un pays profondément catholique a conduit les représentants à s'exclure d'eux-mêmes de cette assemblée, mais ne remet pas implicitement en cause la pertinence de la présence des élus au sein de la première assemblée.

95 Ainsi, alors que Fine Gael a procédé à une nomination (par le *whip*) à partir des élus portés volontaires, le Labour a préféré recourir au vote. S'agissant des partis irlandais, les deux partis unionistes d'Irlande du Nord (DUP et UUP) ont décliné l'offre de participation à la Convention.

96 Voir *supra*.

97 J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, E. O'MALLEY, trad. Par X. BLANDIN, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 135.

98 J. SUITER *et al.*, *ibid.*, p. 139.

99 Par exemple, à travers les expériences canadiennes, au sein desquelles il a été expressément demandé aux participants tirés au sort de s'abstenir dans le cas où ils occuperaient un poste rémunéré dans la politique. Cette exclusion s'est notamment révélée problématique lors de la campagne référendaire (A. LANG, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », précité, p. 120). L'auteur estime ainsi que « l'art de cultiver des relations extérieures avec les acteurs politiques susceptibles de plaider en faveur des assemblées de citoyens est un facteur essentiel dans la réussite de ce nouvel instrument de la démocratie » (*ibid.*, p. 132).

100 J. SUITER *et al.*, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », précité, p. 139.

101 J. SUITER *et al.*, *ibid.*, p. 143.

Dans le cas où l'assemblée citoyenne est tirée au sort (le cas de l'élection étant quelque peu différent<sup>102</sup>), il ne semble donc pas souhaitable, en termes de représentativité et en vue de la réussite de l'expérience menée, d'interdire la présence des personnes occupant un poste rémunéré dans la politique. Une assemblée citoyenne est supposée être représentative de tous les citoyens, incluant, de fait, les professionnels de la politique. Les instigateurs de ces conventions peuvent rendre obligatoire cette présence (dans une proportion plus restreinte que celle des citoyens) ou tout simplement garder le silence sur ce point, laissant opérer la sélection aléatoire du tirage au sort. Par conséquent, lorsqu'une personnalité politique de premier plan est tirée au sort, comme ce fut notamment le cas de Daniel Cohn Bendit lors de la Convention citoyenne pour le climat<sup>103</sup>, celle-ci doit accepter de participer à ce dispositif délibératif, afin de ne pas créer de distorsion représentative au sein de l'assemblée.

En outre, à l'inverse du souhait formulé par le Labour, les experts ne sont intervenus qu'en tant que conférenciers, sans pouvoir délibérer. Au sein des assemblées citoyennes, leur rôle, ainsi que celui des groupes d'intérêts, est traditionnellement d'éclairer l'assemblée en exposant leur point de vue sur la thématique abordée. Quand bien même ces derniers ne délibèrent pas, leur sélection doit, elle aussi, être *représentative* : auditionner des individus unanimes n'aurait aucun sens. Les intervenants doivent donc représenter de façon équitable l'ensemble des positions existantes sur la question posée<sup>104</sup>. Cette représentation fidèle de la diversité des prises de position ressort davantage lorsque la question est fermée. Par exemple, lors des délibérations sur l'enjeu du droit à l'avortement, des groupes totalement opposés avaient été auditionnés (notamment Amnesty International et l'Église catholique). À l'inverse, dans la Convention citoyenne pour le climat, l'aspect contradictoire des débats n'était pas toujours visible, dans la mesure où il s'agissait d'une question ouverte, entraînant des réponses plus complexes que *pour* ou *contre*, et parce que les diverses interventions n'ont pas été organisées « pour créer du contradictoire »<sup>105</sup>. Les débats menés n'ont donc pas permis de mettre en lumière le conflit entre les opposants et les partisans aux questions abordées. La visibilité de la représentativité est donc autant affaire de sélection que d'organisation.

Par ailleurs, la principale difficulté en termes de représentativité est de s'assurer que les membres de l'assemblée citoyenne représentent le plus fidèlement possible la société dont ils sont issus. À cette fin, le tirage au sort est généralement le mode de sélection privilégié.

## B. La prévalence du tirage au sort

La quasi-totalité des conventions citoyennes retient le tirage au sort comme mode de sélection de ses membres. L'Islande fait, cependant, exception en la matière, dans la mesure où, en 2010, les 25 citoyens de l'Assemblée constituante citoyenne (le « Conseil constitutionnel ») ont été

102 Dans le cadre d'une élection, les professionnels de la politique auraient certainement davantage de facilité à être élus (maîtrise des codes et du langage politiques, confiance en soi, facilité à prendre position sur des sujets, etc.), engendrant, de fait, une inégalité des chances entre eux et les citoyens ordinaires. Voir *infra*.

103 Ce dernier a cependant refusé d'en faire partie.

104 Leur sélection est, par ailleurs, souvent opaque. Malgré plusieurs prises de contact avec les conventions citoyennes irlandaises et française, aucun critère de sélection précis n'a pu être communiqué.

105 D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat », *Revue Projet*, 2020/5, n° 378, p. 62.

sélectionnés à la suite d'une élection. Cette assemblée devait être directement issue de la société civile et ne devait pas comporter de professionnels de la politique. Le scrutin était ouvert à toutes les personnes ayant plus de 18 ans et soutenues par au moins 30 électeurs. Cette élection a cependant fait l'objet de nombreuses critiques. Outre la complexité du mode de scrutin qui explique, en partie, la faible participation, les personnalités inscrites sur les listes étaient souvent des personnalités actives dans leur communauté, bénéficiant d'une certaine popularité et ne permettant pas une représentation très fidèle de la société islandaise. Il n'y avait, par exemple, aucun pêcheur ou ouvrier, l'assemblée ne comportait que 10 femmes pour 15 hommes et la capitale était surreprésentée. Par la suite, la légitimité de cette assemblée a été d'autant plus fragilisée après l'invalidation de l'élection par la Cour Suprême<sup>106</sup> et, *in fine*, la nomination des membres de l'assemblée<sup>107</sup>. L'expérience islandaise n'a donc pas conforté les autres assemblées citoyennes dans la voie de l'élection.

De manière générale, la sélection des citoyens par l'élection demeure une procédure très marginale dans le cadre des assemblées citoyennes, car il en résulte souvent un manque de représentativité, notamment en termes de diversité sociale, parmi les élus. Le tirage au sort est ainsi fréquemment préféré<sup>108</sup>. En premier lieu, parce qu'il réunit une variété de profils au sein d'un panel, ce mode de sélection est supposé parvenir à une représentation de la population dans sa diversité, autrement dit à une représentation la plus fidèle possible de la société. En deuxième lieu, à la différence de l'élection, celui-ci est supposé offrir à chaque citoyen une égale probabilité d'être sélectionné et leur reconnaît une compétence égale à prendre une décision éclairée<sup>109</sup>. Enfin, le tirage au sort limite également l'influence des groupes d'intérêts organisés et atténue l'effet des consignes de partis ainsi que les éventuelles pressions en vue d'une réélection.

Au-delà du succès de cet instrument et des avantages avancés, la composition des assemblées citoyennes par le biais du tirage au sort est confrontée à plusieurs limites, en termes de représentativité. Au sein d'une Convention citoyenne, l'objectif est d'obtenir une représentation « descriptive »<sup>110</sup>, c'est-à-dire une représentation qui reflète le plus fidèlement possible la composition de la population représentée. Par « un effet de miroir concentré »<sup>111</sup>, les représentants retenus parmi la population

106 Décision de la Cour suprême du 25 janvier 2011, après saisine de plusieurs députés de l'opposition. Les motifs d'invalidation de la Cour suprême concernent surtout des questions techniques sur la conduite du vote.

107 Sur les 25 membres de l'Assemblée constituante, seul un élu refuse de participer, permettant au 26<sup>e</sup> candidat à l'élection ayant reçu le plus de votes, de prendre sa place. Ainsi, « ce *tour de passe-passe* a bien évidemment soulevé aussi de fortes critiques de la part de la population » (M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle en droit comparé : Quelles réalités ? », précité, p. 337, note 100).

108 Le tirage au sort est une procédure très ancienne, qui était particulièrement répandue dans l'Antiquité gréco-romaine, puis dans les Républiques italiennes de la fin du Moyen Âge. Voir : P. DEMONT, « Le tirage au sort dans l'Athènes Antique : de la religion à la politique », *Participations*, 2019, Hors-série, p. 99-115 ; B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Champs essais, 2012, 347 p. ; Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Éditions La Découverte, 2011, 292 p.

109 Comme le souligne Pierre-Étienne Vandamme, « le postulat de base du tirage au sort est en effet que chaque personne majeure est douée d'une capacité de jugement politique égale ou suffisante et capable de prendre part aux processus de délibération et de décision » (P. -É. VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », précité, p. 888).

110 Voir notamment : H. F. PITKIN, *The Concept of Political Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, 330 p. ; H. F. PITKIN, S. HAYAT, « La représentation politique », *Raisons politiques*, 2013/2, n° 50, p. 35-51.

111 G. DELANNOI, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, Les Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 2019, p. 48.

doivent lui ressembler et ainsi garder « les mêmes caractéristiques dans les mêmes proportions »<sup>112</sup>. Cette quête de représentativité est fonction de plusieurs facteurs. D'un point de vue technique, la représentativité de l'assemblée dépend, en premier lieu, des modalités retenues pour la sélection aléatoire des citoyens. Cette dernière peut, notamment, être réalisée par rapport aux listes électorales, aux numéros de téléphone ou encore sur le fondement du dernier recensement<sup>113</sup>. La base privilégiée entraînera alors une représentativité plus ou moins grande, tous les citoyens n'étant, par exemple, pas inscrits sur les listes électorales. En second lieu, la taille de l'échantillon se révèle déterminante, dans la mesure où l'échantillon de citoyens doit être suffisamment large pour garantir la représentativité. Un effectif réduit ne peut se prétendre véritablement représentatif. Néanmoins, à l'inverse, un large panel présente le risque de compliquer le déroulement des délibérations en son sein et de mettre à mal leur qualité. Il apparaît donc nécessaire de trouver un compromis entre l'exigence de représentativité et le bon déroulement des délibérations. À quelques exceptions près<sup>114</sup>, la majorité des expériences menées a retenu une centaine de membres<sup>115</sup>, le coût constituant également un frein à un élargissement du panel. En réalité, un calcul mathématique de probabilité révèle que, pour être qualifiée d'assemblée véritablement représentative, l'assemblée citoyenne devrait compter environ 1 000 citoyens<sup>116</sup>. Enfin, en dernier lieu, il paraît nécessaire d'instaurer une obligation de participer pour tous les citoyens tirés au sort. Dans la plupart des expériences d'assemblées citoyennes, le taux de participation se révèle, en effet, très faible. En Colombie-Britannique, par exemple, seuls 4 % des 23 000 personnes à qui fut adressé un courrier d'invitation ont accepté que leur nom soit inscrit sur la liste du dernier tirage au sort. Dans le cadre du G1000, ce taux était proche de 3 %<sup>117</sup>. Le nombre d'individus refusant de participer induit des distorsions dans la représentation. Autrement dit, le fonctionnement par consentement limite nécessairement la représentativité et justifie la constitution d'échantillons à partir de quotas<sup>118</sup>, grâce à un tirage au sort stratifié, consistant « à déterminer à l'avance les catégories que l'on souhaite voir représentées, puis à procéder au sein de chacune d'entre elles à un tirage au sort »<sup>119</sup>. Dans ce cadre, une construction sociologique des catégories jugées pertinentes est nécessaire<sup>120</sup>. Le choix des critères démographiques est donc empreint de

112 G. DELANNOI, *ibid.*

113 Pour le cas français, la sélection aléatoire pourrait ainsi être réalisée par l'INSEE.

114 En Belgique, le G1000 (non institutionnalisé) et, en Islande, le Forum National, étaient tous deux composés d'environ 1 000 citoyens.

115 Il est d'ailleurs intéressant de souligner que le nombre total de la population ne constitue pas réellement un facteur d'ajustement du nombre de citoyens au sein de ces assemblées. Par exemple, alors que la deuxième assemblée citoyenne irlandaise comportait 99 citoyens pour une population d'environ 5 millions d'habitants, la Convention citoyenne pour le climat française était, quant à elle, constituée de 150 citoyens pour une population totale d'environ 67 millions d'habitants.

116 G. DELANNOI, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, *op. cit.*, p. 142-143.

117 Les raisons justifiant un refus sont multiples : les catégories les plus défavorisées ont, par exemple, tendance à se considérer comme incompétentes. Il peut également s'agir d'un manque de temps, d'une hostilité à la politique ou d'une peur de prendre la parole en public.

118 Les quotas sont supposés garantir la représentation de chaque membre du corps social à proportion de son poids au sein de la société.

119 Audition de Monsieur Bernard Manin, Compte rendu du groupe de travail sur l'avenir des institutions, vendredi 29 mai 2015, séance de 9 h 00, *Doc. AN*, compte rendu n° 13, p. 4.

120 Celle-ci implique « de penser la société en termes de groupes sociaux davantage qu'en termes d'agrégation d'individus » (Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 150-151).

subjectivité, même si certains critères comme le sexe, l'âge ou la catégorie socioprofessionnelle sont fréquemment retenus. Par ailleurs, les pays anglo-saxons ont aussi tendance à retenir un critère relatif à la *race*. Cette faculté ne peut pas exister en France, dans la mesure où toute distinction entre les citoyens fondée sur l'origine, la race ou la religion est prohibée par le premier article de la Constitution. Dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, 6 critères ont été retenus pour « obtenir un échantillon représentatif de la population française »<sup>121</sup> : le sexe (avec une prévalence féminine à hauteur de 52 %), l'âge (6 tranches<sup>122</sup>), le niveau de diplôme (6 niveaux<sup>123</sup>), les catégories socioprofessionnelles (incluant des personnes « en situation de grande pauvreté »<sup>124</sup>), le type de territoires (grands pôles urbains, communes rurales, etc.<sup>125</sup>) et la zone géographique (la Convention tient compte de la répartition de la population française sur le territoire métropolitain et ultramarin<sup>126</sup>). L'absence de certains critères fait parfois l'objet de critiques importantes ; par exemple, l'Assemblée citoyenne de l'Ontario n'a pas retenu de critère relatif à l'appartenance ethnique, « défendant ainsi l'idée controversée d'une société canadienne exempte de discrimination raciale »<sup>127</sup>. Le tirage au sort stratifié suppose donc la définition de critères préalables pertinents selon les contextes<sup>128</sup>, permettant à la société d'être « figurée en microcosme »<sup>129</sup>. Il permet de pondérer les inconvénients liés à la taille souvent réduite du panel et assure la constitution d'une meilleure diversité de l'échantillon<sup>130</sup>.

Néanmoins, cette compensation a tendance à entraîner une sous-représentativité « attitudinale »<sup>131</sup>, c'est-à-dire que les opinions du panel ne reflètent pas toujours proportionnellement les opinions de la population<sup>132</sup> et elle ne résout pas pour autant le problème de *l'autosélection* ou

121 Voir le site de la Convention citoyenne pour le climat : [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comment-sont-ils-selectionnes-2/>].

122 La répartition est réalisée de la sorte : 16-17 ans : 5 %, 18-24 ans : 9 %, 25-34 ans : 15 %, 35-49 ans : 22 %, 50-64 ans : 31 % et 65 ans et plus : 18 %.

123 Les six niveaux sont les suivants : Sans diplôme ou CEP ou BEPC : 26 %, CAP ou BEP : 18 %, Baccalauréat : 18 %, Diplôme supérieur au Baccalauréat : 26 % et actuellement étudiant : 12 %.

124 Les catégories sont les suivantes : Agriculteurs : 1 %, Artisans – commerçants et chefs d'entreprise : 4 %, Cadres supérieurs – professions libérales : 14 %, Professions intermédiaires : 14 %, Employés : 15 %, Ouvriers : 10 %, Retraités : 26 % et Inactifs : 16 %.

125 Comprenant ainsi les communes appartenant à un grand pôle : 62 %, les communes appartenant à la couronne d'un grand pôle ou multipolarisées : 20 %, les communes appartenant à un petit ou à un moyen pôle (ou à sa couronne) et autres communes multipolarisées ou isolées : 15 %.

126 Ainsi, la région Auvergne – Rhône-Alpes est représentée à hauteur de 13 %, tandis que la Corse, La Réunion, La Guadeloupe ou la Guyane sont représentées à hauteur d'1 % chacune.

127 A. LANG, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », précité, p. 119-120.

128 Comme le souligne Bernard Manin, il revient alors à ceux qui proposent ces critères « d'apporter des preuves solides que ces derniers auront l'effet attendu et non pas une portée purement symbolique et spectaculaire » (Audition de Monsieur Bernard Manin, *op. cit.*, p. 12).

129 Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 83.

130 Il s'agit de « diversifier la provenance sociale de ceux qui participent à la délibération, afin d'enrichir d'une plus grande variété de points de vue et d'expériences et afin que les préjugés et les limites des uns et des autres se neutralisent mutuellement (l'idéal étant que cette pluralité se rapproche le plus possible de la pluralité réelle de la société) » (Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 210).

131 OCDE, « Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave », *op. cit.*, p. 26.

132 À titre d'exemple, plus de 80 % des membres de la Convention citoyenne pour le climat ont confié « penser à l'écologie souvent », voire « tout le temps ». Il n'est, cependant, pas certain que 80 % des Français en fassent aujourd'hui autant (D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », précité, p. 62).

de *l'auto-exclusion*, du fait, par exemple, d'un sentiment d'incompétence, d'un désintérêt pour le sujet<sup>133</sup> ou, plus rare, afin d'éviter « tout éventuelle polémique »<sup>134</sup>. Malgré la diversité apparente, ces assemblées sont finalement assez typées ; leurs membres se révèlent particulièrement engagés dans le processus et s'approprient volontiers le sujet en question<sup>135</sup>. En outre, cette pondération met aussi à mal l'égalité des chances entre les citoyens et diminue la représentativité par calcul mathématique de probabilité qu'est supposé garantir le tirage au sort (sans volontariat ni quotas)<sup>136</sup>. À l'instar des jurys populaires français ou britannique, une obligation de présence pourrait donc être consacrée pour les citoyens tirés au sort (exception faite des cas de force majeure<sup>137</sup>). La pratique judiciaire française démontre que, dans un premier temps, les jurés expriment souvent une « réticence à participer »<sup>138</sup>, à tel point que le code de procédure pénale assorti le refus des jurés de siéger à une amende de 3 750 euros<sup>139</sup>. En revanche, une fois l'expérience passée, ces derniers ressortent « finalement satisfaits d'y avoir été contraints »<sup>140</sup>. Il en serait probablement de même en matière d'assemblées citoyennes. De prime abord, la coercition serait certainement difficile à accepter, mais, une fois l'expérience terminée, les citoyens apparaîtraient probablement satisfaits. Cette solution implique cependant une indemnisation des participants, qui peut, là encore, être réalisée sur le modèle des jurés d'assises, comme l'a fait la Convention citoyenne pour le climat<sup>141</sup> et peut être complétée par un versement d'une compensation – même faible – pour le travail effectué, constituant une « reconnaissance symbolique »<sup>142</sup> de ce dernier. L'association du tirage au sort au devoir de présence comblerait l'ensemble des lacunes actuelles évoquées et abandonnerait la conception séparée de la représentation, groupes par groupes, au profit d'une représentation diversifiée d'ensemble. D'ailleurs, une assemblée citoyenne n'est représentative que dans son intégralité ; un citoyen ne peut, à lui seul,

133 Ce désintérêt peut aussi être lié à une hostilité à la politique ou encore à un comportement égoïste. D'ailleurs, c'est précisément pour lutter contre les agents *égoïstes*, qui refusaient de participer, que l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle a établi « des pénalités pour les personnes qualifiées refusant de siéger. Le tirage au sort des jurés a donc d'abord été introduit pour obliger les plus riches à servir et pour soustraire la désignation des jurés aux tentatives de corruption de ceux qui voulaient éviter cette charge » (A. CHOLLET, B. MANIN, « Les postérités inattendues de *Principes du Gouvernement représentatif*: une discussion avec Bernard Manin », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 182).

134 Comme l'a récemment confié Daniel Cohn-Bendit après son refus de participer à la Convention citoyenne pour le climat.

135 Comme l'indique le deuxième rapport irlandais (2016-2018), « the element of self-selection does appear to have some effect, citing that in the British Columbia Citizens' Assembly participants tended to be more politically knowledgeable and civically active than the general population » (Report and recommendations of the Citizen's Assembly, On the fourth and fifth topics. The manner in which referenda are held & fixed term parliaments, 2018, [en ligne : <https://2016-2018.citizensassembly.ie/>], p. 105).

136 Ainsi, « plus le nombre de tirages sera élevé, plus la probabilité d'une exacte parité s'éloignera légèrement de 50 %. Cependant, elle s'en écartera très lentement, au profit d'un résultat central autour de 50 % alors que, dans le même temps, le risque d'absence ou de faible représentation d'un des deux sexes deviendra très rapidement infime » (G. DELANNOI, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, *op. cit.*, p. 141-142).

137 Comme l'incapacité physique ou mentale. Voir notamment : G. DELANNOI, *ibid.*, p. 114.

138 C. GISSINGER-BOSSE, « Le tirage au sort en Cour d'assises : une expérience politique », *Participations*, 2019, hors-série, p. 412. L'auteur ajoute que « notre culture démocratique est celle de l'élection et de la professionnalisation, et le tirage au sort reste une étrangeté dans le décor politique actuel » (*ibid.*).

139 Article 288 du Code de procédure pénale.

140 C. GISSINGER-BOSSE, « Le tirage au sort en Cour d'assises : une expérience politique », précité, p. 412.

141 L'indemnité était de 86 euros par jour, à laquelle s'ajoutait une indemnité de perte de revenu. Les frais de transport, d'hébergement et de restauration ont également été pris en charge et une indemnité de garde d'enfants a été mise en place. En levant de possibles embûches, ces dédommagements permettent de renforcer la diversité de l'assemblée.

142 A. RÖCKE, Y. SINTOMER, « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », in M.-H. BACQUÉ *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 148.

être représentatif de celle-ci. Plus encore, cette solution permettrait d'éviter « les effets pervers de la réification des groupes »<sup>143</sup> et de rompre avec l'idée que les intérêts d'un groupe ne peuvent être représentés que par des personnes issues de ce même groupe : une femme ne représente pas *toutes* les femmes et ne représente pas, non plus, *que* les femmes. Dans ces conditions, les citoyens tirés au sort « apporteraient avec eux la diversité de leurs expériences vécues »<sup>144</sup>. Certes, il est vain d'espérer que le tirage au sort reflète exactement la diversité de la population<sup>145</sup>, tout comme il est illusoire de croire qu'un mode de sélection puisse créer une correspondance parfaite entre les représentés et les représentants, cependant, par la consécration d'un large panel, l'absence de quotas et l'instauration de l'obligation de présence, ce procédé peut tendre vers une plus grande représentativité.

Tantôt confisquée, tantôt limitée, la représentativité des assemblées citoyennes doit être largement améliorée. Les diverses expériences menées attestent de la volonté des autorités publiques de répondre davantage à l'exigence de représentativité quant aux modalités de sélection des membres des assemblées citoyennes, plutôt qu'en matière d'organisation de celles-ci. Parce que d'aucuns estiment que « les citoyens seront satisfaits quand leurs représentants seront représentatifs, c'est-à-dire ressemblants »<sup>146</sup>, c'est donc essentiellement une visibilité de la représentativité qui est recherchée, plus qu'une véritable représentativité de la volonté citoyenne. Si le chemin peut paraître encore long, les assemblées citoyennes sont, de manière générale, appelées à être perfectionnées, par des expérimentations et de nécessaires tâtonnements. Reste, néanmoins, à savoir si les autorités publiques accepteront que ce dispositif délibératif s'implante durablement au sein du paysage institutionnel.

143 Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 210.

144 Voir notamment en ce sens : P.-É. VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », précité, p. 876.

145 Audition de Monsieur Bernard MANIN, *op. cit.*, p. 4. En outre, il ne faut pas oublier qu'« à la marge d'erreur purement mathématique, déterminée dans le cas d'une sélection aléatoire idéale en fonction du calcul des probabilités, viennent s'ajouter des possibilités de distorsion dues aux conditions dans lesquelles les sondages sont effectués : refus de répondre et difficultés de joindre les personnes désignées » (Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 153).

146 J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, 2010, n° 4, p. 18 [version en ligne].

## LES ATTRIBUTIONS DES ASSEMBLÉES CITOYENNES

Jean-Éric GICQUEL<sup>1</sup>

« Les citoyens veulent aujourd’hui passer de l’exercice périodique de la démocratie à des formes originales de démocratie du quotidien<sup>2</sup>. »

Aborder un tel sujet, qui postule donc l’acceptation par des pouvoirs publics et une technocratie administrative convaincus de détenir la vérité du principe même du recours à une assemblée citoyenne invite immédiatement à s’interroger sur le seuil acceptable de concurrence entre celle-ci et le Parlement.

Individuellement, les membres d’une assemblée citoyenne (on parle aussi d’un « mini-public délibératif » distinct du « maxi-public ») ne peuvent être placés en position de se substituer, même temporairement, aux parlementaires. Ceux-ci disposent de la légitimité du suffrage universel (dont le fondement n’est guère contesté<sup>3</sup> puisqu’il permet de faire directement émerger le consentement des gouvernés) et restent constamment responsables de leurs actes accomplis au sein de l’hémicycle devant le peuple qui acceptera, ultérieurement, de reconduire ou non leur mandat. On comprend les réticences de nombreux élus – se retrouvant dans la critique de la « démocratie de la courte paille » fustigée par le sénateur Bruno Retailleau<sup>4</sup> – face aux membres d’une assemblée citoyenne qui, oints d’une seule désignation au tirage au sort, entendent, en même temps, exercer une parcelle de pouvoir sans être, pour autant, tenus pour responsables des actions entreprises. De plus, au regard de leur supposée meilleure représentativité (le processus de sélection conduisant censément à l’obtention d’un échantillon représentatif de la population), il y a lieu de préciser que contrairement aux membres d’un jury d’assises – eux aussi tirés au sort – contraints de siéger<sup>5</sup>, les membres d’une assemblée citoyenne restent des volontaires parmi ceux tirés au sort. En conséquence, apparaissent des biais dans l’élaboration finale du panel en raison de la motivation, du positionnement

---

1 Agrégé des Facultés de droit, Professeur de droit public à l’Université de Rennes 1.

2 J. CHIRAC, Discours d’Egletons, 3 octobre 1976.

3 Voir toutefois D. VAN REYBROUCK, *Contre les élections*, Paris, Actes Sud, 2014.

4 Sénat, Doc. Parl., n° 13, 7 octobre 2020, p. 11.

5 Les cas de dispense sont énoncés restrictivement par l’article 258 du code de procédure pénale. V. Célia GISSINGER-BOSSE, « Le tirage au sort en cour d’assises : une expérience politique », *Participations*, 2019, hors-série, p. 401.

social et de la disponibilité de ces volontaires, sans aborder, au surplus, l'influence de l'existence ou pas d'une rémunération afférente à la participation aux travaux d'une assemblée citoyenne<sup>6</sup>.

Par ailleurs, les représentants sont matériellement en situation de se consacrer pleinement à leurs fonctions au quotidien quelle que soit leur origine sociale. C'est dans cette logique que des moyens financiers (indemnité et frais de représentation) ont commencé à leur être alloués au XIX<sup>e</sup> siècle. En revanche, un « mini-public », parce qu'il implique une mobilisation temporaire de citoyens (ce qui exclut la possibilité d'établir une assemblée citoyenne permanente aux côtés de chambres élues<sup>7</sup>) devant parallèlement vaquer à leurs occupations professionnelles ou à leurs études<sup>8</sup>, peut être seulement réuni sur une courte période ou pour plusieurs sessions de travail espacées dans le temps. Dans la logique du sondage délibératif (*deliberative pooling* conceptualisé par James Fishkin<sup>9</sup>), le « mini-public » n'a pas vocation à statuer dans l'immédiat (dans une logique de démocratie directe ou de sondage d'opinion) mais de délibérer une fois après avoir bénéficié d'une formation (par des experts) et auditionné les tenants de positions contradictoires. On considère que son opinion finale est celle qu'aurait eue l'ensemble de la population si celle-ci si celui-ci avait eu la possibilité de participer au processus d'apprentissage.

Fonctionnellement, une assemblée citoyenne n'est pas en situation de se substituer au Parlement au regard de ce qui constitue la raison d'être de ce dernier, à savoir voter la loi et contrôler l'action du gouvernement. Cependant, il y a matière à discussion à propos de l'évaluation des politiques publiques. En filiation avec le concept des Jurys citoyens lancé, tel un ballon d'essai, par Ségolène Royal lors de la campagne présidentielle de 2007<sup>10</sup>, qu'une assemblée citoyenne puisse, *a posteriori*, se pencher sur l'impact d'une réforme et proposer des améliorations du dispositif est envisageable. Reste qu'il est sans doute illusoire d'escompter grand-chose d'un droit de regard citoyen au regard du faible impact de l'évaluation conduite par le Parlement disposant pourtant de moyens conséquents<sup>11</sup>.

6 R. LEFEBVRE estime ainsi que dans le processus de tirage au sort, « une personne sur dix accepte » et que « les défections sont plus importantes dans les collèges qui ont été tirés au sort que dans ceux qui reposent sur le principe du volontariat » (Sénat, Doc. Parl. n° 556, T. 2, 17 mai 2017, p. 67). On constate, finalement, dans une perspective macro, une surreprésentation des diplômés et des politisés. Voir aussi J.-M. FOURNIAU, « La sélection des mini-publics entre tirage au sort, motivation et disponibilité », *Participations*, 2019, hors-série, p. 373.

7 Voir, pour une position contraire, Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple. Tirage au sort, jurys citoyens et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007.

8 Pour justifier le régime représentatif, Sieyès avançait certes l'argument élitiste de l'absence d'instruction du peuple mais aussi son manque de disponibilité temporelle : « Nous sommes forcés de ne voir dans la plus grande partie des hommes que des machines de travail [...] La très grande pluralité de nos concitoyens n'a, ni assez d'instruction, ni assez de loisirs, pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France » (Archives parlementaires, 1<sup>re</sup> série, t. VIII, p. 592).

9 J. FISHKIN, *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, Londres, Yales University Press, 1991 ; *The Voice of the People*, Londres, Yale University Press, 1995.

10 Il s'agissait pour ces jurys de citoyens de s'assurer que « les décisions prises sont bien adaptées aux besoins ». Ils auraient pu émettre « des avis soit sur des sujets précis, soit sur des politiques globales de quartier, soit sur l'évaluation des politiques publiques comme l'indice des prix ». S. ROYAL in « Jurys de citoyens : Royal s'explique », *Le Figaro*, 24 octobre 2006.

11 V. J.-E. GICQUEL, « Le contrôle parlementaire sous la V<sup>e</sup> République : entre illusions et faux-semblants », in P. BLACHÈRE (dir.), *La Constitution de la V<sup>e</sup> République : 60 ans d'application (1958-2018)*, Lextenso, 2018, p. 359 et P. TÜRK, *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ, 2011.

*A contrario*, l'assemblée citoyenne peut se voir confier des attributions circonscrites qu'il conviendra, dans la présente contribution, de détailler. Reste qu'en s'inscrivant dans une logique de « *top-down* » et non de « *bottom-up* », l'impulsion initiale des gouvernants entraînant l'acceptabilité politique du processus de démocratie délibérative, la limite de la démarche est visible<sup>12</sup>. Il est, effectivement, difficile d'imaginer qu'une telle assemblée puisse se voir confier des fonctions de nature à remettre en cause les fondements de l'écosystème politique des pouvoirs publics.

Une fois le postulat seulement posé que la présence d'une assemblée citoyenne constitue une réponse appropriée à la désaffection des citoyens à l'égard de l'action politique (puisque, comme l'explique Marcel Gauchet, l'élection au suffrage universel des représentants confère seulement une « légitimité de position » ne donnant plus une « légitimité de décision »<sup>13</sup>), il s'agit donc de s'interroger sur l'étendue de son office. À défaut de lui laisser la possibilité de décider<sup>14</sup>, son absence de légitimité démocratique constituant un obstacle dirimant, les attributions possibles se déploient dans une double dimension : informer (I) et proposer (II).

## I. Informer

Avec l'arrivée d'une nouvelle société de la communication structurée autour des réseaux sociaux et d'une information en continu, la question, lors du recours au référendum de la qualité, de la pertinence et surtout de la véracité de l'information mise à la disposition des citoyens devient cruciale. À cet égard, le déroulement de la campagne référendaire en Grande-Bretagne de 2016 sur le Brexit, avec les slogans réducteurs des Brexiteurs et des actions d'orientation des électeurs effectuées par des microciblages sur Twitter et Facebook illustre les dérives d'une société de la post-vérité celle où l'opinion publique cesse être modelée par des faits objectifs mais par des ressentis aisément manipulables. Dans une logique similaire, on songera aux 200 millions de dollars dépensés, en 2020, par les géants du VTC pour financer l'organisation d'un référendum d'initiative populaire en Californie visant à abroger une mesure législative défavorable à leurs intérêts votée, en 2019, par la législature de l'État. Peut-on véritablement considérer que, dans ces deux situations, les électeurs ont pu accéder, lors des campagnes, à une information exhaustive et impartiale leur permettant de trancher en toute connaissance de cause ? La réponse est formulée dans la question.

12 Voir toutefois l'expérience conduite, depuis 2019, au sein du Parlement de la communauté germanophone de Belgique. Un conseil durable de 24 personnes tirées au sort a la capacité de convoquer des mini-publics sur des thématiques particulières dont les propositions sont soumises au Parlement.

13 M. GAUCHET, Audition, Sénat, Doc. Parl. n° 556, T. 2, 17 mai 2017, p. 36.

14 Le concept de budget participatif permet à des citoyens de décider de l'affectation d'une partie des dépenses du budget d'une collectivité territoriale ou, plus exceptionnellement, de l'État (voir le mécanisme de l'Orçamento Participativo présent au Portugal dont l'Assemblée nationale souhaitait l'importation en France – Assemblée nationale, *Pour une nouvelle assemblée nationale. Les rendez-vous des réformes 2017-2022*, 2<sup>e</sup> conférence des réformes, juin 2018, p. 286). Cependant, il s'éloigne du processus de l'assemblée citoyenne puisque les porteurs de projets sont des volontaires (et souvent des professionnels de la participation publique) et non des citoyens tirés au sort. Y. SINTOMER, C. HERZBERG, G. ALLEGRETTI, « Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale », *Engagement global*, Série Dialog Global, n° 25, 2014.

Aussi, une plus-value démocratique est-elle apportée par la présence d'une assemblée citoyenne intervenant en amont du vote populaire. C'est dans cette logique que se situe le « *Citizen's Initiative Review* » (CIR) mis en place en 2009 dans l'Oregon et qui s'est ensuite diffusé, avec des variantes, dans d'autres États fédérés américains.

Afin d'améliorer la qualité de l'information des électeurs pendant la campagne référendaire, un panel de citoyens procède, avant la tenue du référendum, pendant une courte période de quelques jours à une évaluation des enjeux de la consultation populaire. À l'issue de cette session de travail, une déclaration citoyenne (« *Citizens statement* ») expose, d'une part, les informations les plus pertinentes devant être connues des électeurs et, d'autre part, les raisons militent en faveur d'un vote positif et d'un vote négatif. Certains chercheurs estiment que 80 % des électeurs lisent (au moins partiellement) cette déclaration<sup>15</sup> et qu'elle serait de nature à influencer plus de 50 % du corps électoral<sup>16</sup>.

Cette modalité a inspiré sur les travaux de la Fondation Terranova posant, en 2019, les bases du « Référendum d'initiative citoyenne délibératif ». Une assemblée de 100 citoyens tirés au sort (éventuellement accompagnés de parlementaires) aurait pour fonction de : « a) réaliser une étude d'impact en cas de victoire du « oui » en auditionnant les experts et en synthétisant les études existantes ; b) rédiger et adopter un rapport de quelques pages exposant les conséquences pratiques de chacune de deux options, texte qui sera ensuite associé au matériel électoral des citoyens<sup>17</sup> ».

Hors du champ référendaire, il s'agirait de perfectionner le mécanisme des études d'impact devant obligatoirement, depuis la révision constitutionnelle de 2008, accompagner tous les projets de lois (art. 39 C). Les carences de l'outil, censé permettre une amélioration du circuit de production normative, sont suffisamment connues pour que l'on ne s'y attarde pas<sup>18</sup>. Ici, une assemblée citoyenne, censément plus neutre et impartiale qu'une administration centrale chargée tout à la fois de rédiger le projet de texte et l'étude d'impact, (ce qui la prive de tout regard critique), donnerait son avis sur certaines réformes à forte résonance sociale, économique, environnementale.

## II. Proposer

Ici, une assemblée citoyenne est mise en position d'émettre des propositions aux gouvernants qui apprécient, discrétionnairement, s'il convient ou pas de les concrétiser sur le plan juridique. Dit autrement, le dernier mot appartient aux seuls décideurs politiques car responsables devant le peuple. Une *démocratie de proposition* coexiste avec la *démocratie de décision*. Si cette répartition

15 K. KNOBLOCH, J. GASTIL et T. REITMAN, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizen's Initiative Review », *Participations*, 2019, n° 23, p. 93.

16 *Ibid.*, p. 111.

17 Terra Nova, « Le référendum d'initiative citoyenne délibératif », 19 février 2019, p. 31 [https://tnova.fr/system/contents/files/000/001/701/original/Terra-Nova\\_RIC-deliberatif\\_190219.pdf?1550507661](https://tnova.fr/system/contents/files/000/001/701/original/Terra-Nova_RIC-deliberatif_190219.pdf?1550507661).

18 B.-L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de lois*, Dalloz, 2017.

des fonctions est respectée, aucune raison sérieuse ne peut être avancée par les gouvernants pour refuser de solliciter régulièrement le concours d'assemblées citoyennes.

Seulement, un tel partage des tâches se révèle complexe à mettre en œuvre en pratique. À la lueur des expériences conduites, la décision *Top-Down* des pouvoirs publics d'impulser la création d'une assemblée citoyenne<sup>19</sup> intervient, en effet, rarement de manière totalement fortuite et désintéressée. Généralement, elle se conçoit tel un élément de réponse à une crise profonde de la société (un krach économique en Islande et des incertitudes politiques en Irlande dans les années 2010 ; le mouvement des « Gilets jaunes » en France en 2019) contestant brutalement les fondements de la démocratie représentative.

Instrumentalisant l'assemblée citoyenne afin d'obtenir une pacification rapide de la vie au sein de la Cité, la position des gouvernants se révèle à terme intenable. Ils ne peuvent à la fois valoriser son rôle auprès de l'opinion publique (ce qui a pour effet de légitimer d'autant plus leur décision fondatrice de laisser la parole aux « simples citoyens »), puis inciter ses membres tirés au sort à s'investir pleinement dans cette fonction inédite, tout en entendant l'exclure *in fine* du pouvoir décisionnaire. *Mutatis mutandis*, l'analogie est à faire avec les modalités de recours à la participation du public lorsqu'Yves Jégouzo estime que « les résultats de la participation doivent pouvoir influencer la décision finale. Sinon, c'est le principe même de la participation qui sera remis en cause »<sup>20</sup>. Aussi, l'ambivalence dans les relations entre les gouvernants et une assemblée citoyenne est-elle perceptible et il n'est pas rare que les premiers finissent par s'engager politiquement à reprendre totalement ou partiellement les propositions de la seconde. On bascule alors dans une démocratie innommée de *codécision* dont l'intensité dépendra du respect aléatoire de la parole donnée. À cet égard, l'expérience irlandaise (voir *infra*) se distingue des situations rencontrées en Islande et en France – avec, pour cette dernière, la variabilité constatée des relations entre le Chef de l'État et la Convention citoyenne pour le climat<sup>21</sup>.

À la lueur des pratiques observées, plusieurs modalités sont discernables.

En premier lieu, l'assemblée citoyenne est invitée à formuler des propositions sur une thématique assez large déterminée par les gouvernants. A été retenue celle de la lutte contre le dérèglement climatique confiée, en France, à la Convention citoyenne pour le climat en 2019 et, en Grande-Bretagne,

19 Les logiques inverses (dites de « *Bottom-up* ») sont rarissimes. Peut être citée G1000 conduite en Belgique en 2011, à une époque de forte défiance à l'égard du monde politique du fait de son incapacité à former un gouvernement. 700 citoyens sur 1 000 tirés au sort se sont réunis spontanément à Bruxelles pour débattre des questions de société et formuler des propositions. Celles-ci, retravaillées par un G32 (regroupant 32 citoyens), ont fait l'objet de recommandations adressées en 2012 aux chambres législatives qui n'en ont pas tenu compte.

20 Y. JÉGOUZO, « Principe et idéologie de la participation », *Mélanges Prieur*, Dalloz, 2007, p. 584.

21 Voir les différents propos d'Emmanuel Macron : « Ce qui sortira (d'elle), je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du parlement soit à référendum soit à application réglementaire directe » (Conférence de presse du 25 avril 2019). Après s'être accordé plus tard trois jokers pour écarter certaines propositions (discours du 29 juin 2020), il refusera ensuite de « dire que, parce que les cent cinquante citoyens ont écrit un truc, c'est la Bible ou le Coran » tout en fustigeant « ces activistes », tel Cyril Dion garant de la Convention : « qui [I]'ont aidé au début et qui disent maintenant qu'il faudrait tout prendre » (Entretien à *Brut*, 4 décembre 2020). Voir la position critique de la Convention (avis du 2 mars 2021) sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions.

à la *Climate Assembly*, en 2020. L'objet de la consultation peut aussi être davantage techniquement circonscrit et tel fut le cas des assemblées créées dans les provinces de Colombie-Britannique (2004) et d'Ontario (2006) conviées à s'exprimer sur le mode de scrutin retenu pour les élections provinciales.

En second lieu, l'assemblée citoyenne est dotée d'un rôle d'impulsion en matière de révision constitutionnelle. Ici, les actions conduites, de manière différente, en Islande et en Irlande depuis les années 2010 permettent de considérer, sous un œil neuf, le postulat de l'incompétence des citoyens dans le domaine juridique et *a fortiori* en matière constitutionnelle<sup>22</sup>.

D'abord, on songe à l'expérience conduite en Islande<sup>23</sup> à partir de 2010, dans une période de forte remise en cause des élites politiques (la « révolution des casseroles ») rendues, à juste titre, responsables du brutal krach financier conduisant, en 2009, l'île nordique à la quasi-faillite. Face à des partis devenus totalement décrédibilisés, émerge un mouvement constituant issu d'un collectif de 1 500 personnes appelant de ses vœux l'établissement d'une nouvelle Constitution plus en adéquation avec les aspirations de la société islandaise que celle en vigueur depuis 1944. Aussi, en marge du processus constituant de droit commun, un cadre législatif *sui generis* est établi. Aux côtés d'un Forum national, composé de 950 citoyens tirés au sort, chargé de déterminer les principes et valeurs fondamentales de la nouvelle constitution, devait être élue une assemblée constituante de 25 membres. Techniquement, il ne s'agit donc pas d'une assemblée citoyenne puisqu'il a été jugé nécessaire, afin de conférer la plus forte légitimité démocratique à cette démarche inédite, d'instituer une assemblée de représentants choisis par le peuple. Toutefois, cette assemblée constituante était censée s'en rapprocher puisque seuls les membres du Forum national (eux-mêmes tirés au sort) pouvaient se présenter à l'élection<sup>24</sup>. En pratique, le schéma initial n'a pas été pleinement respecté puisque, suite à l'invalidation des élections à l'assemblée constituante par la Cour suprême, un Conseil constitutionnel, composé des 25 personnes ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages, a été institué par le Gouvernement.

Force est de constater que l'expérience fut une réussite seulement sur le plan conceptuel puisque, juridiquement, la Constitution de 1944 est restée en l'état. Cependant, ce qui a été accompli malgré tout reste à marquer à son crédit. Un collectif de citoyens a été en capacité, dans un délai réduit de quatre mois, d'établir un projet de Constitution de 114 articles caractérisée, et ce n'est guère surprenant, par la présence de nouveaux mécanismes de démocratie directe. Son monde d'élaboration s'est déployé dans une logique inédite de participation étendue des citoyens sollicitant à la fois

22 Il y a, selon Bastien François, « un véritable consensus des politistes pour dire que dans leur très grande majorité les citoyens ordinaires ne possèdent qu'une connaissance faible et fragmentée de l'univers politique et de ses institutions in « Les lois sociologiques de l'incompétence constitutionnelle », *RFDC*, 2020, n° 123, p. 609.

23 E. SALLES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *CCC*, 2017, n° 57, p. 45.

24 Dans une approche similaire, en application du référendum du 25 octobre 2020, une Convention constitutionnelle de 155 membres élus a pour fonction d'établir, au Chili, une nouvelle Constitution remplaçant celle de 1980. Afin de favoriser la présence des citoyens et donc de limiter les tentatives de la classe politique de détourner, à son profit, le processus constituant, la loi constitutionnelle n° 21.216 de mars 2020 a imposé aux candidats à l'élection à la Convention détenteurs d'une fonction exécutive nationale et locale (tels les ministres, gouverneurs, maires etc.) ou d'un mandat national ou local de renoncer préalablement à celles-ci.

Internet et les réseaux sociaux (discussions via YouTube et Facebook)<sup>25</sup> dans une logique de *crowd-sourcing* – soit l’externalisation ouverte utilisée notamment pour la construction de l’encyclopédie en ligne *Wikipedia*. Ce projet d’« *e Constitution* », soumis pour avis à la Commission de Venise, qui n’a pas identifié de déficiences significatives<sup>26</sup>, a été approuvé par un référendum à portée consultative, par 62 % des votants en 2012. Malgré ces avancées, le *statu quo* constitutionnel a finalement été imposé par les partis politiques qui, une fois la crise économique passée et l’enthousiasme populaire dissipé, se sont retrouvés en position de force.

Il en va différemment des modalités mises en œuvre en Irlande depuis 2010<sup>27</sup>. À l’origine du processus, on trouve une initiative de chercheurs en science politique, instituant une assemblée informelle (« *We The Citizens* »), avec pour seul objectif de démontrer aux gouvernants les capacités d’investissement des citoyens sur des sujets complexes et la faisabilité technique d’une assemblée citoyenne. Ensuite, une première Convention constitutionnelle, associant 66 citoyens tirés au sort<sup>28</sup> à 33 représentants de partis, a été créée entre 2012 et 2015. Parmi les huit thématiques constitutionnelles abordées, trois d’entre elles (l’autorisation du mariage entre personnes de même sexe ; la réduction de l’âge minimal du président de la République ; la suppression de l’interdiction du blasphème) ont été reprises à leur compte par le Parlement dans des projets de révision de la Constitution de 1937 soumis à référendum en mai 2015 et en octobre 2018. À l’exception de la réduction de l’âge minimal du président, les électeurs irlandais ont suivi les préconisations de la Convention. Fort de ce succès, une première assemblée citoyenne (*i.e.* comprenant exclusivement des citoyens tirés au sort) a été établie en 2016 afin d’étudier cinq nouveaux thèmes dont surtout le plus inflammable sur le plan politique (ce qui explique que les partis ont accepté facilement de ne pas déléguer de représentants), celui du maintien ou pas de l’interdiction de l’avortement présente, depuis 1983, dans le texte constitutionnel. En fin de processus, suivant l’avis positif de la Convention, la déconstitutionnalisation de l’interdiction a été acceptée, par voie de référendum, en mai 2018. Une nouvelle façon de concevoir les relations entre les citoyens et les gouvernants voit ainsi le jour en Irlande. Chacun y trouvant son compte, cette expérience démocratique inédite se poursuit avec la création d’une deuxième *Citizen’s Assembly*, chargée depuis 2020, de se pencher sur l’égalité entre les sexes.

Reste que ces expériences étrangères doivent être maniées avec prudence dans le cadre d’une éventuelle transplantation en France. Une population réduite, une culture politique privilégiant davantage la quête du consensus que l’affrontement idéologique, le sentiment d’une faible

25 « La méthode retenue a consisté dans la mise en place d’un projet de texte consultable en ligne sur le site du Conseil constitutionnel. La possibilité de participer à sa rédaction en postant des commentaires et des propositions d’amendements a été organisée sur ledit site. Ce procédé du « crowdsourcing » a permis de recueillir 3 600 commentaires et 370 propositions d’amendements discutées directement sur Youtube et complétées par des prises de position des « conseillers constitutionnels » publiées sur Facebook. Enfin, la validation ou le rejet des propositions d’amendement a été réalisée par un vote du Conseil constitutionnel à l’occasion de réunions accessibles au public et retransmises en direct sur le site ». E. SALLES, *op. cit.*, p. 47.

26 Avis n° 702/ 2012 sur le projet de nouvelle constitution islandaise, 11 mars 2013.

27 J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, E. O’MALLEY, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participation*, 2019, n° 23, p. 123.

28 Afin de garantir la plus forte neutralité de ces membres, n’ont pas été retenus les citoyens ayant signé une pétition ou pris une position publique sur les thématiques devant être abordées par la Convention.

---

différenciation entre les citoyens ordinaires et les titulaires du pouvoir, sont autant de circonstances adjuvantes (et absentes en France) à l'affermissement de la légitimité d'une assemblée citoyenne et son institutionnalisation à terme.

Après ce rapide panorama, il y a lieu de reconnaître que l'assemblée citoyenne ne doit plus seulement être regardée comme un gadget démocratique ou comme un expédient commode permettant de dissiper des tensions internes de la société. Certes, elle ne peut avoir la moindre vocation à supplanter, voire à concurrencer, les assemblées parlementaires. Cependant, ces dernières doivent, de leur côté, cependant, ces dernières doivent accepter l'idée que les citoyens ne se contentent plus du seul droit de désigner leurs représentants, mais entendent aussi peser, par d'autres moyens, sur les décisions de la Cité. Dans cet ordre d'esprit, le recours à des assemblées citoyennes revêt tout son intérêt.

**QUELLES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT  
POUR LES ASSEMBLÉES CITOYENNES ?  
REGARDS CROISÉS FRANCO-IRLANDAIS**

Aurélie DUFFY-MEUNIER<sup>1</sup>  
Marie-Luce PARIS<sup>2</sup>

Un engouement pour les procédés de démocratie délibérative s'est manifesté dans de nombreux pays européens et dans le monde<sup>3</sup>. En France et en Irlande, le recours aux assemblées citoyennes (ci-après AC) a été l'un des moyens de répondre à la crise de représentativité démocratique qui a affecté, depuis un certain temps déjà, la vie politique de ces deux pays.

En France, il s'agit d'une réponse politique de l'exécutif à deux difficultés : d'une part, les manifestations des Gilets jaunes, et, d'autre part, la perte de vitesse de l'écologie dans les politiques gouvernementales avec la démission symbolique, en août 2018, du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Nicolas Hulot. Alors que les manifestants réclamaient la mise en place de mécanismes de démocratie directe, tels que le référendum d'initiative citoyenne (RIC), l'exécutif a répondu à cette demande en faisant appel à des instruments de démocratie participative à vocation générale avec le Grand débat national et un instrument de démocratie délibérative (ou mini-public) avec la Convention citoyenne sur le Climat (ci-après CCC)<sup>4</sup>. Le Grand débat national a été décidé par

---

\* Cette contribution a été réalisée dans le cadre du Projet de recherche Ulysses DECIDE2 (Le Défi Citoyen de la Démocratie Délibérative en France et en Irlande/*DEmocracy in Crisis: Exploring the Citizen Challenge of DELiberative Democracy in light of the French and Irish Constitutional Experiments*) cofinancé par le Irish Research Council et Campus France.

1 Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France, Membre associée au Centre de Droit Public Comparé (CDPC), Membre associée à l'Institut de Recherches sur l'Évolution de la Nation et de l'État (IRENEE).

2 Professeur de droit à la UCD Sutherland School of Law, Directrice du UCD Center for Human Rights.

3 Voir, entre autres, A. GUTMANN & D. THOMPSON, *Why Deliberative Democracy ?* Princeton University Press, 2004, M. WARREN & H. PEARSE, *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, 2008, J. FISHKIN, *When the People Speak : Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, 2011, Ph. PETTIT, *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*, Cambridge University Press, 2012, A. BÄCHTIGER *et alii*, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018. Voir aussi pour l'Irlande, D. FARRELL, E. O'MALLEY & J. SUITER, « Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 *We the Citizens* Pilot Citizens' Assembly », *Irish Political Studies*, vol. 28, n° 1, 2013, p. 99-113.

4 Nous reprenons ici la catégorisation des assemblées citoyennes réalisée par le politiste D. COURANT, « À chaque démocratie son débat », CERAS, *Revue Projet*, 2019/6 n° 373, p. 59-64 qui définit la démocratie participative comme des « Dispositifs ouverts dans lesquels viennent débattre ceux qui le souhaitent » et la démocratie délibérative comme des « Dispositifs fermés dans lesquels débattent des panels diversifiés de citoyens tirés au sort » ; cf. également, D. COURANT, « La Convention

le président de la République<sup>5</sup> et organisé par une mission interministérielle placée sous l'autorité du Premier ministre. Les choses sont quelque peu différentes s'agissant de la CCC qui donne chair à certaines propositions environnementales formulées au cours du Grand débat national. La création de cette première expérience d'AC en France a été annoncée par le président de la République lors de la conférence de presse organisée à l'issue du Grand débat national le 25 avril 2019 et s'est concrétisée dans la lettre de mission du Premier ministre du 2 juillet 2019. Cette annonce fait suite à une lettre ouverte adressée au président par deux collectifs « Démocratie ouverte » et « Gilets Citoyens » composés de différents acteurs promouvant l'innovation démocratique, de représentants des mouvements des Gilets jaunes, de mouvements écologistes ou de chercheurs et spécialistes de la démocratie participative ou d'acteurs de la société civile.

En Irlande, le recours aux AC<sup>6</sup> remonte à presque une dizaine d'années lorsque le gouvernement a dû répondre aux circonstances dramatiques causées par la crise financière de 2008. Cette crise, à la fois bancaire et immobilière, a mis à bas l'économie irlandaise<sup>7</sup>. Elle a également conduit à une forte remise en question du système politique, y compris de l'efficacité de ses institutions et de la confiance dans le gouvernement<sup>8</sup>. Il s'agissait donc, là aussi, de remédier à une crise de la représentativité nationale avec un gouvernement qui s'était trouvé relativement démuné, à l'époque, face au mécontentement grandissant de la population aux prises avec les énormes difficultés économiques, financières et sociales générées par la crise. En revanche, l'impulsion des AC irlandaises n'a pas été « top down » ou « descendante » (c'est-à-dire du gouvernement vers les citoyens), mais plutôt « side ways » ou « latérale » (c'est-à-dire provenant d'une partie de la société civile qui peut pourtant être considérée comme faisant elle-même partie de l'élite) vers l'ensemble des citoyens. En effet, la première initiative en la matière provient d'un groupe de chercheurs et d'activistes irlandais qui forment le mouvement « We The Citizens » et lancent, en 2011, une AC *informelle* afin de montrer

---

citoyenne pour le Climat. Une représentation délibérative », CERAS, *Revue Projet*, 2020/5 n° 378, p. 60-64. Sur la difficulté de distinguer clairement entre démocratie participative et délibérative cf. M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens ? », in A. DUFFY-MEUNIER, *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare & Martin, 2021, p. 25-31, spé. p. 29 et sur une proposition de définition juridique de la démocratie délibérative (dont les AC sont un instrument), qui n'est pas une démocratie du point de vue juridique car ses instruments se situent en dehors du processus de production des normes, et de la démocratie participative, qui est une forme de démocratie juridique car elle s'insère dans le processus de production des normes, cf. XAVIER MAGNON, « Que sont les « assemblées citoyennes » ? Saisir, juridiciser et concrétiser la démocratie et les démocraties délibérative et participative », dans cet ouvrage, p. 21-40.

5 Cf. La lettre du président de la République du 13 janvier 2019 et le Décret n° 2019-23 du 14 janvier 2019 instituant une mission d'organisation et de coordination du Grand débat national. La mission interministérielle en charge du Grand débat national a été pilotée par le ministre des Outre-mer et la ministre déléguée auprès de la ministre de la Transition écologique, chargée du Logement, et a été placée sous l'autorité du Premier ministre.

6 *Citizens' Assemblies*, ou *Na Tionól Saoránach*, en irlandais.

7 La crise de 2008 fait entrer l'Irlande en récession pour la seconde fois de son histoire, après une première fois dans les années 1980. Cette crise a mis l'Irlande, à partir de 2010, sous la tutelle de ladite « troïka » formée par l'UE, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international. De façon générale, il s'agit de la crise la plus grave traversée par l'Irlande depuis son indépendance.

8 D. FARRELL, E. O'MALLEY & J. SUITER, « Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 *We the Citizens* Pilot Citizens' Assembly », *Irish Political Studies*, vol. 28, n° 1, 2013, p. 99.

à la classe politique et au pays que l'implication directe de citoyens « ordinaires » pourrait être bénéfique pour mener à bien certaines réformes, notamment de la Constitution<sup>9</sup>.

Cette première expérience est en fait un pari, ou du moins un « ballon d'essai », qui se concrétisera néanmoins par la tenue de trois autres AC *formelles* dont la dernière a conclu ses travaux en mars 2021. L'Irlande représente donc aujourd'hui un « laboratoire exceptionnel pour l'expérimentation démocratique »<sup>10</sup>, dont des pays, comme la France, ont pu s'inspirer. L'idée première des AC en Irlande n'était pas de traiter des problèmes économiques, du moins directement, puisque l'Union européenne (UE), le Fond Monétaire International (FMI), au niveau européen, et la *National Asset Management Agency* (NAMA)<sup>11</sup>, au niveau national, s'en chargeaient. Il s'agissait de réfléchir à des réformes constitutionnelles dans le but de permettre au peuple irlandais, le seul à pouvoir modifier sa Constitution, d'avoir son mot à dire dans un contexte économique et social extrêmement délicat. En effet, le but recherché par « *We the Citizens* » tenait à deux impératifs clés : l'impératif institutionnel, d'une part, qui visait à faciliter le changement, et l'impératif comportemental, d'autre part, qui, comme pour l'expérience française, visait à permettre de reconnecter les citoyens au processus de réforme et par conséquent à la démocratie<sup>12</sup>. Le but de l'exercice était de savoir *comment* faire les changements plutôt que de savoir *quels* changements faire. En ce sens, l'enjeu véritable était de faire fonctionner le processus, indifféremment au contenu des changements<sup>13</sup>, d'où l'importance des règles de procédure dans les deux pays. Celles-ci contribuent à la légitimité du processus des AC<sup>14</sup>. Depuis l'expérience irlandaise de 2011, ce sont trois autres expériences de démocratie délibérative qui se sont succédé à intervalles réguliers<sup>15</sup> : la Convention sur la Constitution (*Convention on the Constitution*) de 2012-14 (ci-après l'AC 2012-14)<sup>16</sup>, l'Assemblée des citoyens irlandais (*Irish Citizens' Assembly*) de 2016-18 (ci-après l'AC 2016-18)<sup>17</sup>, et l'Assemblée des citoyens pour l'égalité (*Citizens' Assembly on Gender Equality*) de 2019-21 (ci-après l'AC 2019-21) qui vient de conclure ses travaux<sup>18</sup>. Les autorités françaises n'ont pas pu ignorer l'expérience irlandaise, déjà bien établie, de fonctionnement des AC à l'occasion de la mise en place de la CCC. Dans les deux pays, la question des *modalités* a bien

9 Sur le modèle américain de « We The People ». Cf. le rapport *We the Citizens: Speak Up for Ireland*, décembre 2011, accessible au lien suivant : [<http://www.atlanticphilanthropies.org/wp-content/uploads/2015/09/We-the-Citizens-2011-FINAL.pdf>], ainsi que l'opus des professeurs Farrell et Suiter, instigateurs du mouvement « We The Citizens » : *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*, Cornell University Press, 2019.

10 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande : tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des Idées*, 5 mars 2019, p. 1.

11 La NAMA est une autorité administrative indépendante créée par la loi en 2009 pour répondre à la déflation de la bulle immobilière et notamment traiter rapidement les prêts immobiliers improductifs acquis auprès des banques irlandaises. Bien qu'indépendante, cette autorité peut recevoir des instructions du ministre des Finances.

12 D. FARRELL, E. O'MALLEY & J. SUITER, « Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 *We the Citizens* Pilot Citizens' Assembly », *Irish Political Studies*, vol. 28, n° 1, 2013, p. 102.

13 *Ibid.*

14 J. SUITER, D. FARRELL, C. HARRIS, E. O'MALLEY, « La première convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », traduction de X. BLANDIN, *Participation*, 2019/1, n° 23, p. 123-146, cité in X. MAGNON, « Que sont les « assemblées citoyennes » ? Saisir, juridiciser et concrétiser la démocratie et les démocraties délibérative et participative », *op. cit.*, p. 21-40.

15 Voir le tableau qui montre les principaux traits de ces AC en annexe.

16 Voir [<http://www.constitutionalconvention.ie>].

17 Voir [<https://2016-2018.citizensassembly.ie>].

18 Voir [<https://www.citizensassembly.ie>].

précédé la question de la *nature* des réformes à réaliser et de leur prise en compte. Dans tous les cas, les expériences irlandaise et française révèlent différentes étapes dans le fonctionnement des AC qui concerne, d'abord, ce qu'on leur demande de traiter comme sujets de délibération (soit la question des *inputs*), la façon dont, ensuite, elles peuvent traiter de ces sujets (soit la question des *throughputs*) et, enfin, ce qu'elles peuvent produire en termes de recommandations (soit la question, essentielle, des *outputs*).

L'analyse comparative des règles de fonctionnement des AC que sont la CCC en France et les trois AC en Irlande<sup>19</sup> sera donc réalisée à deux niveaux. Au niveau institutionnel tout d'abord, il s'agira de mettre en perspective le fonctionnement des AC par rapport à celui des assemblées parlementaires en droit français et en droit irlandais. Au niveau géographique ensuite, la comparaison entre la CCC et les expériences irlandaises d'AC permettra de tirer les enseignements de dispositifs relativement bien ancrés en Irlande avec les premiers pas d'une telle expérience en France.

Les règles de fonctionnement soulèvent en France comme en Irlande différentes problématiques liées à leur légitimité et à leur efficacité. Au-delà de ces questions qui ont été traitées séparément dans le cadre de ce colloque, la comparaison du fonctionnement des AC avec celui des assemblées parlementaires conduira à s'interroger, du point de vue juridique<sup>20</sup>, sur leur originalité par rapport aux assemblées parlementaires, sur l'efficacité des garanties de leur fonctionnement, sur leurs liens avec les institutions déjà existantes et sur la façon dont elles s'inscrivent respectivement dans le paysage constitutionnel français et irlandais. Certes, ces deux pays relèvent de traditions juridiques différentes (de *civil law* et de *common law* respectivement) et véhiculent des traditions constitutionnelles propres à leur histoire politico-juridique. Les deux régimes, de tradition républicaine, sont parlementaires, mais tandis que le régime français se caractérise par un président qui possède un véritable rôle politique, le régime irlandais est marqué par un président effacé avec une forte domination gouvernementale sur le Parlement.

Cette étude comparative permettra de se demander s'il est possible de recourir utilement à des instruments de démocratie délibérative telles que les AC dans le cadre des régimes existants et s'intéressera, plus particulièrement, à la façon dont les règles de fonctionnement des AC ont été mises en place et selon quels impératifs. Cette étude permettra aussi de voir si ces règles ont évolué (dans le cas de l'Irlande, étant donné les trois expériences consécutives), si elles sont susceptibles d'être améliorées et si elles ont effectivement permis un ancrage des AC dans le système institutionnel et politique français et irlandais. Les comparaisons incidentes avec les règles de fonctionnement des

19 Les différentes expériences irlandaises présentent des similitudes notamment du point de vue des règles de fonctionnement, avec une institutionnalisation croissante de ces règles, ce qui justifie de les étudier ensemble avec des remarques particulières pour chacune d'entre elles, le cas échéant.

20 De nombreuses recherches en science politique ont été entreprises sur ces sujets en France, comme en Irlande. Cf. notamment, D. COURANT, « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Arch. phil. droit* 62 (2020), p. 309-330 ; D. FARRELL, J. SUITER & C. HARRIS, « 'Systematizing' constitutional deliberation : the 2016-18 citizens' assembly in Ireland », *Irish Political Studies*, vol. 34 (1) 2019, p. 113-123 ; E. MALLEY, D. FARRELL & J. SUITER, « Does talking matter? A quasi-experiment assessing the impact of deliberation and information on opinion change », *International Political Science Review*, vol. 41 (3) 2020, p. 321-334. ; pour l'analyse du point de vue juridique d'aspects de la démocratie participative et délibérative cf. M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens ? », *op. cit.*

assemblées parlementaires contribueront à apprécier l'originalité, et donc la complémentarité, de l'exercice de démocratie délibérative engagé au sein des AC par rapport à l'exercice de démocratie représentative qui a lieu au sein du Parlement national.

L'analyse croisée des expériences française et irlandaise révèle que les règles de fonctionnements des AC dépendent principalement d'une initiative de l'exécutif, qui s'inscrit dans la logique du régime politique de chaque pays (I). En dépit de certains traits communs, la nature et le contenu des règles de fonctionnement (II) ainsi que les instances de fonctionnement des AC (III) sont caractérisés par leur originalité par rapport aux règles de fonctionnement des assemblées parlementaires. C'est sans doute dans cette originalité de fonctionnement que réside tout l'intérêt de cet instrument de démocratie délibérative comme vecteur de renouvellement des instruments de démocratie, représentative ou directe, existants.

## I. Une initiative de l'exécutif

Même si l'idée des AC a pu être promue par des forces extérieures au pouvoir politique, l'initiative de leur établissement concret résulte, en France comme en Irlande, d'une décision de l'exécutif. L'initiative de la CCC a été le fait du seul exécutif, avec une décision du président de la République suivie d'une lettre de mission du Premier ministre (A). En Irlande, l'initiative des AC a largement été pilotée par le gouvernement tout en ayant été avalisée par le Parlement (B).

### A. Une initiative strictement exécutive en France

En France, la décision de mettre en place la CCC résulte d'une décision annoncée par le président de la République le 25 avril 2019. Le mandat de la CCC a, quant à lui, été fixé dans une lettre de mission du Premier ministre du 2 juillet 2019.

Le contenu de la lettre de mission du Premier ministre indique, en premier lieu, que la CCC n'est pas la seule instance établie dans le domaine de la transition écologique. À côté de cette AC, la lettre de mission rappelle que la CCC devra travailler « en complément » du Haut conseil pour le climat, instance indépendante, établie le 14 mai 2019<sup>21</sup> et du Conseil de défense écologique qui réunit les principaux ministres compétents en matière écologique sous l'autorité du président de la République<sup>22</sup>. Le Premier ministre valorise « un changement de méthode et de gouvernance » en matière écologique, mais la CCC semble s'insérer dans un paysage juridique et institutionnel qui paraît faussement renouvelé. Il reste, en effet, marqué par la présence de l'exécutif avec un rôle important confié au Conseil de défense écologique, ce mini Conseil des ministres en matière écologique, qui auditionne d'ailleurs tous les ans le Haut conseil pour le Climat.

21 Il est chargé d'émettre des avis et recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France, en cohérence avec ses engagements internationaux, en particulier l'accord de Paris et l'atteinte de la neutralité carbone en 2050.

22 Ce Conseil de défense a été annoncé dans la conférence de presse du président à la suite du Grand débat et a été créé par le Décret n° 2019-449 du 15 mai 2019.

En second lieu, la feuille de route donnée à la CCC par le Premier ministre est précise puisqu'elle a « pour mandat de définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 ».

La détermination du mandat de la CCC résulte donc aussi d'un acte de l'exécutif : le Premier ministre qui a confié l'organisation des travaux au Conseil économique, social et environnemental (CESE). La CCC est adossée à une institution existante qui a largement maîtrisé son organisation et son fonctionnement. Sa liberté d'organisation est limitée et s'inscrit à plus long terme dans le cadre de la réforme du CESE<sup>23</sup> issue de la loi organique du 15 janvier 2021. Cette réforme donne notamment au CESE la possibilité d'organiser des consultations publiques dont il n'est pas explicitement précisé dans le texte si elles sont ou peuvent être des conventions citoyennes. Cette institution mal aimée de la V<sup>e</sup> République pourrait être en voie de « résurrection » grâce à ce nouvel instrument de démocratie délibérative. On peut d'ailleurs se demander s'il ne s'agit pas là d'une instrumentalisation de l'AC mise en avant pour ensuite être incorporée, parmi d'autres formes de consultation, au sein d'une institution existante jusqu'à présent quelque peu délaissée.

La lettre de mission prévoit, en troisième lieu, les instances de fonctionnement de la CCC tels que le Comité de Gouvernance et le collège des garants ainsi que les délais aux termes desquels la CCC doit organiser sa première réunion.

Elle s'intéresse en dernier lieu à l'issue de la CCC et à la retranscription de ses propositions, c'est-à-dire aux *outputs*. Une fois les travaux achevés, la CCC devra adresser un rapport public au Gouvernement et au président de la République dans lequel elle indiquera l'ensemble des mesures législatives et réglementaires nécessaires pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que les mesures législatives susceptibles d'être soumises à référendum. Le gouvernement devra apporter une réponse publique aux propositions de la CCC et publier un calendrier de mise en œuvre des propositions sur lequel la CCC pourra exprimer un avis.

Le Premier ministre et le ministre de l'Écologie ont indiqué lors de la première session que « les recommandations formulées par les citoyens seront transmises au président de la République et au Gouvernement qui s'engagent à les soumettre sans filtre, c'est-à-dire sans modifications ou transformations, au Parlement, au référendum ou à en faire une application réglementaire ». Les propositions de la CCC n'ont finalement pas été prises en compte « sans filtrage » comme l'avait également annoncé le président de la République à plusieurs reprises<sup>24</sup>. Cela a été « sévèrement » jugé par la CCC<sup>25</sup> et perçu comme un recul, ce qui a conduit l'un des garants, Cyril Dion, à interpeller le président de la République par médias interposés et par la voie d'une pétition<sup>26</sup>.

23 D. BARANGER, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », *Blog JP*, 5 septembre 2020.

24 Emmanuel Macron, président de la République lors d'une conférence de presse, le 25 avril 2019.

25 « La Convention citoyenne pour le climat juge sévèrement la prise en compte de ses propositions par le gouvernement », *Lemonde.fr*, 28 février 2021 ; A. GARRIC et R. BARROUX, « Climat : un projet de loi moins ambitieux que les propositions de la convention citoyenne », *Lemonde.fr*, 15 décembre 2020.

26 C. DION, « Tenir parole, pour un président de la République, c'est le socle de nos démocraties », *Le Monde*, 9 décembre 2020, p. 35 et « La convention citoyenne pour le climat a permis de mesurer à quel point la démocratie est un exercice exigeant », *Le Monde*, 8 mars 2021, p. 30.

## B. Une initiative partiellement exécutive en Irlande

Dans le cas de l'Irlande, si l'initiative « originelle » des AC provient de la société civile<sup>27</sup>, l'initiative des expériences suivantes a été le fait du pouvoir politique. Le fait que le gouvernement irlandais choisisse de suivre la voie ouverte par l'AC pilote de « *We the Citizens* » est difficile à expliquer en soi. Certes, cette expérience indépendante a été un succès, notamment pour ceux qui y ont participé et pour les chercheurs. Mais qui pouvait prévoir que le gouvernement allait s'y intéresser ? Le fait que le gouvernement ait cherché des solutions de diversion pour atténuer les effets de la crise, couplé avec les liens qui existent entre les politiques et les universitaires (représentés au Sénat) et, dans une moindre mesure, les relations entre les politiques et leur université d'origine, sont autant d'éléments qui peuvent l'expliquer.

Toujours est-il que c'est effectivement le gouvernement qui a promu les AC suivantes avec, en application d'un régime parlementaire bien rodé, un cadre d'exercice approuvé à chaque fois par une résolution de l'*Oireachtas*, le Parlement irlandais. Le processus est assez similaire pour chaque AC : une résolution parlementaire, adoptée par les deux chambres de l'*Oireachtas* (c'est-à-dire le *Dáil*, la chambre basse du Parlement, et le *Seanad*, la Chambre haute du Parlement), qui établit l'AC et lui donne mandat pour examiner un certain nombre de sujets avant d'en faire rapport à l'*Oireachtas*<sup>28</sup>.

Ainsi, l'AC 2012-14 a été établie par une résolution de juillet 2012 pour traiter de huit sujets dont celui du mariage entre personnes du même sexe et celui relatif au blasphème<sup>29</sup>, l'AC 2016-18 pour traiter de cinq sujets dont celui de l'avortement et celui de la lutte contre le changement climatique<sup>30</sup>, et l'AC 2019-21 pour traiter d'un sujet général, celui de l'égalité entre hommes et femmes, mais avec de multiples implications<sup>31</sup>. Bien que le modèle d'AC adopté pour l'AC 2016-18 et l'AC 2019-21 suive ce qui avait été établi pour la première expérience de l'AC 2012-14, le modèle des deux dernières AC s'en distingue<sup>32</sup>. Ces expériences s'inscrivent cependant toutes dans l'« exercice de démocratie délibérative plaçant le citoyen au cœur des enjeux importants auxquels la société irlandaise est aujourd'hui confrontée »<sup>33</sup>.

27 Cf. ci-dessus l'expérience pilote « *We the Citizens* ».

28 Un récapitulatif de ces sujets pour les différentes AC en Annexe 1.

29 Résolution parlementaire de juillet 2012 accessible au lien suivant : [[http://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms\\_of\\_Reference.pdf](http://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf)]. Par définition, puisqu'il s'agissait de la *Convention on the Constitution*, tous ces sujets avaient des implications constitutionnelles.

30 Résolution parlementaire de juillet 2016 accessible au lien suivant : [<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/%3e>].

31 Résolution parlementaire de juillet 2019 accessible au lien suivant : [<https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2019.pdf%3e>].

32 Ceci est clairement indiqué sur les sites respectifs de l'AC 2012-14 et celui des AC 2016-18 et 2019-21, ces dernières reprenant le même logo et la terminologie générique de *Citizens' Assembly*. Une autre caractéristique qui distingue l'AC 2012-14 des deux suivantes est l'importance de la question nord-irlandaise. La résolution parlementaire indiquait expressément que l'AC devait prendre en compte dans ses travaux les Accords du Vendredi Saint de 1998 et de St Andrews de 2007, deux accords concernant la situation en Irlande du Nord et les relations irlando-britanniques.

33 Comme indiqué, par exemple, sur la page d'accueil du site de l'AC 2016-18 accessible au lien suivant : [<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/%3e>].

Les *terms of reference* de l'AC sont limitatifs en ce sens que l'AC ne peut traiter d'un autre sujet sauf à la demande de l'*Oireachtas*. La base juridique des AC irlandaises ne repose donc que sur cette résolution parlementaire dont la portée n'est pas bien certaine en droit interne. Comme en droit constitutionnel français, une résolution est un acte d'une des chambres du Parlement, ou des deux, qui n'est pas législatif. Dans tous les cas, l'exemple irlandais montre que c'est l'ensemble du pouvoir politique qui est impliqué dans l'établissement des AC même si, on le rappelle, l'exécutif domine fortement le Parlement dans ce système politique<sup>34</sup>. À cet égard, la façon de formuler l'initiative de l'AC 2012-14 dans le discours inaugural prononcé par son président est intéressante. Celui-ci y fait le lien entre les chambres de l'*Oireachtas* et les membres de l'AC, les premiers ayant confié aux seconds la tâche de réformer la constitution. Le président établit aussi un lien entre le président de l'AC et le gouvernement qui l'a nommé<sup>35</sup>. En termes strictement juridiques, les résolutions parlementaires « approuvent » la décision du gouvernement de mettre en place l'AC mais ne prétendent pas leur donner l'autorité pour le faire. La résolution de 2019 le confirme puisque l'AC en question est « créé... conformément à une décision du gouvernement... et... conformément aux résolutions du Dáil Éireann et du Seanad Éireann... ». De façon générale, les AC doivent être considérées comme des émanations de l'exécutif. Elles ont donc une autorité juridique suffisante pour agir en tant qu'agents du pouvoir politique, mais elles n'ont pas de personnalité juridique et leurs compétences ne peuvent bien entendu pas dépasser les compétences dont dispose le gouvernement qui les établit avec l'approbation du Parlement<sup>36</sup>.

## II. Des règles de fonctionnement spécifiques

En France, comme en Irlande, le fonctionnement des AC repose sur des règles dont la nature juridique particulière, notamment avec un recours fréquent à la *soft law*, peut s'avérer problématique (A). Le contenu des règles de fonctionnement des AC française et irlandaises présente des traits communs, qui sont en tout cas originaux par rapport à ceux régissant les assemblées parlementaires (B).

### A. Une nature juridique particulière

La nature juridique particulière des règles de fonctionnement des AC soulève un problème d'accessibilité et de transparence. Si ce problème s'avère encore crucial dans le cas français (1), des efforts ont été faits dans le cas irlandais sans toutefois que ceux-ci aient éliminé toute critique (2).

34 N. HARDIMAN « Conclusion : Changing Irish Governance » in N. HARDIMAN, *Irish Governance in Crisis* Manchester University Press, 2012.

35 Cf. T. ARNOLD, *The Inaugural Meeting of the Convention on the Constitution*, St Patrick's Hall, Dublin Castle, 1<sup>er</sup> décembre 2012, p. 1.

36 On pourrait même affirmer que les AC et tous les documents qu'elles ont produits n'ont aucun statut juridique. Les motions qui proposent leur création et les résolutions qui les approuvent n'étant pas des actes législatifs, leur portée se limite à une simple approbation de leur existence par chacune des chambres de l'*Oireachtas*.

Nous remercions les professeurs CAROLAN, MOHR, et O'DOWD pour toutes ces précisions.

## 1. Une accessibilité problématique en France

L'organisation concrète de la CCC a été mise en musique par le CESE et formalisée sur le site internet de la CCC. Pourtant, des documents fondamentaux du fonctionnement de la CCC ne sont pas accessibles.

Le Comité de gouvernance, pilotant les travaux de la CCC est censé, au terme de la lettre de mission du Premier ministre, « définir son règlement intérieur et ses méthodes de travail ». Ce règlement intérieur de la CCC, qui correspond *grosso modo* au règlement d'une Assemblée parlementaire, n'est pas publié sur le site internet et les règles encadrant les débats ne sont que vaguement définies sous l'onglet « Comment les débats sont-ils organisés/cadrés ? ».

Par ailleurs, une Charte de la CCC est mentionnée dans le mandat du Comité de gouvernance destinée au Comité légistique et dans certaines lettres de missions<sup>37</sup>. Contrairement à celle du Grand débat national, la Charte de la CCC n'est pas accessible en ligne. La seule Charte à laquelle il est difficilement<sup>38</sup> possible d'avoir accès est la Charte de la modération qui prévoit les principes et valeurs que doivent respecter les contributions à la CCC. La pratique semble donc jouer un rôle important dans l'organisation des procédures et des débats, ce qui peut faire écho au recours au droit coutumier ainsi qu'aux précédents et pratiques antérieures en cas de difficulté d'application des Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat<sup>39</sup>.

Les principes essentiels d'organisation des débats sont mentionnés sur le site internet (participation active, dialogue collaboratif, dynamique de groupe), mais les règles précises restent inconnues car le protocole d'animation des débats mis au point par les animateurs et le Comité de gouvernance de la CCC est, lui aussi, inaccessible.

Cette absence de publicité de certains documents liés au fonctionnement peut laisser une impression de secret qui pose problème du point de vue du principe de transparence et qui est difficilement compatible avec une procédure démocratique.

## 2. Des efforts de transparence en Irlande

L'organisation concrète des travaux est déterminée par l'AC elle-même. Celle-ci précise son propre fonctionnement qui, dans tous les cas, doit permettre « la conduite efficace », et « de la manière la plus économique possible », de ses affaires<sup>40</sup>. Les grandes lignes de ce fonctionnement

37 Lettre de mission à destination des membres du groupe d'appui, [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/01/CCC-Lettre-de-mission-Groupe-dappui-.pdf>].

38 Accessible par le biais de l'icône : questions fréquentes.

39 [<https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-organisation-des-travaux-de-l-assemblee-nationale/le-reglement-de-l-assemblee-nationale>].

40 Cela était le cas dès la résolution de juillet 2012 pour l'AC 2012-14 puisque, on le rappelle, le pays était en proie à une crise économique sans précédent.

sont exposées dans le discours inaugural du président de l'AC qui en ouvre les travaux<sup>41</sup>. Ces travaux sont disponibles sur un site internet dédié<sup>42</sup>. Par rapport au cas français, un nombre important de documents et ce, quels qu'en soient l'objet et le format<sup>43</sup>, est disponible en ligne sous un certain nombre de rubriques<sup>44</sup>. Le souci de transparence est donc vraiment présent dans le cas irlandais.

Par ailleurs, le contenu de ces documents révèle une organisation des travaux des AC, semble-t-il, plus formalisée qu'en France. Chaque AC est régie par un ensemble de principes, d'une part, et de règles de procédure<sup>45</sup>, d'autre part. Ces principes et règles peuvent correspondre respectivement à la Charte et au règlement intérieur de la CCC, soit une forme de *soft law* qui évolue mais dont la force juridique demeure incertaine<sup>46</sup>. Toujours est-il que cet ensemble de principes et de règles a eu tendance à s'uniformiser, surtout dans la transition entre l'AC 2016-18 et l'AC 2019-21.

Les principes figurent au nombre de six<sup>47</sup>. Dans leur dernière mouture concernant l'AC 2019-21<sup>48</sup>, ceux-ci comprennent l'ouverture, l'équité, l'égalité des voix, l'efficacité, le respect, et la collégialité<sup>49</sup>. Des indications plus précises sur le sens à donner à ces principes figurent sur le site internet. Ainsi, l'ouverture correspond au principe de transparence (« *The Citizens' Assembly will operate with transparency* »), étant entendu que les séances plénières de l'AC sont diffusées en direct sur le site internet et que les documents relatifs à l'AC sont disponibles gratuitement. L'équité et l'égalité des voix font référence aux principes de justice et de pluralisme (d'opinions) selon lesquels tous les points de vue doivent pouvoir être entendus. Ceci suppose non seulement que les documents mis à la disposition des membres de l'AC soient de la plus haute qualité mais également que chacun des membres puisse s'exprimer en connaissance de cause. Faisant écho à la disponibilité et à la qualité de l'information, le gage d'efficacité repose sur le fait que cette information doit être transmise à l'avance afin que les membres puissent se préparer correctement aux séances et ainsi utiliser au mieux le temps, nécessairement limité, imparti à l'AC. Enfin, les principes de respect et de collégialité font référence à des principes de bonne conduite. Ceci peut sembler évident pour tout travail en équipe mais ces principes

41 Pour l'AC 2012-14, cf. Tom ARNOLD, *The Inaugural Meeting of the Convention on the Constitution*, St Patrick's Hall, Dublin Castle, 1<sup>er</sup> décembre 2012 ; pour l'AC 2016-18, cf. M. LAFFOY, *Speech by Chairperson, Inaugural Meeting of the Citizens' Assembly*, Dublin Castle, 15 octobre 2016 ; pour l'AC 2019-21, cf. Catherine DAY, *Inaugural Meeting of the Citizens' Assembly*, Dublin Castle, 25 janvier 2020.

42 Cf. notes précédentes pour ces sites respectifs.

43 En ce qui concerne l'objet, il peut s'agir, par exemple, des explications concernant le procédé de tirage au sort des citoyens, du discours d'ouverture, de la résolution parlementaire, des contributions du public, ou des rapports et recommandations de l'AC. Quant au format, les documents mêlent écrits sous forme de documents PDF, communiqués de presse, ou vidéos.

44 Ces rubriques ne sont cependant pas les mêmes sur chaque site et se déclinent, par exemple, pour l'AC 2012-14, en *Convention Documents*, *Conventions Reports and Recommendations*, et *Public Submissions* ; pour l'AC 2016-18, en *Submissions*, *Resource Area*, et *Meetings* ; pour l'AC 2019-21, en *Oireachtas Resolution*, *Public Consultation*, *Key Principles*, *Rules & Procedures*, et *Meetings*.

45 Il s'agit en fait de règles et de procédures (*Rules and Procedures*) tel qu'indiqué sur le site internet.

46 Cf. remarques précédentes à propos des résolutions parlementaires et des documents produits par les AC.

47 Les règles et procédures sont expliquées ci-dessous.

48 [<https://www.citizensassembly.ie/en/what-we-do/key-principles-rules-procedures/%3e>].

49 Le président Arnold avait donné le ton dans son discours inaugural à l'AC 2012-14 en indiquant que la Convention sur la Constitution travaillerait dans un esprit de tolérance et de courtoisie ainsi que de respect des opinions divergentes. La transparence y était aussi mise au premier plan puisqu'il s'agissait de gagner la confiance du public. Cf. le discours du président T. ARNOLD, *The Inaugural Meeting of the Convention on the Constitution*, St Patrick's Hall, Dublin Castle, 1<sup>er</sup> décembre 2012, p. 3.

doivent néanmoins être rappelés dans le cadre de cet exercice très nouveau qu'est la délibération en AC. Pour ces citoyens « ordinaires », il ne s'agit ni d'un travail d'équipe en entreprise ou, plus généralement, dans le cadre de leur profession, ni d'un travail d'équipe au sein d'une association ou d'une quelconque autre organisation, y compris un parti politique. Tandis que le principe de respect signifie que les membres de l'AC peuvent contribuer librement à exprimer, en toute confiance, leur opinion sans crainte de critiques à leur encontre, la collégialité complète ce dispositif en soulignant que l'AC travaille dans « un esprit d'amitié » (« *We will work together in a spirit of friendship* »). Encore une fois, la nature juridique de ces principes, et notamment de leur sanction, n'est pas certaine. On comprend qu'il s'agit là de principes de bienséance dont le non-respect peut être sanctionné par le président de l'AC. Encore faut-il savoir comment apprécier le manque de respect ou le défaut de collégialité, par exemple. De façon générale, même si ces principes ont donné satisfaction, ils ne sont pas exempts de toute critique notamment en ce qui concerne les impératifs de transparence ; tandis que la transparence est satisfaisante pour certains aspects, poussée par la nécessité de donner une visibilité aux travaux de l'AC, d'autres aspects demeurent assez opaques comme la façon de choisir les experts qui contribueront à éclairer les débats de l'AC<sup>50</sup>.

Quant aux règles et procédures, celles-ci sont expliquées ci-dessous dans les développements consacrés au contenu des règles de fonctionnement.

## B. Un contenu propre

Le contenu des règles de fonctionnement des AC répond à un cadre commun qui révèle, en France comme en Irlande, des similitudes avec les assemblées parlementaires, notamment au regard de l'organisation concrète du travail (1). Des différences apparaissent toutefois lorsque l'on rentre dans le détail de ces règles (2).

### 1. *Le contenu du cadre commun*

Le cadre commun aux règles de fonctionnement des AC en France et en Irlande est assez facilement accessible sur les sites internet des différentes AC. En Irlande, du fait du plus grand nombre d'expériences, la tendance a été d'institutionnaliser ou du moins d'uniformiser ce cadre avec la mise en place, depuis l'AC 2016-18, d'un site internet dédié. L'analyse des règles de fonctionnement montre, qu'une fois le cadre spatiotemporel posé, l'organisation du travail des AC tend, en général, à se rapprocher de celui des assemblées parlementaires, notamment au regard du cadre spatiotemporel (a) et de la division du travail en petits groupes (b).

50 Cf. notamment en ce qui concerne l'AC 2012-14, E. CAROLAN, « Ireland's Constitutional Convention: Behind the hype about citizen-led constitutional change » (2015) 13 (3) *International Journal of Constitutional Law*, p. 733-748.

### *a. Le cadre spatiotemporel*

Le cadre spatiotemporel, à savoir le lieu, le calendrier et la fréquence des réunions des AC, révèle un certain nombre de traits communs. En France, comme en Irlande, la mise en place des AC a été particulièrement rapide. La lettre de mission destinée au président du CESE date du début du mois de juillet 2019 pour une première réunion début octobre 2019. Dans le cas irlandais, l'installation de l'AC s'est faite dans les mois qui ont suivi l'expression concrète de la volonté politique par le biais du vote de la résolution parlementaire, adoptée dans les trois cas en juillet. Ainsi, les travaux de l'AC 2012-14 ont débuté au début de l'année 2013, ceux de l'AC 2016-18 à l'automne 2016, et l'AC 2019-21 a tenu sa première séance en février 2021<sup>51</sup>.

Les réunions de la CCC, dénommées sessions, ont été caractérisées par une unité de lieu : le siège du CESE au Palais d'Iéna. Elles ont eu une durée assez courte et une fréquence presque mensuelle du 5 octobre 2019 au 21 juin 2020, en tenant compte du confinement lié à l'épidémie de coronavirus. Sept sessions de trois jours se sont succédé du 4 octobre 2019 au 21 juin 2020. Alors même que sa feuille de route est plus générale, le calendrier français laisse assez peu de temps aux membres de la CCC pour formuler des propositions concernant des questions vastes. On peut d'ailleurs imaginer que la CCC aurait achevé ses travaux avant le mois de juin si la crise du coronavirus n'avait pas eu lieu. En France, si la permanence des assemblées parlementaires s'oppose au caractère temporaire des AC, la régularité des réunions, appelées sessions, fait écho aux sessions parlementaires.

Il n'y a pas vraiment de lieu officiel pour les AC irlandaises<sup>52</sup> qui ont toutes eu lieu dans des salles de réunion d'hôtels situés à Dublin, donc dans des lieux privés, loués pour l'occasion<sup>53</sup>. Les règles de fonctionnement prévoient en effet que le choix du lieu fasse l'objet d'un appel d'offres. D'autre part, les réunions sont limitées non seulement en nombre mais également en durée, ce qui a pu poser problème pour certains sujets. Par exemple, l'AC 2016-18 n'a réuni les participants que sur deux week-ends pour discuter du changement climatique, ce que certains ont déploré alors que le sujet impliquait des discussions et des propositions complexes<sup>54</sup>. L'AC 2012-14 a consacré dix week-ends sur une période d'un an pour ses huit sujets, et l'AC 2016-18 a consacré douze week-ends sur une période de dix-huit mois pour ses cinq sujets. Comme pour la CCC, le déroulement de l'AC 2019-21 a été marqué par la survenance de la pandémie de coronavirus : après une première réunion en février 2020 en présentiel, elle a tenu ses sept autres réunions de travail en ligne, de juillet 2020 à

51 Il s'agit, dans chaque cas, de la première réunion de travail de l'AC et non de la réunion d'introduction qui suit le lancement de l'AC après le discours d'ouverture de son président.

52 On aurait pu imaginer que le *Convention Centre* de Dublin serve de lieu officiel et unique. Situé dans la capitale et relativement neutre, même s'il est détenu par les Bâtiments Publics (*Office of Public Works*), il est cependant, depuis juin 2020, le lieu où s'est déplacé le *Dáil Éireann* afin de faciliter la distanciation physique des députés dans l'arène parlementaire, ce qui remet désormais en cause son éventuelle utilisation pour une AC.

53 Hormis leur caractère neutre et détaché des autres sphères de la vie politique, l'avantage de ces hôtels était de pouvoir loger sur place les citoyens ne résidant pas sur Dublin.

54 Cf. notamment L. DEVANEY, D. TORNEY, P. BRERETON & M. COLEMAN, « Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication » (2020) 14 (2) *Environmental Communication*, p. 141-146, L. MURADOVA, H. WALKER & F. COLLI, « Climate Change Communication and Public Engagement in Interpersonal Deliberative Settings: Evidence from the Irish Citizens' Assembly », (2020) 20 (1) *Climate Policy*, p. 1322-1335.

mars 2021, lui permettant de couvrir l'ensemble des sujets dérivés de la question générale relative à l'amélioration de la parité dans la société irlandaise<sup>55</sup>.

### *b. L'organisation du travail et des débats*

L'organisation des travaux est, en France comme en Irlande, structurée autour d'éléments et d'étapes similaires. Le travail de délibération s'articule autour d'auditions d'experts, de chercheurs, d'organisations internationales ou de la société civile (à l'instar des auditions qui peuvent avoir lieu devant les Commissions ou des missions d'information parlementaires, par exemple) à partir desquelles les citoyens tirés au sort vont élaborer des propositions de textes juridiques.

Les discussions devant la CCC ont lieu « dans des sous-groupes » facilitant l'intervention de chacun et les échanges. Cette subdivision rappelle la division thématique qui s'opère devant les commissions parlementaires et révèle l'importance de la subdivision du travail pour assurer une opportunité réelle de discussion au sein de l'AC. La direction des échanges est réalisée, d'après le site internet de la CCC, par des spécialistes du « dialogue citoyen » qui ont pour mission d'accompagner ces échanges, sans les influencer. Il s'agit d'un binôme ou trinôme de « professionnels de l'ingénierie et de l'animation du dialogue citoyen, membres de Missions Publiques et Res publica, et [...] des consultants d'Eurogroup Consulting ». Ces animateurs adoptent des techniques de sciences sociales en s'assurant « que le groupe progresse, que chacun trouve sa place et s'exprime, que les tensions qui apparaissent servent le processus sans prendre le dessus sur la réflexion collective, etc. ». L'animation se fait en temps réel et est assez flexible car elle « peut conduire les animateurs à proposer au Comité de gouvernance et aux 150 de modifier en cours de session le programme de travail ». Les groupes partagent régulièrement leurs travaux avec l'ensemble des cent cinquante membres de la CCC.

L'organisation des débats de la CCC n'est pas encadrée par des règles et procédures aussi explicites que celles prévues pour les AC irlandaises. Il est en effet précisé que la « délibération mise en œuvre au sein de la Convention citoyenne pour le climat mobilise plusieurs formes de dialogue, dans le respect des principes établis par les sciences sociales et politiques dans le domaine de la délibération et des processus de mini-publics ». Seuls les principes essentiels, énoncés sur le site internet, guident les délibérations : la participation active des membres de la CCC aux débats ; le « dialogue collaboratif de manière que les membres de la Convention co-élaborent leurs propositions dans le cadre de la délibération » ; la volonté de ne pas « fabriquer du consensus sur toute proposition » ; « les avis minoritaires ou les réticences sont conservés » ; « une dynamique de groupe dans laquelle plusieurs objectifs contradictoires s'équilibrent »<sup>56</sup>. Tous ces principes ne correspondent pas véritablement à la logique majoritaire qui peut prévaloir à l'Assemblée nationale. En revanche, le programme de chaque session est fixé dans un document rédigé par le Comité de gouvernance, qui fonctionne un

55 Les sujets couverts ont été les suivants : l'impact du Covid-19 sur la parité, les femmes dans les positions de leadership, les femmes dans le milieu professionnel et l'égalité salariale, les femmes et l'équilibre de la vie de famille, la mention du rôle des femmes dans la Constitution tel qu'il figure à l'article 41, et les violences envers les femmes.

56 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-travaux-de-la-convention-3/>].

peu comme la conférence des présidents d'une assemblée parlementaire française. Le principe de publicité et de transparence concerne les séances plénières et les auditions. Le compte rendu des travaux est également public avec une retranscription des comptes rendus des sessions de travail sur le site internet de la CCC.

En ce qui concerne l'exemple irlandais, il faut tout d'abord noter que l'organisation du travail et des débats a donné lieu à une certaine rigidification avec des règles et procédures qui sont non seulement devenues plus accessibles mais aussi plus explicites et uniformes, surtout dans la transition entre l'AC 2016-18 et l'AC 2019-21. Il s'agit des mêmes règles et procédures, à quelques variantes près<sup>57</sup>, que celles prévues dans le cas français. Schématiquement, l'organisation des AC s'organise autour des *principes*, évoqués plus haut, avec des *règles* particulières qui concernent l'organisation opérationnelle. On y trouve donc les règles relatives au calendrier, à la fréquence, et au programme de travail des réunions<sup>58</sup>. Y figurent également des règles relatives au rôle des instances de direction ainsi qu'au statut et au rôle des membres de l'AC en ce qui concerne leur droit de vote, la protection de leurs données, leurs communications avec les médias<sup>59</sup>, ainsi que leur obligation de présence<sup>60</sup>. Les questions d'accessibilité et de transparence, notamment en ce qui concerne la traduction des documents en irlandais et en ce qui concerne l'accès aux personnes handicapées, sont évoquées. Font aussi maintenant partie de ces règles et procédures celles relatives aux appels d'offres que ce soit en ce qui concerne les instituts de recrutement des citoyens membres, de l'hôtel qui servira de lieu de réunion, ou des services de médiation, diffusion, communication et traduction (en irlandais) qui accompagnent les travaux de l'AC<sup>61</sup>.

De façon générale, l'organisation fonctionnelle des AC se rapproche de celle des assemblées parlementaires. La Constitution irlandaise permet à chaque chambre de l'*Oireachtas* d'établir son propre règlement<sup>62</sup>. Parmi les nombreuses règles détaillées contenues dans lesdits règlements figurent les jours et heures auxquels les sessions parlementaires ont lieu, le quorum nécessaire pour tenir une

57 Cf. Annexe 1 dans la colonne « Principes et règles de fonctionnement ».

58 En ce qui concerne le programme de travail, celui-ci est basé sur les thèmes spécifiés dans la résolution de l'*Oireachtas* établissant l'AC. Ce programme peut être révisé régulièrement, mais les modifications ultérieures ne prennent effet qu'avec l'accord de l'AC.

59 Pour l'AC 2019-21, il est clairement indiqué, par exemple, que l'usage du portable est interdit lors des réunions de l'AC. En ce qui concerne les rapports avec les médias, et sauf demande ou accord du président, les membres de l'AC doivent s'abstenir de s'entretenir avec eux ou de faire connaître publiquement leurs vues sur les sujets que l'AC est en train d'examiner. Ceci s'applique également aux réseaux sociaux. D'autre part, si l'AC peut autoriser certains médias à assister aux réunions plénières, sous réserve des modalités et conditions fixées par celle-ci, la presse n'a pas accès aux réunions des groupes de travail de l'AC.

60 Bien qu'il n'y ait pas d'obligation de présence à proprement parler, l'AC 2019-21 met l'accent, et ceci est nouveau, sur l'obligation pour les membres de l'AC d'assister aux réunions et sessions ; s'ils font défaut plus d'un week-end, ils doivent alors quitter l'AC. On peut se demander qui va policer ceci, probablement le président de l'AC ou son Secrétariat. Il y a toujours la possibilité de suppléants dans le cadre des AC irlandaises, ce qui est indiqué dans la résolution parlementaire. Ces suppléants sont nommés en application des critères de sélection déterminés pour les titulaires et ont le droit de contribuer aux travaux de l'AC et de voter en leur propre nom.

61 Par exemple, un total de six appels d'offres a été fait pour l'AC 2019-21 concernant tous ces sujets, dont certains sont publiés directement sur le site du gouvernement dédié aux appels d'offres et en application des règles en la matière.

62 Le règlement du *Dáil Éireann* regroupe les *Dáil Éireann Standing Orders Relative to Public Business 2020*, dont une version consolidée figure dans *Consolidated Dáil Éireann Standing Orders* de janvier 2021, ainsi que les *Salient Rulings of the Chair*, c'est-à-dire les interprétations les plus importantes de ces *Standing Orders* par le président du *Dáil* et dont la mise à jour est plus ponctuelle. Le règlement du Sénat est le *Seanad Éireann Standing Orders Relative to Public Business 2020*. De façon générale, voir le site suivant : [<https://www.oireachtas.ie/en/how-parliament-is-run/%3e>].

séance parlementaire, la durée pendant laquelle les portes de la chambre doivent être verrouillées pendant une séance, ainsi que la procédure disciplinaire qui s'applique en cas de conduite désordonnée d'un député ou d'un sénateur.

Si l'organisation des AC présente des traits communs avec celle des assemblées parlementaires, il ne faut probablement pas qu'elle y ressemble trop. En effet, le professeur Farrell rappelle que les AC doivent garder leur spécificité d'organisation pour les détacher du forum parlementaire car l'exercice, c'est-à-dire la délibération démocratique, n'y est justement pas de même nature<sup>63</sup>. Si une certaine rigidification des règles et procédures est souhaitable, il faut que cela soit uniquement dans le but d'améliorer le fonctionnement des AC et non dans celui de rapprocher, ni encore moins de fondre, les AC dans le modèle parlementaire – car sinon, quelle en serait l'utilité ?

## 2. *Les divergences dans l'organisation concrète des travaux*

Des divergences s'observent dans les règles relatives à la composition des AC (a), dans le choix des sujets dont elles délibèrent (b) et dans l'organisation plus particulière des débats (c).

### *a. Les règles relatives à la composition*

L'organisation des travaux des AC présente des particularités par rapport à celle des assemblées parlementaires s'agissant des règles relatives à la composition et au statut des membres de l'AC. Dans les deux expériences, le choix du gouvernement s'est orienté vers une AC tirée au sort peu nombreuse<sup>64</sup> : cent cinquante membres pour la CCC et cent membres, y compris le président, pour les AC irlandaises<sup>65</sup>. La question de la composition des AC et de leur représentativité est évidemment cruciale<sup>66</sup>. Elle est intéressante en soi en ce qui concerne la représentativité et donc la légitimité des AC, mais également dans la comparaison avec les assemblées parlementaires qui, elles, garantissent un statut à l'opposition que les AC, composées de « citoyens ordinaires », ne garantissent pas, par définition. Une autre question est celle de la rémunération des membres citoyens qui est susceptible d'avoir un impact sur leur assiduité jusqu'au terme de l'AC et donc d'affecter le bon déroulement de l'AC dans son ensemble. Les citoyens de l'AC 2012-14 et de l'AC 2016-18 n'ont pas été payés, ce qui a

63 Entretien avec David FARRELL, 26 février 2021, Réunion d'équipe Ulysses, en ligne.

64 Depuis l'AC 2016-18, les AC ne sont composées que de citoyens ordinaires, à l'exclusion des politiques. En ce qui concerne l'exception de l'AC 2012-14, les études de D. FARRELL ont démontré que l'influence des politiques avait été mineure en termes de fonctionnement de l'AC ; en fait, même s'il y avait eu au départ un sentiment de partialité, celui-ci n'a pas joué sur l'issue des recommandations. Cf. D. FARRELL, J. SUITER, C. HARRIS & K. CUNNINGHAM, « The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014 » (2020) 68 (1) *Political Studies*, p. 54-73.

65 Avec ces chiffres, on remarque la faible proportion relative du nombre de citoyens dans la CCC (150 citoyens rapportés à 65 millions d'habitants) par rapport à celui des AC irlandaises (100 citoyens rapportés à 4,9 millions d'habitants) même si les promoteurs de la démocratie délibérative assurent que la représentativité n'est pas seulement entendue comme un échantillon proportionnel au nombre d'habitants.

66 Cette question est traitée dans les autres contributions. Dans le cas irlandais, il faut noter qu'à l'exception notable de l'AC 2012-14 qui comprenait 66 citoyens et 33 parlementaires, les autres AC sont composées exclusivement de citoyens tirés au sort.

eu une incidence sur ceux qui pouvaient y participer<sup>67</sup>. À l'évidence, les personnes avec des responsabilités parentales (en fait, celles avec de jeunes enfants à garder le week-end) ou encore celles qui travaillent les week-ends, se sont trouvées *de facto* écartées des AC ou forcées de renoncer en cours de route.

### *b. Le choix des sujets de délibération*

Le choix des sujets de délibération dépend en France comme en Irlande d'une décision de l'exécutif. Cependant, tandis qu'il s'agit d'un choix directement imposé à l'AC dans le cas français, ce choix « transite » par le Parlement dans le cas irlandais. En France, le cadrage du sujet de la délibération est en effet une décision de l'exécutif, précisée dans la lettre de mission du Premier ministre, qui fixe le mandat de l'AC<sup>68</sup>. Le site internet publie également les « ressources documentaires » mises à la disposition des membres de la CCC. Il contient un socle d'informations initiales provenant du Comité de gouvernance qui est réalisé par « ses membres avec l'appui des animateurs d'Eurogroup Consulting, Res Publica et Missions publiques »<sup>69</sup>. Ils rappellent dans une certaine mesure les rapports des commissions parlementaires constituant la base sur laquelle le travail des dites commissions va être réalisé.

En Irlande, si le choix est maîtrisé par l'exécutif, il apparaît comme celui du pouvoir politique dans son ensemble, puisque ce sont les deux chambres de l'*Oireachtas*, et non le Premier ministre, qui, en donnant mandat à l'AC, lui précisent les sujets sur lesquels elle doit délibérer. Si cela peut paraître légitimer le processus en faisant intervenir l'approbation parlementaire, cela montre aussi le degré de contrôle que le gouvernement exerce sur le Parlement dans le cadre du régime politique irlandais. Malgré cela, il se peut que la transition par le Parlement facilite des compromis sur le choix des sujets en faisant émerger ceux que l'opposition considère comme importants. Ce fut le cas, par exemple, du sujet lié à la lutte contre le changement climatique qui fut proposé par amendement par le *Green Party*, alors dans l'opposition et très minoritaire, mais qui fut approuvé par le *Dáil* et intégré à la liste des sujets de l'AC 2016-18 sous le titre « *How the State can make Ireland a leader in tackling climate change* ». Ledit sujet a reçu un développement intéressant par la suite puisque, malgré le temps limité qui lui a été consacré par l'AC 2016-18, il fut repris avec plus de vigueur au sein du Parlement lorsque le *Green Party* devint le quatrième parti politique d'Irlande après les élections générales de 2020. Faisant désormais partie de la coalition gouvernementale, le *Green Party* a ainsi pu faire adopter un projet de loi sur le changement climatique (*Climate Bill*)<sup>70</sup>. D'autre part, et ceci

67 Les frais d'hôtel et de bouche ainsi que les frais de transport ont été pris en charge. Cependant, cela ne prenait pas en compte le temps passé à lire les documents et à s'informer, ou bien le coût éventuel d'une garde d'enfants, ce dernier point ayant apparemment eu un impact négatif notamment sur la participation des femmes dans la tranche d'âge des 25-40 ans.

68 « Définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990. »

69 Il s'agit de documents et rapports du Haut conseil pour le climat, des présentations des politiques et mesures pour le climat provenant du ministère de la Transition écologique et solidaire, des avis du CESE, d'autres documents provenant d'associations comme le réseau Action climat. Ces documents servent de base de travail et ne constituent pas des règles d'organisation.

70 Le projet de loi, qui constitue une priorité pour le gouvernement actuel, vise à mettre l'Irlande sur la voie de zéro émission nette au plus tard en 2050 et à une réduction de 51 % des émissions d'ici la fin de cette décennie. Le projet de loi fournira

est une nouveauté par rapport aux AC précédentes, la résolution de 2019 a imposé à l'AC 2019-21 sur l'égalité hommes/femmes de donner la priorité aux propositions de changements dans les politiques publiques, que ceux-ci impliquent des modifications de nature législative ou constitutionnelle, tout en tenant compte des contraintes juridiques et du coût de ces propositions par rapport à leur impact potentiel.

### *c. L'organisation des débats*

Une fois la question posée, nous avons vu que la délibération était encadrée devant la CCC par une équipe d'animateurs, professionnels de l'animation du dialogue citoyen, qui doivent faire respecter le principe de participation, de dialogue collaboratif et la dynamique de groupe tout en laissant place aux expressions individuelles. Malgré ces principes assez larges dont on interroge l'effectivité, la question de l'organisation de la prise de parole et du vote soulève le problème de l'égalité<sup>71</sup>. Comment s'organise, en effet, le rapport de force au sein de l'AC ? Les membres de l'AC vont-ils tous prendre la parole de façon équivalente et égale ? Faut-il que les membres demandent la parole pour pouvoir intervenir ? Certains intervenants ne vont-ils pas prendre le dessus sur d'autres ? Comment faire respecter la liberté de participation de tous les membres ? Dans les assemblées parlementaires, le temps de parole est réparti par groupe politique, garanti par la Constitution et les règlements d'Assemblée en France<sup>72</sup> ou en Irlande<sup>73</sup>. En France, rien n'est explicitement mentionné à propos de la durée du temps de parole dans le cadre de la CCC, alors que des indications sont disponibles dans le cas des AC irlandaises.

Une autre différence avec l'Irlande réside dans la possibilité, en France, pour les membres de la CCC de prendre la parole dans les médias, ce qui pose la question de la représentativité de ceux qui prennent la parole individuellement et qui ne représentent pas l'AC dans sa globalité. Au nom de qui parlent-ils et ne vont-ils pas monopoliser la parole ? Cette possibilité de communication avec l'extérieur confirme le caractère public des délibérations, mais elle soulève le problème de la consultation d'expert par des membres de l'AC, qui peuvent s'en faire le porte-voix. Cette démarche pose un problème d'égal accès aux informations par l'ensemble des membres de l'AC et d'influence d'experts, de lobbys extérieurs sur le fonctionnement interne de l'AC que l'on retrouve également devant les assemblées parlementaires. En effet, les membres de l'AC sont censés formuler leurs propositions sur « la base d'auditions d'experts aux avis contradictoires et de synthèses de travaux (de chercheurs, d'organismes internationaux, et d'organisations de la société civile) » qu'ils ont

---

également le cadre permettant à l'Irlande de respecter ses engagements internationaux et européens en matière de climat et de devenir un chef de file dans la lutte contre le changement climatique. Le projet de loi s'inspire des recommandations faites par l'AC 2016-18, ainsi que de celles d'une commission paritaire de l'*Oireachtas* sur l'action pour le climat. Au moment de la rédaction de ces lignes, ce projet de loi est en cours d'examen par le Parlement avec notamment une consultation publique devant se terminer en mai 2021.

71 D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le Climat. Une représentation délibérative », *op. cit.*, p. 6.

72 Cf. art. 44 de la Constitution et art. 49 et 55 du Règlement de l'Assemblée nationale.

73 Sur le temps de parole au sein du *Dáil*, cf. *Rules of Debate*, sections 57 (« *Calling of Members to speak; addressing Chair* »), 58 (« *Precedence of the Chair* »), 59 (« *Speaking Twice* »), et 60 (« *Interventions in Debate* »), *Dáil Éireann Standing Orders Relative to Public Business 2020*, p. 27.

entendus de la même façon. La possibilité d'avoir recours à des voix extérieures pose le problème de l'inégal accès à l'information faisant l'objet de délibération, mais est-il possible de faire autrement ? Il est difficile, en pratique, de limiter ce rapport avec l'extérieur.

Le temps de parole, le respect des débats et la procédure de vote, sont prévus et encadrés dans les règles et procédure des AC en Irlande<sup>74</sup>. Ce qui est clairement indiqué sont les règles générales du débat selon lesquelles les interventions des membres doivent être « brèves, respectueuses et non répétitives ». D'autre part, « tout membre souhaitant prendre la parole doit le signaler à son facilitateur qui en informera le président [de l'AC] ». Des instructions générales expliquent également comment les membres sont censés intervenir utilement soit en sous-groupes de travail sous forme de tables rondes, soit en réunions plénières : « Dans un effort pour utiliser le plus efficacement possible le temps en séance plénière, les membres sont encouragés à profiter de l'occasion des tables rondes pour exprimer leur point de vue, demander des informations factuelles si nécessaire et délibérer entre eux ». En dehors de ces règles générales, des instructions plus précises peuvent être données en début de travaux de façon orale et informelle (« Le format et la structure des modalités de prise de parole seront convenus à l'avance »). Trois points méritent d'être soulignés ici. Tout d'abord, si les principes de respect et de collégialité s'appliquent au déroulement des débats, la question est plutôt celle de la sanction du non-respect de ces principes. Ceci contraste avec les règles assez précises prévues au sein des assemblées parlementaires qui traitent de l'expulsion des membres perturbateurs<sup>75</sup>. Ensuite, sur le plan pratique, des facilitateurs sont présents pour animer les débats et faire respecter, par consensus, les principes et règles de l'AC<sup>76</sup>. Enfin, en ce qui concerne les modalités de vote, toutes les questions soumises à l'AC sont tranchées à la majorité des membres présents et votants, le président ayant voix prépondérante en cas de partage des voix.

#### *d. Les contributions extérieures*

Au-delà de la délibération des membres de la CCC, des contributions extérieures peuvent être déposées entre chaque week-end de travail sur le site internet. Elles font l'objet d'une synthèse par le prestataire<sup>77</sup> et sont ensuite validées par un comité composé de membres du Comité de gouvernance et de membres de la CCC. Les synthèses sont ensuite intégrées à la plateforme de travail interne aux membres de la CCC pour « nourrir leurs réflexions ». Leur véritable rôle dans la délibération et la formulation des propositions manque toutefois de clarté.

La soumission de contributions extérieures est admise depuis le début dans le cadre des AC irlandaises. Elles sont également accessibles sur le site internet de l'AC concernée, par thème (pour

74 Cf. Annexe 1 sous la rubrique « débats et temps de parole » dans la colonne « Principes et règles de fonctionnement ».

75 Sur la procédure d'expulsion d'un membre perturbateur au sein du *Dáil*, cf. *Rules of Debate*, section 73 (« *Disorderly conduct: member to withdraw from Dáil* »), *Dáil Éireann Standing Orders Relative to Public Business 2020*, p. 34.

76 En pratique, le déroulé d'une réunion respecte les étapes suivantes : remarques introductives du président de l'AC ; présentations par les experts ; présentations externes par des membres de la société civile ou des groupes de défense, par exemple ; réflexion sur les contributions externes reçues du public ; échanges de questions/réponses et discussion proprement dite ; discussion en sous-groupes de travail.

77 Il s'agit d'Open Source Politics.

l'AC 2012-14 et l'AC 2016-18) ou en bloc, par ordre de réception et avec une distinction entre contributions individuelles ou collectives, pour l'AC 2019-21. Ces contributions peuvent être plus ou moins nombreuses selon le sujet de délibération<sup>78</sup>. Le petit nombre reçu (neuf au total mais seulement huit de pertinentes) à propos des *Fixed Term Parliaments* (soit la question de la durée de la législature) contraste, par exemple, avec les 1 205 contributions reçues sur le climat et les plus de 13 000 contributions reçues sur l'avortement lors de l'AC 2016-18. Cet afflux de contributions a d'ailleurs donné lieu à un changement d'approche consistant à faire en sorte que celles-ci soient utilement exploitées. C'est pour cela que l'analyse de ces contributions a été confiée à un chercheur dans le cadre d'un projet de recherches indépendant pour l'AC 2019-21. La synthèse analytique effectuée par ledit chercheur a pu donc permettre une présentation des différents points de vue exprimés dans les nombreuses contributions au cours de chaque week-end de travail<sup>79</sup>. Le particularisme caractérisant ces différentes règles de fonctionnement se traduit également au niveau des instances de fonctionnement des AC en France et en Irlande.

### III. Des instances de fonctionnement originales

Les instances de la CCC et celles des différentes AC irlandaises<sup>80</sup> présentent des similitudes indéniables tout en se différenciant des organes des assemblées parlementaires. L'originalité de ces instances apparaît dans leur rôle de direction (A), dans l'expertise qu'elles apportent aux travaux de l'AC (B) ainsi que dans la garantie qu'elles assurent de leur bon fonctionnement (C).

#### A. Les instances de direction

La direction des AC s'entend non seulement de l'autorité qui en assure la « tutelle » et le financement (1) mais aussi de l'autorité qui en contrôle le fonctionnement opérationnel (2).

##### 1. Les instances de tutelle et de financement

En France, l'organisation de la CCC dépend de façon déterminante du CESE qui va encadrer son travail tant du point de vue de sa composition, de son organisation institutionnelle – avec un rôle pivot du Comité de gouvernance et des garants – que du fonctionnement de ses travaux. Il n'est donc pas surprenant que ces instances et le fonctionnement de la CCC aient été financés par un budget

78 Et aussi les contributions plus ou moins loufoques. Par exemple, lors de l'AC 2012-14, lorsque l'exercice délibératif était nouveau, une contribution relative au changement constitutionnel sur le référendum proposait la chose suivante : « *I think that a referendum should be held on whether Ireland should have a constitutional monarchy, perhaps with a member of the British royal family as monarch, like Princess Beatrice (sic.)* ». D'autres contributions mettaient en doute le sérieux de l'exercice délibératif, notamment quand il s'agissait de se prononcer sur le sujet technique des *Fixed Term Parliaments* : « *Ah come on, is this actually an issue. If anything make the term longer so there is less money wasted on posters every time it comes around (sic.)* ».

79 Pauline Cullen de l'Université de Maynooth est l'universitaire qui a été engagée après avoir été sélectionnée par un appel à contributions pour ce rôle spécifique au sein de l'AC.

80 Les développements suivants sur les instances prendront l'AC 2019-21 comme point de référence, avec des références aux instances des AC précédentes, le cas échéant.

attribué au CESE par la loi de finances initiale de 5 millions d'euros. Le site internet de la CCC précise que le CESE gère son budget selon les règles habituelles en la matière, notamment celles prévues par le décret n° 2017-934 du 10 mai 2017<sup>81</sup>. Les décisions budgétaires sont régies au sein du CESE de la même façon que dans les deux autres assemblées parlementaires. Ainsi, l'instance compétente pour décider du budget et valider les dépenses est le Conseil de questure, composé du président du Conseil, des deux questeurs élus, du trésorier et du secrétaire général. Il doit rendre des comptes au Parlement, à la direction du budget et à la Cour des comptes.

En Irlande, l'organisation des AC dépend du mandat donné par l'*Oireachtas* sous l'impulsion du gouvernement. Celui-ci en est donc « l'autorité de tutelle », en particulier le *Taoiseach*, le Premier ministre irlandais. Ceci transparaît dans l'origine du financement des AC. Bien qu'il soit difficile d'avoir une idée précise de ses modalités, il semble que ce soit la commission paritaire des finances de l'*Oireachtas* qui ait approuvé le budget de l'AC sans d'ailleurs que celle-ci n'indique ni ne décide quoi que ce soit en la matière. Les fonds sont alloués à partir du budget du *Taoiseach*, financement qui a été provisionné à hauteur de 2 millions d'euros en 2016<sup>82</sup>.

## 2. Les instances de direction opérationnelle

Le Comité de Gouvernance qui pilote la CCC dans le modèle français et le président de l'AC dans le modèle irlandais rappellent les instances de direction des assemblées parlementaires c'est-à-dire, dans le premier cas, la conférence des présidents et le bureau qui fixent, en France, le programme de travail et l'ordre du jour des Assemblées, et dans l'autre, les présidents de chaque chambre de l'*Oireachtas*<sup>83</sup> qui ont pour rôle de présider avec impartialité et autorité les travaux de leur chambre respective, y compris d'en conduire les débats et les séances de questions au gouvernement ainsi que d'en gérer les problèmes de discipline.

En France, le Comité de gouvernance de la CCC est une instance de direction, qui doit, selon la lettre de mission du Premier ministre, disposer d'une « autonomie de décision dans l'accomplissement de ses missions : pilotage de la convention, appui dans l'élaboration de son programme de travail, superviser la mise en œuvre du programme de travail, définir le règlement intérieur et les méthodes de travail ». La composition de ce Comité de quinze membres témoigne d'une coexistence entre diverses formes de légitimités : légitimité démocratique, légitimité d'expertise et légitimité institutionnelle coexistent. Cette instance est composée de deux coprésidents<sup>84</sup>, d'un rapporteur général qui est le vice-président du CESE et de douze experts, « personnalités qualifiées » dans le domaine du climat, de la démocratie participative et dans le champ économique et social. Le site internet précise que la composition du Comité est régulièrement complétée par des citoyens tirés

81 [https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/budget/].

82 Une rallonge budgétaire a été votée en mars 2019 qui porte le montant total dédié aux AC au-delà de 2 350 000 euros, dont plus de la moitié avait déjà été dépensée fin 2017.

83 Il s'agit du *Ceann Comhairle* pour le *Dáil* et du *Cathaoirleach* pour le *Seanad*.

84 Thierry PECH, directeur général de la Fondation Terra Nova ; Laurence TUBIANA, présidente et directrice exécutive de la Fondation européenne pour le climat.

au sort sans préciser leur nombre, leur identité et leur rôle. Du point de vue statutaire, il n'y a pas d'incompatibilités : les membres du Comité de gouvernance ne cessent pas d'exercer leurs activités professionnelles, ce qui pose la question de leur partialité. Les membres du Comité de gouvernance (hors citoyens) ont rempli des déclarations d'intérêt qui sont disponibles pour consultation au CESE et seront uniquement défrayés pour cette mission.

La caractéristique la plus marquante de cette instance de direction réside dans le fait que, parmi les douze personnalités qui ont été désignées à la suite d'un processus associant le Gouvernement, le CESE ainsi qu'un groupe d'associations spécialisées dans les processus d'innovation démocratique, la majorité (sept) sont membres du CESE et deux sont désignés par le ministre de la Transition écologique et solidaire<sup>85</sup>. La présence de membre du CESE dans la plupart des instances de la CCC témoigne de son rôle déterminant, ce qui est problématique en termes d'autonomie dans la gouvernance de l'AC. Cette présence du CESE révèle l'intégration de la CCC dans le système institutionnel existant, ce qui semble avoir été institutionnalisé par la loi organique du 15 janvier 2021 réformant le CESE, dont les dispositions à ce sujet manquent pourtant de clarté. En effet, le texte ne fait pas explicitement référence aux assemblées citoyennes, mais donne au CESE la possibilité d'organiser, dans l'exercice de ses missions et dans les matières relevant de sa compétence, des consultations publiques ou de faire participer le public aux travaux de ses commissions avec la possibilité d'organiser une procédure de tirage au sort. Un certain nombre de garanties, comme la sincérité, l'égalité, la transparence et l'impartialité (articles 4-2 et 4-3), entourent cette association de citoyens et peuvent être contrôlées par des « garants », ce qui rappelle les règles de fonctionnement de la CCC. Le CESE se présente désormais comme une « chambre de la participation citoyenne »<sup>86</sup> grâce à ces consultations publiques organisées de sa propre initiative, à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat. Le compte rendu de l'adoption du projet de loi organique en Conseil des ministres indique que le projet de loi organique « permet au CESE d'organiser des conventions citoyennes, sur le modèle de la convention citoyenne pour le climat, en tirant des citoyens au sort pour organiser une consultation sur un sujet relevant de sa compétence. Le CESE deviendra ainsi la chambre des conventions citoyennes ». Cette réforme du CESE, qui semble avoir absorbé la procédure d'AC elle-même, paraît donc s'inspirer du fonctionnement de la CCC déjà dépendant du CESE. Les modalités concrètes des consultations ne sont toutefois pas précisées par la loi organique. La procédure d'AC pourrait ainsi se trouver noyée parmi d'autres formes de consultations organisées par le CESE.

Le schéma est généralement un peu différent dans le cas irlandais où l'organisation des AC est plus autonome. L'équivalent des instances françaises de direction se retrouve dans les deux instances suivantes : le président de l'AC tout d'abord, qui est à la fois *leader* et *manager*, puis le

85 Les personnalités qualifiées sont trois experts du climat dont deux sont membres du CESE, trois experts de la démocratie participative, quatre experts dans le champ économique et social qui ont tous des fonctions au CESE et deux personnalités désignées par le ministre de la Transition écologique et solidaire au titre de leur expertise en matière de climat et processus participatifs qui sont des conseillers politiques ou des fonctionnaires au sein du ministère de la Transition écologique et solidaire.

86 [<https://www.lecese.fr/content/la-reforme-du-cese-est-adoptee-au-parlement-quelles-evolutions-pour-le-conseil>].

Comité de pilotage (*Steering Group*) qui « aide l'AC à s'acquitter efficacement de son rôle et de ses fonctions ». Alors qu'en France, l'instance de pilotage (le Comité de Gouvernance) est composée de trois membres, le *leadership* paraît plus concentré dans le cas des AC irlandaises autour de la personne (et de la personnalité) du président. S'ils proviennent tous de l'élite, qu'il s'agisse de la haute administration irlandaise (Tom Arnold) ou européenne (Catherine Day), ou de la haute magistrature (Mary Laffoy)<sup>87</sup>, les présidents successifs ont en commun de faire consensus et d'être respectables, autrement dit non clivants. Le rôle du président est celui d'un chef de direction, mais aussi celui d'un gestionnaire qui agit en tant que porte-parole pour toutes les questions administratives ou de procédure concernant les travaux de l'AC. Curieusement, les fonctions du président ne sont pas décrites en détail sur le site internet mais apparaissent au détour des différentes rubriques et règles de procédure pertinentes<sup>88</sup>. Pour autant, le président est assisté dans son rôle par le Comité de pilotage formant ainsi une équipe de direction solide, présenté comme un élément important du succès de l'AC<sup>89</sup>. Formation restreinte composée du président et d'un groupe représentatif de membres de l'AC élus par celle-ci (soit quelque sept membres), le Comité de pilotage assiste le président pour tout ce qui concerne la planification du programme de travail et les questions opérationnelles de l'AC. Le Comité de pilotage peut donc prendre les décisions nécessaires au bon déroulement des travaux de l'AC, sauf dans les cas où il est plus approprié de demander à l'AC dans son ensemble de décider<sup>90</sup>. Cette équipe de direction bénéficie elle-même du soutien logistique du Secrétariat de l'AC qui regroupe une demi-douzaine de fonctionnaires spécialement détachés à cet effet.

## B. Les instances chargées de l'expertise

Les instances chargées de l'expertise apportée aux travaux des AC fonctionnent à peu près sur le même schéma en France et en Irlande. Ces instances ont, semble-t-il, une plus grande place devant les AC par rapport à l'expertise apportée dans le cadre des assemblées parlementaires. Cette différence entre l'expertise apportée au forum « citoyen » et celle apportée à l'arène parlementaire est normale car les parlementaires sont plus au fait des problématiques politiques et de la façon de les aborder que des citoyens ordinaires qui, par définition, en sont plus éloignés. Ces instances d'expertise devant les AC rappellent cependant le rôle des auditions devant les commissions parlementaires ou encore celui des missions d'information. Certaines spécificités des AC ressortent toutefois par rapport aux Parlements nationaux. En témoignent l'existence d'un Groupe d'appui composé d'experts dans le cas de la CCC et d'un Comité consultatif d'experts, son équivalent irlandais, qui sont des instances d'expertise propres aux AC (1), le recours à des personnes chargées de répondre à des questions factuelles (2) ainsi que la présence d'observateurs extérieurs (3).

87 Voir Annexe 1 dans la colonne « Instances et gouvernance ».

88 Ce qui apparaît sous la rubrique « *About the Chairperson* » concerne en fait le profil et le parcours professionnel du président.

89 Voir, par exemple, les *terms of reference* du Comité de pilotage de l'AC 2019-21 accessibles au lien suivant : [<https://www.citizensassembly.ie/en/what-we-do/steering-group/steering-group-tor.pdf%3e>].

90 De façon plus détaillée, le rôle du Comité de pilotage est d'aider le président à superviser toutes les questions de planification et de fonctionnement des réunions de l'AC, de s'assurer du suivi du programme de travail, d'approuver les différents spécialistes et experts devant comparaître devant l'AC sur avis du Groupe consultatif d'experts et du président, ainsi que de faire le point sur les procédures et autres arrangements de travail de l'AC.

### 1. *Les instances d'expertise propres aux assemblées citoyennes*

En France, l'expertise est assurée par deux instances : le Groupe d'appui et le Comité légistique. Ce dernier, qui n'a pas son pareil en Irlande, témoigne de l'importance accordée en France à la légistique et à la transcription juridique des propositions. Le Groupe d'appui, qui correspond au Comité consultatif d'experts en Irlande, a « pour mission de conseiller collectivement les membres de la Convention dans l'exploration des pistes de travail et l'élaboration des propositions de mesures que les membres ont eux-mêmes conçues et retenues »<sup>91</sup>. Il est composé de quatorze membres (sept femmes et sept hommes) qui participent à ces travaux *intuitu personae* et non au titre des organisations pour lesquelles ils travaillent ou sont engagés<sup>92</sup>. Ils sont, d'après la lettre de mission du Comité de gouvernance, des « “vérificateurs d'impact” [...] à la disposition des membres de la Convention. Ce sont des experts qui accompagnent dans la durée la CCC pour donner en temps réel l'impact estimé des mesures en discussion sur les objectifs ».

Si le Groupe d'appui composé d'experts n'a pas son pareil au sein des assemblées parlementaires, le Comité légistique a des fonctions très proches des assistants ou des administrateurs parlementaires. Ce Comité est une instance très « française » de par son rôle et sa composition. Il est, en effet, composé d'un conseiller d'État chargé de coordonner ses travaux, de quatre administrateurs du CESE ainsi que d'une maîtresse de conférences. Chargé de mener un travail de transcription légistique des mesures préparées par les membres de la CCC, il apparaît comme une instance clé de la formalisation des propositions, car il doit produire une rédaction consolidée des codes concernés par les réformes<sup>93</sup>. Cette retranscription juridique peut nécessiter, d'après le mandat du Comité, de « solliciter ponctuellement les administrations (sur des questions précises, des analyses d'impact, des externalités, etc.) ». Toutefois, « ces sollicitations doivent faire l'objet d'une traçabilité » et « le comité de légistique [doit] garde la main sur la rédaction finale des écritures »<sup>94</sup>. Par ailleurs, la coordination du travail de transcription juridique au niveau du Comité de Gouvernance est réalisée par un fonctionnaire du ministère de la Transition écologique et solidaire Chef du département de la lutte contre l'effet de serre de la Direction générale de l'énergie et du climat. Malgré les interventions du Premier ministre et du ministre de l'Écologie qui ont « entériné que la convention ne travaillerait sous aucune tutelle »<sup>95</sup>, l'exécutif et le Conseil d'État ont un rôle clé dans la transcription juridique des propositions.

Dans le schéma irlandais, l'expertise est assurée par le Comité consultatif d'experts (*Expert Advisory Group*), structure de soutien en matière d'information et de conseil sur la substance des

91 Comité de Gouvernance, Lettre de mission à destination des membres du groupe d'appui, [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/01/CCC-Lettre-de-mission-Groupe-dappui-.pdf>].

92 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/groupe-appui/>].

93 En pratique, le travail de retranscription juridique des propositions a débuté assez tard, après la sixième session, à partir du 16 mars 2020.

94 Mandat de Comité de légistique, [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/03/Mandat-au-comité-légistique.pdf>].

95 Communiqué de presse des Garants Session 1, [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/10/CP-Garants-premier-weekend.pdf>].

travaux de l'AC. Ce Comité est, en général, composé des chercheurs universitaires ou provenant de divers autres centres de recherche non rattachés à l'université<sup>96</sup>, mais peut aussi comprendre des praticiens dont la spécialité correspond aux thèmes discutés en AC<sup>97</sup>. Le rôle du Comité est principalement d'aider le président de l'AC, et le Secrétariat, à élaborer un programme de travail équilibré et complet pour chacun des thèmes énoncés dans la résolution parlementaire. Ses membres sont chargés de présenter leurs avis sur les questions examinées, ce qui peut impliquer l'exposé de données, de divers résultats de recherches et sources de référence. Le Comité conseille également le président en ce qui concerne les critères qui seront choisis aux fins de sélectionner les spécialistes et experts devant comparaître devant l'AC. Le Comité tient ce même rôle de conseil en ce qui concerne la sélection des intervenants issus de la société civile qui seront amenés à faire des présentations devant l'AC<sup>98</sup>.

Enfin, comme pour ce qui concerne la direction, l'accompagnement en matière d'expertise est aussi assuré par le Secrétariat de l'AC, cheville ouvrière du bon fonctionnement des travaux<sup>99</sup>.

## 2. Les instances « ressources »<sup>100</sup> chargées de répondre aux questions factuelles

Dans le cas français, les « *facts checkers* » constituent une instance originale qui n'existe pas dans les assemblées parlementaires. Leur rôle est, selon le site de la CCC, « de répondre aux questions factuelles des membres de la Convention ». Pour ce faire, des centres de recherche ont été sollicités par le Comité de Gouvernance qui a confié cette mission à des universitaires issus de disciplines différentes travaillant à titre bénévole.

L'institution des *facts checkers* n'existe pas dans les AC irlandaises en tant que telle. Leur rôle semble correspondre à celui qui est confié à la fois au Secrétariat (qui rassemble et traite les *Frequently Asked Questions* ou *FAQs*) et aux chercheurs regroupés au sein du Comité consultatif d'experts qui peuvent toujours éclairer le président ou les membres de l'AC sur certains aspects des sujets discutés.

96 L'Irlande ne comprenant que sept universités publiques, il est fait en sorte qu'il y ait une certaine répartition entre celles-ci en ce qui concerne la sélection d'experts.

97 Cela a été le cas, par exemple, lors de l'AC 2016-18 dans le cadre des délibérations sur l'avortement et dont le Comité consultatif d'experts de cinq membres comprenait deux constitutionnalistes, un juriste spécialisé en droit médical, et deux médecins obstétriciens.

98 Lors de l'AC 2012-14, le Comité se nommait le Groupe de soutien académique et juridique (*Academic and Legal Support Group*), présidé par le professeur FARRELL de University College Dublin. Celui-ci a d'ailleurs joué un rôle clé à cet égard avec son implication de façon quasi constante depuis 2011 en tant que Directeur de recherche de « *We the Citizens* », de l'AC 2012-14, et de l'AC 2016-18, et membre de l'équipe d'évaluation de recherche pour l'AC 2019-21. Le professeur FARRELL a aussi joué un rôle en dehors de l'Irlande et a été co-évaluateur de l'AC du Royaume-Uni sur le changement climatique en 2020 et membre du comité de direction de l'AC écossaise en 2019-20. Le rôle du Groupe de soutien de l'AC 2012-14 était à peu près similaire à celui du Comité des dernières AC. On note cependant que la dimension juridique y était plus visible. D'autre part, un des rôles du Groupe de soutien était de sélectionner, former et informer les facilitateurs et preneurs de notes, ainsi que d'aider le Secrétariat à recueillir les impressions des membres de l'AC pour en faire le bilan.

99 C'est aussi le Secrétariat qui s'occupe de gérer les appels d'offres et les bourses de recherches qui sont maintenant devenus indispensables pour organiser les travaux de l'AC.

100 Les *facts checkers* sont présentés en France comme « des équipes de personnes ressources » [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/facts-checkers/>].

### 3. *Les observateurs extérieurs*

Le rôle des chercheurs-observateurs en France et des observateurs en Irlande constituent une spécificité par rapport aux Parlements nationaux. En France, le Comité de gouvernance de la CCC a proposé, à la suite d'un appel public, à des chercheurs de toutes disciplines de suivre, en tant qu'observateurs, les travaux de la CCC.

Ces observateurs existent aussi dans le cas irlandais depuis l'AC 2016-18. Ce sont des chercheurs pour la plupart, mais pas toujours. Cette possibilité d'observateurs est en réalité ouverte plus largement en Irlande car il peut s'agir de groupes de défense, d'associations, d'ONG, de représentants de partis politiques ou de partenaires sociaux – c'est-à-dire de personnes qui ont un intérêt légitime à vouloir assister, en personne, aux délibérations de l'AC<sup>101</sup>. Leur admission, aux réunions plénières de l'AC seulement, est soumise à une procédure assez formelle<sup>102</sup>. En tout état de cause, les observateurs doivent respecter, sous l'autorité du président, certaines règles spécifiques comme celle de garder le silence pendant les réunions, ou encore celle de s'engager à ne pas divulguer les données personnelles des membres de l'AC ni à les influencer de quelque façon que ce soit, sous peine d'exclusion<sup>103</sup>.

## C. Les instances de garantie

La garantie du fonctionnement des AC est assurée tant au niveau de leur composition (1) que du bon déroulement de leurs travaux (2).

### 1. *La garantie de la composition des assemblées citoyennes*

Dans le cas français, les instances de la CCC en garantissent la composition puisque les modalités de tirage au sort relèvent du Comité de gouvernance qui s'assure, avec les garants, de l'impartialité du tirage au sort faisant l'objet d'un contrôle d'huissier. Ce contrôle de la composition est très spécifique par rapport à celui des assemblées parlementaires, dont les députés et sénateurs sont élus au suffrage universel direct ou indirect et dont le contentieux électoral relève du Conseil constitutionnel.

En Irlande, la composition des membres de l'AC se fait également par un tirage au sort<sup>104</sup>. Celui-ci est confié à des organismes privés (soit des instituts de statistiques et de sondages) qui répondent à un appel d'offres. Ceci se fait, par définition, en amont de l'installation de l'AC et n'implique donc pas directement les instances de fonctionnement<sup>105</sup>. En tout état de cause, la représentativité est le

101 Tout le monde peut en fait suivre les réunions plénières puisque celles-ci sont retransmises sur le site internet.

102 Les observateurs doivent s'inscrire en ligne ; seuls deux observateurs par réunion plénière et par organisation sont autorisés, par exemple, dans le cadre de l'AC 2019-21.

103 Et, bien entendu, de ne pas utiliser leur téléphone portable !

104 Voir notamment D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande : Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des Idées*, 5 mars 2019, p. 1-13, D. COURANT, « Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation: The Irish Citizens' Assemblies », (2018) 72 *Les Cahiers de l'IEPHI*, IEPHI Working Paper Series, p. 1-49.

105 Certaines instances de fonctionnement sont même formées à partir des membres de l'AC comme le Comité de pilotage, par exemple.

critère majeur pour ce tirage au sort puisque ces organismes doivent fournir un outil adapté, et peu onéreux, démontrant qu'ils sont capables de recruter dans les temps et selon des critères d'âge, de classe sociale, et de répartition géographique, les citoyens destinés à prendre part à l'AC<sup>106</sup>. Le respect des critères de sélection est contrôlé lors de la procédure d'appel d'offres qui doit répondre aux règles strictes établies par les pouvoirs publics. Dans le cas français, il va de soi que le contrôle de cette composition n'a rien à voir avec celle du *Dáil*, dont les députés sont élus au suffrage universel direct, et du *Seanad*, dont les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect, et dont les contentieux relèvent de la *High Court*, juridiction supérieure pour toutes les questions relevant du droit administratif (en plus des questions relevant de l'ordre judiciaire). Une particularité importante du cas irlandais est l'abandon du recours à une composition mixte de l'AC, soit avec un panachage de citoyens tirés au sort et de parlementaires nommés. Depuis l'AC 2016-18, les AC ne sont composées que de citoyens ordinaires, à l'exclusion des politiques. En ce qui concerne l'exception de l'AC 2012-14, il a cependant été démontré que l'influence des politiques avait été mineure en termes de fonctionnement de l'AC. Même s'il y avait eu au départ un sentiment de partialité, celui-ci n'a pas joué sur l'issue des recommandations<sup>107</sup>.

## 2. *La garantie du bon déroulement des travaux*

La garantie du bon déroulement des travaux semble plutôt reposer sur un encadrement souple, dans le cas français, avec l'institution des « garants » (a) et sur un *leadership*, dans le cas irlandais, autour de l'institution du président de l'AC (b).

### a. *Un encadrement souple assuré par des « garants » en France*

La principale instance garantissant le bon déroulement de la CCC appartient à trois garants qui sont chargés de « porter un regard extérieur sur la démarche, [en s'assurant] que les conditions nécessaires sont réunies pour garantir l'indépendance de la CCC et qu'elle puisse travailler dans de bonnes conditions. » Ces garants sont nommés par les présidents du Sénat, de l'Assemblée nationale et du CESE. Ils veillent à ce que les travaux de la CCC se déroulent dans le respect des principes d'impartialité, d'indépendance et de déontologie. Leur fonction est là encore originale. Ni semblables au Conseil constitutionnel chargé de contrôler les Règlements d'Assemblées, ni totalement identifiables à l'institution indépendante du déontologue de l'Assemblée nationale ou au Comité de déontologie du Sénat (composé de sénateurs issus de chaque groupe politique), leur fonction apparaît davantage comme celle d'un arbitre chargé d'aiguiller vers des solutions adaptées de façon souple et non contraignante.

106 La liste dont ces organismes disposent est celle du Census, soit l'équivalent de l'INSEE.

107 D. FARRELL, J. SUITER, C. HARRIS & K. CUNNINGHAM, « The Effects of Mixed Membership in a Deliberative Forum: The Irish Constitutional Convention of 2012–2014 » (2020) 68 (1) *Political Studies*, p. 54-73.

En témoignent le vocabulaire utilisé et les solutions proposées dans les communiqués de presse aux termes desquels ils ont constaté « la bonne tenue globale de cette première expérience de convention citoyenne »<sup>108</sup>. Les observations formulées par les garants au fil des différentes sessions ont concerné des aspects de déontologie, d'organisation des débats en termes de prise de parole, de temps de parole et de quorum<sup>109</sup> et d'informations juridiques pour éviter les redondances entre les dispositions déjà en vigueur ou en cours d'adoption et les propositions des citoyens<sup>110</sup>. Les modalités d'intervention des chercheurs (qui pouvaient prêter « à confusion »<sup>111</sup>), la question de la participation des parlementaires (que les garants ont considéré comme inappropriée préférant qu'ils soient de simples observateurs) ainsi que la place donnée aux opinions minoritaires<sup>112</sup> ont également été au cœur des questions mises en évidence par les garants.

Ainsi, lorsque les garants ont été saisis, lors de la première session<sup>113</sup>, d'une question déontologique à propos de l'un des membres du Comité de gouvernance, le communiqué de presse indique que : « le collège des garants a alerté ses coprésidents [sans que l'on ne sache qui, du point de vue institutionnel, sont ces coprésidents] ce qui a donné lieu à un examen de la situation. Le collège a estimé qu'il n'y avait pas, en l'espèce, de conflit d'intérêts de nature à compromettre l'impartialité des travaux de la convention ». Rien n'est dit sur l'identité du membre concerné, sur la nature de la situation ayant conduit à la saisine des garants et sur ce qui les conduit à conclure à l'absence de conflit d'intérêts.

Ces éléments semblent conforter l'ambiguïté dans la transparence du fonctionnement de la CCC qui contraste avec la place laissée aux opinions minoritaires dans le rapport final. Cette publicité donnée à l'opposition et aux opinions minoritaires participe, en effet, à la légitimation de la prise de décision au sein de l'AC par la seule confrontation des idées qui s'inscrit dans l'esprit de la démocratie délibérative.

### *b. Un leadership autour de l'institution du président en Irlande*

L'institution des garants n'existe pas dans les AC irlandaises. Le président est celui (ou celle) qui s'assure, en toute indépendance, du bon déroulement des travaux de l'AC, avec un soutien logistique du Secrétariat. Les rapports et les recommandations sont produits sous la responsabilité du président qui peut aussi présenter ses propres recommandations, y compris de procédure, visant à améliorer le travail des futures AC. Ainsi, clôturant l'AC 2016-18, la présidente Laffoy fit neuf recommandations concernant la transparence des travaux de l'AC, la rémunération des membres, la durée de leur service

108 [[https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/06/Communique\\_College-des-ga-rants\\_Septieme-session.pdf](https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/06/Communique_College-des-ga-rants_Septieme-session.pdf)].

109 [[https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/06/Communique\\_College-des-ga-rants\\_Septieme-session.pdf](https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/06/Communique_College-des-ga-rants_Septieme-session.pdf)].

110 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/12/CP-WE3-Garants-002.pdf>].

111 En effet, leurs travaux n'étaient pas toujours clairement distingués de ceux de la CCC, ce qui a soulevé une préoccupation liée à l'instrumentalisation des membres de la CCC [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/10/Communique-du-collège-des-garants-session-2.pdf>].

112 Le communiqué de presse de la 4<sup>e</sup> session est coupé.

113 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/10/CP-Garants-premier-weekend.pdf>].

(qui devrait se limiter à six mois), la sélection des experts, la promotion de la recherche relative à l'efficacité délibérative et la question de l'impact des réseaux sociaux<sup>114</sup>. Certaines de ces recommandations, notamment celle relative à la promotion de la recherche sur l'efficacité délibérative, ont inspiré les organisateurs de l'AC 2019-21 puisqu'ils ont y pu intégrer un chercheur dont la tâche a été de poursuivre la recherche théorique sur la démocratie délibérative et participative<sup>115</sup>. Une autre recommandation très à-propos a concerné la question de savoir ce qui constitue un sujet approprié pour une AC. Selon la présidente Laffoy, un tel sujet doit présenter les caractères suivants : soit il doit avoir pour but de déterminer « l'humeur nationale » sur une question, soit il doit servir à amorcer une discussion sur un sujet d'importance pour le pays. Au contraire, un sujet qui ne se prête pas à être délibéré en AC est un sujet qui a déjà été examiné en profondeur par les instances publiques pertinentes, ou un sujet qui soulève des questions politiques complexes concernant de nombreux acteurs et qui a des implications financières importantes, ou encore, un sujet pour lequel il n'y a pas d'intérêt marqué du public<sup>116</sup>.

En conclusion, les travaux de la première AC française, comme ceux de ses homologues irlandaises, dénotent une volonté d'ancrer ces nouveaux acteurs de la démocratie dans le système politique existant avec des instances et des règles de fonctionnement qui ont permis l'adoption d'un certain nombre de recommandations. En France, les AC semblent avoir été institutionnalisées, mais peut-être diluées par la réforme du CESE, qui a pour objectif politique de transformer le CESE en « carrefour des consultations publiques et [en] institution de référence en matière de participation citoyenne »<sup>117</sup>. Plus concrètement, l'article 4-2 de la Loi organique associe le public à l'exercice des missions du CESE « par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions » sans pour autant faire référence à la notion d'AC. La question qui se pose, au-delà de la nouvelle forme de légitimation que de telles procédures apportent à « un organe en crise, dont la légitimité est incertaine »<sup>118</sup>, est celle de savoir quel sera l'impact de cette réforme sur l'avenir de la démocratie délibérative.

En ce qui concerne l'Irlande, il semble que les AC aient trouvé leur place dans le système institutionnel. Elles reflètent le fonctionnement d'un régime parlementaire franc, matérialisé par un lien étroit entre le gouvernement et sa majorité à l'*Oireachtas*. Ce régime fonctionne sur la base de la constitution qui est le point de rattachement de toute action politique à la souveraineté nationale et confère, dans cette mesure, une légitimité à l'action des AC. Celles-ci sont en apparence en bonne symbiose avec les institutions existantes, c'est-à-dire le gouvernement qui les finance et l'*Oireachtas* qui les approuve, tout ceci donnant de fait une légitimité à l'installation des AC. Elles ont aussi trouvé un *modus vivendi* quant à leur fonctionnement avec des règles qui se sont révélées suffisamment claires et robustes pour assurer la bonne marche de leurs travaux contribuant ainsi à leur assurer une légitimité.

114 Cf. *Report and Recommendations of the Citizens' Assembly on the fourth and fifth topics, Chapter 8 Chairperson's reflections on Citizens' Assembly process*, 21 juin 2018, p. 97-121.

115 Il s'agit de la bourse de recherches accordée en décembre 2019 au professeur Jane Suiter, collègue du professeur Farrell, pour des travaux destinés à comprendre et évaluer la qualité délibérative de l'AC.

116 Voir *Report and Recommendations of the Citizens' Assembly on the fourth and fifth topics, Chapter 8 Chairperson's reflections on Citizens' Assembly process*, 21 juin 2018, p. 112-13.

117 [<https://www.lecese.fr/content/la-reforme-du-cese-est-adoptee-au-parlement-quelles-evolutions-pour-le-conseil>].

118 D. BARANGER, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », *op. cit.*

Les contrastes les plus saillants entre les expériences irlandaises d'AC et l'exemple français de la CCC se révèlent à trois niveaux. Tout d'abord, les AC irlandaises semblent plus autonomes avec une mainmise de l'exécutif moins visible même si elle existe nécessairement. Paradoxalement, c'est aussi cette continuité entre l'exécutif, qui donne l'impulsion de l'AC, et le Parlement, qui l'approuve, qui lui donne une certaine légitimité. Ensuite, les règles de fonctionnement des AC irlandaises sont plus précises et plus accessibles que celles de la CCC même si, dans les deux cas, une large part relève de la *soft law* dont la nature juridique est incertaine et n'a pas encore fait l'objet de recours. Enfin, la gouvernance des AC irlandaises peut sembler moins complexe, ce qui est important en termes de visibilité des travaux non seulement pour les membres de l'AC mais aussi, plus largement, pour le public. Malgré ces différences, le contenu des règles de fonctionnement comme la gouvernance des AC est, en Irlande comme en France, originale par rapport aux assemblées parlementaires puisqu'on considère que les AC ne sont pas destinées à en devenir des doublons mais, au contraire, s'inscrivent dans un effort de renouvellement de la démocratie représentative et la complètent. Cette originalité de fonctionnement contribue à la légitimité de processus des AC par rapport aux instruments de démocratie représentative ou directe.

Pourtant, le développement futur des AC reste lié au sort des recommandations jusqu'ici produites qui doivent être concrétisées par le pouvoir politique<sup>119</sup> sur le fondement des dispositions constitutionnelles existantes. En témoigne à cet égard la critique de la prise en compte, ou plutôt de l'absence de prise en compte, de toutes les propositions de la CCC par le Gouvernement français<sup>120</sup>. En Irlande, si la plupart des AC ont abouti à des résultats concrets traduisant des changements constitutionnels et législatifs importants, il faut voir ce qui va se passer par la suite, notamment ce qu'il adviendra des très nombreuses recommandations de l'AC 2019-21. En d'autres termes, les règles de fonctionnement des AC constituent un facteur important de leur succès mais ne sont pas tout. C'est finalement la question du sort des recommandations qui reste sans doute le facteur le plus décisif à cet égard<sup>121</sup>.

Toujours est-il que l'exemple irlandais nous permet d'avancer certaines hypothèses. Tout d'abord, la forme des AC irlandaises, y compris leurs règles de fonctionnement, ne semble pas appelée à évoluer radicalement comme cela est le cas en France avec la réforme du CESE. Le schéma restera probablement le même avec, sans doute, une plus grande institutionnalisation des procédures et donc peut-être un cadre plus rigide, sous réserve de ce qui a été évoqué plus haut en ce qui concerne le mimétisme avec le fonctionnement des assemblées parlementaires. Ensuite, les choses peuvent évoluer dans deux directions en ce qui concerne le modèle irlandais. Une première hypothèse est

119 Les résolutions parlementaires des AC irlandaises sont claires là-dessus et ont toutes indiqué comment le relais devait être pris par le Parlement et le gouvernement une fois les recommandations votées. Voir, par exemple, pour l'AC 2019-21 : « [L]e gouvernement adressera devant l'*Oireachtas* une réponse à chacune des recommandations votées par l'Assemblée et, en fonction de s'il accepte tout ou partie desdites recommandations, indiquera le calendrier qu'il envisage pour la tenue d'un éventuel référendum ».

120 Voir *supra* et « La Convention citoyenne pour le climat juge sévèrement la prise en compte de ses propositions par le gouvernement », *op. cit.* ; A. GARRIC et R. BARROUX, « Climat : un projet de loi moins ambitieux que les propositions de la convention citoyenne », *op. cit.*

121 Cette question essentielle des *outputs* fera l'objet d'une recherche spécifique dans le cadre du projet Ulysses avec le professeur Farrell.

que les AC se succèdent à un rythme régulier (à peu près tous les deux ans) en fonction des sujets pertinents<sup>122</sup> et en harmonie avec les institutions parlementaires et gouvernementales. On pourra alors parler de deux formes parallèles et complémentaires de démocratie, représentative et délibérative – la démocratie « délibéro-représentative ». Au contraire, une seconde hypothèse envisage que les AC se heurtent à des difficultés de différents ordres et perdent de leur pertinence : une de ces difficultés peut être le paramètre financier, mais cela n'a pas été un problème justement lors de la première expérience issue de la crise ; une autre difficulté peut être liée à une remise en cause de l'équilibre politique, avec un parti au pouvoir beaucoup moins favorable à ce genre d'expériences ; il se peut aussi que survienne une lassitude vis-à-vis des AC (« Citizens' Assembly fatigue ») qui ferait que le pouvoir politique ou les citoyens, ou les deux, ne voient plus d'intérêt à l'exercice délibératif ce qui résulterait dans la difficulté à recruter des citoyens, ou encore dans la perte de pertinence des sujets de délibération ; enfin, la survenance d'un scandale qui viendrait entacher les travaux et donc la réputation d'une AC pourrait donner un coup d'arrêt à l'expérience.

Pour conclure, nous citerons les propos optimistes du président Arnold lors de la clôture des travaux de la première expérience irlandaise de démocratie délibérative de 2012-14 :

« Dans mon discours d'ouverture à la Convention [sur la Constitution] au château de Dublin le 1<sup>er</sup> décembre 2012, j'ai noté que "la confiance dans le système politique a diminué. Dans certains de nos discours publics, il y a un cynisme et un sentiment d'aliénation qui sont malsains pour notre société et, en fin de compte, dangereux pour notre démocratie". Alors que nous concluons les travaux de la Convention, je suis encouragé par le fait qu'en dépit de ce cynisme, de nombreuses personnes se soucient encore de ce qui est écrit dans notre Constitution, des valeurs et des normes politiques, des efforts faits pour préserver la vigueur de notre démocratie afin de créer un avenir meilleur pour le pays. J'espère que nos travaux au sein de la Convention ont contribué à cette vision d'un avenir meilleur<sup>123</sup>. »

Si, pour certains<sup>124</sup>, nous sommes en train de vivre les dernières heures de la démocratie telle que nous la connaissons, on peut s'interroger sur la capacité des AC à constituer la vraie solution à ce renouvellement démocratique.

122 Le gouvernement irlandais a déjà envisagé l'installation d'une autre AC après celle de 2019-21. Curieusement, les questions examinées seront très spécifiques et concerneront le mode d'élection du maire de Dublin et les institutions municipales les mieux adaptées pour gérer la capitale. D'autres sujets ont été évoqués pour le plus long terme comme ceux relatifs à la biodiversité, à l'usage des drogues, ou encore au futur de l'Éducation nationale.

123 *Convention Template A Model for the Future*, 31 mars 2014.

124 Naomi O'LEARY, « The Myth of the Citizens' Assembly », *Politico*, 18 juin 2019.

Annexes

Tableau 1. Les assemblées citoyennes en Irlande

| Nom de l'AC et dates d'activité   | Origine   | Mandat   | Nombre de membres  | Instances et gouvernance  | Principes et règles de fonctionnement  | Issue  |
|---|---|--|--|---|--|--|
| 2011 « We the Citizens »<br>June 2011 <sup>1</sup>  | Société civile (initiative universitaire) via une association de chercheurs en sciences politiques ( <i>Political Studies Association of Ireland</i> ) et une association philanthropique ( <i>Funding Atlantic Philantropies</i> ) | Défini et donné par les organisateurs sur la base des 7 réunions régionales préalables tenues dans tout le pays.   | 100 membres choisis au hasard parmi les personnes sondées (seul critère : représentatif de la population vivant en Irlande).   | Instances réduites au minimum avec un groupe d'experts appelé à répondre à des questions factuelles.  | Voir le rapport <i>We the Citizens : Speak Up for Ireland</i> , décembre 2011 <sup>2</sup>   | Projet pilote qui a lancé les autres AC.   |
| 2012-14 Convention on the Constitution<br>janvier 2013-février 2014<br>(10 week-ends sur un an) <sup>3</sup>  | Résolution parlementaire de juillet 2012 <sup>4</sup>   | Débatte de 8 propositions <sup>5</sup> :<br>(i) réduction du mandat présidentiel ; réduction de l'âge du droit de vote ; modification du système électoral du Parlement ( <i>Dáil</i> ) ; droit de vote pour la Diaspora irlandaise ; mariage pour tous ; réviser les dispositions sur la place de la femme au foyer et encourager la participation des femmes à la vie publique ; augmenter la participation des femmes à la vie politique ; supprimer la disposition relative au blasphème dans la constitution. | 100 membres comprenant 66 citoyens habilités à voter dans les référendums nationaux et 33 parlementaires issus des deux chambres de l' <i>Oireachtas</i> ainsi que de l'Assemblée d'Irlande du Nord <sup>6</sup> .             | Président :<br>Tom Arnold (économiste ; fonctionnaire dans le domaine de l'agriculture) nommé par le gouvernement<br><br>Groupe de pilotage ( <i>Steering Committee</i> )<br><br>Comité consultatif ( <i>Advisory Panel – Academic and Legal Team</i> )<br><br>Secrétariat de la Convention | « La Convention déterminera ses propres règles de procédure pour la conduite efficace de ses travaux et de façon aussi économique que possible ».<br><br><u>Principes</u> : ouverture, équité, égalité des voix, efficacité, collégialité (« a spirit of friendship » ou esprit d'amitié !)<br><br><u>Règles</u> : (1) calendrier, fréquence et ouverture des réunions ; (2) rôle et obligations du Président ; (3) programme de travail ; (4) groupe de pilotage ; (5) débats et temps de parole ; (6) dépôt et circulation des documents ; (7) présentations des contributions ; (8) procédure de vote ; (9) comité consultatif ; (10) services de traduction en irlandais ; (11) communication avec les médias ; (12) rapports de la Convention ; (13) examen des procédures ; (14) secrétariat.  | 43 recommandations, dont 18 impliquant un référendum ; finalement, 3 référendums dont 2 ont abouti (mariage pour tous et blasphème) et 1 qui n'a pas abouti (abaissement de l'âge des candidats à la présidence) + un ensemble de réformes législatives. |
| 2016-18 Citizens' Assembly<br>octobre 2016-avril 2018<br>(12 week-ends de travail sur 18 mois, avec une extension du mandat en deux occasions) <sup>7</sup> | Résolution parlementaire de juillet 2016  | Débatte de 5 propositions :<br>(i) modification du huitième amendement à la constitution (avortement) ; défis liés au vieillissement de la population <sup>8</sup> ; durée des législatures ; changement de la procédure référendaire ; changement climatique <sup>9</sup>   | 100 membres comprenant le Président de l'AC et 99 citoyens habilités à voter dans les référendums nationaux.<br><br>Remplaçants prévus, tirés au sort selon le même processus de sélection.<br><br>Possibilité d'observateurs. | Président :<br>Mary Laffoy (ancienne juge à la Cour suprême) nommée par le gouvernement.<br><br>Groupe de pilotage ( <i>Steering Group</i> )<br><br>Comité consultatif d'experts ( <i>Expert Advisory Group</i> )<br><br>Secrétariat de la Convention                                       | « L'Assemblée arrêtera son propre règlement intérieur pour la conduite efficace de ses travaux de façon la plus économique possible ».<br><br><u>Principes</u> : ouverture, équité, égalité des voix, efficacité, <b>respect</b> <sup>10</sup> , <b>collégialité</b> .<br><br><u>Règles</u> : (1) calendrier, fréquence et ouverture des réunions ; (2) rôle et obligations du Président ; (3) programme de travail ; (4) groupe de pilotage ; (5) <b>protection de la vie privée des membres</b> ; (6) débats et temps de parole ; (7) dépôt et circulation des documents ; (8) présentations de contributions ; (9) procédure de vote ; (10) comité d'experts ; (11) services de traduction en irlandais ; (12) <b>accessibilité des services et des informations pour les personnes handicapées</b> ; (13) communication avec les médias ; (14) <b>rapports des membres avec les médias</b> ; (15) rapports de la Convention ; (16) examen des procédures ; (17) secrétariat. | 1 référendum qui a abouti (avortement) ; les autres propositions n'ont pas suscité de réaction du gouvernement, à part celle sur le changement climatique qui a finalement abouti à l'adoption d'un projet de loi ( <i>Climate Bill</i> ) en 2021.       |

1 [http://citizenassembly.ie/work/#we-the-citizens].

2 [http://www.atlanticphilantropies.org/wp-content/uploads/2015/09/We-the-Citizens-2011-FINAL.pdf], p. 34-35 (« How the deliberations were organised in the Citizens' Assembly »).

3 [http://www.constitutionalconvention.ie/].

4 [http://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms\_of\_Reference.pdf].

5 Toutes ces propositions avaient des implications constitutionnelles.

6 Les partis et groupes politiques du *Dáil* et du *Seanad* ont nommé des représentants sur la base de leur représentation politique relative au sein de l'*Oireachtas*. Les partis politiques d'Irlande du Nord ont été invités à désigner chacun un représentant.

7 [https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/].

8 Pas d'implication constitutionnelle.

9 Pas d'implication constitutionnelle.

10 Les mots en gras indiquent qu'il s'agit d'un nouveau principe ou d'une nouvelle règle par rapport aux AC précédentes.

| Nom de l'AC et dates d'activité  | Origine  | Mandat   | Nombre de membres   | Instances et gouvernance  | Principes et règles de fonctionnement   | Issue  |
|--|--|--|---|---|---|--|
| 2019-21 Citizens Assembly on Gender Equality<br>Janvier 2020-mars 2021<br>(8 réunions de travail, en ligne à partir de mars 2020)<br>[https://www.citizensassembly.ie/en/] | Résolution parlementaire de juillet 2020 <sup>11</sup> | Débattre de la question de l'amélioration de l'égalité hommes-femmes, en faisant des propositions de nature législative ou constitutionnelle (ou relative aux politiques publiques), notamment en matière de barrières économiques et sociales discriminantes, d'égalité salariale, en réévaluant la contribution des femmes au travail, en encourageant leur participation dans les postes de direction et à tous les niveaux de prise de décision, que ce soit dans le secteur privé ou public, ou en politique, en facilitant les mesures parentales de congé et celles qui favorisent l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle. | 100 membres comprenant le Président de l'AC et 99 citoyens habilités à voter dans les référendums nationaux.<br>Recrutement confié à un institut de recherche (Amárach Research) qui a utilisé un processus de sélection plus élaboré que précédemment en trois étapes.<br>Remplaçants prévus, qui se sont avérés utiles lors de la survenance de la crise du Covid-19.<br>Exclusion de certaines catégories de citoyens, y compris politiques, journalistes et ceux travaillant dans les médias, activistes impliqués dans la promotion de l'égalité hommes-femmes au moment de l'AC, citoyens ne pouvant voter dans un référendum.<br>Possibilité d'observateurs. | Président : Catherine Day (ancienne secrétaire générale à la Commission européenne) nommée par le gouvernement.<br>Groupe de pilotage ( <i>Steering Group</i> )<br>Comité consultatif d'experts ( <i>Expert Advisory Group</i> )<br>Secrétariat de la Convention<br>Chercheurs associés pour deux projets distincts :<br>(i) examen de l'efficacité de la fonction délibérative des AC ;<br>(ii) analyse et compilation des contributions reçues du public. | « L'Assemblée arrêtera son propre règlement intérieur pour la conduite efficace de ses travaux de façon la plus économique possible ».<br><b>Principes</b> (1) ouverture, équité, égalité des voix, efficacité, respect, collégialité.<br><b>Règles</b> : (2) calendrier, fréquence et ouverture des réunions ; (3) <b>participation aux réunions</b> (exclusion si absence plus d'un week-end) ; (4) <b>usage du téléphone portable</b> ; (5) <b>transparence des réunions</b> ; (6) presse et interaction des membres avec les médias ; (7) rôle et obligations du Président ; (8) programme de travail ; (9) groupe de pilotage ; (10) protection de la vie privée des membres ; (11) débats et temps de parole ; (12) dépôt et circulation des documents ; (13) procédure de vote ; (14) comité d'experts ; (15) services de traduction en irlandais ; (16) accessibilité des services et des informations pour les personnes handicapées ; (17) <b>rôle des observateurs</b> ; (18) examen des procédures ; (19) secrétariat de l'AC ; (20) <b>procédure d'alerte</b> (les membres doivent signaler toute difficulté au secrétariat pour résolution rapide). | Un ensemble de 45 recommandations concernant : (i) des modifications constitutionnelles notamment celle relative à la suppression de l'article 41.2 qui fait référence au rôle des femmes à la maison ; (ii) le rôle des femmes en politique et dans les postes à responsabilité (congé maternité, quotas etc.) ; (iii) le rôle des femmes dans leurs responsabilités familiales (introduction de plus de parité) ; (iv) les violences faites aux femmes (éducation, système judiciaire etc.) ; (v) les salaires et protection sociale (égalité salariale etc.) ; (vi) la régulation de réseaux sociaux et autres médias (harcèlement sexuel en ligne etc.). |

Tableau 2. Exposé comparatif des instances de fonctionnement

| Instances  | France<br>Convention citoyenne pour le climat  | Irlande<br>AC 2019-21 <sup>12</sup>   |
|--|--|---|
| <b>Direction</b><br><i>Tutelle et financement</i><br><br><i>Direction opérationnelle</i>                                     | CESE (175 membres selon la nouvelle composition)<br><br>Comité de gouvernance (15 membres)   | Oireachtas (Parlement), commission paritaire des finances<br>Taoisach (Premier ministre), budget propre<br><br>Président de l'AC<br>Comité de pilotage (7 membres y compris le président)           |
| <b>Expertise</b><br><i>Destinée aux travaux de l'AC</i><br><br><i>Expertise indépendante et détachée des travaux de l'AC</i> | Groupe d'appui (14 membres)<br>Comité légistique (6 membres)<br><br><i>Facts Checkers</i><br>Chercheurs-observateurs (variable)  | Groupe consultatif d'experts (7 membres)<br>Experts qui présentent aux sessions (variable)<br><br>Observateurs (variable)<br>Chercheur commissionné pour analyser l'effectivité des travaux de l'AC |
| <b>Accompagnement</b>  | Animateurs spécialistes du « dialogue citoyen »<br><br>Comité composé de membres du Comité de gouvernance et de membres de la CCC chargé de synthétiser les contributions reçues du public | Facilitateurs de débat<br><br>Chercheur commissionné pour synthétiser les contributions reçues du public<br><br>Secrétariat (pour les FAQs)   |
| <b>Garantie et encadrement des travaux</b>   | Garants (3 garants)  | Président de l'AC   |

11 [https://www.citizensassembly.ie/en/news-publications/final-resolution-11th-july-2020.pdf].

12 Les AC précédentes, 2012-14 et 2016-18, ont fonctionné à peu près sur le même modèle, sous réserve des nuances décrites dans le corps de l'article. Nous prenons ici comme point de référence la dernière expérience d'AC en Irlande.

## **ASSEMBLÉES CITOYENNES ET MÉCANISMES DE DÉMOCRATIE DIRECTE : OUTILS COMPLÉMENTAIRES OU CONCURRENTS ?\***

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI<sup>1</sup>

Ces dernières années, les assemblées citoyennes se multiplient et ont tendance à être exaltées. Cet engouement s'explique par plusieurs raisons. Non seulement, elles sont perçues comme un remède possible aux défauts de légitimité de la démocratie représentative traditionnelle, tout en évitant ceux d'une démocratie référendaire, mais encore les propositions ou avis qu'elles délivrent sont considérés comme susceptibles de refléter assez justement les idées et opinions de la population à une échelle plus grande. Dans le même temps, et particulièrement depuis le Brexit, les procédures d'initiative populaire et de référendum ont été de plus en plus décriées en France. Elles le sont d'autant plus avec la montée en puissance du populisme auquel elles ont tendance à être associées comme formes d'expression plébiscitaire et passionnelle, au détriment de choix raisonnés.

Les assemblées citoyennes, et autres formes de mini-publics délibératifs, seraient-elles un nouveau mode de participation plus avantageux que celui du référendum qui, ces dernières années, n'a la faveur ni des élus et décideurs politiques<sup>2</sup>, ni celle des citoyens lorsqu'ils sont eux-mêmes impliqués dans des processus délibératifs<sup>3</sup> ? Les théoriciens de la démocratie participative et de la démocratie délibérative eux-mêmes ignorent, dans la plupart des cas, les processus référendaires<sup>4</sup> ou les rejettent en bloc comme antithèse de la délibération<sup>5</sup>. Ces procédés n'ont d'ailleurs cessé d'être

---

\* Cette contribution a été réalisée dans le cadre du Projet de recherche Ulysses DECIDE2 (DEmocracy in Crisis: Exploring the CITizen Challenge of DELiberative Democracy in light of the French and Irish Constitutional Experiments) cofinancé par le Irish Research Council et Campus France.

1 Directrice de recherche au CNRS et directrice de l'UMR 7318 DICE, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Pour une étude empirique récente, voir C. CLOSE, « Rapport au système représentatif et soutien à la démocratie directe et délibérative. Analyse comparée des attitudes des élus nationaux en Europe », *Participations*, 2020/1, n° 26/27, p. 193-222.

3 En témoignent les citoyens de la Convention citoyenne sur le Climat qui ont estimé que seulement 3 mesures sur 149 pourraient être éventuellement soumises au référendum.

4 Comme le rappellent Laurence MOREL et Marion PAOLETTI, « Introduction. Référendums, délibération, démocratie », *Participations*, 2018/1, n° 20, p. 11.

5 Voir notamment B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 72-94 ; B. R. BARBER, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Gouvernances démocratiques », 1997, notamment p. 297. Défendant l'idée d'une « démocratie continue » fondée sur la délibération, et reposant notamment sur des assemblées primaires, l'institutionnalisation de conventions citoyennes et la création d'une Assemblée sociale délibérative, Dominique Rousseau affirme que « la délibération favorise l'élévation de la conscience, le référendum conduit à son abaissement » : D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continuelle des citoyens », *Confluence des droits\_La revue* [En ligne], 02 | 2020, p. 6, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>].

diabolisés par une partie de la doctrine<sup>6</sup> au point que l'on peut s'interroger sur l'opportunité de défendre encore le recours aux mécanismes référendaires comme mode d'expression de la démocratie. Or, non seulement les États dans lesquels des procédures référendaires existent et fonctionnent sont de plus en plus nombreux<sup>7</sup>, mais des mécanismes de participation et d'influence directe des citoyens sur le processus normatif sont réclamés par ces derniers, notamment en France sous la forme d'un « référendum d'initiative citoyenne » (RIC)<sup>8</sup>. Les procédures référendaires seraient-elles vouées à disparaître au regard des risques plébiscitaires, démagogiques et populistes qu'elles véhiculent selon certains ? Une combinaison entre les procédures délibératives montantes et les mécanismes plus traditionnels de démocratie directe peut-elle au contraire être envisagée ? Est-elle même souhaitable ?

Les opinions sont généralement très tranchées dans la doctrine majoritairement politiste qui s'est penchée sur ces questions. La montée en puissance des théories de la démocratie délibérative a conduit à délaisser la « démocratie de masse », et semble « tourner le dos à l'espace public élargi en tant que site possible d'une politique raisonnable »<sup>9</sup>. Avant même de tenter de répondre à ces questions, il convient d'identifier plus précisément ce que recouvrent les termes utilisés. Tout d'abord, les mécanismes de démocratie directe ou/et semi-directe sont à distinguer des formes de gouvernement qui peuvent être qualifiées de démocratie directe ou semi-directe. La démocratie directe suppose que les citoyens puissent à la fois initier des propositions, en délibérer, les amender et décider en dernier ressort d'adopter ou de rejeter le fruit de ces délibérations. Jean-Jacques Rousseau soulignait lui-même que si cette forme de gouvernement est susceptible de fonctionner à une petite échelle, elle ne peut être organisée à grande échelle. Même la multiplication d'assemblées citoyennes locales, la création d'une journée de la délibération ou encore le recours au vote par le biais d'internet ne permettent pas, malgré tout, de résoudre le problème du nombre, de la déperdition des opinions, de l'impossibilité d'organiser une délibération englobant tous les citoyens<sup>10</sup>. Si l'initiative peut être accessible à tous à travers un mécanisme d'initiative populaire, si la décision populaire peut à son tour être organisée à l'échelle d'un État, la participation directe et égalitaire des citoyens à la délibération avec possibilité d'amendement n'est pas réalisable. Cette impossibilité concrète à organiser la délibération autrement que par la représentation, ainsi que le temps nécessaire à l'exercice de la démocratie directe au quotidien, expliquent que toutes les démocraties reposent sur un fondement représentatif, plus précisément celui de la représentation électorale. Certaines démocraties comme la Suisse, en revanche, peuvent avoir des mécanismes de démocratie directe ou semi-directe influençant plus ou moins le fonctionnement du système représentatif au point de qualifier ce type

6 Voir notamment, H. ROUSSILLON, « Contre le référendum », *Pouvoirs*, 1996, n° 77, p. 184-190 ; D. ROUSSEAU, « L'équivoque référendaire », *Laviedesidees.fr*, 22 avril 2014, [<https://laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html>] (consulté le 2 juin 2021) ; E. COHEN, B. MANIN, D. ROUSSEAU, « Le référendum, un instrument défectueux », *Telos*, 13 juillet 2016, [<http://www.telos-eu.com/fr/vie-politique/le-referendum-un-instrument-defectueux.html>].

7 L. MOREL, *La question du référendum*, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 39-72.

8 Selon un sondage IFOP, le référendum d'initiative citoyenne était largement soutenu par les Français, qu'il soit législatif (77 %), constitutionnel (65 %), abrogatif (73 %) ou révocatoire (68 %) : sondage publié le 6 février [<https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-le-referendum-dinitiative-citoyenne/>] (consulté le 5 juin 2021).

9 S. CHAMBERS, « Rhétorique et espace public : la démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, 2011/2, n° 42, p. 25.

10 C. GIRARD, « La démocratie délibérative à grande échelle : des arènes locales à la délibération de tous », in L. BLONDIAUX et B. MANIN, *Le tournant délibératif de la démocratie*, Les Presses de Sciences Po, 2021, p. 67-96.

de régime de démocratie de « semi-directe ». Ces instruments, mécanismes ou procédés démocratiques peuvent être distingués en fonction de la place dont disposent les représentants dans ce processus et, en particulier, le rôle joué par le Parlement. Ainsi, peuvent être qualifiés d'instruments de démocratie directe, les procédés qui permettent aux citoyens de disposer à la fois de l'initiative du processus normatif et du pouvoir de décision. Les initiatives populaires directes, dans lesquelles la proposition des citoyens entièrement rédigée est présentée directement au scrutin si le nombre requis de signatures est atteint et si les conditions de recevabilité de l'initiative sont respectées, en font partie. De même, le référendum-veto, qui permet à une minorité de citoyens de demander la suspension de l'entrée en vigueur du texte et de réunir un minimum de signatures pour qu'un scrutin sur la validation ou le rejet du texte soit organisé, peut être qualifié de procédé de démocratie directe. Le référendum abrogatif d'initiative populaire tel qu'il existe en Italie peut également être rangé dans cette catégorie puisque, si la demande est recevable, le processus ne peut être interrompu que si les promoteurs de l'initiative la retirent ou si le Parlement procède lui-même à l'abrogation de la disposition. La révocation des élus (ou *recall*) est également un procédé de démocratie directe car il permet à une minorité de citoyens de réunir un minimum de signatures pour qu'un scrutin sur la poursuite ou la fin du mandat de l'élu soit organisé. Dans ces trois exemples, les plus connus, la notion de procédé de démocratie directe est assimilée à celle de participation directe des citoyens.

À l'inverse peut être qualifié, selon nous, de procédé de démocratie semi-directe, toute procédure dans lesquelles les citoyens ne maîtrisent ni l'initiative, ni la décision finale. Ainsi, les initiatives populaires indirectes, qui offrent seulement le droit à une minorité de citoyens de proposer un texte au Parlement s'ils réunissent le nombre requis de signatures, sont un instrument de démocratie semi-directe. En effet, aucun scrutin populaire n'est en principe prévu à l'issue de ce processus et les représentants restent maîtres du destin de cette proposition. De même, dans le cadre d'une procédure de référendum au sens strict, les citoyens ne maîtrisent pas le déclenchement du processus ni la question qui leur est posée. Ils ne disposent pas de l'initiative et ne peuvent s'exprimer que pour répondre à la question qui leur est présentée. Dans ces deux exemples, la place des citoyens dans le processus de participation est dépendante d'une ou de plusieurs autres autorités représentatives. Plus les procédures de participation directe des citoyens sont nombreuses et se combinent, plus le caractère représentatif du régime est susceptible d'en être affecté, en particulier si l'initiative populaire directe, le référendum-veto et la révocation populaire des élus coexistent. Dans ce cas, l'influence sur le système représentatif est incontestable car les représentants seront en permanence obligés d'anticiper la réaction des citoyens susceptibles de s'opposer d'une manière ou d'une autre aux choix effectués en leur nom. Il en résulte que les représentants sont obligés d'être très à l'écoute des citoyens, comme cela est le cas en Suisse qui est d'ailleurs qualifiée par de nombreux auteurs de démocratie semi-directe en raison de la présence de procédures de démocratie directe à tous les niveaux<sup>11</sup>.

11 Par exemple, E. GRIESEL, *Initiatives et référendums populaires, Traité de la démocratie semi-directe en Suisse*, Staempfli éditions SA, Berne, 1997. Antoine Bevort écrit : « Le système politique suisse peut être défini comme une démocratie semi-directe, un mixte de démocratie directe et représentative dans lequel le peuple participe avec le gouvernement et le Parlement aux prises de décisions politiques. Avec le fédéralisme et la concordance (associée au principe de la collégialité), les institutions de la démocratie directe sont un des trois piliers du régime politique suisse », A. BEVORT, « Démocratie, le laboratoire suisse », *Revue du MAUSS*, 2011/1, n° 37, p. 449. Voir également, en France, notamment P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, 2021, 35<sup>e</sup> édition, p. 87.

Les assemblées citoyennes, pour leur part, sont, aux côtés des jurys citoyens et des sondages délibératifs, des « mini-publics » délibératifs dont la spécificité tient au fait que leurs membres sont tirés au sort. S'ils sont présentés comme une forme plus authentique de représentation des citoyens en raison de l'élaboration de critères permettant d'assurer une certaine représentativité des personnes tirées au sort, elles n'en restent pas moins une forme de représentation. Depuis quelques années, de nombreux mini-publics de ce type sont mis en place à l'initiative des autorités publiques en France, prenant notamment exemple sur les différentes assemblées ou conventions citoyennes organisées en Irlande. Si des collectivités locales toujours plus nombreuses se sont dotées d'assemblées participatives ou de conseils citoyens<sup>12</sup>, généralement composés de personnes volontaires tirées au sort à la différence des assemblées citoyennes dont la composition ne repose pas sur le volontariat, ces dernières sont apparues au niveau national plus récemment que ce soit dans le cadre du Grand débat national<sup>13</sup>, de la lutte contre le réchauffement climatique, ou encore de la campagne de vaccination contre le COVID-19. L'intérêt médiatique et l'engouement suscités par ces nouvelles modalités de participation citoyenne, du moins avant le « filtrage » des propositions de la Convention citoyenne sur le Climat opéré par le Gouvernement puis le Parlement, ont donné un coup de projecteur sur les théories de la démocratie délibérative, notamment en France<sup>14</sup>, consistant à faire primer le débat, l'échange d'arguments et la construction consensuelle de propositions, sur la simple décision.

La montée en puissance des assemblées citoyennes au niveau local et national semble s'accompagner d'un désintérêt des représentants pour des mécanismes plus classiques et très répandus dans le monde tels que l'initiative populaire, pourtant réclamée par les « Gilets jaunes », et le référendum. Dès lors, il convient de se demander si les assemblées citoyennes peuvent valablement constituer une alternative aux procédés d'initiative populaire et de référendum (I) ou si les mécanismes de démocratie directe et semi-directe peuvent être complémentaires d'un processus d'assemblée citoyenne. Quelques expériences d'intégration d'une assemblée citoyenne à un processus de démocratie directe ou semi-directe semblent montrer que ces deux modalités loin de s'opposer pourraient utilement se compléter, notamment pour sauvegarder voire améliorer les procédures référendaires qui restent le mode d'expression démocratique le plus égalitaire (II).

12 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 quartiers prioritaires sont prévus la loi Lamy (loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine) du 21 février 2014. Par ailleurs, plusieurs communes ont également mis en place des assemblées de citoyens telles que Bourges, Metz, Nantes (sur la sortie de crise du Covid-19) ou encore Nancy. Ce sont des assemblées participatives dont la mission n'est pas toujours clairement définie au-delà d'un objectif de « contribuer à la vie démocratique » (Bourges). À Nancy, une Constitution municipale a été adoptée : voir [<https://www.nancy.fr/etonnant/les-grands-projets/l-assemblee-citoyenne-4112.html>] (consulté le 2 mai 2021).

13 Dans le cadre du Grand débat national, le CESE a associé 27 citoyens tirés au sort aux travaux de sa commission temporaire « Fractures et transitions : réconcilier la France ». Cinq de leurs membres ont été directement intégrés à la Commission temporaire. Voir : [<https://www.lecese.fr/travaux-publies/fractures-et-transitions-reconcilier-la-france>] (consulté le 20 juin 2021).

14 Voir L. BLONDIAUX et B. MANIN (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie, précité*. Ces questions ont été surtout débattues dans la doctrine anglo-saxonne dans un premier temps, dès les années 1970, avant d'être une thématique privilégiée des sciences politiques. En revanche, en France du moins, les juristes se sont peu intéressés à cette question si ce n'est Dominique Rousseau défendant le projet d'une démocratie continue dès 1992. Voir D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995, 165 p.

## I. Les assemblées citoyennes : une alternative aux procédures référendaires ?

La crise de la démocratie représentative et la perte de confiance des citoyens envers les représentants qu'elle véhicule, favorisent l'émergence de modalités plus directes de participation citoyenne au processus d'élaboration des normes et, plus largement, à la vie politique. Au-delà des élections périodiques, les citoyens souhaitent intervenir plus directement dans la gestion des affaires publiques afin d'influencer les choix que les élus font en leur nom. Parmi ces mécanismes, la révocation populaire est un outil puissant aux mains des citoyens permettant de convoquer un élu aux urnes et de le renvoyer si la majorité des citoyens n'est pas satisfaite<sup>15</sup>. Cela peut influencer le comportement des élus pour tenir compte des souhaits des citoyens. Les autres mécanismes de démocratie directe ou semi-directe existants sont susceptibles d'agir directement sur la confection des normes et non plus sur le mandat d'un élu. Schématiquement, dans un processus d'élaboration d'une norme, trois phases peuvent être distinguées : l'initiative, la délibération<sup>16</sup> et l'adoption/approbation transformant un vœu en acte juridique. L'initiative constitue donc la première étape du processus dans lequel l'intervention directe des citoyens est envisageable. Si les procédures d'initiative populaire se sont multipliées dans le monde depuis les années 1990<sup>17</sup>, elles sont généralement très rationalisées, aboutissant souvent à en limiter fortement l'exercice ou/et à réduire leur impact sur le système représentatif en général et en tant que mode de production des normes en particulier<sup>18</sup>. La Suisse au niveau fédéral, cantonal et local, le Liechtenstein au niveau national et local mais également les États-Unis au niveau local, sont les États dans lesquels ces mécanismes sont le plus fréquemment utilisés<sup>19</sup>, même si la production normative qui en résulte reste très marginale. En revanche, de nombreuses démocraties ne sont pas dotées de dispositifs permettant aux citoyens d'être entendus soit que les procédures d'initiative populaire n'existent pas au niveau national, comme cela est le cas en Belgique et en France, soit que ces initiatives populaires ne s'adressent qu'aux parlementaires afin d'inscrire une proposition à l'ordre du jour et ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum. Ces initiatives populaires « indirectes », par opposition aux précédentes, sont également qualifiées d'initiatives d'« agenda ». Bien que ce type de mécanisme

15 Sur cette procédure voir notamment C.-E. SENAC, « Le contrôle populaire des élus » in M. SENIK, *Crise de confiance ?*, La découverte, 2020, p. 67-70 ; Y. WELP et L. WHITEHEAD (ed.), *The Politics of Recall election*, 2020, Springer, 251 p. (disponible en ligne sur Open edition).

16 À ces trois grandes phases, peut s'ajouter celle des consultations qui peuvent être fermées à certaines instances ou ouvertes à un large public, y compris à tous. Les consultations se développent en France et nécessiteraient également un encadrement notamment pour s'assurer des conditions d'organisation et de la prise en compte des résultats. La Suisse a opté pour un système de consultation relativement large : cantons, partis politiques, milieux intéressés pour les actes législatifs importants et les projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants (article 147 de la Constitution et loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005). L'objectif est également d'éviter un référendum-veto en associant les milieux intéressés à la procédure législative.

17 Notamment les référendums d'initiative populaire : voir R. MAGNI-BERTON, C. EGGER, *Le RIC*, 2019, p. 54-60.

18 En ce qui concerne les initiatives populaires de révision constitutionnelle, voir M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle : quelles réalités en droit comparé ? », in D. GUENETTE, P. TAILLON, M. VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Ed. Yvon Blais, Anthemis, Montréal, 2021, p. 319-333.

19 Voir L. MOREL, « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », in L. MOREL et M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2018, p. 27-59 et les annexes 1 et 2.

soit fréquemment prévu dans les États, il est très mal connu<sup>20</sup>. Les référendums pour leur part sont plus souvent à l'initiative de l'exécutif que d'initiative populaire<sup>21</sup>. Leur déclenchement et, notamment le sujet sur lequel ils portent, sont généralement maîtrisés par les représentants. Or, dans la plupart des États, les gouvernements ne souhaitent pas confier directement aux citoyens une compétence qui va de l'initiative à la décision, et qui concurrence directement la procédure parlementaire ordinaire. Cette méfiance à l'encontre des citoyens et l'impossibilité pour ces derniers d'impulser des politiques publiques, de proposer des actes juridiques ou de peser sur les choix politiques autrement que par l'élection ou la manifestation, sont de plus en plus contestées. Le développement d'internet et des réseaux sociaux et le fossé croissant se creusant entre élus/gouvernants et citoyens ont conduit à faire émerger de nouvelles propositions, assez théorisées<sup>22</sup>, mais peu pratiquées jusque dans les années 2000<sup>23</sup>, dont celle des assemblées citoyennes. Ainsi, en France, la Convention citoyenne sur le Climat (CCC) semble constituer le résultat à la fois d'une prise en compte de la demande citoyenne exprimée fortement dans le cadre du mouvement des Gilets jaunes et du souhait des gouvernants d'éviter des modalités de participation plus directes et incontrôlables telle que le fameux RIC. D'un autre côté, le rejet des processus référendaires a été accentué par la récupération populiste de ce mécanisme<sup>24</sup> et la volonté d'en faire une forme puissante et brutale de résistance à la mondialisation, avec des arguments fondés sur la perte de souveraineté, l'immigration, la diffusion et l'homogénéisation des mœurs et des cultures au détriment de l'identité nationale<sup>25</sup>.

La mise en place d'assemblées citoyennes apparaît dans ce contexte comme une alternative aux procédures référendaires ; comme une manière de donner le change à la revendication citoyenne tout en conservant une maîtrise du processus. La plupart des assemblées citoyennes sont d'ailleurs descendantes (*top down*) c'est-à-dire décidées par les gouvernants qui déterminent également les sujets sur lesquels ces assemblées peuvent se prononcer. Elles sont plus rarement ascendantes (*bottom up*) tel l'exemple du G1000 en Belgique, dont le processus a été salué notamment par les élus mais dont les propositions n'ont pas été prises en considération<sup>26</sup>. L'une des critiques que soulève cette procédure

20 Ce type d'initiative populaire existe par exemple en Espagne, en Italie, en Finlande, en Suisse et l'Initiative citoyenne européenne relève également de cette catégorie. Sur ce point, 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 (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, p. 43-86.

21 Voir L. MOREL, « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », *précité*.

22 Cf. J. S. FISHKIN, *The Voice of the People : Public Opinion and Democracy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1995 ; N. MAYER, « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le Débat*, 1997, n° 96, p. 67-72 ; L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35 ; Y. SINTOMER, « Démocratie délibérative, démocratie participative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Y. SINTOMER et M. H. BACQUÉ (dir.), *La Démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 111-133.

23 Voir notamment, A. MAZEAUD, M. NONJON, R. PARIZET, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, 2016/1, n° 14.

24 L. MOREL, *La question du référendum*, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 9.

25 Référendum hongrois sur la relocalisation des migrants par l'Union européenne en 2016, référendums sur la définition hétérosexuelle du mariage en Croatie (2013) et en Slovaquie (en 2015), référendums d'initiative populaire en Suisse contre l'immigration de masse en 2014, en faveur du mariage hétérosexuel en 2016, pour la restriction de l'immigration en 2020, par exemple.

26 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. 59. Cette expérience semble avoir eu, en revanche, un impact plus global en termes de renouveau démocratique.

de délibération citoyenne est justement liée à l'emprise qu'ont les gouvernants ou les représentants sur ce type de processus et qui conduit à en faire des institutions dont l'existence, les missions et la portée des recommandations ou propositions qui en émanent sont entièrement déterminées par les commanditaires. Les quelques exemples français d'assemblées citoyennes révèlent en effet les ambiguïtés et faiblesses de ces processus que ce soit en termes d'organisation, de choix des experts, de détermination des propositions ou de portée de celles-ci<sup>27</sup>. Si l'accent a été mis sur le processus délibératif, comme en Islande ou en Irlande, qui est l'une des faiblesses à l'heure actuelle des procédés référendaires qu'ils soient « d'en bas » (d'initiative populaire) ou « d'en haut » (à l'initiative de l'exécutif, du parlement ou d'une minorité parlementaire)<sup>28</sup>, le reste de la procédure n'a pas été pensé pour donner du pouvoir aux citoyens, mais pour que l'exécutif et le Parlement puissent en garder la maîtrise. La légitimité même de ces assemblées, en tant qu'elles constitueraient une représentation de la population, est contestée<sup>29</sup>. Plus largement, assemblée citoyenne et mécanismes de démocratie directe ou semi-directe n'ont pas les mêmes fonctions (A) et n'offrent pas non plus les mêmes garanties démocratiques pour l'instant (B).

## A. Des fonctions différentes

Tout d'abord, les mécanismes de démocratie directe ou semi-directe n'ont pas les mêmes fonctions que celles d'une assemblée citoyenne. À la différence des initiatives populaires, par exemple, toutes les assemblées citoyennes n'ont pas vocation à initier un processus normatif. Certaines d'entre elles se présentent avant tout comme des sondages délibératifs en ce qu'elles permettent de dresser un portrait de l'opinion, à travers ces mini-publics, une fois que des arguments sont échangés autour d'un projet. D'autres visent à faire des propositions plus ou moins concrètes comme ce fût le cas de la Convention citoyenne islandaise, des assemblées citoyennes ou mixtes (composées de parlementaires et de citoyens en Irlande<sup>30</sup>) ou de la Convention citoyenne sur le Climat. Toutefois, une autorité est généralement chargée de faire le tri entre les mesures qui peuvent être retenues ou non et le Parlement peut être amené à exercer ce rôle. Dans ce cas, un rapprochement avec les initiatives populaires dites d'agenda est possible mais le champ de proposition de l'assemblée est généralement plus large et la proposition n'intervient qu'en bout de course, c'est-à-dire à l'issue des débats. Dans une procédure d'initiative populaire, la logique est différente puisque ce sont les promoteurs de l'initiative qui, dans un premier temps, vont décider entre eux des termes de la proposition, puis, dans un second temps vont présenter cette proposition au public en vue de recueillir le nombre de signatures permettant de les qualifier pour être soit présentées au Parlement (initiative populaire indirecte), soit au référendum (initiative populaire directe)<sup>31</sup>.

27 Voir notamment D. COURANT, ci-après dans cet ouvrage.

28 Selon la distinction de F. HAMON, *Le référendum, étude comparative*, LGDJ, 2012, p. 25.

29 Voir notamment P. JENSEL-MONGE et A. VIDAL-NAQUET, ci-dessus dans cet ouvrage ou encore C. GIRARD, *précité*, p. 78-81.

30 Convention constitutionnelle de 2012-2014 : voir [<https://participedia.net/case/850>] (consulté le 21 juin 2021). Voir M. D. FARRELL, « The government's constitutional convention: a bold new step for Irish democracy? », UCD School of politics & international relations, 9 sept. 2012, [<http://politicalscience.ie/?p=171>] (consulté le 21 juin 2021).

31 Il arrive également que certaines initiatives populaires indirectes soient portées au référendum si le Parlement les rejette ou les modifie. Dans ce cas, l'initiative populaire indirecte peut être qualifiée de « forte » (M. FATIN-ROUGE STEFANINI et H. DUMONT, *précité*).

Même dans le cas où une assemblée citoyenne vise à élaborer des propositions, comme l'initiative populaire, la procédure de construction de ces propositions est par essence différente. L'assemblée citoyenne a pour avantage une composition diversifiée et l'absence de pré-jugement quant aux solutions qui seront proposées et déterminées par la recherche d'un consensus, même lorsque les thèmes sur lesquelles elles sont chargées de travailler leur sont imposés. L'initiative populaire, présentée par un groupe de promoteurs, est bien plus polarisée autour du thème soutenu par ces derniers. En outre, l'initiative populaire est généralement plus ciblée et orientée que peuvent l'être, en principe, les propositions ou recommandations d'une assemblée citoyenne.

Mise à part la force de proposition, ces mécanismes diffèrent complètement surtout en présence d'assemblées citoyennes descendantes (ou « étatiques »<sup>32</sup>), celles-ci étant les seules qui ont vocation à peser véritablement sur le débat public. Ces assemblées sont souvent pilotées par le gouvernement, que ce soit pour leur mise en place, dans leur manière de fonctionner, quant aux thèmes dont elles peuvent débattre et quant à la forme et à l'impact de leurs propositions.

À la différence des assemblées citoyennes, qui sont ponctuelles, la procédure d'initiative populaire est généralement prévue par la Constitution, elle est même conçue comme un droit fondamental dans certains États, corrélé à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques<sup>33</sup>. Les initiatives populaires sont en principe précisées par la loi, ce qui peut donner lieu à un contrôle de constitutionnalité de cette dernière afin de vérifier que ce droit n'est pas excessivement restreint. Le flou entourant la mise en place d'une assemblée citoyenne laisse en revanche à ses commanditaires la possibilité d'en faire un usage d'opportunité en rapport avec un besoin des élus mais pas nécessairement en rapport avec un besoin des citoyens. Pourquoi une assemblée citoyenne, par exemple, ne serait-elle pas réunie pour réfléchir aux modalités de participation directe des citoyens aux affaires publiques ? La manipulation possible de ces assemblées citoyennes « commanditées » à des fins électoralistes notamment ou pour contourner d'autres procédures (une réforme constitutionnelle adoptée par les représentants et soumise au référendum par exemple) ne doit pas non plus être négligée.

La question de la légitimité des propositions délivrées dans le cadre d'une assemblée citoyenne ou dans celui d'une procédure d'initiative populaire se pose également. Les propositions citoyennes doivent être soutenues par un pourcentage assez élevé de la population ou un nombre suffisamment important de citoyens : 100 000 électeurs en Suisse, 10 % des électeurs en Croatie et en Uruguay, par exemple. Ce soutien populaire vise à donner une certaine légitimité, celle du nombre censé représenter une part significative de la population. À l'inverse, l'assemblée citoyenne n'est pas censée disposer de la légitimité d'une minorité mais constituer un échantillon représentatif de la population<sup>34</sup>. Or, les propositions faites par une assemblée citoyenne et leurs recommandations ne sont que le reflet du consensus majoritaire qui s'est dégagé dans le cadre de cette seule assemblée, chaque assemblée

32 Cf. D. COURANT ci-après dans cet ouvrage.

33 Ceci est le cas notamment en Suisse et dans les États des États-Unis ayant opté pour l'initiative populaire.

34 Bien que cette idée de représentation d'un échantillon soit critiquable et remise en cause par de nombreux auteurs.

pouvant potentiellement aboutir à ses propres conclusions<sup>35</sup>. On peut toujours se demander en quoi le soutien de milliers voire de millions de citoyens conférerait moins de légitimité à une proposition que celui d'une assemblée d'une centaine de personnes.

S'agissant des procédures de référendum, les différences de fonctions par rapport aux assemblées citoyennes sont également frappantes. La mise en place d'une assemblée citoyenne vise à entendre des points de vue (les « voix »<sup>36</sup>) et faire éventuellement émerger un consensus alors que le référendum vise à trancher entre plusieurs propositions et donc à prendre une décision révélée par les « votes »<sup>37</sup>. Dans les référendums consultatifs, le même objectif est recherché même si, en principe, les autorités ne sont pas liées par les résultats<sup>38</sup>. Le caractère binaire de la plupart des référendums conduit à réduire le rôle des citoyens au minimum, approuver ou rejeter en bloc, sans possibilité de motiver ou de nuancer leur choix. Une assemblée citoyenne se concentre sur la phase préalable, celle de la construction d'une proposition, d'un avis ou d'une recommandation mais elle n'a pas vocation à décider et imposer un point de vue. Charles Girard souligne que l'assemblée citoyenne « ne permet toutefois pas de remplacer la délibération du peuple par une délibération à l'échelle locale. Ses membres, en effet, ne se substituent pas à l'ensemble des citoyens, appelés à se prononcer lors d'un référendum, mais plutôt aux membres des commissions législatives et des comités d'experts habituellement chargés d'élaborer les projets de loi »<sup>39</sup>.

Cette remarque soulève la question de la légitimité des propositions faites par une assemblée citoyenne qui n'est pas comparable à la légitimité d'une décision produite par référendum lequel place tous les citoyens sur un pied d'égalité. D'où la nécessité d'ailleurs de ne pas confondre les rôles au risque de faire prévaloir une participation élitiste qui conduirait à accorder plus de crédibilité, voire plus de « légitimité démocratique », à une assemblée citoyenne qu'à la masse de l'électorat<sup>40</sup>. C'est la raison pour laquelle certains auteurs appellent à favoriser la délibération de masse afin d'améliorer le fonctionnement de la démocratie de masse<sup>41</sup>.

Une autre différence importante tient au cadre institutionnel dans lequel assemblées citoyennes et procédures de démocratie directe ou semi-directe interviennent. Les assemblées citoyennes sont encore, dans de nombreux cas, à un stade « expérimental » et ne bénéficient pas notamment d'une garantie constitutionnelle assurant leur existence avec une certaine indépendance. Certes,

35 En ce sens, C. GIRARD, *précité*.

36 Selon l'expression de Lawrence LEDUC, « Referendums and deliberative democracy », *Electoral studies*, 2015, n° 38, p. 139.

37 L. LEDUC constate: « A deliberative model would involve citizens at every stage of the political process, whereas a referendum vote typically brings them in only at the very end. A deliberative democratic process is less interested in resolving an issue than in discussing it, while a referendum often takes place solely for the purpose of settling a particular question. However without institutions, deliberative democracy remains merely an elusive and idealistic concept », *id.*, p. 139-140.

38 L'exemple du Brexit montre qu'elles le sont souvent en pratique surtout lorsque le sujet est très clivant au sein de la population. Toutefois, l'expérience du Traité instituant une Constitution pour l'Europe ou celle de la consultation relative à l'aéroport de Notre-Dame des Landes montrent que, quelle que soit la procédure, les commanditaires d'une consultation ou d'un référendum peuvent faire en sorte de ne pas suivre les résultats.

39 C. GIRARD, *Délibérer entre égaux. Enquête sur l'idéal démocratique*, Vrin, 2019, p. 290.

40 S. CHAMBERS, *précité*, p. 30.

41 *Id.*, p. 25.

le respect d'un cadre procédural offre moins de souplesse mais dans le recours aux mécanismes de référendum et d'initiative populaire il constitue le fondement d'un certain nombre de garanties démocratiques, notamment pour s'assurer que les choix exprimés par les citoyens seront l'authentique reflet de leur volonté.

## B. Des garanties juridiques plus fortes dans les mécanismes de référendum et d'initiative populaire

Quant au respect d'un cadre garantissant la valeur démocratique du procédé, les différences entre assemblées citoyennes et mécanismes de référendum ou d'initiative populaire sont de taille. Dans la plupart des États, les procédures d'initiative populaire, de référendum voire de consultation bénéficient d'un cadre normatif relativement clair. Ces procédures sont souvent prévues par les textes constitutionnels que ce soit pour les procédures nationales (France, Irlande...<sup>42</sup>), fédérales<sup>43</sup> ou même parfois locales (Arménie<sup>44</sup>, France<sup>45</sup>, Pologne<sup>46</sup>, Portugal<sup>47</sup>, Slovaquie<sup>48</sup>...) et sont précisées généralement par des lois, voire des lois disposant d'un statut spécifique (lois organiques en France et au Portugal par exemple<sup>49</sup>). Des règles relatives à la campagne référendaire et au déroulement du scrutin sont également adoptées de même que sont prévues des autorités et commissions de contrôle, consultatifs ou juridictionnels, afin de veiller au bon déroulement de ces processus. Ainsi, en France, le Conseil constitutionnel veille au respect de la procédure de l'article 11 pour les référendums d'initiative minoritaire (appelés « référendum d'initiative partagée »<sup>50</sup>) et surveille le bon déroulement de toutes les opérations référendaires nationales<sup>51</sup>. En Italie, les missions de contrôle des propositions de référendum abrogatif et du bon déroulement des opérations référendaires sont partagées entre le bureau central près la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle italienne<sup>52</sup>. En Irlande et au Royaume-Uni, des commissions indépendantes vérifient le bon déroulement de l'ensemble du processus référendaire et jouent un rôle majeur dans la détermination des questions posées<sup>53</sup>.

42 Une recherche sur *constitute* (constituteproject.org) fait apparaître le terme référendum dans près de 200 textes constitutionnels.

43 Articles 138 à 142 de la Constitution suisse et Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976.

44 Article 183 de la Constitution.

45 Article 72-1 de la Constitution et pour les consultations locales art. 53, 72-4 et 73 de la Constitution.

46 Article 170 de la Constitution.

47 Article 240 de la Constitution.

48 Article 67 de la Constitution.

49 Pour la France : *Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution* et *loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution*.

Pour le Portugal : *Lei Orgânica do Regime do Referendo n° 15-A/98, de 3 de abril* ; *Lei Orgânica n° 4/2000, de 24 de agosto, aprova o regime jurídico do referendo local* ; *Lei Orgânica n° 2/2015 de 12 de fevereiro, Regime Jurídico do Referendo Regional na Região Autónoma dos Açores*.

50 Article 61 al. 1 de la Constitution et articles 45-1 à 45-6 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

51 Article 60 de la Constitution et articles 46 à 51 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et la jurisprudence *Hauchemaille*, décision 2000-21 REF du 25 juillet 2000.

52 Legge 25 maggio 1970, n. 352, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

53 La Referendum commission of Ireland est une institution indépendante, régie par le Referendum Act de 1998 modifié en 2001. Elle a notamment pour mission de rédiger une note concernant le sujet soumis au référendum ainsi qu'une note concernant les arguments pour et contre l'adoption du projet présenté. Elle est aussi chargée de faciliter et promouvoir les débats et discussions (article 3). Au Royaume-Uni, un rôle important de surveillance du bon déroulement du processus référendaire

Il semblerait en revanche que pour les assemblées citoyennes, l'encadrement soit à l'état embryonnaire et ne soit pas la priorité afin de laisser une certaine souplesse au processus. Des chartes de bonne conduite, des principes de base permettant de veiller au bon déroulement, avec mise en place de « garants », peuvent exister. Toutefois, beaucoup de garanties destinées à assurer notamment le bon déroulement des débats relèvent du « droit souple » voire sont construites, déconstruites, adaptées au fur et à mesure du déroulement de l'expérience démocratique, comme ce fut le cas dans le cadre de la CCC. Dans cette expérience, certaines règles du jeu ont été modifiées au fur et à mesure de l'état d'avancement des travaux. Certains scrutins ont été invalidés suite au refus de la part des conventionnels de voter faute d'information, de discussion ou parce qu'aucun temps de parole ne leur avait été accordé. Les discussions sur le recours au référendum lors des séances de la 7<sup>e</sup> session sont à cet égard très instructives. Par exemple, pour le vote de chaque proposition, 2 minutes étaient accordées à l'expression des « pour le référendum » et 2 minutes pour l'expression des « contre le référendum ». Au bout de quelques votes, il a été décidé de ne pas toujours commencer par l'expression des « pour » car les « contre », intervenant en dernier lieu, étaient susceptibles d'influencer plus fortement les choix des votants. Il a donc été choisi d'alterner. De même, une autre adaptation peut être citée : certains citoyens ont refusé de voter certaines questions dans l'ordre qui leur était proposé et l'ordre des votes a été modifié. Certains votes ont été invalidés puis recommencés car une minorité a contesté l'absence de temps de parole suffisant. Enfin, la manière même dont certaines questions étaient formulées par le comité de gouvernance était contestable. Par exemple, à propos de la soumission des propositions de révision constitutionnelle à référendum, les questions étaient : « Dans quelle mesure êtes-vous favorable à ... » alors que la réponse était favorable ou défavorable et qu'il n'y avait pas la possibilité d'exprimer une gradation comme le supposerait la notion de « mesure » (ex. : je suis défavorable, plutôt défavorable, mitigé, favorable, très favorable, sans opinion...)<sup>54</sup>. De même, les citoyens ont été appelés à voter pour ou contre le référendum sur des propositions présentées en bloc et non pour chacune d'entre elles de manière indépendante.

Par ailleurs, si l'attention se focalise sur la logique délibérative<sup>55</sup> des assemblées citoyennes, qui constituerait le véritable intérêt de ce type de mécanisme par opposition aux référendums pour lesquels il ne s'agirait que de décider, il semblerait que la qualité réellement délibérative des assemblées citoyennes et, à l'inverse, la supposée absence de qualité délibérative des référendums puissent être mises en doute. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'appréhension de ces procédures est soit idéalisée, soit injustement discréditée alors que les réalités sont différentes. Comme Dimitri Courant l'a rappelé, la Convention citoyenne sur le Climat n'a pas permis un débat permanent des 150 citoyens et la possibilité pour tous de se prononcer sur chacune des dispositions qui ont finalement été proposées. La constitution de sous-groupes et de sous sous-groupes à l'intérieur de ces derniers n'a permis le débat qu'entre quelques personnes pour chaque proposition. L'influence

---

est confié à la Commission électorale (Electoral Commission) en vertu du *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA). Cependant, ses compétences sont moins étendues que celles de la commission irlandaise.

54 D'ailleurs, dans ce sens P.-E. VANDAMME propose que les votants puissent adjoindre une motivation à leur vote : P.-E. VANDAMME, « Des référendums plus délibératifs ? Les atouts du vote justifié », *Participations*, 2018, n° 20, p. 29-52.

55 B. MANIN, *précité* ; L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, *précités*.

des experts choisis et même parfois des membres du comité de gouvernance, ainsi que le manque d'information et de documentation dénoncés par certains membres de la Convention, permettent également de relativiser l'idéal délibératif. Si l'on s'en tient à cette première expérience d'envergure nationale, la qualité de la délibération n'est pas plus garantie dans une assemblée citoyenne qu'elle ne l'est dans une assemblée parlementaire. Au contraire, les garanties minimales de bon déroulement des débats présentes dans les assemblées parlementaires<sup>56</sup>, ne se retrouvent pas dans les assemblées citoyennes. Quant aux procédures référendaires, elles ne se limitent pas à un vote individuel et il est très réducteur de considérer que la délibération n'existe pas avant que les citoyens se prononcent par un vote. Tout d'abord, les débats existent avant et pendant la campagne, mais ils peuvent être minés par l'absence d'information, la désinformation, une présentation trop partielle des arguments pour et contre ou encore le contexte. Ainsi, une campagne très intense, des enjeux importants et des opinions très tranchées conduisent parfois à ce que la recherche de voix empêche qu'une véritable délibération puisse avoir lieu entre les citoyens<sup>57</sup>. Lawrence Leduc constate toutefois que si les mécanismes de démocratie directe sont peu délibératifs, ce n'est pas le cas de tous les référendums et initiatives populaires directes. Certaines expériences ont pu mieux que d'autres favoriser le débat entre les citoyens tel que le référendum suédois sur l'énergie nucléaire en 1980 : un scrutin organisé en dehors de toute période électorale, avec des enjeux politiques faibles permettant aux citoyens de se concentrer sur la question posée et d'en débattre véritablement, ainsi qu'une pluralité d'options possibles permettant de réduire la polarisation du débat<sup>58</sup>.

En outre, on a souvent tendance à réfléchir par rapport au référendum français de l'article 11 qui mériterait largement d'être repensé au regard du fait qu'il s'agit avant tout d'une arme entre les mains de l'exécutif, et précisément du Chef de l'État. Elle peut être utilisée à des fins démagogiques, contre les assemblées ou pour contourner les assemblées dans le cadre d'une procédure de révision de la Constitution. À la différence du référendum de l'article 89 ou 88-5, les assemblées n'ont pas préalablement délibéré sur le texte présenté aux citoyens.

Par ailleurs, force est de souligner que l'un des points faibles des assemblées citoyennes par rapport aux procédures référendaires est leur impact relatif. Toutes les expériences menées jusqu'à présent ont été peu convaincantes en termes d'efficacité si l'on se situe du côté de la décision. On ne peut pas nier la force propositive d'une assemblée citoyenne, comme pour une initiative populaire d'ailleurs, avec l'avantage de pouvoir faire plusieurs propositions en même temps. En revanche, elles peuvent tout au plus influencer les pouvoirs publics et l'opinion publique mais non le contraindre comme les résultats d'un référendum<sup>59</sup>.

56 Qui n'empêchent cependant pas que les débats ne soient qu'une succession de monologues.

57 L. LEDUC, *précité*, p. 144: « When political stakes are highest, the quest for votes crowds out voice ».

58 L. LEDUC, *précité*, p. 147.

59 En principe, car il y a des référendums contraignants dont les résultats n'ont pas été suivis voire contredits.

Dans les deux cas, assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe ou semi-directe (initiatives populaires et référendums) sont des outils insatisfaisants. Le droit peut proposer des remèdes afin de rendre les assemblées citoyennes comme les référendums, d'initiative populaire ou non, plus délibératifs. Il peut également poser un certain nombre de règles afin de permettre à ces procédures d'être plus efficaces en termes de prise en compte de la parole citoyenne.

Par conséquent, les assemblées citoyennes et les procédures référendaires ne peuvent pas être présentées comme concurrentes ou substituables. En revanche, ces procédures présentent un certain nombre d'atouts qui, combinés, permettraient de revaloriser la place des citoyens dans nos démocraties.

## II. La combinaison des procédés délibératifs et des mécanismes de démocratie directe ou semi-directe

Les modalités de combinaison sont triples et peuvent même s'additionner dans certains cas : soit les assemblées citoyennes peuvent être déclenchées par un procédé de démocratie semi-directe, soit il s'agit de soumettre les propositions de l'assemblée citoyenne au référendum, soit encore les procédures d'initiatives populaires et de référendums peuvent être enrichies par des procédés délibératifs à l'image des assemblées citoyennes.

La première consiste à confier aux citoyens le soin de déclencher une procédure d'assemblée citoyenne lorsque le sujet paraît opportun. Ce déclenchement peut se faire sous la forme d'une pétition collective<sup>60</sup> qui conduirait à solliciter l'autorité compétente (Commission nationale du débat public ou CESE, ou plus simplement le Gouvernement ou le Parlement) qui serait contrainte de réunir une telle assemblée. Pour l'instant, les assemblées citoyennes qui ont été réunies pour faire des propositions de révision complète ou partielle de la Constitution, en Islande et en Irlande, ou encore pour proposer une réforme électorale (Colombie-Britannique et Ontario au Canada<sup>61</sup>) ne l'ont pas été à l'initiative des citoyens. Or, la modalité de saisine citoyenne d'une assemblée représentative afin qu'elle délibère sur un sujet existe déjà dans certains États. En Équateur, par exemple, la convocation d'une assemblée constituante peut être demandée par 12 % du corps électoral<sup>62</sup>. Le projet de réforme élaboré par l'assemblée constituante est, à l'issue de la procédure, soumis au référendum.

60 Dans le même sens, D. ROUSSEAU propose que les conventions citoyennes soient institutionnalisées et puissent être saisies par le biais d'une pétition de 500 000 citoyens, un groupe parlementaire ou le Premier ministre, voir D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *précité*, p. 7.

61 P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. CARTY, A. BLAIS, and J. ROSE, « When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform », *Perspectives on Politics*, 2013, 11(02), p. 670-672; L. LEDUC, « Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved », *West European Politics*, 34(3), p. 551-567.

62 Article 444 de la Constitution : « La mise en place d'une assemblée constituante ne peut être décidée que par référendum. Ce référendum peut être demandé par le président de la République, par les deux tiers de l'Assemblée nationale ou par douze pour cent (12 %) des personnes inscrites sur la liste électorale. Le référendum doit préciser comment les représentants doivent être élus et les règles du processus électoral. La nouvelle Constitution, pour son entrée en vigueur, doit être adoptée par référendum avec la moitié plus un des bulletins de vote valides ».

Un référendum pourrait également être organisé sur l'opportunité de convoquer une assemblée citoyenne sur un sujet important. Si cette modalité n'existe pas encore, certains États organisent déjà des référendums sur l'opportunité de mettre en place une assemblée constituante. Ainsi en Colombie, ce sont les deux chambres du Parlement qui peuvent décider de soumettre au référendum la proposition de former une assemblée constituante. Une élection des membres de cette assemblée aura lieu si un tiers des électeurs inscrits approuvent cette proposition de loi<sup>63</sup>. En Suisse également, une révision totale de la Constitution peut être demandée par initiative populaire et soumise à référendum avant que le projet soit élaboré par les assemblées<sup>64</sup>. Le projet final sera à son tour soumis à un vote par référendum.

La possibilité pour une minorité de citoyens de demander l'organisation d'un référendum pour décider de la convocation d'une assemblée citoyenne devrait être déterminée par la Constitution. Toutefois, il devrait être également prévu que cette demande puisse provenir du Gouvernement ou d'une minorité parlementaire afin d'éviter que le Parlement perçoive cette assemblée citoyenne comme un organe susceptible de le concurrencer ou/et de l'affaiblir.

Si cette question relève de la prospective, celle de la soumission des travaux d'une assemblée citoyenne au référendum (A) et celle de l'amélioration des procédures d'initiative populaire ou de référendum par l'inclusion d'une assemblée citoyenne au processus ont, en revanche, déjà été testées (B).

## A. Les propositions des assemblées citoyennes soumises au référendum

Sans trancher le point de savoir si les assemblées citoyennes sont réellement représentatives ou si elles disposent d'une légitimité accrue par rapport aux assemblées parlementaires, force est de constater que l'attention médiatique portée à ces assemblées leur confère de fait une certaine aura<sup>65</sup>. La légitimité démocratique de leur composition, à la fois citoyenne et procédant du tirage au sort, ainsi que le caractère inédit de la plupart d'entre elles, les place dans un registre différent de celui des

63 Article 376 de la Constitution : « Au moyen d'une loi approuvée par les membres des deux chambres, le Congrès peut ordonner que les électeurs participant au vote populaire décident si une assemblée constituante doit être appelée dans les conditions, la durée et la composition que la même loi détermine. Il est entendu que le peuple convoquera l'Assemblée, si cela est approuvé par au moins un tiers des inscrits sur les listes électorales. L'Assemblée doit être élue par le vote direct des citoyens au moyen d'un scrutin qui ne peut pas en chevaucher un autre. À partir de l'élection, les pouvoirs ordinaires du Congrès resteront en suspens pendant que la Constitution sera amendée dans le délai stipulé pour que l'Assemblée puisse remplir ses fonctions. L'Assemblée adopte son propre règlement intérieur ».

64 Art. 138 de la Constitution : 1 – 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution ; 2 – Cette proposition est soumise au vote du peuple. L'art. 193 de la Constitution (intitulé Révision totale) dispose : 1 – La révision totale de la Constitution peut être proposée par le peuple ou par l'un des deux conseils, ou décrétée par l'Assemblée fédérale ; 2 – Si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord entre les deux conseils, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise ; 3 – Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés. [...] ». L'article 139 de la Constitution prévoit également que les révisions de la Constitution sont soumises au vote obligatoire du peuple et des cantons.

65 *A priori*, tant que la phase parlementaire est maintenue et que les propositions d'une assemblée citoyenne en France ne valent pas décision, il n'y a pas de raison pour que le Conseil constitutionnel confère aux lois provenant d'une assemblée citoyenne un statut particulier comme c'est le cas pour les lois référendaires.

assemblées parlementaires. Elles sont perçues comme une forme plus authentique de représentation de la société. La question du devenir de leurs propositions se pose donc et interroge nécessairement sur la légitimité et la place que peuvent occuper ces assemblées citoyennes dans une démocratie.

Dès lors, les propositions des assemblées citoyennes ont-elles légitimement vocation à être soumises au référendum ? Autrement dit, le référendum doit-il s'inscrire dans la logique d'une assemblée citoyenne afin de sauvegarder l'authenticité populaire du processus ? Au Canada, en Islande et en Irlande, les propositions des assemblées citoyennes ont toutes été soumises au référendum avec des succès divers. En Islande, les propositions du « Conseil constitutionnel », composé de 25 citoyens<sup>66</sup>, ont été approuvées en bloc<sup>67</sup>. En Irlande, trois propositions sur les dix présentées par la Convention constitutionnelle de 2012 ont été présentées au référendum<sup>68</sup>. Deux ont été approuvées, celle sur le mariage entre personnes de même sexe<sup>69</sup> et celle sur la suppression du blasphème<sup>70</sup>, et une a été rejetée<sup>71</sup>. La proposition de réforme du 8<sup>e</sup> amendement de la Constitution, portant sur la légalisation de l'avortement et issue des travaux d'une assemblée exclusivement citoyenne réunie en 2016, a été approuvée par référendum<sup>72</sup>. En Colombie-Britannique, en Ontario et sur l'Île-du-prince-Édouard au Canada, en revanche, soit les citoyens ont rejeté les différentes propositions de réforme issues des assemblées citoyennes, soit les votes favorables n'ont pas atteint les seuils de majorité exigés<sup>73</sup>.

Une telle continuité « populaire » qui consisterait à combiner deux procédés appelant à une participation directe des citoyens serait une première en France. Comme le rappelle François Saint-Bonnet : « En recherchant dans l'histoire des signes de la démocratie participative autres que passagers, on ne rencontre ni institution ni mécanisme s'efforçant de cumuler délibération et pouvoir de décision populaires [...] Être entendu sans pouvoir décider ou décider sans pouvoir se faire entendre : telle est

66 Éric SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017/4, n° 57, p. 45-57.

67 Le texte a été soumis au référendum consultatif et a été approuvé par une majorité de 66,3 % de votants mais le taux d'abstention a été de plus de 51 %. Voir, plus largement, Jérôme SKALSKI, *La Révolution des casseroles. Chronique d'une nouvelle Constitution pour l'Islande*, Lille, La Contre Allée, 2016, 108 p.

68 En Irlande, toute réforme portant révision de la Constitution est soumise au référendum obligatoire.

69 Référendum du 22 mai 2015, le 34<sup>e</sup> amendement a été approuvé à 62 % des voix.

70 Référendum du 26 octobre 2018, approuvant la 37<sup>e</sup> réforme de la Constitution à 64,85 % des voix.

71 Référendum du 22 mai 2015 portant sur le 35<sup>e</sup> amendement relatif à la réduction de l'âge minimal pour déposer une candidature à la présidence. Cette proposition a été rejetée à 73,06 % des voix.

72 Référendum du 26 octobre 2018 approuvant le 36<sup>e</sup> amendement à 66,4 % des voix. Voir D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande », *La vie des idées*, 5 mars 2019, p. 6 et plus largement, du même auteur, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *Frontiers in Political Science*, 2021, vol. 2, doi : [https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591983], en ligne (consulté le 4 juillet 2021).

73 Une assemblée citoyenne chargée de faire des propositions pour réformer les modes de scrutin a été réunie en 2004 en Colombie-Britannique, et en 2007 en Ontario et sur l'Île du Prince Édouard. Si les propositions de l'assemblée de Colombie-Britannique ont été acceptées par près de 58 % des votants lors du référendum de 2005, elles n'ont pas atteint le seuil de majorité de 60 % fixé par l'assemblée législative. Un nouveau référendum a été organisé en 2009 mais les propositions de l'assemblée n'ont pas recueilli les majorités nécessaires. De la même façon en Ontario et sur l'Île du Prince Édouard, le *statu quo* a été préservé à l'issue des référendums organisés. L. LEDUC, « Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved », *West European Politics*, 34 (3), p. 551-567; M. PAL, « The Promise and Limits of Citizens' Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy », *Queens Law Journal*, 38(1), p. 259-294; M. WARREN, H. PEARSE (eds.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, 2008.

cette amère alternative qui conduit à considérer que la démocratie participative n'a d'autre histoire que celle de fragiles concessions faites au peuple par ceux qui n'en sont pas »<sup>74</sup>. C'est la raison pour laquelle l'adoption d'un référendum d'initiative citoyenne serait une véritable révolution politique et culturelle dans la mesure où les propositions citoyennes qui auraient obtenu suffisamment de soutien pourraient être directement soumises à un référendum pour être adoptées ou rejetées. À la différence de procédures d'initiatives populaires indirectes, le Parlement ou le Gouvernement ne pourraient pas filtrer les propositions.

Les objectifs de la Convention citoyenne sur le Climat étaient ambigus sur ce point. Les conventionnels ont été incités à faire des propositions, le Comité de légistique adossé à cette Convention était chargé de les aider à transcrire ces propositions sous forme de texte, parfois législatif. Toutefois, dans certains cas, la transcription ne pouvait être réalisée et les membres du Comité légistique avaient une obligation de neutralité ne permettant pas d'orienter ou de transformer une proposition vague de manière qu'elle soit plus concrète et traduisible en termes juridiques<sup>75</sup>. De fait, toutes les propositions ne pouvaient pas devenir des règles directement soumises au référendum.

La question de la soumission au référendum des propositions élaborées par une assemblée citoyenne a donné lieu à de vifs débats à l'intérieur comme à l'extérieur de la CCC.

En Islande, les 114 propositions de l'assemblée citoyenne (appelée « Conseil constitutionnel ») ont été soumises en bloc à consultation. Cependant, malgré des résultats positifs<sup>76</sup>, elles n'ont pas été prises en compte pour des raisons liées à la procédure de révision constitutionnelle qui s'est révélée inadaptée<sup>77</sup>. En Irlande, certaines propositions seulement, livrées par la Convention constitutionnelle de 2012, ont été retenues et soumises à référendum obligatoire comme pour toute révision de la Constitution. On notera au passage que les propositions d'une assemblée citoyenne peuvent tout autant être instrumentalisées que le sont celles soumises à un référendum. En Espagne, à Madrid, 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 organique<sup>78</sup>. Elle pouvait faire des recommandations concernant la politique de la ville et décider de proposer au référendum

74 F. SAINT-BONNET, « La Démocratie participative au prisme de l'histoire », *Pouvoirs* n° 175, p. 7.

75 Voir l'interview de Marine Fleury, membre du Comité légistique de la CCC, *Confluence des droits\_La Revue*, janvier 2022, disponible sur [<https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1632>].

76 66,3 % de votes favorables mais avec 51 % d'abstention.

77 En effet, l'article 79 de la Constitution islandaise prévoit une procédure de révision de la Constitution assez lourde puisqu'une modification constitutionnelle, pour pouvoir être approuvée, doit être adoptée par le Parlement. Ensuite, celui-ci doit être immédiatement dissous et la législature issue des nouvelles élections doit approuver à son tour le texte, sans modification, pour qu'il puisse entrer en vigueur. Or, en l'espèce, les élections renouvelant l'Althing ont conduit à un changement de majorité et cette dernière n'a pas adopté les propositions de l'assemblée constituante citoyenne. Les 114 propositions, qui ne pouvaient être adoptées en l'état, n'ont donc pas, en elles-mêmes, conduit à des modifications de la Constitution. Voir notamment E. BERGMANN, « Participatory constitutional deliberation in the wake of the crisis: the case of Iceland? » in M. REUCHAMPS & J. SUITER (eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, Essex, ECPR Press, 2016, p. 15–32.

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

local les plus populaires auprès des internautes<sup>79</sup>. Cette institution a cependant été remise en cause quelques mois plus tard par la nouvelle municipalité<sup>80</sup>.

En France, alors que le Chef de l'État s'était engagé à soumettre toutes les propositions de la CCC « sans filtre » à référendum ou au Parlement, l'éventualité même d'un seul référendum s'est dissipée peu à peu. Dès lors, force est de se demander si le référendum entre réellement dans la logique d'une assemblée citoyenne. Est-ce souhaitable, voire nécessaire, ou, au contraire, le recours à l'un doit-il exclure tout recours à l'autre ?

Les décideurs publics se révèlent plutôt hostiles au recours systématique et programmé au référendum à la suite d'une assemblée citoyenne. Cela s'explique par la perte de maîtrise à la fois du sujet et de l'agenda politique. Plus étonnant est le rejet du référendum par les citoyens eux-mêmes, en tout cas ceux qui ont fait partie de la Convention citoyenne sur le Climat.

Dans le cadre de cette Convention, le recours au référendum a en effet été massivement rejeté par les citoyens conventionnels à l'exception des propositions de modification du Préambule (76 % de votes favorables), de l'article 1 de la Constitution (85 % de votes favorables) et de la proposition relative à la création d'un crime d'écocide (63,4 % de citoyens favorables au recours au référendum). Les principaux arguments avancés ont été que les citoyens (non issus de la CCC) auraient du mal à saisir les enjeux et l'intérêt des dispositions proposées et qu'un référendum risquerait d'enterrer définitivement et de manière brutale toutes les propositions élaborées par la Convention. De ce fait, même si globalement les citoyens de la CCC se sont prononcés favorablement pour que plusieurs familles d'objectifs (groupe de dispositions législatives au nombre de 10) soient présentées au référendum<sup>81</sup>, un vote séparé sur chaque famille d'objectifs a révélé une forte opposition au recours au référendum allant de 66,9 % à 93,5 % selon la thématique. La combinaison assemblée citoyenne + référendum est alors perçue par les citoyens soit comme un risque, et il est intéressant de souligner la confiance exprimée par les citoyens de la CCC envers les représentants plus qu'envers leurs concitoyens, soit comme une concurrence contre-productive, puisque les citoyens « non conventionnels » se feraient leur propre opinion sans avoir eu peut-être le temps d'être suffisamment informés. L'un des membres de la Convention cite G. Clémenceau : « La démocratie, c'est le pouvoir pour les poux de manger les lions ». D'autres citoyens de la CCC, minoritaires en prise de parole, affirment au contraire : « Faites confiance au peuple français », « faites confiance à l'intelligence collective », « Ne prenez pas les citoyens pour des imbéciles », « Souvenez-vous de la polémique autour du vote des femmes... ».

79 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>].

80 [<https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20190913/47320881340/el-gobierno-modificara-el-observatorio-de-la-ciudad-para-reservar-los-foros-locales-como-herramienta-de-participacion.html>]

81 La question était : « Êtes-vous favorable à ce que soit portée au référendum une ou plusieurs familles d'objectifs ? ». Les citoyens de la CCC se sont prononcés favorablement à 59 % des voix.

Pour cette assemblée citoyenne française, la question du recours au référendum a été également l'occasion d'interprétations voire de surinterprétations de l'article 11 qui, jusqu'à présent, était considéré comme ayant un champ d'application très large malgré les orientations indiquées par l'alinéa 1<sup>er</sup>. En effet, trois critères cumulatifs ont été présentés comme « retenus » par les « légistes » pour qu'un référendum soit « juridiquement » envisageable :

- « 1) que la mise en œuvre des objectifs contenus dans une famille passe principalement par des mesures de niveau législatif ;
- 2) que les dispositions législatives aient le caractère substantiel d'une réforme de la politique économique, sociale, environnementale et des services publics qui y concourent ;
- 3) que les dispositions législatives n'aient pas un caractère budgétaire ».

Il en ressort, premièrement, que l'article 11 ne peut pas être utilisé pour réviser la Constitution alors que cette question a été régulièrement discutée lors de révisions constitutionnelles d'envergure<sup>82</sup> et n'a jamais été tranchée sauf pour le RIP. Deuxièmement, les dispositions proposées doivent avoir un caractère substantiel alors que rien n'est indiqué en ce sens dans la Constitution. D'après cette dernière, les dispositions doivent être cantonnées au domaine de la loi tel que défini par l'article 34. Or, si l'on ajoute que les réformes bien que relevant de la politique environnementale ne peuvent pas porter sur une question pénale<sup>83</sup> ou budgétaire<sup>84</sup>, cela limite considérablement le champ d'application du référendum. Plus intéressant encore, les modérateurs des débats soulignent que si ces critères ne sont pas respectés, le Conseil constitutionnel s'y opposera, alors que le Conseil constitutionnel n'est, jusqu'à présent, pas compétent pour un référendum décidé par le Chef de l'État (pas de contrôle de constitutionnalité préalable obligatoire) si ce n'est de manière exceptionnelle, en qualité de gardien du bon déroulement des opérations référendaires<sup>85</sup>.

En définitive, le référendum de l'article 11 se révèle inadapté aux propositions issues de l'assemblée citoyenne puisque l'interprétation délivrée par les juristes mélange à la fois le régime juridique du référendum de l'article 11 al. 1<sup>er</sup> et celui du RIP.

Cette inadaptation de l'article 11 conduit à se demander plus largement quel type de procédure peut intervenir pour se prononcer sur les propositions d'une assemblée citoyenne en dehors de la procédure traditionnelle qui consisterait pour le gouvernement à présenter un projet de loi qui serait soumis au vote des assemblées comme ce fut le cas suite aux propositions de la CCC. En effet, la

82 Cette question a en effet été abordée lors du Comité Vedel en 1992, lors des débats de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, dans le cadre du Comité Balladur sur la réforme et la modernisation des institutions en 2007 ou encore lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

83 Déclaration de la ministre de la Justice, Nicole Belloubet, le 24 juin 2020, « La création d'un "crime d'écocide" ne peut être soumise à référendum », [<https://www.environnement-magazine.fr/politiques/article/2020/06/24/129468/creation-crime-ecocide-peut-etre-soumise-referendum>] (consulté le 4 juillet 2021).

84 Par transposition, apparemment, du principe de l'irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) comme dans le cadre du RIP (Conseil constitutionnel, n° 2013-681 DC, 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, cons. 8) alors même que les propositions sont reprises dans un projet de loi.

85 Conseil constitutionnel, décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000, *Hauchemaille* et décision n° 2005-31 REF, du 24 mars 2005, *Hauchemaille et Meyet*.

crainte de nombreux citoyens est à la fois une instrumentalisation des propositions citoyennes ou/et une sélection parmi celles-ci afin d'en limiter la portée. La crainte est donc celle d'une réappropriation/transformation des résultats de l'assemblée citoyenne par le gouvernement sans considération pour la légitimité démocratique de cette dernière.

En réalité, si l'on se tourne du côté des procédures référendaires, le risque, tant redouté des gouvernants et des citoyens eux-mêmes, est double :

- que les citoyens approuvent des propositions difficiles à mettre en œuvre, que ce soit pour des raisons pratiques ou politiques, la parade étant un filtre de ces questions soumises au référendum mais avec le risque que ce filtre devienne un bouchon.
- que de bonnes propositions soient mal comprises, rejetées par les citoyens et définitivement enterrées<sup>86</sup>.

Dans les deux cas, la question de la soumission au référendum doit être clarifiée dès le départ pour ne pas générer de frustrations. Le juriste est là pour rappeler que respecter le citoyen consiste aussi à assurer la clarté et la loyauté des procédures. Ces procédures qui peuvent justement être considérées comme des contraintes peuvent aussi permettre d'assurer la sincérité, la loyauté et la transparence de tous ces processus.

Ainsi, si les assemblées citoyennes « propositives » venaient à se développer, les procédures référendaires en France devraient être repensées afin de prendre en compte l'originalité des propositions présentées par une assemblée citoyenne qui ne constitue ni une forme de représentation traditionnelle, ni l'expression d'une minorité. Il s'agirait d'établir une procédure de référendum spécifique dans le prolongement de l'organisation de ces assemblées citoyennes.

Une telle proposition, qui pourrait s'appliquer au-delà du cas français, serait une solution intermédiaire entre deux extrêmes possibles : d'une part, des propositions de l'assemblée citoyenne dont l'adoption et la mise en œuvre seraient directement et uniquement dépendantes du Parlement mais susceptibles de provoquer le mécontentement des citoyens conventionnels et au-delà ; d'autre part, la soumission totale et « sans filtre » de toutes les propositions de l'assemblée citoyenne au référendum, qui concurrencerait le rôle du Parlement alors même que ces assemblées citoyennes ne sont encore qu'au stade expérimental et ne bénéficient pas d'un cadre juridique permettant d'assurer l'indépendance de leurs membres et la qualité des débats.

Les propositions de l'assemblée citoyenne pourraient être soumises au parlement avec la possibilité pour ce dernier soit d'adopter directement ces propositions, soit de les amender sans en affecter la substance, soit d'en amender la substance et de les rejeter. Toutefois, dans ce dernier cas, la proposition de l'assemblée citoyenne et la proposition du parlement pourraient toutes deux être

---

86 À cet égard, les cas de la Colombie-Britannique et de l'Ontario sont illustratifs et mettent également en lumière l'importance d'une implication *a minima* financière du gouvernement dans la campagne référendaire, cf. M. PAL, *précité*, p. 278-280.

soumises au référendum, à l'image du contre-projet en Suisse, avec une question subsidiaire posée aux votants concernant leur préférence entre les deux projets<sup>87</sup>. Il est fort possible que le contre-projet parlementaire ait la faveur des votants, comme dans le cas suisse, toutefois, l'objectif recherché n'est pas nécessairement l'adhésion aux propositions de l'assemblée citoyenne mais l'ouverture de la délibération à la masse des citoyens : entre citoyens, entre citoyens et représentants et au sein de diverses institutions représentatives.

Dans ce cas, l'assemblée citoyenne initie un processus destiné à s'adresser à tous, comme dans le cas d'une initiative citoyenne, mais sans que les propositions faites soient partisans et polarisées.

À l'inverse, une assemblée citoyenne peut être mise au service d'une procédure de démocratie directe ou semi-directe afin d'améliorer la qualité de la délibération et d'éclairer le choix des électeurs.

## B. L'inclusion d'une assemblée citoyenne au processus référendaire

La principale critique adressée aux référendums est de ne pas permettre une véritable délibération. Les campagnes référendaires sont parfois très polarisées, les camps opposés s'affrontent à coût d'arguments parfois mensongers mais ne s'écoutent pas et ne délibèrent pas véritablement<sup>88</sup>. Par ailleurs, aux États-Unis notamment, les résultats des scrutins référendaires, principalement d'initiative populaire, sont fortement influencés par les moyens financiers investis par les promoteurs de l'initiative et par les partisans de chacun des camps (pour ou contre). Toutefois, beaucoup d'auteurs reconnaissent la plus-value de légitimité démocratique découlant d'une décision adoptée par référendum, par rapport à une décision adoptée par le Parlement ou même par une assemblée citoyenne, et appellent à améliorer la qualité délibérative des processus référendaires<sup>89</sup>. L'adjonction d'une assemblée citoyenne au référendum peut aider à clarifier les enjeux de ce dernier car la clarté des questions posées ou des textes soumis au vote populaire constitue l'une des principales difficultés liées à l'organisation de référendums et d'initiatives populaires<sup>90</sup>. Sur la base de constats analogues, certains chercheurs américains ont proposé d'introduire des comités citoyens dans les processus d'initiative populaire directe<sup>91</sup>. Cela permet d'insérer une phase de délibération citoyenne dans une procédure conduisant à un référendum, afin de clarifier la question mais aussi les enjeux et les conséquences du scrutin – en contraste avec les missions qui sont parfois confiées à des commissions électorales en Irlande ou au Royaume-Uni notamment. La première expérience de ce type s'est déroulée en Oregon.

87 En Ontario en 2007 et en Colombie-Britannique en 2009, aux côtés des propositions de réforme de l'assemblée citoyenne a été présentée une alternative défendant le statu quo. Dans les deux cas, la solution du statu quo a largement emporté les votes favorables mais sur un sujet tel que la réforme électorale, l'implication des gouvernants dans la campagne est souvent déterminante (cf. M. PAL, précité, p. 278-280).

88 L. MOREL et M. PAOLETTI (« Introduction ... », précité, p. 18) rappellent cependant qu'« une vaste étude empirique des campagnes de démocratie directe a conclu que celles-ci étaient plus « éclairantes » que manipulatrices (Kriesi, 2012) ».

89 S. CHAMBERS, précité, p. 29 ; L. LEDUC, « Referendums and deliberative democracy », précité, p. 145 ; C. GIRARD, *Délibérer entre égaux. Enquête sur l'idéal démocratique*, précité, p. 290, L. MOREL et M. PAOLETTI, « Introduction ... », précité, p. 19 et 23 et « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », précité, p. 218 ; D. COURANT, « Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française », dans cet ouvrage.

90 L. LEDUC, « Referendums and deliberative Democracy », précité, p. 142.

91 Ned Crosby, Pat Benn puis Elliott Shufford et Tyrone Reitman, co-fondateurs de Healthy Democracy en 2006 en Oregon.

En effet, comme de nombreux autres États fédérés outre-Atlantique, l'Oregon connaît divers procédés démocratiques permettant aux citoyens soit de proposer un texte (initiative populaire directe ou indirecte, législative ou constitutionnelle), soit d'empêcher son entrée en vigueur (référendum suspensif), soit de le ratifier (référendum d'initiative institutionnelle)<sup>92</sup>. Le coût potentiel de telles procédures, en particulier des initiatives populaires qui sont les mécanismes les plus utilisés, a conduit à considérer comme cruciale la question de l'amélioration des informations fournies aux citoyens<sup>93</sup>. À cela s'est ajouté le souci d'éviter le gaspillage ou/et une mauvaise décision qui répondrait à des arguments fallacieux ou des intérêts immédiats sans prendre en considération les effets de la mesure sur le long terme. A ainsi été ressenti le « besoin de garantir aux citoyens les informations nécessaires pour prendre des décisions pertinentes et économiquement viables »<sup>94</sup>. Depuis 2008, une commission appelée « Citizens' Initiative Review Commission », composée d'une vingtaine de personnes représentatives de la population, peut être désignée à l'occasion d'un scrutin afin de délibérer sur son objet. Cette « commission de vérification » établit, à l'issue de sa délibération, un communiqué d'une page qui sera annexé à la proposition d'initiative populaire ou au texte soumis à référendum. Dans ce communiqué, sont exposés non seulement ce que les participants ont compris de l'initiative, mais également les arguments en faveur ou en défaveur de l'adoption de la mesure en question, ainsi qu'une synthèse de ceux-ci. Pour ce faire, les membres de la commission auditionnent les promoteurs de la mesure et ses détracteurs, et peuvent également auditionner des experts. L'objectif est donc de clarifier les enjeux du scrutin. Les analyses des premiers effets de l'introduction d'une commission citoyenne au cours du processus référendaire sont plutôt positives. Les citoyens appelés à voter disposeraient d'une vision plus éclairée des enjeux de l'adoption ou du rejet de la mesure proposée et seraient mieux en mesure de faire leurs choix. Il semblerait d'ailleurs qu'ils considèrent, en majorité, que ce type de document les a directement influencés<sup>95</sup>. Bien évidemment, les promoteurs des initiatives populaires n'approuvent pas nécessairement la mise en place d'une telle assemblée qui les oblige à repenser la manière de mener leur campagne au soutien de leur proposition. Certains d'entre eux ont dénoncé « un processus délibératif équivalent à mettre en place un gouvernement alternatif qui dicterait aux citoyens leurs choix électoraux »<sup>96</sup>. Ces CIR permettent en effet de rétablir un certain équilibre entre le camp des pour et celui des contre une proposition en fournissant aux citoyens des points de vue plus éclairés. De ce fait, les arguments diffusés par les promoteurs et les opposants à une mesure d'initiative populaire sont susceptibles d'avoir moins d'impact sur les citoyens et, dans le même temps, malgré des campagnes très bien financées, les

92 En Oregon, les citoyens disposent d'un droit d'initiative directe en matière législative et constitutionnelle (référendum d'initiative populaire), et de la possibilité de déclencher un référendum suspensif (veto referenda) : Oregon Constitution, Article IV, Section 1 et Article XVII, Section 1 et Oregon revised statutes 2019, chapitre 250 ([[https://www.oregonlegislature.gov/bills\\_laws/ors/ors250.html](https://www.oregonlegislature.gov/bills_laws/ors/ors250.html)] (consulté le 5 juillet 2021)). Pour un aperçu des dispositifs référendaires et de leurs pratiques, voir le site Ballotpedia qui effectue un recensement par État : [[https://ballotpedia.org/List\\_of\\_Oregon\\_ballot\\_measures](https://ballotpedia.org/List_of_Oregon_ballot_measures)] (consulté le 5 juillet 2021).

93 K. R. KNOBLOCH, J. GASTIL, T. REITMAN, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon citizens' initiative review », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 97.

94 *Id.*, p. 98.

95 *Id.*, p. 93-121.

96 *Id.*, p. 108 et 114.

diverses parties « perdent leur capacité à contrôler le processus de votation »<sup>97</sup>. Cette procédure a rencontré beaucoup de succès au point que l'Arizona, le Colorado, le Massachusetts, la Californie et l'État de Washington ont également mis en place ce type d'assemblée citoyenne à titre expérimental. Un écueil de taille menace pourtant la poursuite et la généralisation de ces expériences. En effet, en Oregon, qui est le seul État dans lequel ces CIR ont été institutionnalisées, le financement de ces dernières dépend de fonds privés car aucun budget n'est accordé par l'État pour le fonctionnement de ces institutions. Or, non seulement un financement privé de telles institutions n'est pas sain, mais en plus il rend la mise en place de ces CIR dépendantes des fonds qui sont ou non alloués pour leur tenue. D'ailleurs, en 2018, aucune CIR n'a pu être organisée en Oregon faute de financement. Les autres États américains ne sont pas mieux lotis pour l'instant. Par conséquent si ces CIR venaient à se généraliser, leur coût devrait être intégré au budget des États pour qu'elles puissent fonctionner en toute indépendance.

Dans un contexte différent, l'Irlande a connu une expérience se rapprochant de celle-ci. En effet, en 2016, une assemblée de quatre-vingt-dix-neuf citoyens, présidée par une juge de la Cour suprême, a été mise en place suite à une résolution du Parlement<sup>98</sup>. Elle avait vocation à se prononcer sur plusieurs questions : la réforme du VIII<sup>e</sup> Amendement relatif à l'avortement, celle de la procédure de référendum, la durée du mandat parlementaire, répondre aux défis et opportunités d'une population vieillissante, faire de l'Irlande un leader en matière de lutte contre les changements climatiques. En Irlande, toutes les modifications de la Constitution sont obligatoirement soumises au référendum, donc toute proposition de réforme constitutionnelle issue de cette assemblée citoyenne qui serait retenue par les autorités publiques serait nécessairement soumise au référendum. La seule incertitude concernait donc les choix effectués par les représentants. Parmi les recommandations de l'assemblée citoyenne, certaines ont été écartées ou n'ont pas reçu de réponse de la part du Parlement et seule la question de l'avortement a conduit à une proposition de réforme constitutionnelle, pour l'instant<sup>99</sup>. Le moment du référendum sur cette révision a également été déterminé par l'Assemblée, ce qui rappelle la maîtrise de l'agenda politique par les autorités politiques en amont (détermination des sujets) et en aval (choix parmi les recommandations de l'assemblée citoyenne et détermination du scrutin).

Concernant la question de l'avortement en particulier, le débat dans le cadre de l'assemblée citoyenne avant la soumission au référendum semble avoir permis de débloquer une situation dans laquelle les avis des uns et des autres étaient très tranchés. Le thème de l'avortement est en effet très sensible en Irlande au point que les parlementaires ne souhaitaient pas particulièrement prendre

97 *Id.*, p. 114.

98 D. COURANT, *Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation. The Irish Citizens' Assemblies, Les Cahiers de l'IEPHI*, n° 72, 49 p.; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *précité*; D. M. FARRELL, J. SUITER, C. HARRIS, « "Systematizing" constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland », *Irish Political Studies*, 2019, 34 (1), p. 113-123; J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, « The Irish Constitutional Convention: A case of "high legitimacy"? », in M. REUCHAMPS & J. SUITER (eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, Essex, ECPR Press, 2016, p. 33–54.

99 D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *précité*, p. 10-12.

ouvertement position sur la question<sup>100</sup>, ce qui explique la composition exclusivement citoyenne de cette assemblée à la différence de la convention constitutionnelle de 2012-2014<sup>101</sup>. Les arguments débattus dans ce cadre ont permis de faire évoluer les points de vue et d'aboutir à un consensus majoritaire. L'assemblée citoyenne s'était en effet prononcée à 64 % en faveur de la légalisation de l'avortement, qui a par la suite été adoptée par référendum avec 66,4 % de votes favorables. Cette évolution de l'opinion publique sur la question de l'avortement est à souligner au regard des fortes oppositions qu'elle a pu rencontrer par le passé. Cette coïncidence des votes, entre le mini-public constitué par l'assemblée citoyenne et la majorité des électeurs participants au référendum, est peut-être révélatrice de l'état de l'opinion publique une fois éclairée, mais cela peut aussi être dû tout simplement à une évolution des mentalités sur ce sujet en Irlande. Le fait qu'une assemblée de citoyens ait débattu sur ce thème a sans doute permis de dédramatiser le débat qui aurait été certainement plus tendu au sein de l'assemblée parlementaire. Les prises de position ont été moins passionnelles car les enjeux ne sont pas les mêmes pour les citoyens membres de ces assemblées et pour les parlementaires. Le « mandat » des membres de l'assemblée citoyenne se termine au moment où cette assemblée *ad hoc* prend fin, à la différence des parlementaires dont les prises de position sont dépendantes du parti auquel ils appartiennent et du souhait de voir leur mandat renouvelé. Enfin, les citoyens qui se sont prononcés dans le cadre du référendum ont peut-être été aussi plus attentifs aux débats très médiatisés de l'assemblée citoyenne et se sont prononcés avec le sentiment de faire un choix réfléchi<sup>102</sup>. Pour Francis Hamon, « le recours aux sondages délibératifs<sup>103</sup> pourrait donc être un moyen de responsabiliser les citoyens et de remédier aux deux principales faiblesses de la démocratie référendaire, c'est-à-dire le sentiment d'incompétence que ressentent beaucoup d'électeurs et le taux élevé des abstentions »<sup>104</sup>.

Des propositions dans le même sens que les CIR des États-Unis sont d'ailleurs apparues en France au printemps 2019 dans le but d'atténuer les risques de l'adoption éventuelle d'un RIC<sup>105</sup>. Ce projet, nommé « référendum d'initiative citoyenne délibératif », s'inspire largement de la procédure développée en Oregon<sup>106</sup>.

100 D. COURANT souligne la volonté des parlementaires de ne pas être étiquetés comme favorables ou défavorables à l'avortement. Il indique que « La construction d'un dispositif délibératif citoyen s'inscrit donc dans la logique de la *Blame Avoidance*, la volonté d'éviter l'opprobre », « Les assemblées citoyennes en Irlande », *La vie des idées*, précité, p. 8.

101 *Id.*, p. 5.

102 Sur l'influence de l'assemblée citoyenne sur le choix des électeurs, voir J. ELKIN, D. M. FARRELL, S. MARIEN, T. REIDY, J. SUITER, « The Death of Conservative Ireland? The 2018 Abortion Referendum », *UCD Geary Institute for Public Policy, Discussion paper series, Geary WP2019/11, August 9, 2019 (Provisional paper)*, p. 18. D. COURANT note cependant que « tout le crédit ne saurait être attribué à la seule assemblée citoyenne : les mouvements sociaux, leurs manifestations, leurs débats locaux et leurs campagnes de sensibilisation ont également été déterminants », « Les assemblées citoyennes en Irlande », précité, p. 11.

103 Qui ici désigne la méthode des CIR utilisée en Oregon.

104 F. HAMON, « Réflexions sur la combinaison du référendum avec le sondage délibératif », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 94, 2013, p. 370.

105 Terra Nova, « Le référendum d'initiative citoyenne délibératif », TNova.fr, 19 février 2019.

106 Les auteurs soutenant une telle option se sont multipliés en France malgré quelques réserves : L. MOREL et M. PAOLETTI, « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », précité, p. 219 ; C. GIRARD, « La démocratie délibérative à grande échelle : des arènes locales à la délibération de tous », précité, p. 92 ; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », précité, p. 17.

Si ces expériences sont intéressantes et ont permis dans les cas précités d'éclairer les citoyens appelés à voter, notamment sur des sujets sur lesquels les réactions des citoyens étaient susceptibles d'être plus passionnelles que rationnelles, elles suscitent également quelques critiques<sup>107</sup>. Tout d'abord, ces CIR ou par analogie « commission referendum review » ne sont systématiques dans aucun des États étudiés alors même qu'elles sont présentées comme utiles pour la bonne compréhension du scrutin par tous les citoyens. Dès lors, quels sont les critères pour mettre en place une « assemblée citoyenne référendaire » si leur utilité est réellement démontrée sur le long terme ? Ces critères doivent-ils être déterminés par la Constitution ? Le recours à cette assemblée doit-il être laissé à la libre appréciation d'une autorité publique ou peut-il être demandé par une minorité de citoyens ou une minorité parlementaire, par exemple ? Le cas échéant, quelle serait l'autorité publique la plus légitime pour convoquer de telles assemblées ? Serait-ce le CESE transformé en Conseil de la participation citoyenne comme proposé dans le projet de réforme constitutionnelle de 2019<sup>108</sup> ? Une convocation par le Président de la République ou sur décision du Gouvernement serait-elle opportune au regard du risque d'instrumentalisation de telles assemblées<sup>109</sup> ? De quelle manière les assemblées parlementaires pourraient-elles être associées à ce type de processus à l'encontre duquel elles nourrissent des craintes légitimes ? Comment ces assemblées citoyennes seraient-elles financées<sup>110</sup> ? Autant de questions liées à l'institutionnalisation des assemblées citoyennes et qui mériteraient d'être considérées. Comme pour les assemblées citoyennes en général, les expériences sont encore récentes et trop peu nombreuses (Irlande, Oregon et quelques autres États américains) pour pouvoir déterminer s'il y a un réel avantage par rapport aux campagnes référendaires ordinaires et si un tel avantage s'inscrirait dans la durée une fois l'effet de la nouveauté passé. En d'autres termes, la question de la plus-value de telles assemblées se pose dans un contexte où le droit français est très influencé par les normes européennes et internationales. L'invention de telles procédures souligne également la nécessité de continuer à améliorer les campagnes référendaires, et les mécanismes de démocratie directe et semi-directe en général, même si sur ce point beaucoup d'États ont déjà fait des progrès afin de clarifier les enjeux d'un référendum tel que la règle du sujet unique<sup>111</sup> (ou unité de matière en Suisse), l'exigence de déterminer un titre (Italie pour le référendum abrogatif) et d'un résumé (États-Unis<sup>112</sup>), l'exigence de clarté et de précision des questions posées (Italie, Portugal), la présentation officielle des arguments pour et contre dans le cadre d'une initiative populaire (Suisse)...

107 Notamment pour les expériences irlandaises, E. CAROLAN, « Ireland's Constitutionnal Convention : behind the hype of citizen-led constitutionnal change », *I.CON*, 2015, vol. 13, n° 3, p. 733-748. Plus largement, D. COURANT, « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Arch. Philos. Droit*, 2020, 62, p. 485-507 et « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *précité* ; C. GIRARD, « La démocratie délibérative à grande échelle : des arènes locales à la délibération de tous », *précité*.

108 *Projet de loi constitutionnelle pour le renouveau de la vie démocratique*, n° 2203, du 29 août 2019, article 9.

109 Voir E. CAROLAN, *précité* et D. COURANT, ci-après dans cet ouvrage.

110 Budget de la CCC : Un peu plus de 5 millions d'euros : [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/budget/>].

111 Qui se retrouve d'une manière ou d'une autre dans de nombreux États en présence d'initiatives populaires : *single subject rule* dans les États américains, règle de l'unité de forme et de contenu en Croatie, principe de l'homogénéité de la demande d'abrogation dans le cadre du référendum abrogatif en Italie, principe de l'unité de matière en Suisse...

112 Pour un aperçu par États du traitement de ces questions aux États-Unis : [<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/preparation-of-a-ballot-title-and-summary.aspx>].

Il nous semble qu'une introduction systématique d'un comité citoyen référendaire permettrait de réconcilier les aspirations des citoyens à une plus grande participation, d'une part, et l'« impératif délibératif »<sup>113</sup>, d'autre part. En effet, cela pourrait favoriser une clarification des enjeux du scrutin et une présentation des arguments favorables ou défavorables aux options proposées de manière plus neutre que lors des campagnes ordinaires. Un cadre constitutionnel apparaît toutefois indispensable pour garantir l'indépendance d'un tel comité, la pérennité de son fonctionnement et son financement qui devra être assuré par l'État. Cela justifierait donc une révision de la Constitution afin d'institutionnaliser et de systématiser la mise en place de commissions citoyennes intégrées à tout processus référendaire, quel que soit le mode de déclenchement du référendum (initiative gouvernementale, parlementaire, minoritaire ou populaire) et dont la mission serait de débattre et de communiquer sur les enjeux du référendum. Ce n'est toutefois pas la seule option possible puisque d'autres formes de commissions indépendantes peuvent être imaginées pour s'assurer de la clarté du processus référendaire pendant toute sa durée, intégrant partiellement des citoyens tirés au sort, mais dont les compétences seraient plus complètes et systématiques que celles actuellement détenues par le Conseil constitutionnel français, par exemple<sup>114</sup>.

## Conclusion

Le développement des assemblées citoyennes, qu'elles soient spontanées ou commanditées, met en lumière les carences et défaillances du fonctionnement des démocraties traditionnelles dans lesquelles l'urgence à décider réduit voire même occulte le temps et la qualité des débats, y compris au sein des assemblées représentatives. Si ce mouvement est révélateur de la nécessité d'un renouveau de la démocratie, les assemblées citoyennes n'ont pas pour autant vocation à supplanter des mécanismes plus traditionnels tels que les référendums d'autant qu'ils n'ont pas les mêmes fonctions. Dans un cas, il s'agit de débattre et de proposer, dans l'autre, il s'agit de décider. Tout au plus les assemblées citoyennes peuvent-elles, au stade de leurs propositions, concurrencer d'autres formes d'initiatives qu'elles soient parlementaires, gouvernementales ou populaires. En revanche, la question du sort des recommandations ou propositions faites par des assemblées citoyennes se pose et, quelle que soit la réponse, celle-ci devrait être clairement établie dès la mise en place d'une assemblée citoyenne sur décision des autorités publiques. La question de la soumission des propositions d'une assemblée citoyenne au référendum obligatoire se pose également, même si elle suscite beaucoup de craintes notamment de la part des représentants. Une assemblée citoyenne dont les propositions ne sont pas soumises obligatoirement à référendum pour être validées ou rejetées est comparable aux initiatives populaires indirectes (ou d'agenda) avec le même risque d'inefficacité et, en définitive, de désintérêt de la part des citoyens eux-mêmes. Dans ce cas, la fonction de l'assemblée citoyenne est strictement consultative pour les autorités publiques qui sont libres de tenir compte,

113 L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, *précité*.

114 Rappelons à cet égard que la clarté du processus référendaire n'est pas systématiquement examinée par le Conseil constitutionnel, elle ne l'est que sur requête et dans le cadre très exceptionnel du contrôle juridictionnel des actes préparatoires au référendum (jurisprudence *Hauchemaille*, décision 2000-21 REF du 25 juillet 2000, *précité*).

de modifier, de rejeter ou d'ignorer les recommandations effectuées. Toutefois, lorsque les propositions faites par les assemblées citoyennes ne sont pas prises en considération par leurs commanditaires ou par les autorités chargées de les analyser, en l'occurrence le Parlement, le risque est d'accentuer la désillusion des citoyens et de creuser le fossé de la défiance vis-à-vis de la représentation traditionnelle. Le recours possible au référendum constitue un moyen de négocier une prise en compte des propositions d'une assemblée citoyenne par le gouvernement et les parlementaires. En effet, lors d'un référendum les citoyens pourraient avoir le choix, sur une thématique bien précise, entre le statu quo et la proposition de l'assemblée citoyenne. Une alternative pourrait être que les parlementaires puissent présenter un contre-projet parallèlement à la proposition citoyenne lors du scrutin référendaire, voire même que plusieurs propositions même d'origines diverses (minorité parlementaire, minorité citoyenne, CESE...) soient présentées au scrutin. Comme dans le cas des initiatives populaires suisses, le gouvernement et le parlement pourraient également livrer aux citoyens une argumentation en faveur du rejet des propositions de l'assemblée citoyenne, ce qui aurait aussi pour avantage de nourrir le débat. Toutefois, le référendum qui serait consécutif à une assemblée citoyenne devrait lui-même permettre aux citoyens d'être éclairés, ce qui suppose que les procédures référendaires soient elles-mêmes repensées en termes de clarté, de choix proposés et d'informations soumises aux électeurs. De telles améliorations deviendraient même indispensables si un scrutin à choix multiple était organisé. Dans ce cadre, l'intégration d'une assemblée citoyenne chargée de débattre et clarifier de manière synthétique les enjeux du scrutin pourrait être une option, même si ce n'est pas la seule. Les procédures françaises pourraient sur ces questions être largement renouvelées et, au-delà de la France, ce sont toutes les formes de participation directe des citoyens qui devraient être améliorées afin d'inciter les citoyens à prendre part aux débats plus souvent et à s'investir de manière continue dans l'élaboration des politiques publiques. Pour l'heure, le statut et le régime juridique des assemblées citoyennes, leurs compétences et leur rôle restent encore à préciser. Pourquoi ne pas imaginer qu'un grand débat sur l'opportunité d'institutionnaliser une assemblée citoyenne et de renouveler les formes de participation citoyenne soit organisé et que les propositions qui en résulteraient soient soumises à référendum ?

## **PARTIE III**

# **LES PRATIQUES DES ASSEMBLÉES CITOYENNES**



**SOCIOLOGIE DES ASSEMBLÉES CITOYENNES ÉTATIQUES**  
**ENQUÊTES QUALITATIVES SUR L'ASSEMBLÉE CITOYENNE IRLANDAISE**  
**ET LA CONVENTION CITOYENNE FRANÇAISE**

Dimitri COURANT<sup>1</sup>

## **Introduction**

Les assemblées citoyennes sont à la mode en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. En conséquence, elles subissent un « *concept stretching* », un élargissement des sens qui lui sont attribués, et si les discours pour les louer ou les critiquer enflent, peu reposent sur de véritables enquêtes empiriques<sup>2</sup>. Cette contribution vise donc à adresser ces problèmes en proposant une clarification, théoriquement ancrée dans l'empirique, du concept d'assemblée citoyenne, ainsi qu'une analyse comparative de deux assemblées reposant sur une enquête qualitative. Premièrement, on définira le concept d'assemblée citoyenne en le situant dans le champ des différents modèles de démocratie, au nombre de cinq : la démocratie représentative, la démocratie sauvage, la démocratie directe, la démocratie participative et la démocratie délibérative. Sur cette base on distinguera les assemblées ouvertes, participatives, des assemblées fermées, tirées au sort ; ces dernières se subdivisant en deux sous-catégories : les assemblées citoyennes de la société civile et les assemblées citoyennes étatiques. Deuxièmement, on analysera les deux assemblées citoyennes étatiques les plus emblématiques et importantes : l'Assemblée Citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne pour le climat française. Afin de renforcer la comparaison on se focalisera sur l'enjeu climatique. Selon divers universitaires et activistes, les mini-publics délibératifs seraient particulièrement bien adaptés pour résoudre les problèmes liés au long terme et notamment à la crise climatique. Cependant, l'approche à la fois qualitative et comparative révèle qu'il n'est pas simple de délibérer pour sauver la planète.

---

1 Doctorant en science politique, Université de Lausanne & Université Paris 8, chercheur invité, Harvard University.

2 Ce chapitre rassemble des versions remaniées et augmentées de deux articles : (2019b), « À chaque démocratie son débat », *Revue Projet*, vol. 373, no. 6, 2019, p. 59-64 ; (2020b), « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Archives de Philosophie du Droit*, vol. 62, p. 485-507. Je remercie Benoît Guillou, Bernard Reber, Dominique Bourg, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, ainsi que les participants du colloque de Cerisy « La pensée indisciplinée de la démocratie écologique », Cerisy, », 17 mai 2019, et les participants du colloque « Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ? » Aix, 3 décembre 2020, pour leurs questions et réactions à mes présentations de versions préliminaires de ce papier. Recherche en partie soutenue par une bourse de recherche de la fondation Evens.

## I. Définir le concept « d'assemblée citoyenne » : un dispositif particulier au sein de démocraties plurielles

Un peu partout dans le monde, les constats de crises profondes des systèmes politiques augmentent. Pour succéder au gouvernement représentatif, instauré au XVIII<sup>e</sup> siècle par des « pères fondateurs » opposés à la démocratie<sup>3</sup>, des modèles alternatifs sont mis en avant. La France des « Gilets jaunes » en donne un parfait exemple. Il existe une immense variété de conceptions de la démocratie<sup>4</sup>, mais on distinguera ici, schématiquement, cinq grands modèles, différenciés notamment par leurs rapports respectifs au débat, à la délibération et à la décision. Le débat consiste en une succession de prises de parole plus ou moins opposées ; la délibération est un échange d'arguments et une évaluation de raisons pour préparer un choix ; la décision est l'action de choisir. Au sens étymologique, le terme « démocratie » désigne un régime dans lequel le peuple exerce le pouvoir. Mais sous une apparente simplicité, de nombreux problèmes se posent : Quel peuple ? Quel pouvoir ? Quel débat ? Sous quelles modalités ? Deux de ces modèles de démocratie reposent sur des « assemblées de citoyens », mais qui se distinguent très nettement.

### A. Cinq modèles de démocratie : débat, délibération, décision

Le premier modèle est celui de *la démocratie représentative* ou plutôt *l'électocratie représentationnelle* – on parle aussi de gouvernement représentatif ou d'aristocratie élective. Les électeurs donnent leur voix à un élu mais sans que celui-ci ne soit tenu de respecter ses promesses et son programme : il n'y a pas de mandat impératif. Ce modèle est sous les feux de nombreuses critiques. La décision appartient aux représentants élus qui délibèrent entre eux, les représentés ayant la liberté de débattre, mais sans participer à l'élaboration des lois. En réalité, les élus sont peu « représentatifs » de la population (par l'âge, la classe, le genre...). Les facteurs institutionnels de défiance sont clairs et s'intensifient : hausse du taux d'abstention, baisse du nombre d'encartés dans les partis et de la confiance envers les politiciens. Le mouvement des « Gilets jaunes » n'est que la dernière expression d'une colère envers un système « représentationnel » qui s'est également exprimé lors des mouvements dits « des places » : Occupy au niveau mondial, les Indignés en Espagne, Syntagma en Grèce, Nuit Debout en France...

Ces mouvements renvoient en partie au second modèle, *la démocratie insurgeante ou sauvage*, qui s'observe dans les mouvements sociaux, les manifestations, les occupations, les blocages... Ici, le débat est avant tout un préalable aux mobilisations et actions impliquant autant les corps que les paroles. Cette forme a historiquement mené à des avancées sociales et politiques majeures (le suffrage universel, les droits civiques ou le droit de grève), portées, non par des majorités, mais par des minorités actives. Si elle présente l'inconvénient d'être éphémère, elle a permis d'exiger des droits

3 F. DUPUIS-DÉRI, *Démocratie, histoire politique d'un mot : aux États-Unis et en France*, Montréal, Lux (Humanités), 2013, 446 p. ; B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2012. »

4 Le philosophe Jean-Paul Gagnon a répertorié, dans un projet en cours, plus de 2 234 expressions de démocratie.

durables<sup>5</sup>. Ainsi, les « Gilets jaunes » ont couplé leurs actions de protestation avec une proposition institutionnelle : le référendum d'initiative citoyenne (RIC), conçu comme un droit démocratique, à l'instar du droit de vote<sup>6</sup>, et lié au troisième modèle de démocratie.

*La démocratie directe* ou semi-directe existe en Suisse, dans certains États américains et dans une quarantaine de pays. Elle permet aux citoyens de s'exprimer et de prendre des décisions directement par vote, sans passer par leurs représentants<sup>7</sup>. Les débats visent ici à médiatiser une initiative afin d'obtenir des signatures, puis des votes. Une initiative doit porter sur un sujet précis et récolter des signatures (100 000 en Suisse, 700 000 dans la proposition des « Gilets jaunes » en France) dans un délai défini (dix-huit mois en Suisse). La « faire aboutir » reste difficile (obtenir les signatures suffisantes et que la votation remporte la majorité). Par ailleurs, l'influence de l'argent et des fausses informations dans les débats référendaires, où la forme prime parfois sur le fond, fait craindre à certains que les décisions soient peu réfléchies et mal informées. En démocratie directe, la logique quantitative prime ; mais rien ne garantit l'aspect qualitatif. Pour répondre à ce problème, des assemblées citoyennes sont proposées afin de veiller à la qualité de la délibération.

Les deux derniers modèles, *la démocratie participative* et *la démocratie délibérative*, sont un entre-deux par rapport aux formes précédentes<sup>8</sup>. S'ils permettent à des citoyens de prendre part aux délibérations politiques, contrairement au gouvernement représentationnel, ils ne confient pas pour autant au corps civique un pouvoir de décision, contrairement à la démocratie directe. Au sein des modèles participatifs et délibératifs, le terme « d'assemblée citoyenne » a le vent en poupe. Mais derrière le même vocable se cachent des différences importantes. Les assemblées participatives reposent sur du volontariat : tous ceux souhaitant y prendre part viennent. Les assemblées délibératives reposent sur du consentement : les gens sont tirés au sort et acceptent (ou non) de venir. De plus, les assemblées participatives et délibératives peuvent être le fruit du travail de militants s'organisant par le bas, ou être mises en place par les pouvoirs publics, par le haut. Suivant les recherches sur les innovations démocratiques, j'utilise le terme « d'assemblée citoyenne » exclusivement pour parler des dispositifs délibératifs, et celui « d'assemblée ouverte » ou « populaire » en référence aux dispositifs participatifs<sup>9</sup>.

5 M. ABENSOUR, « “Démocratie insurgente” et Institution », dans M. BREAUGH, F. DUPUIS-DÉRI (dir.), *La démocratie au-delà du libéralisme. Perspectives critiques*, Outremont, Athéna éditions, 2009 ; A. GUICHOUX, « La démocratie ensauvagée », *Esprit*, janvier-février, 1, 2019, p. 75-82.

6 R. MAGNI-BERTON, C. EGGER, *RIC – Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous. Au cœur de la démocratie directe*, Limoges, FYP Éditions, 2019.

7 A. CHOLLET, *Défendre la démocratie directe*, Lausanne, Presse polytechniques et universitaires romandes (Le savoir suisse), 2011 ; Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998.

8 S. HAYAT, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », dans M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, Recherches, La Découverte, 2011, p. 102-112 ; Y. SINTOMER, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations*, 1, 1, 2011, p. 239-276.

9 S. ELSTUB, O. ESCOBAR, « Defining and typologising democratic innovations », dans S. ELSTUB, O. ESCOBAR (dir.), *Handbook of democratic innovation and governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, 2019, p. 11-31 ; G. SMITH, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press (Theories of Institutional Design), 2009.

|   | Définition   | Rapport au débat et à la décision   | Exemples   |
|---|--|---|--|
| <b>Électocratie représentationnelle</b> | Système dans lequel le pouvoir est aux mains d'une minorité élue.  | Les élus ont le monopole des décisions publiques et délibèrent entre eux. Les représentés peuvent débattre mais sans pouvoir.   | La V <sup>e</sup> République en France et la plupart des pays occidentaux au XXI <sup>e</sup> siècle.                    |
| <b>Démocratie insurgente</b>            | Expression populaire passant par des mobilisations et des mouvements sociaux afin d'obtenir des droits.        | Les débats sont vus comme insuffisants pour peser politiquement, ils servent surtout à préparer des actions : manifestations, grèves.   | Les « Gilets jaunes », Nuit Debout, Occupy, les Indignés...  |
| <b>Démocratie directe</b>               | Système dans lequel les citoyens peuvent prendre des décisions législatives ou constitutionnelles directement. | L'élément central est la décision populaire, par la récolte de signatures et le vote. Les débats visent surtout à médiatiser une initiative.  | La Suisse, un grand nombre d'États états-uniens...   |
| <b>Démocratie participative</b>         | Dispositifs ouverts dans lesquels viennent débattre ceux qui le souhaitent.                                    | Le débat est central et ouvert. Cependant, sans facilitateur ni diversité sociale, il risque d'être d'une faible qualité et de n'avoir que peu d'influence sur les décisions publiques. | Les budgets participatifs (Porto Alegre, Paris, New York...), les réunions de la Commission nationale du débat public... |
| <b>Démocratie délibérative</b>          | Dispositifs fermés dans lesquels débattent des panels diversifiés de citoyens tirés au sort.                   | Ces dispositifs visent à dépasser le simple débat pour atteindre une vraie délibération au sens d'échanges d'arguments préparant une décision.  | Les jurys citoyens, les conférences de consensus, les sondages délibératifs, les assemblées citoyennes...                |

## B. Participative : des assemblées locales et ouvertes

La logique participative est simple : l'auto-sélection, « vient qui veut ». Le débat est en théorie ouvert à tous, mais, finalement, les participants ont un profil spécifique ; ce sont, en majorité, des hommes âgés, blancs, politisés et diplômés. Il manque donc souvent les femmes, les jeunes, les minorités, les personnes plus précaires ou marginalisées. Ce biais s'observait par exemple dans les « réunions d'initiative locale » du Grand débat national<sup>10</sup>. Cela entraîne un manque de diversité cognitive, car l'intelligence collective ne fonctionne que si le groupe de citoyens débattant possède une bonne variété de profils et d'expériences de vie<sup>11</sup>.

En outre, se fait sentir le manque de modérateurs expérimentés pour s'assurer que tous, même les plus timides et surtout celles et ceux qui se sentent le moins légitime à parler en public, aient des opportunités de pouvoir s'exprimer, ce qui donne un monopole aux dominants sociaux et aux

<sup>10</sup> Voir les travaux de l'Observatoire des débats.

<sup>11</sup> H. LANDEMORE, « Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: an epistemic argument for the random selection of representatives », *Synthese*, 190, 7, 2013, p. 1209-1231.

« grandes gueules » qui accaparent la parole. On risque donc une succession de monologues au lieu d'une délibération, et, pire encore, que le débat ne serve à rien et ne soit pas suivi d'effets politiques<sup>12</sup>. La participation est parfois seulement thérapeutique et vidée de tout pouvoir d'influence. Toutefois, elle permet dans certains cas de construire une communauté, de politiser des acteurs et de résoudre un problème, souvent local.

Il existe deux formes d'assemblées participatives. Les *assemblées populaires* sont organisées par la société civile (comme Nuit Debout, Occupy, les Indignés, les Gilets jaunes...), proches du modèle de la démocratie sauvage, où les débats des citoyens assemblés peuvent conduire à des actions de contestation. Les *assemblées étatiques* sont, quant à elles, à l'initiative des pouvoirs publics : les débats de la Commission nationale du débat public (CNDP), les budgets participatifs, les procédures de concertation locale, etc. Si elles ont parfois permis d'infléchir certains projets, elles comptent aussi des exercices de communication politique sans pouvoir réel<sup>13</sup>.

### C. Délibérative : des assemblées fermées et tirées au sort

Les assemblées délibératives sont composées de citoyens tirés au sort, constituant un échantillon diversifié de la population, et sont les seuls dispositifs qualifiés « d'assemblées citoyennes » par les chercheurs. En réalité, la catégorie générale de ces assemblées tirées au sort est celle de « mini-publics délibératifs » ou plus rarement de « panels citoyens ». On peut distinguer six types de mini-publics délibératifs, classé chronologiquement à leur apparition : jurys citoyens, cellules de planification, conférences de citoyens, sondages délibératifs, assemblées citoyennes, et *citizens' initiative reviews*. Ces dispositifs délibératifs varient en âge, en nombre de participants, durée de délibération, articulation avec la décision publique, modalité de vote ou de consensus, échelle d'action publique, pays de prédilection, etc.<sup>14</sup>. Les assemblées citoyennes ne sont donc qu'un type de mini-public parmi d'autres bien que leur succès fulgurant ait entraîné un « *concept stretching* » regrettable, c'est-à-dire une extension du sens du concept le rendant moins utile car moins précis<sup>15</sup>. Beaucoup de commentateurs voire certains chercheurs utilisent le terme « d'assemblées citoyenne » pour parler des mini-public en général, or il est important de les distinguer, ce que nous ferons dans le reste de cette contribution.

12 D. COURANT, « Petit bilan du Grand Débat National », AOC media - Analyse Opinion Critique, 2019.

13 M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), *op. cit.* ; L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU (dir.), « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participations*, 1, 1, 2011, L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008.

14 D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, 2021, p. 1-20 ; D. COURANT, Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 23, 1, 2019, p. 5-32 ; C. HARRIS, « Mini-publics: design choices and legitimacy », dans S. ELSTUB, O. ESCOBAR (dir.), *op. cit.*, p. 45-59 ; M. RYAN, G. SMITH, « Defining Deliberative Mini-publics », dans K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ (dir.), *Deliberative mini-publics. Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, ECPR Press, 2014, p. 9-26.

15 D. COLLIER, J. GERRING (dir.), *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, London, Routledge, 2009 ; G. SARTORI, « Concept misformation in comparative politics », dans D. COLLIER, J. GERRING (dir.), *op. cit.*, p. 13-43 ; J. STEINER, « Concept Stretching: The Case of Deliberation », *European Political Science*, 7, 2, 2008, p. 186-190.

Basé sur le tirage au sort, les mini-publics délibératifs permettent une « représentation miroir » : elles sont paritaires et assurent la même proportion de jeunes, de femmes, etc., dans l'assemblée que dans la population<sup>16</sup>. Mais cette exigence en matière de représentativité implique une clôture : viennent seulement débattre ceux qui ont été tirés au sort et qui ont accepté de participer. Il s'agit de consentement, pas de volontariat (comme dans les assemblées participatives), ni de devoir (comme dans les jurys d'assises)<sup>17</sup>. La qualité délibérative est assurée ici, outre la diversité du panel, par la présence de facilitateurs expérimentés et par des présentations contradictoires d'experts. L'objectif est de construire de bonnes recommandations, valables pour toute la population. Mais ces avantages s'accompagnent aussi d'inconvénients : un format fermé, une difficulté d'organisation et un coût élevé. Les assemblées citoyennes sont les dispositifs délibératifs les plus importants en termes de taille pour celles de la société civile, et en termes de taille et de durée pour celles étatiques.

Les *assemblées citoyennes organisées par la société civile* sont plutôt rares, à cause du manque de moyens des acteurs non étatiques, qui doivent recourir à des levées de fonds et au volontariat. Des expériences ont cependant vu le jour en Belgique (le G1000), en Australie (le Parlement citoyen), et avec les premières assemblées citoyennes islandaises et irlandaises<sup>18</sup>. Ces panels délibératifs, rassemblant entre 100 et 1 000 citoyens tirés au sort, ne durent souvent pas plus d'une journée, faute de ressources, et n'ont pas de prise directe sur les institutions politiques<sup>19</sup>.

Des *assemblées citoyennes étatiques*, mises en place par les pouvoirs publics, ont une connexion à la décision plus prononcée, bien que variable. Elles reçoivent un mandat des autorités pour remplir une mission précise : proposer, souvent au terme de plusieurs mois de délibération, une réforme électorale (dans deux États du Canada et aux Pays-Bas)<sup>20</sup>, voire une nouvelle constitution (en Islande)<sup>21</sup>, réviser certains articles de la constitution (aux seconde et troisième assemblées irlandaises)<sup>22</sup>. Le grand débat national français comptait lui aussi des assemblées de ce type : les « conférences citoyennes régionales ». Mais elles ne duraient qu'un week-end et les contributions,

16 H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkeley, Calif., Univ. of California Press, 1967, 323 p. ; Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.

17 D. COURANT, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », in A. CHOLLET, A. FONTAINE (éd.), *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe*, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, 2018, p. 257-82.

18 M. REUCHAMPS, J. SUITER (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press (ECPR - Studies in European political science), 2016, 176 p.

19 D. COURANT, Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 23, 1, 2019, p. 5-32.

20 P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, K.R. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When Citizens Decide. Lessons from Citizens Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2011 ; A. LANG, 2010, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale (Canada) », dans M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel et Adels, 2010, p. 115-132 ; M. E. WARREN, H. PEARSE (dir.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2008.

21 E. BERGMANN, « Participatory constitutional Deliberation in the Wake of the crisis: The Case of Iceland », dans M. REUCHAMPS, J. SUITER (dir.), *op. cit.*, p. 15-32.

22 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 2019 ; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, 2021, p. 1-20.

pourtant intéressantes, n'ont pas été suivies d'effets<sup>23</sup>. Si l'on préfère parler « d'assemblées citoyennes étatiques » et non « d'assemblées citoyennes institutionnalisées » c'est car ces dispositifs bien que mis en place par les pouvoirs publics, ne sont en réalité pas véritablement « institutionnalisés », ils ne sont pas encore des « institutions » au sens fort du terme car leur forme, durée, pouvoir ou place dans le système politique changent d'un cas et d'une fois à l'autre<sup>24</sup>.

|                               | Démocratie participative   | Démocratie délibérative  |
|-------------------------------|--|--|
| <b>Définition</b>             | Dispositifs ouverts visant à faire participer le plus grand nombre.  | Dispositifs fermés visant à faire délibérer un panel diversifié de la population.  |
| <b>Avantages</b>              | Ouverture et proximité.  | Représentativité et qualité de délibération (facilitation).  |
| <b>Inconvénients</b>          | Manque de diversité, risque de monologues et faible poids politique.   | Fermeture du débat aux seuls tirés au sort et coûts d'organisation élevés.   |
| <b>Exemples non étatiques</b> | Les assemblées populaires au sein des mouvements sociaux : Nuit Debout, Occupy...                                      | Les assemblées citoyennes organisées par la société civile : le G1000 belge, le parlement citoyen australien...            |
| <b>Exemples étatiques</b>     | Les débats de la Commission nationale du débat public, budgets participatifs, des procédures de concertation locale... | Les assemblées citoyennes étatiques : la Colombie-Britannique, l'Ontario, les Pays-Bas, l'Islande, l'Irlande, la France... |

## D. Articuler les démocraties

Si ces assemblées (ainsi que ces formes de démocratie et de débats) sont différentes, rien n'empêche de les articuler. Ainsi, en Islande, des manifestations et des assemblées populaires au sein de mouvements sociaux ont abouti à la mise en place d'une assemblée délibérative organisée par la société civile, conduisant finalement les pouvoirs publics à proposer une assemblée étatique suivie par un référendum<sup>25</sup>. En Belgique, le G1000 combinait des assemblées ouvertes locales et une assemblée délibérative tirée au sort<sup>26</sup>.

Un processus similaire a eu lieu en Irlande, articulant assemblées participatives, assemblées citoyennes délibératives, certaines de la société civile et d'autres étatiques, avec des référendums, l'action d'élus, et des manifestations d'activistes<sup>27</sup>. À l'origine, en 2010-2011, un collectif de citoyens a organisé des débats participatifs ouverts afin de construire un agenda politique « par le bas ». Puis un panel diversifié de 100 citoyens tirés au sort a été constitué pour délibérer sur les trois thèmes qui

23 D. COURANT, « Petit bilan du Grand Débat National », AOC media – Analyse Opinion Critique, 2019.

24 D. COURANT, « Les démocraties du tirage au sort. Légitimités et modèles institutionnels en conflit », *Raisons politiques*, 82, 2, 2021, p. 13-31.

25 E. BERGMANN, « Participatory constitutional Deliberation in the Wake of the crisis: The Case of Iceland », dans M. REUCHAMPS, J. SUITER (dir.), *op. cit.*, p. 15-32.

26 D. CALUWAERTS, M. REUCHAMPS, *The Legitimacy of Citizen-Led Deliberative Democracy. The G1000 in Belgium*, Oxon, Routledge, 2018 ; V. JACQUET, M. REUCHAMPS, « Les “méthodologues” de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100 », *Participations*, 16, 3, 2016, p. 45-65.

27 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 2019 ; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an “Irish Model” for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, 2021, p. 1-20.

avaient émergé des réunions participatives<sup>28</sup>. Le gouvernement a ensuite mis sur pied une convention constitutionnelle, réunissant 66 citoyens tirés au sort et 33 élus. Celle-ci a délibéré sur dix enjeux et trois propositions ont été soumises à référendum. Deux d'entre elles ont été approuvées par la population : le mariage homosexuel et la fin de l'interdiction du blasphème. Une sera rejetée : la réduction de l'âge minimal pour les candidats à la présidence du pays<sup>29</sup>. Par la suite, en 2016, un nouveau dispositif a réuni 99 citoyens tirés au sort, un week-end par mois pendant un an et demi, pour traiter cinq autres enjeux : le droit à l'avortement, le vieillissement de la population, le changement climatique, les référendums et les parlements. Sous la pression de manifestations massives, le gouvernement a accepté de soumettre le premier thème à référendum. Puis, en mai 2018, les Irlandais votaient à 66 % en faveur de la légalisation de l'IVG (interruption volontaire de grossesse), suivant ainsi la recommandation du panel<sup>30</sup>. Enfin, en 2020 une quatrième assemblée, véritable « copié-collé procédural » de la précédente, est mise en place sur le thème de l'égalité de genre.

L'année 2019 a vu des délibérations d'assemblées citoyennes dans de nombreux pays : France, Angleterre, Écosse, Pays de Galle, Irlande, Espagne, Belgique... Le thème le plus récurrent est celui du changement climatique, que nous allons donc analyser plus précisément dans la seconde partie. Dans ce cas aussi, on observe une articulation des différentes formes de démocratie. Il s'agit d'une revendication de collectifs (Extinction Rebellion et « gilets citoyens ») qui ont obtenu gain de cause. Ainsi, en France, la Convention citoyenne sur le climat et ses 150 citoyens tirés au sort débute ses travaux en octobre 2019 dans l'enceinte du Conseil économique social et environnemental (CESE). Le CESE avait conduit une première expérience de démocratie délibérative lors du grand débat, *via* un panel de 28 citoyens, également tirés au sort : l'avis ainsi rendu est particulièrement intéressant même s'il est largement passé inaperçu.

L'innovation démocratique semble connaître un réel dynamisme. Il reste à voir si ces nouvelles assemblées citoyennes s'articuleront avec des référendums et des mobilisations sociales pour produire des changements politiques, permettant de revitaliser la démocratie. Ou bien ne seront-ils que des gadgets faisant débattre les citoyens en vain, déconnectés de toute influence réelle sur les décisions politiques ? Si l'enjeu de leur institutionnalisation sur le long terme sera crucial, les assemblées citoyennes seules ne sauveront pas la démocratie. Celle-ci ne saurait se limiter aux délibérations d'une poignée de citoyens, qu'ils soient élus ou tirés au sort ; le reste du corps civique doit lui aussi avoir voix au chapitre et prendre part au débat. Penser la démocratie au XXI<sup>e</sup> siècle implique de prendre en considération ses différentes facettes, au lieu de vouloir répliquer une « recette » sans laisser place à l'inventivité ; cela implique également de s'inspirer des expérimentations passées et étrangères, mais en allant plus loin et en expérimentant de nouvelles pratiques, de rouvrir l'imagination démocratique et de montrer que de nombreuses alternatives sont possibles pour répondre aux défis sans précédent auxquels nous faisons face.

28 D. FARRELL, E. O'MALLEY, J. SUITER, « Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 We the Citizens Pilot Citizens' Assembly », *Irish Political Studies*, 28, 1, 2013, p. 99-113.

29 J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, E. O'MALLEY, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations*, 23, 1, traduit par X. BLANDIN, 2019, p. 123-146.

30 D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, 2021, p. 1-20.

## II. Des assemblées citoyennes pour sauver le climat ?

En juin 2020, la Convention citoyenne pour le climat française composée de 150 citoyens tirés au sort vote ses 149 propositions dans l'enceinte du palais d'Iéna, avant de les transmettre à la ministre de l'Environnement puis au président de la République qui les reçoit au palais de l'Élysée. Trois ans plus tôt, à l'automne 2017, c'est l'Assemblée citoyenne irlandaise et ses 99 citoyens tirés au sort qui délibéraient sur les mesures à prendre contre le changement climatique. Comment expliquer que des élus et des exécutifs se soient départis d'une part de leurs prérogatives et aient mandaté des assemblées tirées au sort pour traiter d'un des plus grands défis politiques de l'histoire de l'humanité ?

Un élément de réponse est qu'après 200 ans de pratique, le bilan de la « démocratie représentative » est peu enviable, avec d'une part une explosion des inégalités sociales, et d'autre part un effondrement du vivant. Outre ce constat sur les résultats d'autres indicateurs sont également dans le rouge : taux d'abstention élevé, taux de défiance envers les partis et les élus croissant, et taux d'encartement très bas<sup>31</sup>... Une partie de cette défiance envers le système politique provient de son ambiguïté. Fondés en opposition à la démocratie pour être une « aristocratie élective », nos systèmes ont ensuite été qualifiés par ce qui fut longtemps considéré comme un oxymore : « démocratie représentative »<sup>32</sup>. Or, ces systèmes ne sont ni vraiment démocratiques ni vraiment représentatifs. D'une part car déléguer son pouvoir à des candidats présélectionnés lors d'élections périodiques ne donne pas le pouvoir au peuple ; d'autre part car le « principe de distinction » sur lequel se fondent les élections ne permet pas d'obtenir une assemblée ressemblant à la population représentée<sup>33</sup>. Ainsi, plutôt que « démocratie représentative » on préférera le terme « électocratie représentationnelle », pour la distinguer des expérimentations de « démocratie délibérative » dont il sera question dans ce chapitre, qui permettent une expression démocratique et une représentativité de natures différentes ; on distingue ainsi la « représentationalité », quand les représentants ne ressemblent pas aux représentés, de la « représentativité », quand les représentants reflètent les traits démographiques des représentés<sup>34</sup>.

Pour résoudre cette « crise de la représentation », différentes innovations démocratiques ont vu le jour, des budgets participatifs aux *civic techs* en passant par les référendums et surtout les mini-publics tirés au sort<sup>35</sup>. Le tirage au sort, historiquement lié à la démocratie athénienne, possède divers principes démocratiques : l'égalité, l'impartialité, la représentativité, l'inclusion et produit une forme de « légitimité-humilité » propice au pouvoir des représentés<sup>36</sup>. Cette légitimité-humilité

31 P. ROSANVALLON, *La contre démocratie*, Paris, Seuil, 2006 ; S. TORMEY, *The end of representative politics*, Cambridge, Polity Press, 2015.

32 F. DUPUIS-DÉRI, *op. cit.*

33 B. MANIN, *op. cit.*

34 D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat : une représentation délibérative », *Revue Projet*, 378, 5, 2020, p. 60 ; D. COURANT, « Les démocraties du tirage au sort. Légitimités et modèles institutionnels en conflit », *Raisons politiques*, 82, 2, 2021, p. 13-31.

35 L. BLONDIAUX, *op. cit.* ; S. ELSTUB, O. ESCOBAR (dir.), *op. cit.* ; G. SMITH, *op. cit.*

36 D. COURANT, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », dans A. CHOLLET, A. FONTAINE (éd.), *op. cit.*

signifie que les représentants n'ont pas remporté une « épreuve » prouvant leur « mérite » ou leur « compétence », être tiré au sort n'est dû qu'au hasard ce qui maintient le lien entre représentants et représentés grâce à trois éléments : la similarité, l'horizontalité et la non-supériorité<sup>37</sup>. De nombreuses expérimentations délibératives basées sur la sélection aléatoire se développent à partir des années 1970 : jurys citoyens, cellules de planification, conférences de citoyens, sondages délibératifs<sup>38</sup>... Viennent ensuite les assemblées citoyennes, initiées au Canada en 2004 puis aux Pays-Bas pour proposer une réforme électorale<sup>39</sup>, elles seront reprises en Islande, en Belgique, en Australie et en Irlande<sup>40</sup>. Enfin, à partir de 2010 dans des États américains, les *citizens' initiative reviews* (CIR) articulent démocratie délibérative et démocratie directe en permettant à un jury tiré au sort de produire une information neutre envoyée à tous les votants avant un référendum<sup>41</sup>. À chaque fois, on s'assure que le panel respecte bien les quotas de représentativité (âge, sexe...) et qu'il s'informe en auditionnant des experts et des groupes d'intérêts contradictoires mais aussi en délibérant collectivement<sup>42</sup>.

Depuis dix ans, la démocratie délibérative irlandaise constitue un laboratoire pour des transformations politiques majeures. On l'a vu dans la partie précédente, quatre assemblées citoyennes tirées au sort se sont succédées, faisant la preuve que l'inclusion de citoyens ordinaires dans les processus de décision permettait d'avancer sur des enjeux complexes et clivants. L'étude de l'Irlande est particulièrement pertinente car il s'agit du seul pays où des assemblées ont été répétées ainsi mais aussi où certaines de leurs propositions ont été approuvées par référendum<sup>43</sup>. Cependant, ces récents référendums, issus des propositions des assemblées et ayant permis la légalisation du mariage pour tous, du droit à l'IVG et du blasphème, ont monopolisé l'attention médiatique et académique, au point de faire oublier les autres sujets traités par les mini-publics irlandais. En effet, la troisième assemblée citoyenne a également délibéré sur d'autres enjeux, notamment celui de la lutte contre le réchauffement climatique, sur lequel on se concentrera ici.

37 *Ibid.*

38 J. GASTIL, P. LEVINE (dir.), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, San Francisco, Jossey-Bass, 2005 ; Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.

39 P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, K.R. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *op. cit.* ; M. E. WARREN, H. PEARSE (dir.), *op. cit.*

40 M. REUCHAMPS, J. SUITER (dir.), *op. cit.*

41 K. R. KNOBLOCH, J. GASTIL, T. REITMAN, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », *Participations*, 23, 1, traduit par V. FARNEA, 2019, p. 93-121.

42 Sur tous ces dispositifs voir : D. COURANT, Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 23, 1, 2019, p. 5-32 ; C. HARRIS, « Mini-publics: design choices and legitimacy », dans S. ELSTUB, O. ESCOBAR (dir.), *op. cit.*, p. 45-59.

43 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 2019 ; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, 2021, p. 1-20.

On peut distinguer au moins huit missions délibératives pour les mini-publics tirés au sort<sup>44</sup> :

- Intégration de quelques citoyens, ex : conseils citoyens locaux ;
- Consultation de la population, ex : sondage délibératif ;
- Information des votants à travers la rédaction d'un avis, ex : CIR pour référendums ;
- Élaboration de propositions de politiques publiques, ex : jury citoyen ;
- Contrôle et évaluation des élus, hauts fonctionnaires et des politiques publiques ;
- Allocation de financements, ex : certains budgets participatifs ;
- Législation, avec une chambre du Parlement tirée au sort ;
- Constitution, pour les réformes et l'écriture d'un nouveau texte ;
- Enjeux de long terme, tels le changement climatique ou les risques technoscientifiques<sup>45</sup>.

Ce dernier point, celui du long terme, repose sur un argument théorique important. L'« électionnisme représentationnel » s'appuie sur un cycle d'élections répétées à courtes échéances, tous les 4 ou 5 ans, ce qui entraîne des politiques court-termistes, pour permettre aux élus d'obtenir un bilan favorisant leur réélection. Cela vise prétendument à ce que les représentants puissent défendre les intérêts des représentés, bien qu'en réalité les élus votent en suivant avant tout les préférences politiques des riches donateurs finançant leurs campagnes, souvent au détriment de la majorité de la population<sup>46</sup>. Mais même en prenant l'argument électif au sérieux, un problème se pose : qui représente les intérêts de générations futures et des non-humains, qui par définition ne peuvent pas voter<sup>47</sup> ? Certains proposent donc le tirage au sort des représentants pour les enjeux de long terme, affectant des générations à venir n'ayant pas encore le droit de vote, afin de garantir le principe de précaution. C'est notamment la démarche de Dominique Bourg et ses collègues<sup>48</sup> :

« Il faut encore tirer les conséquences de l'entrée inédite en politique de la nature en instaurant une nouvelle chambre parlementaire dédiée aux enjeux environnementaux, l'assemblée du long terme, composée de personnalités qualifiées et de citoyens tirés au sort. Sa légitimité ne repose pas sur le principe électif, mais sur sa capacité à se dégager du court terme. Préserver le climat ou la biodiversité est un objectif à caractère universel et ne relève donc pas d'intérêts catégoriels. Le problème n'est donc pas de représenter tels intérêts contre tels autres. En conséquence, cette troisième chambre ne vote pas la loi [...]. Elle peut uniquement, en amont concevoir et proposer des projets de loi liés au long terme [...]. En aval, elle dispose d'un droit de veto constructif sur les lois avant leur promulgation, qui contraint les assemblées (élues) à délibérer de nouveau. »

44 D. COURANT, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », dans A. CHOLLET, A. FONTAINE (éd.), *op. cit.*

45 D'autres buts peuvent être considérés, voir par exemple B. REBER, *La démocratie génétiquement modifiée. Sociologies éthiques de l'évaluation des technologies controversées*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.

46 C. ACHEN, L. BARTELS, 2016, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016 ; J. CAGÉ, *Le prix de la démocratie*, Paris, Fayard, 2018 ; M. GILENS, B. I. PAGE, « Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens », *Perspectives on Politics*, 12, 3, 2014, p. 564-581. B. PAGE, M. GILENS, 2018, *Democracy in America? What has gone wrong and what we can do about it*, Chicago, University of Chicago Press.

47 B. LATOUR, *Politiques de la nature : comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte, 1999.

48 D. BOURG (dir.), *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Paris, Odile Jacob, 2011, p. 16.

En effet, outre les constats sur la crise du gouvernement représentatif insistant sur la défiance des citoyens, la crise climatique semble révéler l'impuissance de cette forme politique basée sur l'élection. Des revendications s'intensifient pour confier les politiques climatiques à des assemblées non élues. Des universitaires ont été pionniers, en plus de Bourg et ses collègues<sup>49</sup>, on compte aussi les apports d'Eckersley<sup>50</sup>, de Read<sup>51</sup> ou de MacKenzie<sup>52</sup>. Ces demandes sont désormais portées par des mouvements sociaux à l'échelle internationale, en particulier Extinction Rebellion<sup>53</sup>. Enfin, de nombreux pays mettent en place de telles assemblées citoyennes sur la question écologique au niveau local en Australie<sup>54</sup> et dans plusieurs villes anglaises, régional en Écosse et au Pays de Galles, et national en Irlande (2017), au Royaume-Uni (2020) et en France (2019), avec la Convention citoyenne pour le climat ; cette dernière étant le dispositif le plus imposant avec un effectif, un budget et une durée supérieure aux autres. Ces mini-publics délibératifs restent cependant bien moins puissants que les propositions institutionnelles formulées par certains théoriciens ou militants. Néanmoins, un phénomène politique de grande ampleur est en cours et pour le comprendre, une étude empirique apparaît nécessaire.

À partir de deux enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise, d'une part, et sur la Convention citoyenne française, d'autre part, je tenterai de répondre aux questions suivantes : Les assemblées citoyennes peuvent-elles délibérer pour sauver le climat ? Et si oui comment ? Quels sont les effets de la tension entre cadrage du dispositif par le haut et autonomie des tirés au sort par le bas ? Ces mini-publics permettent-ils l'expression d'une parole citoyenne ou bien ne font-ils que refléter les orientations des organisateurs et des experts impliqués ? Je me base sur mes données empiriques de première main produites lors d'enquêtes de terrain, d'une année et demie en Irlande, et de neuf mois en France, comprenant : des centaines d'heures d'observations ethnographiques directes pendant l'intégralité des week-ends de délibération ainsi qu'en amont lors de la mise en place des processus, une cinquantaine d'entretiens semi-directifs, et des analyses de discours et de documents (lois et règlements, documents internes au dispositif, communications, débats parlementaires, articles de presse, etc.).

## A. Délibérer pour sauver la planète ? Le cas de l'assemblée citoyenne irlandaise

Comme indiqué, l'Irlande est un cas exceptionnel en termes d'expérimentation démocratique, toutefois la préoccupation écologique ne fut pas au centre de la majorité des délibérations de ses quatre panels tirés au sort. Seul l'avant-dernier dernier, nommé Assemblée Citoyenne Irlandaise

49 D. BOURG (dir.), *op. cit.* ; D. BOURG (dir.), *Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle. L'Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les liens qui libèrent (Fondation pour la Nature et l'Homme), 2017.

50 R. ECKERSLEY, « Deliberative democracy, representation and risk: towards a democracy of the affected », dans M. SAWARD (dir.), *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, Oxon, Routledge ECPR, 2000, p. 117-132.

51 R. READ, *Guardians of the Future. A Constitutional Case for representing and protecting Future People*, Weymouth, Green House, 2012.

52 M.K. MACKENZIE, « A General-Purpose, Randomly Selected Chamber », dans I. GONZÁLEZ-RICOY, A. GOSSERIES (dir.), *Institutions For Future Generations*, Oxford University Press, 2016, p. 282-298.

53 Megan DARBY, « Extinction Rebellion Proposal Inspired by Irish Climate, Abortion Breakthroughs ». *Climate Home News*, 18 avril 2019. [<https://www.climatechangenews.com/2019/04/18/extinction-rebellion-plan-led-abortion-climate-breakthroughs-ireland/>].

54 S. NIEMEYER, « Democracy and Climate Change: What Can Deliberative Democracy Contribute ? », *Australian Journal of Politics & History*, 59, 3, 2013, p. 429-448.

(ACI), consacra deux week-ends en 2017 à ce thème et aucun référendum n'en sortit, contrairement à l'âge du président, au blasphème, au mariage homosexuel ou à l'avortement ; ces deux derniers thèmes suscitant une attention médiatique bien plus forte avant même l'annonce d'un référendum<sup>55</sup>. Ainsi, faire délibérer des panels tirés au sort pour « sauver la planète » ne va pas de soi, les enjeux sociétaux semblant avoir eu plus de succès politique dans la République d'Irlande marquée par sa tradition catholique.

### 1. *Un changement d'agenda par le bas*

L'agenda établi par le gouvernement et le parlement irlandais plaçait la question du changement climatique en cinquième et dernière position. En réalité, l'item ne faisait même pas partie du mandat initialement prévu. Le programme du gouvernement Fine Gael (parti de centre droit) s'engageait à « établir une assemblée citoyenne [...] pour examiner un nombre limité d'enjeux clés ». Il était précisé que « les enjeux ne seront pas limités à ceux se rapportant à la Constitution et pourront inclure des enjeux comme, par exemple, comment [...] le mieux répondre aux opportunités et défi du vieillissement de la population ». Le programme ajoutait immédiatement : « ceci étant dit, nous demanderons à l'assemblée citoyenne de faire des recommandations au Parlement sur de nouveaux changements constitutionnels, notamment sur le huitième amendement (avortement), sur les *fixed term parliaments* et sur la façon dont se tiennent les référendums »<sup>56</sup>. En juillet 2016, lors du vote au parlement pour approuver ce projet d'assemblée citoyenne, le Green Party réussit à faire passer un amendement pour ajouter à l'agenda l'enjeu : « Comment l'État peut-il faire de l'Irlande un champion dans la lutte contre le changement climatique ». En revanche, les amendements des partis de gauche Sin Féin et Alliance contre l'austérité furent rejetés. Dû à son ajout tardif, la question climatique figurait donc en dernière place sur l'agenda de l'assemblée<sup>57</sup>.

Cependant, les citoyens tirés au sort demandèrent eux-mêmes un changement de l'ordre, en faisant passer le climat en troisième position, et une extension du calendrier de travail. Lors d'une séance délibérative consacrée à la gestion de l'assemblée, les citoyens firent la requête d'obtenir trois week-ends supplémentaires : un sur l'IVG, un sur le vieillissement de la population et un sur le climat. Le secrétariat et le parlement acceptèrent, malgré l'augmentation du budget que cela entraînait. Au total, dans l'ordre, cinq week-ends furent consacrés à la question de l'avortement, deux au vieillissement, deux au changement climatique, un au référendum et un au parlement. L'agenda l'ACI mêlait des enjeux sociétaux, de long terme et constitutionnels, ou institutionnels. En effet, si les référendums et le parlement renvoient logiquement au domaine constitutionnel, ce n'est pas toujours le cas de l'avortement qui dans de nombreux pays fait partie du domaine législatif. En revanche, en Irlande, la restriction de l'IVG, tout comme celle du mariage homosexuel,

55 D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 2019 ; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, 2021, p. 1-20.

56 Government of Ireland, « A Programme for a Partnership Government », 2016, p. 153.

57 Dáil debates, « Citizens' Assembly : Motion. », KildareStreet.com, 2016.

enjeux sociétaux par excellence, étaient dans la Constitution, or toute modification constitutionnelle nécessite une approbation par référendum, ce qui explique en partie la genèse des mini-publics irlandais. La logique générale reste cependant la même : il s'agit d'enjeux sur lesquels les élus ont du mal à délibérer, soit car le sujet est sensible (IVG, mariage pour tous), soit car il y a conflit d'intérêts pour les élus car renvoyant à leur position même (référendum, parlement)<sup>58</sup>, soit car les cycles électifs bloquent une vision de long terme (changement climatique)<sup>59</sup>.

En priorisant la question écologique par son passage en tant que troisième thème et en doublant le temps délibératif qui lui était consacré, les citoyens font preuve de leur *agency*, ou pouvoir d'agir, et de leur préoccupation pour la question. De plus, ils vont manifester des résistances initiales au cadrage qui leur était imposé, en remettant en cause la formulation de la question transmise par le parlement : « Comment l'État peut-il faire de l'Irlande un champion dans la lutte contre le changement climatique ? ». De nombreux citoyens vont critiquer cet objectif en disant : « Avant de prétendre être un *leader*, respectons déjà nos engagements en termes de gaz à effet de serre (GES) »<sup>60</sup>. Ce constat sera appuyé par des chiffres sans appel présentés par des experts auditionnés, en effet l'Irlande est nettement un des pays les plus « à la traîne » en matière de réduction des GES au niveau européen. La critique envers l'État et les gouvernements sera également manifeste dans le produit final de l'assemblée : 9 de ses 13 recommandations mentionnent explicitement « l'État » et le pressent à agir. Cependant, cela se fait au détriment d'une critique de l'économie de marché, de la mondialisation, de la finance et des grandes firmes nationales et multinationales.

Outre l'implication du mini-public pour l'enjeu climatique, on peut noter que parmi le « maxi-public » c'est-à-dire les citoyens non-tirés au sort, un « midi-public » s'engage lui aussi, c'est-à-dire des citoyens non-tirés au sort mais qui se mobilisent néanmoins pour participer en faisant des propositions. Ainsi, 1 185 *submissions* ou argumentaires écrits sont récoltés entre juin et août 2017, le secrétariat laissant un délai de deux mois pour qu'associations, groupes d'intérêts ou individus puissent participer au débat sous la forme de messages ou de rapports écrits. Cependant, il n'est pas facile de savoir en quoi ces propositions vont être utiles ou utilisées par l'ACI. Il est clair que les citoyens ne les lisent pas toutes et le secrétariat les résume dans un « document indicateur » plus concis. Des 1 185 argumentaires, 1 032 viennent d'individus et 153 de groupes comme des associations ou des *lobbys*<sup>61</sup>. De nombreuses ONG se portent volontaires pour être auditionnées par l'ICA, mais seules quelques-unes sont retenues par l'*Expert Advisory Group*. Au total, l'ACI consacre 26 heures au sujet climatique, et auditionne 15 experts et 6 entrepreneurs de la cause climatique, dont une partie vient d'autres pays afin de donner des pistes basées sur des expériences concrètes ; à l'inverse la Convention citoyenne française que l'on analysera plus bas auditionnera quasi exclusivement des Français.

58 D. THOMPSON, « Who should govern who governs? The role of citizens in reforming the electoral system », dans M. E. WARREN, H. PEARSE (dir.), *op. cit.*, p. 20-49.

59 D. BOURG (dir.), *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Paris, Odile Jacob, 2011, 205 p.

60 Notes d'observations, ACI, Malahide, 30/09/2017.

61 L. DEVANEY, P. BRERETON, D. TORNEY, M. COLEMAN, C. BOUSSALIS, T. G. COAN, « Environmental literacy and deliberative democracy: a content analysis of written submissions to the Irish Citizens' Assembly on climate change », *Climatic Change*, 2020.

## 2. *La force du cadrage*

Ce changement d'agenda, faisant passer le changement climatique de la dernière à la troisième place et doublant son temps de délibération, par les citoyens tirés au sort ne doit pourtant pas donner l'illusion qu'ils seraient souverains de leur assemblée. En réalité, les mini-publics sont en général très cadrés. Cela conduit-il à des « débats publics d'élevage » pour reprendre l'expression de Laurent Mermet<sup>62</sup>, parfois « trop disciplinés » ? On constate en tout cas une forte « division du travail délibératif » distinguant :

- Le commanditaire : demande un dispositif et choisit les thèmes et les questions soumis à délibération ; ici Gouvernement et Parlement.
- Le secrétariat : sélectionne les prestataires et gère la logistique ; composé de *civil servants*, fonctionnaires d'État, nommés par le Premier ministre.
- L'institut de sondage : tire au sort le panel, effectue le recrutement des participants et de leurs remplaçants ; choisi par le secrétariat suite à appel d'offres public.
- L'*Expert Advisory Group* : veille à l'intégrité du processus et propose les experts ; composé de spécialistes du sujet choisi par le secrétariat.
- La *Chair* : préside les débats ; ancienne juge de la Cour Suprême nommée par le gouvernement.
- Le *Steering Group* : ratifie le programme et les experts ; composé du secrétariat, de la *Chair*, de l'*Expert advisory group* et de quelques citoyens volontaires de l'assemblée.
- Les facilitateurs et preneurs de notes : aident à la bonne délibération des citoyens ; cabinet choisi par le secrétariat suite à appel d'offres.
- Les experts et *stakeholders* (porteurs d'intérêts) contradictoires : informent l'assemblée en envoyant des rapports concis à l'avance et en faisant des présentations d'une vingtaine de minutes puis en répondant aux questions.
- Les citoyens tirés au sort : lisent les rapports, écoutent les présentations, délibèrent et votent.

Les citoyens arrivent donc dans un dispositif qui leur laisse une marge de manœuvre restreinte. D'abord, les politiciens opèrent le cadrage initial, ce sont les *veto players*<sup>63</sup>. Ils décident s'ils veulent mettre en place un dispositif délibératif, quand, sur quel sujet, qui le présidera, qui l'organisera, quel sera son budget et sa durée, et surtout, ce qui adviendra de ses recommandations. Ensuite, le choix des experts auditionnés, des thématiques et du programme de travail est essentiellement déterminé par le haut ; par le secrétariat, la *Chair* et l'*Expert Advisory Group* (EAG). Les tirés au sort peuvent faire des demandes soit par écrit entre ou pendant les sessions, soit par oral lors de « méta-débats » à huis clos qui ont lieu en plénière au début de chaque session pour discuter du fonctionnement de l'assemblée ; ce qui entraîne parfois des votes sur les modifications, comme ce fut le cas pour le changement de l'ordre des items ou sur l'allongement de la durée de délibération. Quant au

62 L. MERMET, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, Recherches, La Découverte, 2007, p. 368-380.

63 G. TSEBELIS, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

maxi-public, il peut regarder les débats, et les membres mobilisés du « midi-public » peuvent déposer leurs « propositions » et se porter candidats pour être auditionnés par l'ACI, mais, *in fine*, les organisateurs décident.

Si quelques citoyens sont inclus dans le *Steering Group* (SG), la mission de ces derniers est avant tout « d'aider la *Chair* dans la gestion de l'assemblée [...], de ratifier les experts auditionnés par l'assemblée en suivant les recommandations de l'EAG »<sup>64</sup> ; ratifier et surveiller (*monitoring*) sont ses tâches explicites, bien plus que co-construire ou co-décider. Le rapport final de l'assemblée précise que « toute proposition du SG était discutée par l'EAG et incorporée si possible »<sup>65</sup>. Cependant, lors de mes entretiens avec des citoyens ayant fait partie du SG, aucun n'a réussi à me donner un exemple d'un changement significatif opéré à leur demande. De même, pour la première Convention constitutionnelle irlandaise en 2013, malgré la possibilité de « proposer des modifications de programme [...] il est cependant rare que ce groupe de pilotage fasse usage de ce droit et [...] 50 % des participants jugent que le groupe s'est avéré le “moins utile” parmi les aspects du processus »<sup>66</sup>.

Concernant le thème du changement climatique, le SG s'est réuni trois fois en amont des sessions de délibération contre huit fois pour l'EAG. Aucune de ces réunions n'est diffusée ni même enregistrée, ce qui pose un problème de transparence. De même, la procédure de sélection des membres est floue, si le rapport de l'Assemblée prétend que les citoyens du SG sont élus par leurs pairs, mes entretiens et observations indiquent qu'il s'agit en réalité d'un volontariat. Quant aux membres de l'EAG, leur mode de désignation n'est pas explicité dans le rapport officiel, seulement qu'ils « ont été choisis en fonction des critères suivants : expertise et expérience pertinentes ; impartialité/objectivité sur les sujets traités [...] ; volonté/ disponibilité pour participer »<sup>67</sup>. L'EAG est paritaire en termes de genre, il comporte six membres, dont trois professeurs et trois docteurs dans différents champs : « science politique ; politiques climatiques et énergétiques ; consommation durable/gouvernance environnementale ; droit de l'environnement ; sciences du climat »<sup>68</sup>. Tous sont enseignants-chercheurs dans différentes universités irlandaises, à l'exception d'une *Research Specialist* de l'Agence de protection environnementale d'Irlande. Si la procédure de sélection des experts au sein de la Convention citoyenne française est également obscure et les réunions des « experts internes » du Groupe d'appui sont également à huis clos et sans enregistrement, en revanche, on compte beaucoup moins d'universitaires dans ses rangs.

64 Citizens' Assembly of Ireland, « Third Report and Recommendations of the Citizens' Assembly. How the State can make Ireland a leader in tackling climate change », 2018, p. 52.

65 *Ibid.*, p. 53.

66 J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, E. O'MALLEY, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations*, 23, 1, traduit par X. BLANDIN, 2019, p. 123-146.

67 Citizens' Assembly of Ireland, *op. cit.*, 2018, p. 54.

68 Citizens' Assembly of Ireland, *op. cit.*, p. 54.

Il est clair que les dispositifs délibératifs nécessitent un cadrage et une organisation, notamment car ils ne tirent pas leur légitimité de la *quantité* de participants, contrairement aux élections et aux votations, mais de la *qualité* de leurs procédures et de la diversité de leurs panels ainsi que de leurs experts. Trouver l'équilibre entre une gouvernance très verticale et une autogestion des tirés au sort est un exercice difficile mais lourd de conséquences.

### 3. Des résolutions modérées ?

À l'issue de ces deux week-ends de délibération sur le climat, en septembre et novembre 2017, les citoyens de l'ACI votent individuellement et à bulletins secrets. Mais outre la préparation des auditions, de leurs thèmes et de leurs intervenants, l'EAG, la *Chair* et le secrétariat préparent également les formulations des questions qui, après ratification du SG, sont soumises aux délibérations puis au vote des citoyens. Certes, ces propositions émanent des délibérations des tirés au sort mais ils ne les rédigent pas directement, contrairement à d'autres mini-publics comme les *citizens' initiative reviews* dit CIR<sup>69</sup>. Lors du dernier jour du dernier week-end sur le thème du changement climatique, un débat au sein de l'assemblée a lieu pour amender, ajouter ou supprimer des questions soumises au futur vote. Cependant, la *Chair*, le secrétariat et l'EAG rejettent l'essentiel des demandes de modifications, plutôt que de laisser l'assemblée, censée être souveraine, en décider. Contrairement à la procédure d'amendement du bulletin de vote pour l'enjeu de l'avortement, la *Chair* ne procède pas systématiquement à des votes à main levée ; la plupart du temps elle se contente des réponses des experts qui défendent le bulletin de vote qu'ils ont réalisé, et parfois, quand elle le souhaite, consulte vaguement l'assemblée pour une expression orale non numérique : « Merci pour votre explication (à un citoyen venant de critiquer une formulation)... cela change-t-il l'opinion des autres tables ? (Quelques citoyens disent « non » à l'oral). Non ? Bien passons à la suite »<sup>70</sup>.

Un citoyen s'en plaint lors d'un entretien, notant le contraste avec la rigueur procédurale d'amendement lors des thèmes précédents (l'IVG et le vieillissement) :

« Là (pour le changement climatique), j'ai trouvé la procédure d'amendement du bulletin très bâclée... On fait une suggestion et quelques personnes crient "non" et... c'est tout. Pas de vote à main levée ! Des membres à ma table ont réagi, on se demande combien ont dit "non". On ne sait pas. C'est très décevant [...]. C'est une erreur de procédure qui va endommager la crédibilité du processus. L'EAG a trop de pouvoir sur le bulletin. Ce n'est pas juste<sup>71</sup>. »

Ce déclin de la rigueur procédurale s'explique par plusieurs facteurs. De façon générale, alors que la tension était perceptible lors de séances sur l'enjeu de l'avortement, les organisateurs et les citoyens ont eu tendance à se relâcher ensuite, considérant que « le plus dur était fait ». Si les organisateurs étaient conscients que l'attention médiatique autour des recommandations sur l'avortement

69 K. R. KNOBLOCH, J. GASTIL, T. REITMAN, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », *Participations*, 23, 1, traduit par V. FARNEA, 2019, p. 93-121.

70 Notes d'observations, ACI, Malahide, 05/11/2017.

71 Entretien avec un membre de l'ACI, homme d'une cinquantaine d'année, Malahide, 05/11/2017.

était énorme et que la moindre erreur compromettrait la crédibilité de l'ACI, cela n'était plus le cas au moment des délibérations sur le climat. Ce dernier était perçu comme un enjeu consensuel, ou pour reprendre l'expression de Dominique Bourg et ses collègues<sup>72</sup>, « un objectif à caractère universel » qui « ne relève pas d'intérêts catégoriels. Le problème n'est donc pas de représenter tels intérêts contre tels autres ». Cela s'est notamment traduit par des débats moins contradictoires et par un EAG moins enclin que les précédents à prendre en compte les critiques et les demandes des citoyens. Par ailleurs, les organisateurs de l'ACI avaient reçu des éloges sur leurs précédentes délibérations et ont donc décrié leur vigilance, en se « reposant sur leurs lauriers » et leur désormais bonne réputation.

De façon notable, le bulletin de vote pour l'enjeu de l'avortement était hautement sophistiqué, en ce qu'il envisageait différentes « routes » menant à des options différentes en fonction des réponses initiales ; par exemple si l'on répondait « oui » à la question « êtes-vous en faveur de l'avortement ? », la question suivante portait sur la durée légale pour un avortement. À l'inverse, le *ballot* pour l'enjeu climatique se présente comme une série de questions sans lien nécessaire les unes avec les autres, une liste de propositions sans articulations ni ordre logique explicite. C'est également sous cette forme que se présentent le vote et les recommandations de la Convention Citoyenne française, malgré l'insistance de ses organisateurs selon lesquels : « toutes les propositions sont liées et forment un tout cohérent, pas un menu à la carte »<sup>73</sup>.

Au final, les 13 questions de l'EAG sont donc conservées, et parfois amendées à la marge. Cependant, elles sont soutenues très largement avec des scores de 80 % à 100 %, devenant ainsi les 13 recommandations officielles de l'assemblée<sup>74</sup> :

- Créer une institution indépendante transparente, avec des pouvoirs réglementaires, pour s'assurer que le changement climatique est au centre des politiques publiques. Elle pourra examiner toutes propositions de lois pertinentes et les ministres devront publiquement lui répondre. Elle pourra attaquer l'État en justice pour assurer le respect des obligations liées au climat – 97 %.
- L'État doit prendre des mesures d'atténuation (véhicules publics bas carbone, énergies renouvelables sur les bâtiments publics) et d'adaptation (résilience des infrastructures) - 100 %.
- 80 % des membres disent qu'ils seraient prêts à payer des taxes plus élevées sur les activités intensives en carbone. Tous les revenus récoltés devront uniquement être dépensés pour aider la transition. La hausse de taxe ne doit pas être payée par les plus pauvres.
- Faire un audit des infrastructures vulnérables en prévision d'événements climatiques extrêmes – 96 %
- Autoriser la revente d'électricité produite par des particuliers au prix de vente – 99 %
- Assurer le plus haut niveau de propriété communautaire des productions d'énergies renouvelables – 100 %

72 D. BOURG (dir.), *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Paris, Odile Jacob, 2011, 205 p.

73 Notes d'observation, CCF, plusieurs occurrences, Paris et en ligne, 2020.

74 Traductions raccourcies et simplifiées.

- Supprimer progressivement les subventions pour l'extraction de tourbe et protéger les travailleurs impactés – 97 %
- Augmenter les voies de bus et cyclables – 93 %
- Encourager la transition vers les véhicules électriques. Soutien supplémentaire pour les zones rurales. Taxes sur les véhicules carbonés – 96 %
- Prioriser l'investissement dans les transports publics par rapport aux routes, en faisant attention aux zones rurales – 92 %
- Taxer les GES émis par l'agriculture. Tout revenu doit être investi pour soutenir les pratiques agricoles non climatiquement nocives – 89 %
- Créer un indicateur obligatoire pour réduire le gaspillage alimentaire – 93 %
- Diversifier les terres en soutenant la création de forêts et l'agriculture biologique – 99 %

Ces mesures vont certainement dans le bon sens et se focalisent, en suivant le programme de délibérations, sur les secteurs clés « transport, énergie et agriculture ». Cependant, il serait irréaliste de penser qu'elles sont suffisantes face à l'enjeu, d'autant plus qu'elles en restent à de vagues recommandations. Ici, le « transport » n'inclut pas le transport maritime ou aérien malgré son importance dans la connexion de l'île d'Irlande avec le reste du monde ; la baisse de la croissance et de la consommation n'est pas traitée ; le système économique n'est pas remis en cause, et pourtant selon une étude 70 % des émissions de gaz à effet de serre émanent de seulement cent entreprises<sup>75</sup>.

La responsabilité principale n'en revient pas aux citoyens mais au cadrage, car l'*input* détermine l'*output* : les résolutions sont le reflet des auditions. La *Chair* le dira même explicitement à plusieurs reprises lors de la présentation des propositions soumises au vote (pour la 10, 11 et 12) : « cette recommandation vient de la présentation de l'intervenant X ». Or, les intervenants, choisis par l'EAG, ont dans leur majorité adopté un ton « positif » insistant sur les « opportunités » : « Je veux une technologie verte qui soit bonne pour l'industrie » ; « comment avoir une économie fleurissante et répondre aux enjeux environnementaux ? [...] Les véhicules à hydrogène et la finance verte sont une partie de la solution » ; « mon troupeau de vaches augmente mais je réduis mes émissions et j'économise de l'argent », etc. Et la *Chair* commentera : « N'est-ce pas réconfortant d'avoir des récits de situations gagnant-gagnant ? »<sup>76</sup>. L'accent est mis sur un « solutionnisme technologique » au détriment d'une critique du système productiviste, consumériste et capitaliste, ces mots n'étant d'ailleurs (quasiment) jamais prononcés. Cependant, une étude des argumentaires soumis à l'ACI révèle que cette orientation blâmant l'État plus que le marché ou le secteur privé est aussi dominant dans ces contributions du « midi-public »<sup>77</sup>, c'est-à-dire de la frange mobilisée mais non tirée au sort du maxi-public.

75 Carbon Disclosure Project, rapport, 2017.

76 Notes d'observations, ICA, Malahide, 30/09/2017 et 04/11/2017.

77 L. DEVANEY, P. BRERETON, D. TORNEY, M. COLEMAN, C. BOUSSALIS, T. G. COAN, « Environmental literacy and deliberative democracy : a content analysis of written submissions to the Irish Citizens' Assembly on climate change », *Climatic Change*, 2020.

En termes d'*output*, ou de débouchés politiques, les recommandations de l'ICA furent étudiées par un comité spécial du parlement irlandais, et par la suite en partie mises à profit dans « plan action climat » publié en juin 2019, mais sans qu'un référendum sur cet enjeu ne soit annoncé<sup>78</sup>. L'Irlande a été un des premiers pays à déclarer « l'état d'urgence climatique », validant en discours le principe de précaution, mais sans pour autant radicalement transformer sa politique écologique.

## B. La Convention citoyenne pour le climat en France : des originalités et des problèmes

La Convention citoyenne sur le climat française (CCF) et ses 150 citoyens tirés au sort débutent ses travaux en octobre 2019 dans l'enceinte du Conseil économique social et environnemental (CESE). La Convention est le fruit de négociations menées entre des militants, des « entrepreneurs en *civic techs* », des responsables gouvernementaux et le CESE. Elle intervient dans un contexte exceptionnel, celui du mouvement des « Gilets jaunes » initié contre la hausse de la taxe sur les carburants (souvent appelée « taxe carbone ») lancée par le président Macron. Face à cet intense mouvement populaire, le gouvernement joue sur deux tableaux : répression policière et concertation sans engagement sur sa prise en compte avec le Grand débat national (GDN). Le GDN comporte quatre volets : une plateforme en ligne où les internautes peuvent remplir des questionnaires mais pas délibérer, des réunions d'initiative locale sous une forme ouverte et participative, des conférences thématiques avec les partenaires sociaux, et enfin des conférences citoyennes tirées au sort<sup>79</sup>. Au total, 19 conférences citoyennes régionales permettent à des citoyens tirés au sort de délibérer pendant une journée et demie<sup>80</sup>. Par ailleurs, également lors du GDN, le CESE met en place un panel de 28 citoyens, également tirés au sort pour deux week-ends de délibération. Le GDN ne produira pas de changement politique majeur mais aura permis à la majorité présidentielle de « reprendre la main » sur le plan de la communication et d'occuper l'espace médiatique. On peut dresser un parallèle avec l'analyse de Laurent Mermet sur un autre sujet<sup>81</sup> :

« Dans l'exemple [...] du débat sur les OGM, il ressort que la conférence de citoyens de 1998 relève d'un effort pour affaiblir les vigoureuses manifestations des mouvements anti-OGM, pour rendre la discussion plus gérable pour les pouvoirs publics. [...] Selon les cas, le débat conduit à stimuler l'expression du public, ou à calmer (ou à essayer de calmer) la dynamique sauvage (et non moins citoyenne) de la contestation. »

78 Government of Ireland, « Climate Action Plan 2019 To Tackle Climate Breakdown », 2019.

79 Le GDN intègre également *ex-post* des « cahiers citoyens » ou « de doléances » initiés à l'origine par des élus locaux, mais dans le même temps restreint la plateforme en ligne pour rendre les échanges entre internautes impossible. Pour plus de détails voir : (Courant, 2019a)

80 D. COURANT, « Petit bilan du Grand Débat National », AOC media - Analyse Opinion Critique, 2019.

81 L. MERMET, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE (dir.), *op. cit.*, p. 373-374.

Pourtant, alors que la « transition écologique » est l'un des quatre thèmes du Grand Débat et que le président E. Macron annonce son projet de CCF lors de la conférence de presse concluant le GDN, aucune connexion ne sera réalisée entre les deux expériences. Les milliers de contributions sur l'enjeu écologique émises lors du GDN ne seront pas évoquées lors des travaux de la Convention qui réalise sa propre consultation numérique ; on pourrait en déduire en partie l'inutilité du GDN. De même, la conférence de citoyens sur le changement climatique réalisée en France en 2002<sup>82</sup> ou encore le Grenelle de l'environnement voient leurs résultats ignorés par la CCF. De plus, la consultation numérique de la CCC ne nourrit pas vraiment ces travaux, tout comme le millier de *submissions* reçu par l'ACI sur la question climatique qui n'avaient pas été très utiles aux délibérations de l'assemblée irlandaise. On peut donc s'interroger sur l'intérêt d'investir dans ces exercices de consultation du « midi-public », à part pour avancer la justification rhétorique que le processus était « inclusif » et que « tout le monde pouvait participer ».

### 1. *Analyse comparative de l'ACI et de la CCF : procédures et design délibératif*

Au départ, le cas irlandais est explicitement revendiqué comme un modèle par les promoteurs de la CCF, bien que très peu d'entre eux en possèdent une réelle connaissance. Ainsi, les membres des collectifs poussant pour la CCF vont souvent faire des erreurs factuelles, mélangeant « Irlande » et « Islande », se trompant sur la composition des assemblées, les sujets traités, le nombre d'assemblées, de référendums ou sur les résultats des votes. Cependant, une fois le projet de CCF accepté par le Président, le discours change, passant de « reproduisons le modèle irlandais », à « la CCF est une innovation radicale, unique en son genre ». L'insistance sur les dimensions de « nouveauté » et « d'expérimentation » est en partie utilisée pour répondre aux critiques, en prétendant « qu'on ne pouvait pas faire autrement », certains promoteurs de la CCF ignorent ou prétendent ignorer qu'en réalité d'autres *designs* et options sont possibles, et ont souvent été testés ailleurs. Si, par bien des aspects, la CCF reprend des éléments de *design* classiques des mini-publics, les différences procédurales entre les assemblées irlandaise et française sont importantes.

---

82 J. TESTART, *L'humanité au pouvoir*, Paris, Seuil, 2015.

|                                  | Assemblée Citoyenne irlandaise  | Convention Citoyenne française   |
|----------------------------------|---|--|
| <b>Sujet</b>                     | Multiple (IVG, vieillissement, climat...)   | Unique (climat)  |
| <b>Mandat</b>                    | Proposition du gouvernement et vote du Parlement  | Lettre du Premier ministre   |
| <b>Durée</b>                     | 11 week-ends au total sur un an et demi, dont 2 sur le sujet "Climat"   | 9 week-ends sur 9 mois   |
| <b>Budget</b>                    | 2,5 millions d'euros  | Plus de 5 millions d'euros   |
| <b>Organisateurs</b>             | Statut "apolitique" et "indépendant" ; juge de la Cour Suprême, civils servants, professeurs  | Orientation "politique" et "engagée" ; présidents de think tank, militants, membres de corps intermédiaires, professeurs   |
| <b>Effectifs</b>                 | 99 citoyens (pour une population de 5 millions d'habitants)   | 150 citoyens (pour une population de 65 millions d'habitants)  |
| <b>Découpage en sous-groupes</b> | Une seule pièce, 14 tables de 7 citoyens. Toutes les tables entendent les mêmes experts et délibèrent en même temps sur la base des mêmes informations  | Moments en plénière mais majorité du temps en 5 groupes thématiques (GT) de 30 personnes, plus une "escouade" transversale. Une partie des auditions d'experts a lieu en plénière, une autre en GT, tous les citoyens n'entendent pas tous les mêmes experts |
| <b>Facilitation</b>              | Un facilitateur et un preneur de note professionnels par table de 7 citoyens  | Deux animateurs professionnels par GT de 30 citoyens. Volonté de ne pas avoir d'animateurs aux tables ou dans les sous-groupes de GT   |
| <b>Intervenants</b>              | Temps de parole identique, 20 minutes ; grande majorité de chercheurs et d'experts, quelques stakeholders ; focus sur des faits scientifiquement avérés | Temps de parole variable, 50 minutes pour certains, 10, 7 ou 5 minutes pour d'autres ; divers : ministres, syndicalistes, PDG, experts... ; focus sur des propositions   |

Outre la différence entre les cinq thèmes de l'ACI et l'aspect monothématique de la CCF, ce qui permet à cette dernière de consacrer plus de temps à l'enjeu climatique, on note qu'en Irlande un débat parlementaire a établi, et élargi, le mandat de l'assemblée alors qu'il est défini par le seul Premier ministre en France. Les organisateurs irlandais sont des hauts fonctionnaires et un juge de la Cour suprême, tous ayant une obligation d'apolitisme à plein temps<sup>83</sup>, quand les organisateurs français constituant le Comité de gouvernance (CG) sont surtout des militants, des représentants de corps intermédiaires<sup>84</sup> (syndicats, *lobbys*...) ou des responsables de *think tank*, presque tous orientés politiquement.

Mais les points de divergences les plus significatifs se situent sur le plan de la délibération. En Irlande, à l'instar des précédentes assemblées citoyennes (canadiennes, néerlandaise...), les citoyens de l'ACI auditionnent tous ensemble les experts, dont le temps de parole est égal (20 minutes), puis délibèrent par table, chacune comportant 7 citoyens, un facilitateur et un preneur de notes professionnels. Les facilitateurs assurent l'égalité d'opportunité de parole des citoyens, malgré les inégalités

83 Ce qui se traduit notamment par la non-affiliation à un parti politique ou à un groupe de pression, la non-expression publique de soutien ou de critique d'une option politique ou d'une pétition, etc.

84 Ce qui est la vocation du CESE, représenter la « société civile organisée », or de nombreux conseillers du CESE font partie du CG.

sociales, d'âge, de genre et d'aptitude à prendre la parole. De plus, la composition des « tables » change à chaque week-end, permettant le brassage des citoyens qui délibèrent donc avec une grande variété d'autres membres au fil des mois. Cependant, en France, la CCF alterne entre moments en plénière à 150 et moments en groupes thématiques (GT), cinq GT de 30 personnes chacun ayant été définis : se déplacer, se loger, se nourrir, consommer, travailler. Ces GT sont fixes et ne changent pas d'une session à l'autre. Ce découpage a une conséquence importante : « l'intelligence collective » en délibération est davantage celle de cinq groupes de 30 citoyens que d'une assemblée de 150 personnes, ou de 99 comme en Irlande. En effet, les GT, modérés par deux animateurs professionnels, ne fonctionnent pas tous de la même façon ni au même rythme, n'auditionnent pas les mêmes experts, ne traitent pas des mêmes sujets, ne permettent pas un brassage complet et régulier de l'intégralité des citoyens, etc.

Ainsi, ce ne sont pas 150 citoyens qui délibèrent en même temps sur un enjeu mais 30 citoyens en cas de délibération au sein du GT, et le plus souvent de 4 à 8 citoyens seulement dans le cas des sous-groupes. En effet, assez rapidement, les GT vont eux-mêmes se diviser en sous-groupes traitant différentes propositions, n'ayant souvent aucun lien direct entre elles. Dans le groupe que j'ai observé du début à la fin, « Travailler et produire », les moments de délibérations à 30 sont rares et, souvent les citoyens choisissent un ou deux sous-groupes de prédilection liés aux enjeux qui les intéressent, ils en changent donc rarement au cours des 9 mois d'existence de l'assemblée. Quant aux 120 citoyens appartenant aux autres GT, ils ne découvrent les propositions de leurs collègues que brièvement et sporadiquement lors de courtes restitutions en plénière ou de « moment intergroupes ». En réalité, le moment où la CCF commence à fonctionner comme une assemblée arrive à la session 6, soit officiellement l'avant-dernière, sans compter les sessions 6bis et 6ter qui ont lieu en ligne à cause de l'épidémie de Covid-19.

En France, même en séance plénière, les différents intervenants bénéficient de temps de parole inégaux, allant de 50 minutes pour un représentant du ministère de l'Écologie à 5 minutes pour un ingénieur ou une ONG, soit dix fois moins. On note aussi que parmi les personnes auditionnées, les chercheurs sont moins présents qu'en Irlande, et ce au profit de membres d'instituts privés, de chefs d'entreprise, de syndicalistes, de militants, de membres de ministère, etc. ; ce qui reflète en partie la composition du CG. Cela se traduit notamment par une plus forte focalisation sur les faits scientifiques objectifs et avérés en Irlande, et, à l'inverse, sur des propositions de réformes que les intervenants suggèrent aux citoyens en France. Pourtant, l'aspect contradictoire des débats est rarement présent dans la CCF, ce qui amène à des présentations parfois sans appui argumentatif ou analytique. Le principe du contradictoire est certes sans doute moins facile à mettre en œuvre dans le cadre de débats sur des « problèmes ouverts »<sup>85</sup>, mais il n'en reste pas moins un socle essentiel pour une délibération sérieuse et prime sur les discussions, comme le note très justement Bernard Manin<sup>86</sup>.

85 H.-L. DIENEL, « Les jurys citoyens : pourquoi sont-ils encore si rarement utilisés ? (Allemagne) », dans M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), *op. cit.*, p. 101-113.

86 B. MANIN, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, 42, 2, traduit par M. SAINT-UPÉRY, 2011, p. 83-113.

Les experts et *stakeholders* auditionnés en Irlande envoyaient au moins deux semaines à l'avance un rapport sur leur future présentation, rédigé en « *plain English* » c'est-à-dire sans jargon et dans une langue compréhensible pour tous, afin que les citoyens puissent lire ces présentations à tête reposée et éventuellement faire des recherches avant la session. Ces rapports et ces *powerpoints* sont également mis sur le site de l'ACI immédiatement afin que le maxi-public puisse les lire. À l'inverse, en France, non seulement nombre de citoyens se plaignent de ne pas recevoir les diaporamas des experts à l'avance, mais également *a posteriori*. Ainsi, un groupe de citoyens du GT « Travailler et Produire » s'énerve : « Ça va trop vite la présentation... Pourquoi on n'a pas reçu les *slides* avant comme on l'avait demandé ? Même celles de la dernière session on ne les a pas reçues ! Ça fait plus d'un mois ! »<sup>87</sup>. Lors de la session 4, un expert confesse au début de sa présentation : « les *slides* sont en anglais, j'en suis désolé mais j'ai reçu l'invitation hier, je n'ai donc pas eu le temps de les traduire »<sup>88</sup>. Le début de la session 5 est consacré à la lecture silencieuse d'un document massif résumant les propositions et les analyses du Groupe d'Appui, le groupe d'experts internes, que nous allons étudier à présent.

## 2. *La neutralité introuvable ? Expertises et influences*

La moindre rigueur procédurale de la CCF ainsi que l'orientation « politisée » de la majorité de ses organisateurs a pour conséquence un rapport plus distant avec l'idéal de neutralité ou d'impartialité, qui est à l'inverse fortement valorisé dans le cas irlandais, et perçu comme essentiel dans la majorité des mini-publics<sup>89</sup>. Ainsi, au milieu de la procédure, un Groupe d'appui est constitué par le Comité de gouvernance (GC) afin que les citoyens puissent s'appuyer de façon régulière sur un groupe « d'experts internes », en plus de ceux auditionnés. Toutefois, une bonne partie des experts de ce Groupe a déjà été auditionnée lors des sessions précédentes, alors en tant « qu'experts externes », certains exprimant à cette occasion leurs propres recommandations sur les politiques publiques à adopter. De nouveau, la majorité d'entre eux ne sont pas des chercheurs et des universitaires dans une position d'indépendance formelle vis-à-vis du pouvoir politique et économique, mais des experts travaillant pour des agences, instituts et des cabinets, tantôt liés à l'État, tantôt privés.

Ce groupe, constitué d'experts sélectionnés sans critères publics clairs, avait accès aux tirés au sort de façon quasi permanente à partir de la quatrième session. Ainsi, le rapport des citoyens à ces « experts internes » va devenir ambigu au point qu'il devient difficile de dire si les propositions de la CCF sont celles des citoyens ou des experts, et dans quelles proportions. Dans les séances de délibérations en petits groupes, certains experts vont à de nombreuses reprises dire aux citoyens quoi proposer, allant parfois, certes plus rarement, jusqu'à leur dicter mot à mot ce qu'il faut écrire, voire parfois leur prendre le stylo des mains pour écrire les recommandations eux-mêmes<sup>90</sup>. De façon

87 Notes d'observations, CCF, session 3, Paris, 16/11/2019.

88 Notes d'observations, CCF, session 4, Paris, 11/01/2020.

89 J. GASTIL, P. LEVINE (dir.), *op. cit.* ; C. LANDWEHR, « Facilitating Deliberation: The Role of Impartial Intermediaries in Deliberative Mini-Publics », dans K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ (dir.), *op. cit.*, p. 77-92 ; G. SMITH, *op. cit.*.

90 Notes d'observations, CCF, Paris, plusieurs occurrences, 2020.

plus problématique encore, une minorité de membres du Comité de gouvernance fait de même, et suggère avec plus ou moins de retenue ou de finesse ses propres propositions et préférences politiques aux citoyens, par exemple, sur le cas de la réduction de la consommation de viande. Ces moments d'influence s'effectuent hors du cadre des auditions mais dans les délibérations en petits groupes aux tables, ils ne sont pas publics<sup>91</sup>.

Certains rétorqueront peut-être que ces pratiques d'influence sont anodines, voire positives, car les tirés au sort ne bénéficiant pas d'expertises propres, il est nécessaire de s'appuyer sur des experts. Cependant, d'une part, les citoyens possèdent une forme d'expertise, en particulier « le savoir d'usage »<sup>92</sup>, d'autre part, cette pratique d'influence remet en cause l'intérêt d'inclure des citoyens dans la délibération. Si les experts prennent à ce point la main, pourquoi ne pas faire une convention d'experts ? À quoi servent les citoyens ? À une simple « caution démocratique » ?

De plus, cette pratique peut devenir également problématique quand certains membres de la Convention se mettent à répéter les idées que des personnes influentes leur soufflent<sup>93</sup>, car cela affaiblit le principe même du mini-public : l'égal accès à l'attention du panel pour des experts opposés et la publicité des arguments pour l'ensemble du public. Ainsi, en Irlande, les experts avaient l'interdiction formelle de discuter seuls avec un citoyen, ils n'avaient le droit que de faire leur présentation pendant 20 minutes, puis de répondre aux questions de l'assemblée. Cette égalité de parole est nécessaire pour garantir l'impartialité, la publicité et la transparence du processus. Si certains experts peuvent échanger des heures en privé avec certains citoyens, leur influence devient injuste par rapport à ceux qui n'ont pas cet accès et leurs arguments ne peuvent pas être entendus par le grand public, ni étudiés par l'assemblée dans son entier, ce qui est pourtant la condition de « *l'intelligence collective* »<sup>94</sup>. Dans la logique délibérative, un argument doit l'emporter car il est plus convaincant que les autres, non pas parce qu'il est répété plus souvent ou par des acteurs ayant une plus forte proximité avec les délibérants.

Ce manque de neutralité se déploie aussi dans les interactions que les citoyens de la CCF vont avoir hors de l'assemblée. Les Irlandais veillaient à préserver les tirés au sort de la presse et à garantir leur anonymat, interdisant toute interview ou communication sur les réseaux sociaux avant le vote de l'ACI sur l'IVG. Cela n'a pas nui pour autant à l'exposition médiatique de l'ACI, les chaînes nationales de télé et de radio mentionnaient systématiquement l'Assemblée à chaque week-end de délibération et se concentraient sur les arguments plus que sur le profil des citoyens. À l'inverse de la France, où, malgré les encouragements des organisateurs à ce que les 150 interviennent sur les réseaux sociaux, dans les médias et obtiennent un article dans la presse (souvent locale) avec leur vrai nom et leur photo, la CCF ne fait pas la une des journaux.

91 D. COURANT, S. BAECKLANDT, « L'impartialité introuvable ? Influences légitimes et illégitimes dans la Convention Citoyenne pour le Climat », Colloque « Convention Citoyenne pour le Climat : premiers résultats de la recherche », Internet, Centre des Politiques de la Terre, Paris, 17 novembre 2020.

92 Y. SINTOMER, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 31, 3, 2008, p. 115-133.

93 Même si le « discours d'emprunt » existera toujours qu'elle que soit la forme, ce qui pose problème ici c'est l'inégalité entre les experts et l'impossibilité pour l'ensemble du panel citoyen et du maxi-public d'entendre et de peser les arguments.

94 Cette notion « d'intelligence collective » est complexe et contestée.

Plus encore, les organisateurs ont encouragé les citoyens de la CCF à consulter des experts, des élus, des chefs d'entreprise et des associations entre les sessions délibératives. Possiblement en réaction à la création du Groupe d'appui, certains citoyens ont décidé de consulter des experts externes afin de ne pas être dépendants du seul avis des membres du GA, voire de leur opposer une opinion contraire, bénéficiant du « prestige » de l'expert externe. En soi, cela peut ne pas poser problème, cependant, cette forme d'appui extérieur a eu tendance, d'une part, à devenir un « argument d'autorité » : « tel expert externe a dit cela » et, d'autre part, à s'effectuer sur le mode de la répétition au détriment d'une réelle compréhension et réappropriation des arguments et des faits exposés, que les citoyens ont souvent du mal à présenter eux-mêmes. Certains experts externes vont ainsi soigner leurs relations avec les citoyens pour avancer leurs propres idées au sein de la CCF, ce qui sera parfois explicité clairement, « on a consulté des juristes et elles nous ont dit de dire... », parfois moins ce qui renforce l'opacité de ces influences. Quelques « experts internes » vont aussi signer des tribunes encourageant la CCF à reprendre telle ou telle option politique, tout en affirmant lors des délibérations « être neutre » et « pas là pour donner son avis personnel ». De nouveau, ces pratiques soulèvent des questions épineuses sur la place du citoyen et de l'expert dans les mini-publics.

Si cette « innovation » par la moindre neutralité et la plus faible rigueur procédurale peut avoir ses partisans, je considère pour ma part que la place des experts ne devrait pas être aussi « proche de la plume », aussi directement à dicter leurs propres propositions. Inclure les experts comme organisateurs du programme de formation et comme intervenants lors d'auditions publiques, filmées et transparentes, avec un temps de parole égal et, si possible, dans un débat contradictoire apparaît bien plus en phase avec les idéaux de la démocratie délibérative<sup>95</sup>. Cependant, il faut reconnaître que le *design* de la CCF avec sa durée totale beaucoup plus importante, renforcée par des « webinaires » en ligne entre les sessions, et la proximité des experts avec les délibérations permet à l'assemblée française de produire 150 propositions bien plus détaillées et complètes que les 13 « recommandations » de son homologue irlandaise. De plus, les citoyens français ont pu être impliqués plus directement dans le processus de rédaction, en rédigeant et amendant directement une grande partie des textes, mais avec des apports et interventions de facilitateurs, d'experts, notamment le Comité légistique, et d'organisateur.

### 3. Une ambiguïté en termes d'impact et de projet politique

Outre l'aspect procédural, il sera intéressant de comparer les propositions substantielles des deux panels citoyens, nous n'en avons pas la place ici mais y consacrerons un futur article. On peut néanmoins évoquer le moment des votes. La session finale de la CCF, la 7, en juin 2020, est une succession de votes ayant des allures de « chaîne d'usine », avec une délibération collective

95 J. S. FISHKIN, *When the People Speak: Deliberative democracy and Public Consultation*, New York, Oxford University Press, 2009 ; C. GIRARD, A. LE GOFF (dir.), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann (L'avocat du diable), 2010 ; B. MANIN, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, 42, 2, traduit par M. SAINT-UPÉRY, 2011, p. 83-113.

pour les 150 citoyens de 6 minutes chronométrée au total et souvent interrompue par les organisateurs. La qualité délibérative est donc particulièrement réduite. Une jeune citoyenne appelle ses collègues à « faire confiance aux GT qui ont bossé les propositions alors que les autres non », d'autres demandent de « faire preuve de solidarité », ce qui est apparemment la démarche suivie pour la quasi-totalité des votes sur les 150 propositions car toutes sont approuvées avec des majorités nettes, d'aucuns diront « staliniennes », à deux exceptions près : la réduction de la vitesse sur les autoroutes qui est approuvée à « seulement » 60 % des voix, et la réduction du temps de travail qui est la seule proposition rejetée.

Le débat avant le vote sur cette proposition de la « réduction du temps de travail » est assez révélateur de ce que la CCF n'a pas fonctionné pleinement comme une assemblée. La plupart des citoyens qui prennent la parole n'ont jamais délibéré sur cette proposition, ils en appellent plus au *pathos*, aux émotions, en particulier la peur ou la colère, qu'au *logos*, aux arguments et à la raison. Il faut noter que cette proposition fut l'une des rares à ne bénéficier d'aucune audition propre d'expert, même si certains l'évoquèrent rapidement. De même, lors des votes sur l'opportunité de soumettre les mesures de la CCF à référendum, la rhétorique de la peur domine largement, ce que note et déplore d'ailleurs une jeune membre de la Convention. La principale raison pour refuser de faire voter le peuple français est que celui-ci « va forcément dire non » et qu'il « ne va pas comprendre les propositions car lui n'a pas passé 9 mois à travailler dessus »<sup>96</sup>. Cependant, on l'a vu, les 150 citoyens n'ont pas tous passé 9 mois sur les 150 propositions, en réalité ils ont seulement pu délibérer et pleinement s'approprié une minorité des propositions. De plus, des sondages révèlent que la quasi-totalité des propositions de la CCF faisait consensus dans la population, le maxi-public aurait donc sans doute approuvé les propositions du mini-public. Mais alors, à quoi bon une assemblée tirée au sort si « le peuple » était déjà favorable à ces mesures ? N'y a-t-il pas là une perte de temps et d'argent public ? Nuançons cependant, en précisant que la CCF a néanmoins permis une procédure de « mise à l'agenda » et de construction de propositions détaillées.

Il faut noter une tension concernant l'enjeu de la taxe carbone. En Irlande, de nombreux citoyens avaient exprimé des réticences en plénière : « La neutralité carbone coûte trop cher pour les gens normaux, surtout ruraux. Nous n'avons pas d'autre choix que d'avoir une voiture. (Applaudissements) » ; « Les ministres pourraient-ils arrêter d'utiliser leurs voitures et prendre les transports publics pour un mois ? »<sup>97</sup>. Un expert en particulier insistait pour la taxe ce qui suscita des réactions hostiles : « Votre réponse c'est des taxes et rien d'autre ! », à quoi l'expert répondit : « Sans taxe, le gouvernement n'a plus d'argent pour investir »<sup>98</sup>. Au même moment, l'Irlande refusait les 13 milliards d'euros dus par Apple « contre la décision de la Commission européenne, qui avait “obligé” le pays à récupérer les impôts non payés par la firme »<sup>99</sup>.

96 Notes d'observations, CCF, session 7, en ligne, 19, 20 et 21/06/2020.

97 Notes d'observations, ACI, Malahide, 04/11/2017.

98 Notes d'observations, ACI, Malahide, 05/11/2017.

99 Jean-Baptiste DE LA TORRE, « Apple conteste le remboursement de 13 milliards d'euros à l'Irlande devant la justice européenne ». *Le Figaro.fr*, 17 septembre 2019. [<https://www.lefigaro.fr/secteur/high-tech/apple-conteste-le-remboursement-de-13-milliards-d-euros-a-l-irlande-devant-la-justice-europeenne-20190917>].

La proposition portant sur la taxe carbone de l'ACI se distingue d'ailleurs par le plus faible taux de votes positifs et par sa formulation étrange, « 80 % des membres disent qu'ils seraient prêts à payer des taxes plus élevées sur les activités intensives en carbone », une opinion individuelle relevant du sondage et non une mesure issue de la délibération collective, à l'inverse des 12 autres propositions. Sur la taxe carbone on demande aux membres de l'ACI ce qu'ils sont prêts personnellement à faire, alors que sur les autres propositions on leur demande ce qu'il convient collectivement de faire et d'imposer à tous au niveau de l'État irlandais. Cependant, la proposition de l'ACI précise ensuite que « tous les revenus récoltés devront uniquement être dépensés pour aider la transition. La hausse de taxe ne doit pas être payée par les plus pauvres ».

En France, la question est encore plus sensible suite au mouvement des « Gilets jaunes » et des réactions similaires s'observent dans la CCF. Pour ne prendre qu'un seul exemple, lors du deuxième week-end de la Convention, en plénière, un professeur d'économie avait fait l'apologie de la taxe carbone, « utile, puissante et nécessaire », disant le terme « taxe carbone » 12 fois dans ses 5 minutes de temps de parole. Un citoyen de la CCF, la coupa alors dans son exposé, fait rarissime : « Vous nous prenez pour des enfants et c'est insupportable. On veut des choses concrètes. (Applaudissements) ». Une autre citoyenne abondant en ce sens : « Nous parlons trop de la taxe carbone [...]. Dites-nous où vous voulez nous emmener »<sup>100</sup>. La crainte des tirés au sort est claire : servir d'alibi au gouvernement et endosser la responsabilité de mesures impopulaires. Au final, ils écartèrent totalement la taxe carbone de leurs recommandations. Cette stratégie « d'évitement du blâme »<sup>101</sup> en confiant à des panels citoyens les dossiers problématiques (IVG, climat...) pourra peut-être se retourner contre « l'électocratie représentationnelle », si les tirés au sort se révèlent efficaces pour gérer les enjeux les plus brûlants cela légitimerait une pratique plus régulière et massive de ces dispositifs délibératifs<sup>102</sup>. Les analyses empiriques produites sur l'ACI et la CCF ne permettent cependant pas de valider de telles hypothèses.

Toutefois, à l'inverse, le risque demeure que les mini-publics tirés au sort deviennent des outils de « gouvernementalité » des populations, permettant de donner l'image non pas d'une consultation du public, mais d'un public particulier, un « public d'élevage » étroitement encadré<sup>103</sup>. Comme le notent positivement Lascoumes et Le Galès<sup>104</sup> : « Le recours à des processus de délibération peut rendre gouvernables des situations bloquées ». Or, les politiques climatiques ont tendance à être fréquemment bloquées. Face au mécontentement de la population à l'encontre de mesures jugées injustes et pénalisantes, comme l'augmentation de la taxe carbone, exprimé de façon paradigmatique à travers le mouvement des Gilets jaunes, les gouvernants se tournent parfois vers les mini-publics

100 Notes d'observations, CCF, Paris, 25/10/2019.

101 C. HOOD, *The Blame Game Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press, 2010 ; R. K. WEAVER, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, 04, 1986, p. 371.

102 T. G. BOURICIUS, « Why Hybrid Bicameralism Is Not Right for Sortition », dans J. GASTIL, E. O. WRIGHT (dir.), *Legislature by Lot*, London/New York, Verso (The Real Utopia Project), 2019, p. 313-332 ; J. GASTIL, E. O. WRIGHT (dir.), *op. cit.*

103 L. MERMET, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE (dir.), *op. cit.*, p. 368-380.

104 P. LASCOUMES, P. LE GALÈS, *Sociologie de l'action publique*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Armand Colin, 2012.

délibératifs. Ainsi, récemment divers élus du parlement de l'État de Washington aux États-Unis ont lancé un appel pour mettre en place une assemblée citoyenne sur le climat. Ils justifient notamment le projet comme une issue hors du blocage politique :

« Nous avons travaillé depuis de nombreuses années pour voter des politiques climatiques ambitieuses au sein du parlement de l'État. Si nous avons eu du succès dans certains domaines, comme exiger 100 % d'énergie propre [...], nous avons eu moins de succès pour réduire les émissions liées au secteur des transports ou à instaurer un prix sur la pollution carbone<sup>105</sup> ».

De même, le *lobby* Eumans, comptant plusieurs élus européens, fait simultanément pression pour obtenir une taxe carbone et une assemblée citoyenne tirée au sort au niveau européen<sup>106</sup>. De façon comparable, le mouvement Extinction Rebellion demande à la fois des mesures fortes contre le changement climatique et des assemblées citoyennes pour en décider, tout en prédisant que ces mini-publics proposeront des mesures qui conviendront audit mouvement<sup>107</sup>. De manière plus problématique, au Royaume-Uni les appels à organiser une assemblée citoyenne sur le Brexit émanent de politiciens et d'acteurs qui étaient pro « *remain* » et souhaitent donc casser le résultat du référendum qu'ils ont perdu<sup>108</sup>. Dans cette optique, l'idée n'est-elle pas tant que les tirés au sort puissent arriver à leurs propres conclusions mais plutôt aux mêmes conclusions que les initiateurs et/ou organisateurs du processus délibératif ? Bien que des buts (surtout écologiques) puissent apparaître louables à certains, il s'agirait alors de donner ainsi un « vernis démocratique » et l'image d'une forme « d'onction populaire » à des options politiques prédéterminées. Si cette tendance se vérifiait, cela porterait fortement atteinte à la crédibilité et à la légitimité des mini-publics. D'ailleurs, l'exemple irlandais aurait-il été mis en avant comme un « succès démocratique » dans le champ médiatique, politique et académique si la recommandation avait été de maintenir l'interdiction de l'avortement ou du mariage homosexuel ? Il est probable que non, et cela même si la qualité délibérative et l'approbation parlementaire et référendaire avaient été également présentes dans ce scénario contrefactuel<sup>109</sup>.

105 J. FEY *et al.*, « Commentary: Citizens assembly would seek consensus on climate », *HeraldNet.com*, 31 mai 2020.

106 Voir leur site Internet : [<https://www.eumans.eu/>].

107 Megan DARBY, *op. cit.*

108 Leo BENEDICTUS, « Power to the People – Could a Citizens' Assembly Solve the Brexit Crisis? » *The Guardian*, 17 janvier 2019, sect. UK news. [<https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jan/17/power-to-the-people-could-a-citizens-assembly-solve-the-brexit-crisis>] ; Gordon BROWN, « A Citizens' Assembly Is Now the Only Way to Break the Brexit Deadlock ». *The Guardian*, 20 janvier 2019, sect. Opinion. [<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jan/20/citizens-assembly-brexit-article-50-britain>] ; Louise CALDWELL, « I Took Part in a Citizens' Assembly – It Could Help Break the Brexit Deadlock ». *The Guardian*, 16 janvier 2019, sect. Opinion. [<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jan/16/citizens-assembly-ireland-abortion-referendum>] ; COLLECTIVE, « A Citizens' Assembly Could Break the Politicians' Brexit Deadlock | Letter ». *The Guardian*, 16 décembre 2018, sect. Politics. [<http://www.theguardian.com/politics/2018/dec/16/a-citizens-assembly-could-break-the-politicians-brexit-deadlock>] ; Jake FEY, Joe FITZGIBBON, Zack HUDGINS, Steve KIRBY, et Cindy RYU, « Commentary: Citizens Assembly Would Seek Consensus on Climate ». *HeraldNet.Com*, 31 mai 2020, sect. Opinion. [<https://www.heraldnet.com/opinion/commentary-citizens-assembly-would-seek-consensus-on-climate/>].

109 D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, 2021, p. 1-20.

Il semble que certains voient dans les mini-publics la possibilité de dire « les citoyens sont avec moi », comme on pouvait dire « Dieu est avec moi » à des époques précédentes, et ainsi de renforcer leur propre légitimité, plutôt que d'accepter l'hypothèse que l'assemblée adoptera peut-être des mesures qui ne sont pas conformes aux souhaits de ces promoteurs, même au terme d'une délibération de grande qualité. Cela semble avoir été le cas avec la CCF dont l'essentiel des 149 mesures a été amoindri voire mis de côté une fois le rapport citoyen entre les mains du gouvernement. Cela est aussi clairement manifeste dans les propositions d'assemblée citoyenne sur le Brexit dont le but est de renverser l'expression populaire du référendum tout en donnant une apparence démocratique à l'opération grâce à une poignée de citoyens tirés au sort. Or, il est essentiel d'accepter cette possibilité : que le mini-public ne s'alignera pas nécessairement sur les préférences et convictions politiques de celles et ceux qui ont milité ou organisé cette assemblée. Faute de quoi ces dispositifs seront condamnés au déclin. De plus, les mini-publics tirés au sort ne peuvent pas être le seul lieu de la démocratie mais doivent s'inscrire dans une écologie démocratique plus globale<sup>110</sup>, dont beaucoup reste à penser et à imaginer.

## Conclusion

Sur bien des enjeux, les assemblées citoyennes tirées au sort ont produit des délibérations de grande qualité, mais peuvent-elles sauver la planète ? L'analyse empirique tend à relativiser cette prétention qui est devenue une sorte de slogan suite au succès irlandais : « il suffit d'une assemblée citoyenne pour régler ce problème »<sup>111</sup>. En réalité, le diable est dans les détails, tout dépend de la procédure, du contexte et de la configuration dans lesquelles les citoyens délibèrent.

Les problèmes ouverts (ex : changement climatique) sont plus complexes que les questions fermées (ex : pour ou contre le droit à l'IVG)<sup>112</sup>, car les options ne sont pas délimitées, et parce que l'aspect contradictoire des présentations d'experts est moins clair, voire nié. Or, le principe du débat contradictoire est essentiel pour une délibération de qualité<sup>113</sup>. Ni en Irlande ni en France, les tirés au sort n'ont été interrogés sur des changements de paradigmes profonds et fortement controversés, impliquant des choix clairement distincts d'orientations politiques, comme la sortie du capitalisme ou de la mondialisation. Le cadrage, censé être impartial, délimite avec une part d'arbitraire les sujets considérés « légitimes » ou « rationnels » et en écarte d'autres, créant de fait un espace de « ce qui est pensable ». L'influence des commanditaires et des organisateurs, déterminant l'*input* par le choix des thèmes et des experts, est un angle mort régulier pour la théorie politique qui néglige souvent l'analyse des exemples empiriques des usages délibératifs

110 S. CHAMBERS, « Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, 42, 2, 2011, p. 15-45 ; J. PARKINSON, J. MANSBRIDGE (dir.), *Deliberative Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

111 Voir les références des notes précédentes, 109 et 110.

112 H.-L. DIENEL, « Les jurys citoyens : pourquoi sont-ils encore si rarement utilisés ? (Allemagne) », dans M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER (dir.), *op. cit.*, p. 101-113.

113 B. MANIN, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, 42, 2, traduit par M. SAINT-UPÉRY, 2011, p. 83-113.

du sort. Le dilemme demeure : une autogestion totale d'un groupe tiré au sort n'est pas possible car c'est précisément la qualité des procédures délibératives qui lui donne en partie sa légitimité, mais, à l'inverse, le danger d'une gouvernance verticale d'organismes nommés par le gouvernement ne doit pas être sous-estimé.

Trois pistes sont à privilégier, pour permettre le développement de « mini-publics critiques » pour reprendre le terme de Böker et Elstub<sup>114</sup>. D'une part, créer des espaces de « méta-délibérations » pour rendre transparents les choix de cadrages des organisateurs et leurs arguments afin que le maxi-public puisse les comprendre et que le mini-public puisse les modifier, par exemple lors de débats sur l'organisation en début et en fin de séance. D'autre part, institutionnaliser les dispositifs délibératifs afin que les procédures ne soient plus arbitrairement modifiées d'une fois sur l'autre, mais au contraire systématiquement coupler les assemblées citoyennes à des référendums afin de développer une culture de la participation et une véritable connexion entre mini et maxi-public afin de transformer la société dans son ensemble et non pas seulement une centaine de tirés au sort<sup>115</sup>. Enfin, il ne faut pas retomber dans une forme de « fétichisme politique »<sup>116</sup>, passant du « fétichisme des élections » à celui du tirage au sort. Les mini-publics ne sont qu'un élément du « système délibératif » pour reprendre le concept de Parkinson et Mansbridge<sup>117</sup>, d'autres éléments contribuent aussi à la vitalité politique de nos sociétés. Ainsi, il ne faut pas que les assemblées tirées au sort servent à délégitimer d'autres formes d'expressions démocratiques, notamment le référendum ou la manifestation. Comme le souligne Mermet<sup>118</sup> à propos du débat public : « L'institution du débat public ne peut donc pas être interprétée simplement comme une addition (“plus de démocratie”) à un système qui resterait par ailleurs inchangé. S'il y a “plus de démocratie” à cet endroit-là, il y en a peut-être “moins” ailleurs ». Oser une démocratie radicale dans toutes ses composantes, y compris mais pas seulement avec et au sein de mini-publics délibératifs, apparaît alors nécessaire, car, sans changement politique de fond, une sortie de la crise écologique et politique semble peu probable.

114 M. BÖKER, S. ELSTUB, « The possibility of critical mini-publics: Realpolitik and normative cycles in democratic theory », *Representation*, 51, 1, 2015, p. 125-144.

115 D. COURANT, « Les démocraties du tirage au sort. Légitimités et modèles institutionnels en conflit », *Raisons politiques*, 82, 2, 2021, p. 13-31.

116 P. BOURDIEU, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Points, 2001.

117 J. PARKINSON, J. MANSBRIDGE (dir.), *op. cit.*

118 L. MERMET, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE (dir.), *op. cit.*, p. 380.

## Bibliographie

- Abensour M., 2009, « “Démocratie insurgeante” et Institution », dans Breugh M., Dupuis-Déri F. (dir.), *La démocratie au-delà du libéralisme. Perspectives critiques*, Outremont, Athéna éditions.
- Achen C., Bartels L., 2016, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Bacqué, M.-H., Sintomer, Y. (dir.), 2011, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, Recherches, La Découverte, 288 p.
- Bergmann E., 2016, « Participatory constitutional Deliberation in the Wake of the crisis: The Case of Iceland », dans Reuchamps M., Suiter J. (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press, p. 15-32.
- Blondiaux L., 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil.
- Blondiaux, L., Fourniau, J.-M. (dir.), 2011, « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participations*, 1, 1.
- Böker M., Elstub S., 2015, « The possibility of critical mini-publics: Realpolitik and normative cycles in democratic theory », *Representation*, 51, 1, p. 125-144.
- Bourdieu P., 2001, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Points.
- Bourg, D. (dir.), 2011, *Pour une 6<sup>e</sup> République écologique*, Paris, Odile Jacob, 205 p.
- Bourg, D. (dir.), 2017, *Inventer la démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle. L’Assemblée citoyenne du futur*, Paris, Les liens qui libèrent (Fondation pour la Nature et l’Homme).
- Bouricius T.G., 2019, « Why Hybrid Bicameralism Is Not Right for Sortition », dans Gastil J., Wright E.O. (dir.), *Legislature by Lot*, London/New York, Verso (The Real Utopia Project), p. 313-332.
- Cagé J., 2018, *Le prix de la démocratie*, Paris, Fayard.
- Caluwaerts D., Reuchamps M., 2018, *The Legitimacy of Citizen-Led Deliberative Democracy. The G1000 in Belgium*, Oxon, Routledge.
- Chambers S., 2011, « Rhétorique et espace public : La démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, 42, 2, p. 15-45.
- Chollet A., 2011, *Défendre la démocratie directe*, Lausanne, Presse polytechniques et universitaires romandes (Le savoir suisse).
- Citizens’ Assembly of Ireland, 2018, « Third Report and Recommendations of the Citizens’ Assembly. How the State can make Ireland a leader in tackling climate change ».
- Collier, D., Gerring, J. (dir.), 2009, *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, London, Routledge.
- Courant D., 2018, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs et principes démocratiques », dans Chollet A., Fontaine A. (dir.), *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe : un état des lieux*, Berne, Schriftenreihe der Bibliothek am Guisanplatz, p. 257-282.

- Courant D., 2019a, « Petit bilan du Grand Débat National », AOC media - Analyse Opinion Critique.
- Courant D., 2019b, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*.
- Courant D., 2020, « La Convention citoyenne pour le climat : une représentation délibérative », *Revue Projet*, 378, 5, p. 60.
- Courant D., 2021a, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy ? », *Frontiers in Political Science*, 2, 591983, p. 1-20.
- Courant D., 2021b, « Les démocraties du tirage au sort. Légitimités et modèles institutionnels en conflit », *Raisons politiques*, 82, 2, p. 13-31.
- Courant D., Baecklandt S., 2020, « L'impartialité introuvable ? Influences légitimes et illégitimes dans la Convention Citoyenne pour le Climat », Colloque « Convention Citoyenne pour le Climat : premiers résultats de la recherche », Internet, Centre des Politiques de la Terre, Paris, 17 novembre 2020.
- Courant D., Sintomer Y., 2019, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 23, 1, p. 5-32.
- Dáil debates, 2016, « Citizens' Assembly : Motion. », KildareStreet.com.
- Devaney L., Brereton P., Torney D., Coleman M., Boussalis C., Coan T.G., 2020, « Environmental literacy and deliberative democracy : a content analysis of written submissions to the Irish Citizens' Assembly on climate change », *Climatic Change*.
- Dienel H.-L., 2010, « Les jurys citoyens : pourquoi sont-ils encore si rarement utilisés ? (Allemagne) », dans Bacqué M.-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel et Adels, p. 101-113.
- Dupuis-Déri F., 2013, *Démocratie, histoire politique d'un mot : aux États-Unis et en France*, Montréal, Lux (Humanités), 446 p.
- Eckersley R., 2000, « Deliberative democracy, representation and risk: towards a democracy of the affected », dans Saward M. (dir.), *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*, Oxon, Routledge ECPR, p. 117-132.
- Elstub S., Escobar O., 2019a, « Defining and typologising democratic innovations », dans Elstub S., Escobar O. (dir.), *Handbook of democratic innovation and governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, p. 11-31.
- Elstub, S., Escobar, O. (dir.), 2019b, *Handbook of democratic innovation and governance*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 603 p.
- Farrell D., O'Malley E., Suiter J., 2013, « Deliberative Democracy in Action Irish-style : The 2011 We the Citizens Pilot Citizens' Assembly », *Irish Political Studies*, 28, 1, p. 99-113.
- Fishkin J.S., 2009, *When the People Speak: Deliberative democracy and Public Consultation*, New York, Oxford University Press.

- Fournier P., Kolk H. van der, Carty K.R., Blais A., Rose J., 2011, *When Citizens Decide. Lessons from Citizens Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Gastil, J., Levine, P. (dir.), 2005, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Gastil, J., Wright, E.O. (dir.), 2019, *Legislature by Lot*, London/New York, Verso (The Real Utopia Project).
- Gilens M., Page B.I., 2014, « Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens », *Perspectives on Politics*, 12, 3, p. 564-581.
- Girard, C., Le Goff, A. (dir.), 2010, *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Paris, Hermann (L'avocat du diable).
- Government of Ireland, 2016, « A Programme for a Partnership Government ».
- Government of Ireland, 2019, « Climate Action Plan 2019 To Tackle Climate Breakdown ».
- Guichoux A., 2019, « La démocratie ensauvagée », *Esprit*, Janvier-Février, 1, p. 75-82.
- Harris C., 2019, « Mini-publics: design choices and legitimacy », dans Elstub S., Escobar O. (dir.), *Handbook of democratic innovation and governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, p. 45-59.
- Hayat S., 2011, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », dans Bacqué M.-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, Recherches, La Découverte, p. 102-112.
- Hood C., 2010, *The Blame Game Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*, Princeton, Princeton University Press.
- Jacquet V., Reuchamps M., 2016, « Les "méthodologues" de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100 », *Participations*, 16, 3, p. 45-65.
- Knobloch K.R., Gastil J., Reitman T., 2019, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », *Participations*, 23, 1, traduit par Farnea V., p. 93-121.
- Landmore H., 2013, « Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness : an epistemic argument for the random selection of representatives », *Synthese*, 190, 7, p. 1209-1231.
- Landwehr C., 2014, « Facilitating Deliberation : The Role of Impartial Intermediaries in Deliberative Mini-Publics », dans Grönlund K., Bächtiger A., Setälä M. (dir.), *Deliberative mini-publics. Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, ECPR Press, p. 77-92.
- Lang A., 2010, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale (Canada) », dans Bacqué M.-H., Sintomer Y. (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel et Adels, p. 115-132.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, 2e édition, Paris, Armand Colin.
- Latour B., 1999, *Politiques de la nature : Comment faire entrer les sciences en démocratie*, Paris, La Découverte.

- MacKenzie M.K., 2016, « A General-Purpose, Randomly Selected Chamber », dans González-Ricoy I., Gosseries A. (dir.), *Institutions For Future Generations*, Oxford University Press, p. 282-298.
- Magni-Berton R., Egger C., 2019, *RIC – Le référendum d’initiative citoyenne expliqué à tous. Au cœur de la démocratie directe*, Limoges, FYP Editions.
- Manin B., 2011, « Comment promouvoir la délibération démocratique ? Priorité du débat contradictoire sur la discussion », *Raisons politiques*, 42, 2, traduit par Saint-Upéry M., p. 83-113.
- Manin B., 2012, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion.
- Mermet L., 2007, « Débattre sans savoir pourquoi : la polychrésie du débat public appelle le pluralisme théorique de la part des chercheurs », dans Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J.-M., Lefebvre R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, Recherches, La Découverte, p. 368-380.
- Niemeyer S., 2013, « Democracy and Climate Change: What Can Deliberative Democracy Contribute ? », *Australian Journal of Politics & History*, 59, 3, p. 429-448.
- Page B., Gilens M., 2018, *Democracy in America? What has gone wrong and what we can do about it*, Chicago, University of Chicago Press.
- Papadopoulos Y., 1998, *Démocratie directe*, Paris, Economica.
- Parkinson, J., Mansbridge, J. (dir.), 2012, *Deliberative Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pitkin H.F., 1967, *The concept of representation*, Berkeley, Calif., Univ. of California Press, 323 p.
- Read R., 2012, *Guardians of the Future. A Constitutional Case for representing and protecting Future People*, Weymouth, Green House.
- Reber B., 2011, *La démocratie génétiquement modifiée. Sociologies éthiques de l’évaluation des technologies controversées*, Québec, Presses de l’Université Laval.
- Reuchamps, M., Suiter, J. (dir.), 2016, *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press (ECPR - Studies in European political science), 176 p.
- Rosanvallon P., 2006, *La contre démocratie*, Paris, Seuil.
- Ryan M., Smith G., 2014, « Defining Deliberative Mini-publics », dans Grönlund K., Bächtiger A., Setälä M. (dir.), *Deliberative mini-publics. Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, ECPR Press, p. 9-26.
- Sartori G., 2009, « Concept misformation in comparative politics », dans Collier D., Gerring J. (dir.), *Concepts and Method in Social Science: The Tradition of Giovanni Sartori*, London, Routledge, p. 13-43.
- Sintomer Y., 2008, « Du savoir d’usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 31, 3, p. 115-133.
- Sintomer Y., 2011a, « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations*, 1, 1, p. 239-276.

- 
- Sintomer Y., 2011b, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique : Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte.
- Smith G., 2009, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press (Theories of Institutional Design).
- Steiner J., 2008, « Concept Stretching: The Case of Deliberation », *European Political Science*, 7, 2, p. 186-190.
- Suiter J., Farrell D.M., Harris C., O'Malley E., 2019, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations*, 23, 1, traduit par Blandin X., p. 123-146.
- Testart J., 2015, *L'humanité au pouvoir*, Paris, Seuil.
- Thompson D., 2008, « Who should govern who governs ? The role of citizens in reforming the electoral system », dans Warren M.E., Pearse H. (dir.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, p. 20-49.
- Tormey S., 2015, *The end of representative politics*, Cambridge, Polity Press.
- Tsebelis G., 2002, *Veto Players. How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Warren, M.E., Pearse, H. (dir.), 2008, *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- Weaver R.K., 1986, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, 6, 04, p. 371.

## S'ASSEMBLER : POUR QUOI FAIRE ?

### LES ASSEMBLÉES « CITOYENNES » 15M ET NUIT DEBOUT

Arthur GUICHOUX<sup>1</sup>

« On ne peut imaginer que le peuple reste incessamment assemblé pour vaquer aux affaires publiques, et l'on voit aisément qu'il ne saurait établir pour cela des commissions, sans que la forme de l'administration change<sup>2</sup>. »

Les assemblées à ciel ouvert sont probablement une des pratiques les plus caractéristiques des « mouvements de places ». Ces « AG<sup>3</sup> », « forums<sup>4</sup> », assemblées « populaires » ou « citoyennes » ont tissé la trame des occupations de places publiques qui se sont multipliées dans des conjonctures contestataires. Au cours de la décennie 2010-2020, se sont en effet multipliés les rassemblements urbains que ce soit pour s'indigner contre une classe politique de plus en plus indifférenciée comme les *quincemayistas* espagnols en mai-juin 2011, pour défendre un parc menacé de destruction par le gouvernement turc comme les *geziciler* au printemps 2013 ou encore pour protester « contre la loi travail et son monde » tels les *deboutistes* du « long mars » français de l'année 2016. La multiplication de ces « lieux de la colère<sup>5</sup> » a donné lieu à une frénésie interprétative de la part des sciences sociales et politiques qui a insisté tantôt sur l'« air de famille » des rassemblements de places, tantôt sur le jeu des différences conjoncturelles et structurelles. Occuper une place dans un contexte autoritaire hautement répressif, et donc au péril de sa vie, n'expose pas aux mêmes risques que s'y rassembler en toute légalité. Force est de préciser aussi que si les occupants s'assemblent quotidiennement sur les places, les occupations sont loin de se réduire à cette dimension de l'action collective, avec une foule de stands, de tentes et d'activités collectives.

1 Docteur en sociologie de l'Université de Paris Diderot, ATER en science politique à l'université de Rennes 1 .

2 J.-J. ROUSSEAU, *Le contrat social*, III, IV.

3 Acronyme d'assemblée générale.

4 B. YIGIT TURAN, « OCCUPY GEZI PARK. The Never-Ending Search for Democracy, Public Space, and Alternative City-Making » in Jeffrey HOU et Sabine KNIERBEIN (éd.), *City unsilenced: urban resistance and public space in the age of shrinking democracy*, New York Routledge, Taylor & Francis Group, 2017, chapitre 7.

5 H. COMBES, D. GARIBAY, C. GOIRAND, *Les lieux de la colère : occuper l'espace pour contester, de Madrid à Sanaa*, Paris, Karthala, 2016.

Le chapitre qui suit est extrait d'une thèse de doctorat en sociologie politique qui teste l'hypothèse selon laquelle les rassemblements<sup>6</sup> de places relèvent d'une forme démocratique effervescente et sauvage. Située à l'articulation de la sociologie de l'action collective et de la théorie de la démocratie, cette recherche inscrit dans un cadre comparatif les événements<sup>7</sup> du 15M à Barcelone (16 mai – 30 juin 2011), de Gezi à Istanbul (28 mai - 16 juin 2013) et de Nuit debout à Paris (31 mars - 8 juillet 2016).

Le présent chapitre resserre la focale autour des rassemblements barcelonais et parisien qui se sont respectivement tenus sur les places de la Catalogne et de la République. Combinant observation par entretiens et analyse de documents, il part du constat que les assemblées de places publiques ont souvent été interprétées avec un prisme délibératif comme discussion argumentée entre égaux conduisant à une prise de décision collective<sup>8</sup>. Pourtant, les données récoltées au cours d'une enquête par entretiens et par archives<sup>9</sup> font ressortir une tendance nette des participants à déplorer le caractère peu opérationnel des assemblées au point qu'on pourrait se demander si le dysfonctionnement n'est pas la règle et l'efficacité l'exception. Elles soulèvent en tout cas de vives controverses qui ont trait à leur fonctionnement et à leur mode d'organisation.

L'hypothèse défendue tient à ce que les assemblées « générales », « populaires » ou « citoyennes » des *quincemayistas* et *nuideboutistes* étaient avant tout des assemblées *participatives*. On fait alors le pari, qu'en dépit de leurs différences non négligeables – Nuit debout reste une semi-occupation déclarée en préfecture au contraire de sa cousine hispanique qui est permanente et extralégale, ces expériences peuvent s'éclairer mutuellement, dialoguer et ainsi donner matière à réflexion par rapport au potentiel et aux limites démocratiques du « plein air pluriel<sup>10</sup> ». Au sein de ces coalitions hétérogènes<sup>11</sup> (au sens où elles mêlent plusieurs types de composantes contestataires, individus, collectifs, organisations et associations), où les ressources sont mises en partage et les appartenances militantes mises en sommeil, les assemblées n'ont pas qu'une vocation instrumentale : elles ont aussi vocation à fabriquer de la socialisation et à désingulariser les expériences individuelles de celles et ceux qui y prennent la parole, observent ou tendent l'oreille.

6 Au terme assez vague de « mouvement » sera préféré le descripteur plus précis de « rassemblement ».

7 Ne sera donc pas abordée dans ces lignes la généalogie nécessaire des mobilisations à l'initiative de groupes militants et de collectifs *ad hoc* ; de même, il ne sera pas question de l'*ex post* des événements, une fois les campements levés et les rassemblements dispersés qui participent néanmoins pleinement à la temporalité du conflit.

8 Ph. URFALINO, « La délibération n'est pas une conversation. Délibération, décision collective et négociation », *Négociations*, 2005, n° 2, p. 1-19.

9 Soixante-quinze entretiens semi-directifs ont été réalisés à Barcelone, Paris et Istanbul en plus de la collecte d'archives institutionnelles, militantes et de fonds personnels confiés par les protagonistes. Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

10 J. CARMONA, *Patience de l'action*, Paris, L'Harmattan, 2012.

11 L. MATHIEU, « Éléments pour une analyse des coalitions contestataires », *Revue française de science politique*, 2009, vol. 59, n° 1, p. 77-96. On entend par coalitions hétérogènes un type de coalition qui mêle plusieurs types de composantes ou d'unités contestataires : individus primo-manifestant ou encarté, organisations militantes, associations et collectifs pour ne citer que les principaux

## I. Des assemblées dans les rassemblements 15M et Nuit debout

### A. Les « AG » à l'aune de la division du travail et de l'espace

Pendant les mois de mai et juin 2011, des assemblées générales se tiennent quasiment tous les soirs vers 21 heures sur la place de la Catalogne après un traditionnel concert de casseroles (*cacerolada*). Au printemps 2016, sur la place de la République à Paris, c'est un même rituel des « AG » qui rythme les Nuits debout aux alentours de dix-huit heures :

« On y retrouve les mêmes ingrédients formels. Une assemblée quotidienne, où tout un chacun a droit à la parole et s'exprime devant un public assis en tailleur et qui interagit via un langage des signes, animée par des modérateurs, facilitateurs, preneurs de tours de parole et autres scrutateurs. Là aussi, commissions, sous-commissions, inter-commissions et groupes de travail sont les chevilles ouvrières du rassemblement<sup>12</sup>. »

Les assemblées « populaires » ou « générales » qui ont scandé les 15M barcelonais et Nuits debout parisiennes sont guidées par des principes donnant lieu à un faisceau de ressemblances<sup>13</sup> : n'importe qui peut en théorie y prendre la parole à condition de s'inscrire auprès de l'équipe de modération et de respecter le délai imparti et le public est prié de s'exprimer par un langage des mains codifié (le « moulinet » pour les choses déjà dites, les mains en croix pour exprimer une opposition, en losange contre les propos sexistes etc.). Pendant certaines assemblées, un « crieur public » est chargé de lire à voix haute des messages devant l'assemblée<sup>14</sup>. Les soirs où la sonorisation est absente ou défaillante, on recourt à la technique du microphone humain (chacun répète ce qui vient d'être dit à son voisin) sur la place de la République, ce qui rappelle les limites de l'occupation y compris au plan sonore. Cette ritualisation qui vise à fluidifier les interactions repose sur une division des tâches et une distribution précise des rôles. L'organisation des assemblées où affluent parfois plusieurs centaines voire milliers de participants (plusieurs dizaines de milliers à Barcelone) n'est donc pas laissée au hasard mais encadrée par une équipe de modérateurs, secrétaires et de preneurs de tour de parole.

À l'échelle de la place, les assemblées s'insèrent dans une division du travail que donne à voir la segmentation spatiale entre les commissions, sous-commissions, inter-commissions, ateliers et groupes qui eux-mêmes épousent un fonctionnement assembléaire. Le soir venu, quand le campement (*acampada*) se mue en assemblée (*asamblea*), celle-ci débute par le tour des commissions qui exposent leurs besoins et travaux, lancent des appels à la solidarité ou à la mobilisation ; viennent ensuite les

12 S. SMAOUI, *Faites place*, Paris, Textuel, 2017, p. 9.

13 Les assemblées et forums qui se sont déroulés dans les parcs pendant et après les événements de Gezi ne seront pas ici abordés faute de données suffisamment précises ; ces assemblées à ciel ouvert ont présidé à certaines décisions en particulier celle de quitter le parc en laissant une tente symbolique en signe de protestation. Cf B. YIGIT TURAN, « OCCUPY GEZI PARK. The Never-Ending Search for Democracy, Public Space, and Alternative City-Making » in Jeffrey HOU et Sabine KNIERBEIN, (éd.), *City unsilenced: urban resistance and public space in the age of shrinking democracy*, New York Routledge, Taylor & Francis Group, 2017, chapitre 7.

14 Vote de la commission « Démocratie », compte rendu du 9 avril 2016.

tours de parole « libre » qui revêtent parfois un aspect « bordélique<sup>15</sup> », point sur lequel convergent les récits. Sur la place de la République, les assemblées dites « populaires » où chacun·e peut intervenir comme bon lui semble se différencient des assemblées dites de « coordination » (assemblées générales ou « *vrais* (je souligne) AG où l'on vote » après un débat<sup>16</sup>) chargées de prendre des décisions qui engagent le quotidien du collectif<sup>17</sup>.

Il va sans dire que le fonctionnement assembléaire n'a pas été inventé par les *quincemayistas* ou les *nuitedeboutistes* mais qu'il se rattache à de multiples traditions de lutte : le mouvement squat *Okupa* en Espagne, les mouvements estudiantins, les assemblées anarchosyndicalistes ou syndicales, les coordinations interprofessionnelles... La récurrence de cette manière de fabriquer de l'unité à partir du pluriel peut expliquer que les instigateurs des occupations y aient d'emblée recours du fait de leur socialisation antérieure. À Barcelone (où rappelons-le l'influence de *Democracia Real Ya !* reste limitée par rapport à sa jumelle madrilène) comme à Paris, ce sont des activistes et militants – associatifs, partisans, syndicalistes – qui prennent l'initiative d'occuper la place. Rapidement, un « ordre » émerge dans ce désordre festif et cacophonique, traçant les contours d'une « démocratie de la place publique<sup>18</sup> ». Les assemblées font partie de ces routines qui se mettent en place ; si on prend le critère de la durée et de la dépersonnalisation, on peut même convenir qu'elles s'institutionnalisent en très peu de temps. Elles se répètent quotidiennement pendant près de trois semaines à partir du 16 mai 2011 place de la Catalogne. Dès le 2 avril sur la place de la République, 33 mars selon le calendrier de Nuit debout, il est décidé de se donner rendez-vous tous les jours à heure fixe pour l'« Assemblée<sup>19</sup> ».

## B. Ce que donnent à voir les assemblées à ciel ouvert

Les analyses sociologiques se sont ainsi penchées sur la dimension rituelle de ces manières d'interagir réglées par des rites précis<sup>20</sup> qui se répètent de jour en jour. À Barcelone, il est d'usage de faire un maximum de bruit en tambourinant sur des ustensiles domestiques (c'est la « minute de bruit ») avant de faire place à l'assemblée munie de puissantes enceintes qui couvrent les trois hectares de la place. L'Assemblée (au singulier et avec une majuscule, le terme désigne l'assemblée du mouvement tandis que les places fourmillent de groupes de parole ou *charlas*) constitue une des principales manifestations des rassemblements.

15 David, 37 ans, documentaliste dans un lycée, militant depuis plus de vingt ans, membre de la Ligue Communiste Révolutionnaire puis du Nouveau Parti-Anticapitaliste, participant aux Indignés de 2011 (« Occupy la Défense ») et aux Assemblées Inter-professionnelles en Île-de-France, membre de la commission « Démocratie » puis de la commission « Nuit debout », Paris, juin 2019.

16 Compte rendu de la commission « Démocratie », Wikidebout, 34 mars (3 avril 2016).

17 Compte rendu de la commission « Démocratie », Wikidebout, 40 mars (9 avril 2016). Proposition de vote pour l'Assemblée populaire du 9 Avril : « l'Assemblée populaire actuellement non-votante souhaite-t-elle devenir une Assemblée Générale votante, à des dates et selon des modalités qui restent à définir ? »

18 H. NEZ, « Délibérer au sein d'un mouvement social. Ethnographie des assemblées des Indignés à Madrid » *Participations* - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, De Boeck Supérieur, 2012, p. 79-102. M. KOKOREFF, « Nuit debout sur place », *Les Temps Modernes*, 2016, n° 5, p. 157176.

19 Z. CAMUS, *Pour une description sémantique des assemblées citoyennes politiques : étude de Marinaleda, du NPA et de Nuit debout*, *op. cit.*, p. 396. Cette transcription corrobore le récit que livre Benoît. Entretien avec Benoît, *op. cit.*

20 A. RAZQUIN, *Didáctica ciudadana : la vida política en las plazas. Etnografía del movimiento 15M*, Université de Grenade, 2017. Un rite peut se définir comme « une séquence d'actions symboliques codifiées et organisées dans le temps » en l'occurrence par la répétition à travers le temps des codes assembléaires. Cf A. YANNIC, *Le rituel*, Paris, France, CNRS Éditions, 2010.

Les assemblées peuvent aussi se déchiffrer à l'aune des mythes fondateurs qu'elles réactivent en lien avec la place publique : mythes de l'agora ou du *maidan* qui évoque aussi les imaginaires communaux ou conseillistes. Elles se laissent aussi saisir comme des médiations, des rouages symboliques entre le collectif et les protagonistes qui participent à titre individuel ou en tant que membres de collectifs dont l'existence est légale ou informelle et sans pour autant s'effacer derrière ces collectifs.

La « démocratie assembléiste » a aussi été appréhendée à l'aune des rapports de domination qu'elle reproduit et des structures de représentation<sup>21</sup> qu'elle porte, que le veillent ou non les participants. Rien ne permet en effet d'affirmer qu'une assemblée à ciel ouvert égalise des positions sociales asymétriques. Bien que les assemblées se tiennent dans des espaces « publics », il subsiste des barrières invisibles : aux inégalités d'accès à l'espace urbain comme espace vécu (en particulier du fait de la ségrégation socio-spatiale à l'échelle métropolitaine) s'ajoute l'inégale distribution des compétences de la prise de parole en public. Celles-ci restent tributaires des capitaux culturels et militants et notamment des dispositions à user de son corps dans un espace assembléaire<sup>22</sup>. La théorie des champs offre un contre-éclairage aux discours parfois enchantés des parties prenantes sans en épuiser pour autant la signification (d'ailleurs, tous ne le sont pas puisque beaucoup sont aussi agacés par les assemblées comme nous allons le voir). Raisonner uniquement au prisme des rapports de domination expose cependant au risque de ne pas percevoir le rôle que jouent les assemblées dans la construction du collectif.

Si on se concentre sur Nuit debout, les assemblées offrent un poste d'observation de la généalogie du mouvement. Les trajectoires d'engagement y donnent à voir la circulation des normes et d'un répertoire d'action directement importés du 15M. Lorsque Pietro<sup>23</sup>, membre de la branche parisienne de *Podemos*, débarque place de la République le lendemain du 31 mars, il constate que les assemblées peinent à démarrer et décide alors de prêter main-forte en mettant à profit son expérience du 15M madrilène. Pietro, 37 ans, sans emploi et inscrit à l'université au cours de l'année 2016, traverse alors une période de précarité et correspond au profil répandu du « précarité<sup>24</sup> » intellectuel confronté à la mobilité descendante du déclassement<sup>25</sup>. Il rejoint la commission « Démocratie sur la place » et traduit des guides de dynamisation des assemblées mis au point pendant le 15M, improvisant un rôle d'intermédiation.

21 Ce qui n'est pas spécifique aux assemblées de Nuit debout ou du 15M comme le fait remarquer Salomé, modératrice des assemblées et membre de la commission « Démocratie » : « Si tu t'inscris sur la liste des tours de parole et que t'attends un petit peu, y'a facilement 25 ou 50 personnes devant toi pour parler. Donc ce que tu voulais dire ça a le temps d'être déjà répété trois fois presque. Tu vois l'intelligence collective ça marche bien. »

22 J. L. MORENO PESTAÑA, « Penser la palabra libre con Michel Foucault : una etnografía de las asambleas del 15-M », 2011.

23 Pietro, 37 ans, espagnol, membre de Podemos Paris et participant du 15M. Entretien réalisé à distance en novembre 2020.

24 Sur l'auto-classification comme « intello précaire » et sur cette figure sociale d'un déclassement sectorisé, nous renvoyons aux travaux de Cyprien Tasset : Cyprien TASSET, « Se catégoriser comme "intello précaire" » Politiques de communication, 2018, n° 1, p. 95-124.

25 COLLECTIF, « Déclassement sectoriel et rassemblement public : éléments de sociographie de Nuit debout place de la République », *Revue française de science politique*, 2017, vol. 67, n° 4, p. 675-694.

L'inspiration espagnole vient aussi de l'intérieur. Membre du comité de pilotage « Convergence des luttes », Artémis<sup>26</sup>, revient d'un séjour ERASMUS<sup>27</sup> à Madrid où il a fréquenté les cercles *Podemos* qui lui ont fait dépasser ses *a priori* négatifs sur les assemblées et « la démocratie, tout ça ». De retour en France, il se lance avec des « amis politisés mais pas militants » - la nuance mérite d'être relevée puisqu'elle indique l'absence d'affiliation à une organisation - dans « une tournée de toutes les réunions politiques du moment » (le Nouveau Parti Anti-Capitaliste, la revue *Ballast*, le collectif « Ensemble ! », ce n'est donc pas un *novice* à proprement parler) en appelant à organiser des assemblées et intègre finalement le comité de pilotage de Nuit debout :

« On rentre dans le truc d'organisation. et donc avec nos potes, [...] on dit « nous on propose de faire une commission Assemblée Populaire ». Et en fait le truc c'est qu'après un peu sur le ton de la blague on va nous le reprocher quoi. Là c'est le quart d'heure où je me présente comme le visionnaire. C'est qu'en gros au début ils voulaient faire une occupation. [...] Et donc avec nos potes, on était sur le truc "bah non mais faut faire des AG", faut faire des assemblées, des assemblées citoyennes et ça sera le cœur du mouvement.

« — Avec en tête ce qui s'est passé pendant le 15M ?

« — Ouais exactement. Ah oui oui totalement, nous, c'était clairement ça la réflexion. Donc voilà. En gros, on était en mode "ouais faut faire des assemblées citoyennes"[...] Donc c'est pour ça qu'on fait cette commission-là [la commission Assemblée Populaire qui devient ensuite la commission Démocratie]. »

On gagne alors à mettre en regard les travaux des groupes qui ont pris en charge l'organisation quotidienne des assemblées tant d'un point de vue logistique que des enjeux théoriques qu'elles charient.

## II. « Réinventer deux mille ans de réflexion sur la démocratie<sup>28</sup> »

La commission « Démocratie sur la place » des Nuits debouts parisiennes se rapproche par certains aspects de la commission de dynamisation des assemblées barcelonaises. Les deux groupes ont joué un rôle clef dans la formalisation et l'animation des assemblées « générales » ou « populaires ». Cette comparaison repose sur plusieurs types de sources qui restent fragmentaires : elle prend d'abord appui sur le dépouillage des comptes rendus d'assemblée et des réunions de commission et se nourrit également des entretiens semi-directifs et des sources de seconde main lorsque ceux-ci n'ont pas été possibles<sup>29</sup>. Le dialogue entre les deux terrains s'enrichit aussi des perspectives critiques apportées

26 Artémis, 26 ans, diplômé de science politique, attaché parlementaire d'une députée européenne qui a aussi participé à Nuit debout, militant queer. Entretien réalisé à Montreuil en septembre 2019.

27 L'acronyme ERASMUS, en anglais *EuRopean Action Scheme for the Mobility of University Students*, est un programme d'échange universitaire européen fondé en 1987.

28 Artémis, *op. cit.*

29 C'est le cas du long entretien de Sandra Ezquerro avec le quotidien catalan *La Vanguardia*. Membre d'Izquierda Unida, trentenaire, elle participe activement à la dynamisation des assemblées pendant les trois premières semaines des assemblées. *La Vanguardia*, Entretien avec Sandra Ezquerro, 10 juin 2011. Il n'a pas été possible de conduire d'entretien avec Sandra Ezquerro

par les détracteurs de l'assembléisme, examinant leurs registres de justification, les fondements et la portée d'un discours récurrent dans les milieux autonomes<sup>30</sup> et anarcho-libertaires<sup>31</sup>. Ce contre-éclairage s'appuiera en particulier sur les textes produits et diffusés sur place sur deux supports distincts : un poster et un tract par des militants anarchistes qui ont investi les marges de l'*acampada*. L'aversion pour l'assembléisme est aussi répandue dans les courants libertaires français, en particulier parmi les « appelistes<sup>32</sup> » des années 2010-2015. Ces éléments complémentaires rappellent que les assemblées font l'objet de controverses internes.

Il ne s'agit pas cependant de prétendre rendre compte de la diversité des expériences vécues par les protagonistes impliqués dans l'une ou l'autre commission : ce ne sont que des fusées éclairées<sup>33</sup> dont on espère que leur trajectoire permet d'y voir un peu plus clair dans le foisonnement phénoménal des « Places ».

## A. Les assemblées comme rouages du collectif

Les deux commissions accomplissent des tâches similaires de modération et d'organisation des assemblées. D'un côté, la commission barcelonaise de « Dynamisation des assemblées », forte d'une vingtaine d'unités, les anime quotidiennement : ses membres rappellent les règles d'interaction (langage des mains), font circuler la parole ou aménagent des allées pour faciliter les déplacements dans l'espace assembléaire. La naissance de cette commission remonte à la mise en place du campement de même que la commission « Démocratie sur la place » qui voit le jour dès le 1<sup>er</sup> avril 2016. Ce « groupe de travail sur les problèmes techniques d'une AG<sup>34</sup> » s'occupe également de la modération des assemblées et de l'« élaboration du processus de vote » (c'est le nom d'un des sous-groupes). La commission « Démocratie » (en abrégé) constitue aussi le point de passage de modératrices et modérateurs qui vont rapidement s'en détourner une fois formés<sup>35</sup>. Une partie de la commission poursuit des ambitions plus théoriques qui consistent – pour le dire d'un trait – à rédiger une espèce de « Constitution de la place de la République ». Il n'empêche que le quotidien de

---

du fait de l'interruption du terrain barcelonais en mars 2020 ; cependant, le fait que l'entretien de presse soit extrêmement détaillé et surtout *contemporain* des événements en fait une source précieuse.

30 Le terme « autonome » renvoie ici à une mouvance de l'espace des mouvements sociaux qui évolue par groupes et réseaux affinitaires en dehors des structures organisationnelles ; elle se situe dans le courant libertaire et s'indexe souvent à une pratique d'action spectaculaire.

31 La constellation autonome émerge en France dans les années 1975 (en 1977, l'Assemblée Générale Parisienne des Groupes Autonomes) avant de se connecter à l'antifascisme et de réapparaître au fil des luttes de la gauche extra-parlementaire. Cf. l'article de V. Audric, « 'Ultra-gauche' : esquisse de généalogie d'un courant politique radical », Fondation Jean Jaurès, 15 mars 2019, 23 pages [<http://michelgiraud.fr/files/2019/03/ultra-gauche-esquisse-de-genealogie-d-un-courant-politique-radical.pdf>] L'appellation « autonome » s'inspire aussi de l'autonomie italienne des années 1970.

32 Les « appelistes » sont celles et ceux qui partagent les thèses du collectif anonyme du « Comité Invisible ». COMITÉ INVISIBLE, *Maintenant*, Paris, La Fabrique, 2017. Les auteurs anonymes de ce texte collectif dénoncent la « bureaucratie du micro » et le « spectacle de l'horizontalité » qui ne serait qu'une mise en scène. On trouve des critiques analogues au sujet des assemblées de Barcelone dans leur ouvrage précédent : COMITÉ INVISIBLE, *À nos amis*, Paris, La Fabrique, 2014.

33 D. BERTAUX, *Le récit de vie*, Armand Colin, 2016.

34 Compte rendu de l'assemblée de la commission « Démocratie », Wikidebout, 32 mars (1<sup>er</sup> avril 2016).

35 Entretien avec Salomé, *op. cit.*

la commission reste scandé par l'organisation matérielle des assemblées, au fil d'une semi-occupation<sup>36</sup> qui requiert des efforts logistiques conséquents (mégaphone, affiche des signes, table pliable, sonorisation, cordes et bâches en cas de pluie, un chariot et un espace de stockage comme une cave dans le quartier...) en parallèle de l'élaboration d'un processus de vote susceptible de légitimer les décisions prises *au nom de* Nuit debout (lequel ne sera expérimenté qu'une seule fois, « à blanc »). Cette comparaison « inter-commission » ne revêt pas seulement une portée pratique : elle autorise une montée en généralité théorique au sujet de la démocratie des mouvements sociaux et de ce qu'il en est de la démocratie pour celles et ceux qui en font l'expérience.

Les deux groupes ont donc pour mission de « faire tourner » les assemblées « générales » qui constituent un des piliers de la mobilisation, ce qui appelle aussitôt une clarification sémantique. Parler d'« assemblée » ne doit pas prêter à confusion quand celles-ci rassemblent plusieurs milliers de participants : comme le soulignent à plusieurs reprises les comptes rendus, les « AG » ne servent pas à délibérer. Dès le 18 mai 2011 sur la place de la Catalogne, il est décidé qu'« on ne débat pas en assemblée mais dans les commissions et qu'il y a des tours [de parole] ouverts dans chaque assemblée pour s'exprimer<sup>37</sup> ». L'assistance se compose alors d'environ 300 personnes contre 50 la veille au soir (1 500 le lendemain, ce qui fait ressortir de fortes variations de participation). Il est aussi rappelé que les espaces centraux de la place de la Catalogne rebaptisés « Islande », « Palestine » et « Tahrir » sont des « forums ouverts de discussion<sup>38</sup> ». On observe une division analogue pendant Nuit debout entre les assemblées générales qui, elles, sont supposées délibérer et les assemblées populaires<sup>39</sup> plus proches d'une « agora<sup>40</sup> » informelle où les prises de parole s'enchaînent parfois de manière plus décousue suivant le principe du « vient qui veut ».

Les dispositifs assembléaires qui occupent, si ce n'est tout l'espace partagé, du moins une large partie pendant parfois de longues heures, sont aussi régis par un principe d'inclusivité revendiqué comme tel. La volonté de rendre les « AG » les plus inclusives possible se laisse déchiffrer par les médiations mises en place : l'interaction par les gestes pour éviter la cohue, modération et limitation du temps de parole, favoriser la prise de parole des nouveaux venus et en particulier des femmes, boîte à proposition pour celles et ceux qui n'osent pas prendre la parole, traductions simultanées en castillan ou en langage des signes, aux personnes handicapées (commission « Diversité Fonctionnelle » du 15M catalan)... C'est aussi la tâche qui incombe aux deux commissions : dynamiser les assemblées et faire participer les nouveaux venus comme le rapporte Sandra Ezquerro, militante du parti communiste *Izquierda Unida* (en 2011) : « Les animateurs de l'assemblée essaient d'assurer une rotation et demandent que ceux qui assistent à une assemblée pour la première fois ou qui n'ont pas encore pris la parole aient un temps de parole prioritaire<sup>41</sup> ».

36 Bilan de la commission « démocratie », *Gazette debout*, 1<sup>er</sup> août 2016.

37 Assemblée 15M, Place de la Catalogne, Barcelone, 18 mai 2011. parent cependant cette objection : Assemblée 15M, Place de la Catalogne, Barcelone, 22 mai 2011.

38 *Ibid.*

39 Compte rendu des travaux de la commission démocratie, 42 mars.

40 Compte rendu de la commission « Démocratie », Wikidebout, 55 mars (24 avril 2016).

41 Entretien avec Sandra Ezquerro, *op. cit.*

L'inclusivité se joue aussi au niveau du mode de prise de décision au consensus. Dans les deux cas, le consensus répond à une volonté d'inclure l'ensemble des participant·e·s. Il n'est pas pour autant synonyme d'unanimité : à Barcelone comme à Paris, le consensus doit emporter une « super majorité<sup>42</sup> » et les votes se font à mains levées (ou avec des cartons en papier) et non à bulletin secret. Cet ajustement du consensus ne tient pas seulement à la difficulté d'atteindre un point d'accord qui satisfasse tous les acteurs : il sert aussi à contrecarrer les attitudes d'opposition systématique et les tentatives d'infiltration qui tenteraient de saper une initiative (les *secretas* espagnols ou les agents des Renseignements Généraux français fréquemment mentionnés dans les entretiens). Les « Places » restent en effet des espaces à découvert particulièrement exposés à ce type de sabotage.

Les abstentions et oppositions restent néanmoins possibles sous certaines conditions. En voici un exemple à travers le « protocole » de l'assemblée barcelonaise où n'importe quel participant peut émettre une proposition (à la différence des assemblées de la *Puerta del Sol* où ce sont les commissions qui sont force de proposition<sup>43</sup>) : à défaut de susciter l'adhésion collective, celle-ci peut être bloquée individuellement ou collectivement. Dans le premier cas, l'opposition doit être justifiée par des arguments jugés convaincants par les autres membres de l'assemblée. Dans le second cas, si l'opposition est soutenue par au moins quarante personnes, alors elle est renvoyée pour être discutée en commission. Ces termes sont alors renégociés. En cas d'échec, la proposition revient dans l'assemblée « sous la forme d'un 2x2 : deux représentants de chaque position débattent devant l'ensemble de l'assemblée, qui vote à nouveau<sup>44</sup> ». Ce procédé de mise en scène du conflit a ensuite été remplacé par un second vote à la majorité simple (50 + 1).

Les militants anarchistes, dont il est très probable qu'ils parlent depuis une expérience *située* des assemblées qui sont monnaie courante dans le milieu anarcho-libertaire barcelonais, attirent l'attention sur le coût dissuasif de l'opposition puisque, face à une assistance forte de plusieurs centaines voire plusieurs milliers de participants, « personne ne veut être dans la minorité<sup>45</sup> ». Ils dénoncent aussi la facticité et l'imprécision du consensus visuel : l'AG favoriserait les attitudes démagogiques de celles et ceux qui, forts de leur capacité à manœuvrer une foule, parviendraient plus facilement à diriger les assemblées. Les organisateurs de l'assemblée barcelonaise parent cependant cette objection de démagogie en espaçant d'un ou plusieurs jours la proposition du vote de sorte à laisser le temps de la réflexion aux participants tout en faisant circuler la proposition sur les réseaux virtuels. On retrouve une telle désynchronisation dans la navette assembléaire que met au point la commission « Démocratie » de Nuit debout. Il est à noter que ce « processus de vote expérimental à court terme », fruit de dizaines de réunions durant un mois et demi, a été élaboré en parallèle des

42 Entretien avec Nelson, 27 ans en 2011, très actif dans le milieu *Okupa* barcelonais en 2011. Arrivé le 17 mai 2011, il dort sur place et travaille souvent une bonne partie de la nuit au sein de la commission « International » qui a recruté une armada de traducteurs ; Nelson a également produit des documents de méthodologie assembléaire diffusés en ligne. Entretien réalisé à Paris en juin 2019.

43 Protocole du consensus à Madrid, *Takethesquare*, sans date.

44 Entretien avec Sandra Ezquerra, *op. cit.*

45 COLLECTIF, « Les graves erreurs des protagonistes de l'assemblée générale » (titre original : « *Grave Errors of the Protagonists of the Central Assembly* », Place de la Catalogne, 20 mai 2011.

« AG » quotidiennes plus souples dont l'ordre du jour était parfois réajusté aux circonstances<sup>46</sup>. Dans les faits, les assemblées de Nuit debout relevaient d'un fonctionnement *ad hoc*, plus chaotique mais aussi plus souple afin de s'adapter aux imprévus. Artémis, qui a officié à de nombreuses reprises comme modérateur, souligne cet entre-deux entre des assemblées très codifiées et des assemblées populaires<sup>47</sup> plus proches d'une « agora<sup>48</sup> » informelle ; il ajoute également : « pour nous, c'était important que ce soit chaque AG qui décide de comment l'AG fonctionne elle-même<sup>49</sup> ». Cette remarque soulève une question centrale et récurrente, celle de la « souveraineté » d'assemblées fluctuantes, dont la composition change de jour en jour : « tu peux pas décider un jour pour des gens qui vont arriver demain et qui ne sont pas forcément les mêmes<sup>50</sup> ». Comment prendre des décisions qui engagent le collectif alors même que l'occupation de la place de la République n'était pas pérenne ?

C'est aussi pour tenter d'y répondre qu'une partie de la commission « Démocratie » se lance dans un processus qui vise à « fabriquer les conditions de la légitimité du vote en AG<sup>51</sup> » comme le rapporte un des membres actifs de la commission à Gazette debout. Le processus de vote expérimental, que récapitule le document « VLV68<sup>52</sup> », se découpe en trois phases qui s'étalent sur une semaine :

- Une Assemblée de propositions tirées au sort et concernant Nuit debout – Paris ;
- Un atelier de consultation au cours duquel interviennent les cinq commissions « structurelles » – Logistique, Restauration, Infirmerie, Accueil&Sérénité, Modération – afin d'évaluer la faisabilité et d'amender les propositions sans pouvoir les bloquer ;
- L'Assemblée des Décisions qui débat de la proposition retenue. « Cette Assemblée est l'espace où chacun peut débattre autour d'une proposition, l'amender et la valider comme représentant les grands principes de Nuit debout Paris-République jusqu'à nouvel ordre » ; « L'esprit de Nuit debout Paris tel que défini dans la Charte est-il respecté ?<sup>53</sup> ».

On remarque plusieurs traits congruents avec la manière dont s'organise l'Assemblée barcelonaise. D'abord, dans la structure temporelle : le temps de la proposition est découplé de la phase de décision pour éviter les prises de décision hâtives, ce qui peut aussi constituer un inconvénient majeur. Il s'agit en quelque sorte de réunir les conditions propices à une délibération « éclairée »

46 Entretien avec Artémis, *op. cit.*

47 Compte rendu des travaux de la commission démocratie, 42 mars,

48 Compte rendu de la commission « Démocratie », Wikidebout, 55 mars (24 avril 2016).

49 Entretien avec Artémis, *op. cit.* Il était cependant possible de faire des « déclarations au fil des assemblées » qui n'engageaient que les « présents » et pas le mouvement e

50 Entretien avec Anthony, 27 ans, diplômé de science politique, il vient de la classe moyenne supérieure et ne travaillait pas pendant Nuit debout, études à Science Po, membre du *media center* et cofondateur de « Radio-Parleur » issu de Nuit debout. Entretien réalisé à Paris en mars 2019.

51 « L'apprentissage de la démocratie place de la République », Gazette debout, 17 mai 2016.

52 COLLECTIF, « Vers la mise en place d'un processus de vote expérimental à court terme » 68 mars (4 mai 2016). Le document est abrégé « VLV68M » pour le différencier d'autres comptes rendus de réunions relativement proches, ce qui indique le temps considérable dédié à l'élaboration collective d'un processus de prise de décision légitime.

53 Document « VLV68M », *op. cit.*

grâce à la circulation en amont des informations, comme cela se pratique dans certains dispositifs de démocratie participative. Ensuite, il est significatif que l'Assemblée se coordonne avec les commissions dites « structurelles » qui jouent un rôle de filtrage pour évaluer la faisabilité des propositions émises ; c'est un second point commun avec l'organisation du campement catalan à la différence près que les commissions sont le lieu privilégié pour la délibération en fonction de leur axe thématique. La commission « Démocratie » se calque davantage sur un schéma qui rappelle la séparation des pouvoirs (qui est une séparation-coopération chez Montesquieu) où l'autonomie de fonctionnement des commissions (achat de matériel, horaires, initiatives...) ne peut être remise en cause que si l'une d'elles « menace la pérennité des Assemblées ou va à l'encontre des grandes valeurs du mouvement<sup>54</sup> » (elle pourrait alors être dissoute).

Plusieurs différences sont aussi à relever : il est prévu que les propositions soient tirées au sort contrairement à Barcelone où chaque participant peut être force de proposition ; le document se réfère par ailleurs à une charte où seraient consignées les « valeurs » et « principes » qui définiraient Nuit debout.

Le « 69 mars » (8 mai 2016), alors que débute le test du processus de vote ci-dessus, un des participants à l'assemblée s'insurge contre le décompte de son temps de parole<sup>55</sup> et les procédés de la « démocratie liquide<sup>56</sup> ». Une objection qui résonne avec un communiqué émis cinq ans auparavant par le parti d'Internet (*partido de Internet*) déplorant que la démocratie liquide ait été censurée sur le campement barcelonais<sup>57</sup>. À quoi correspond la démocratie liquide et dans quelle mesure les modes de décision collective sur les places s'en inspirent-ils ?

## B. De la démocratie liquide à la liquidation du conflit par le consensus

Le processus de vote détaillé ci-dessus se rapproche en effet de la structure ternaire de la « démocratie liquide » telle que la résume Arthur Renault<sup>58</sup> : « une première phase de proposition idéale [...], puis une seconde phase de débat autour des thématiques exposées et enfin, une dernière phase de hiérarchisation des idées selon la méthode Schultze<sup>59</sup> ». On retrouve donc un séquençage en trois phases distinctes de proposition, débat et décision. Les deux premières phases sont extrêmement proches du document « VLM 68 » tandis que la dernière diffère de la hiérarchisation des propositions par une délibération conventionnelle plus praticable à l'échelle des assemblées.

On peut donc considérer qu'en plus de l'héritage des « mouvements de places » comme « le » 15M ou *Occupy*<sup>60</sup>, la démocratie liquide constitue une source d'inspiration non négligeable, que les

54 Compte rendu de la commission « Démocratie », Wikidebout, 50 mars (18 avril 2016).

55 Il est à noter que la limitation des deux minutes sera par la suite assouplie.

56 Assemblée du 69 mars (8 mai 2016), vidéo réalisée par TV debout. Retranscription par mes soins.

57 Communiqué « L'acampada BCN censure le stand démocratie liquide », Parti d'Internet.

58 A. RENAULT, « Démocratie liquide », in *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

59 La méthode Jenkins consiste à classer les idées dans trois catégories : pour, contre, neutre, de sorte à créer un consensus.

60 En plus des participants aux mouvements 15M, Occupy, Gezi qui sont passés par la place de la République, des documents de méthodologie assemblée sont facilement accessibles sur le site « Take the square », traduction anglaise du slogan

protagonistes en revendiquent ou non l'appellation. La connexion est d'autant plus manifeste que cette notion à la fois technique et conceptuelle cherche à accroître la participation « citoyenne » tout en mobilisant les instruments numériques (pétition en ligne, vote numérique, etc.). La démocratie « liquide » ne vise pas seulement à déployer de nouveaux canaux de participation, mais aussi à redéfinir son contenu au sens où il ne s'agit pas de voter pour déléguer sa voix à un représentant qui décide mais de décider collectivement et directement. Elle cherche également à produire du consensus, terme omniprésent dans les assemblées barcelonaises et parisiennes. Comment se traduit le consensus dans la pratique ?

Le 2 mai 2016, une réunion se tient à la Coordination Intermittents et Précaires non loin de la place de la République pour faire avancer le processus de vote mentionné ci-dessus. Artémis, élément moteur de Nuit debout extérieur à la commission « démocratie », livre un récit détaillé de cette réunion qu'il qualifie de « cauchemardesque » :

« l'objectif de cette réunion était d'aboutir enfin au protocole qui va enfin tout réguler et tout sauver. Avec un document qui s'auto-réfère comme si c'était un code, donc pour le mode de prise de décision se référer à truc annexe... qui explique *nanana* ce que peut être un objet de prise de décision. Un cadre pour éviter les défauts de l'humanité [...] T'arrivais à la réunion, le summum de la démocratie et en fait tu ne pouvais pas remettre en cause la base de cette réunion donc en fait le gros problème de ces réflexions sur la démocratie [...] c'était en fait ils avaient leur processus parfait et donc ils ne comprendraient qu'on remette en cause l'existence même d'un processus comme ça avec des feuilles, des trucs et nous on disait mais c'est super excluant ce truc des feuilles. »

Mécontents de la manière dont les choses se déroulent – multiplication des discussions en petit comité, assemblées « en pétales » ou « en ruche », intervention intempestive des modérateurs..., Artémis et un de ses acolytes qu'il qualifie de « très très gauch<sup>61</sup> » (engagé à gauche) finissent par s'opposer systématiquement afin de démontrer l'impossibilité d'un consensus parfait. Leur mécontentement vient de l'impossibilité de négocier le cadre de la réunion, ce qui contrevient à l'autonomie caractéristique du fonctionnement assembléaire ; les organisateurs de la réunion se justifient par un argument d'efficacité (ne pas revenir sur ce qui a déjà été acté). « L'opposition radicale n'était pas comprise dedans mais on avait réussi à l'imposer<sup>62</sup> », poursuit Artémis qui proteste devant l'impossibilité de ne pas être d'accord avec les différentes propositions énumérées. Il était en effet prévu que les participants les classifient par ordre de préférence avec des post-its de couleur : « t'avais vert, jaune, bleu... « j'ai pas bien compris », « je suis à fond », « je suis un peu d'accord », « je suis

*quincemayista* « Toma la plaza » (« Prends la place ») qui a été créée dès le 18 mai 2011 par des entrepreneurs de cause qui privilégient l'activisme en ligne [<http://howtocamp.takesquare.net/>]. Il est aussi à noter que la catégorie de « mouvements de places », si elle reste discutable d'un point de vue analytique, n'en produit pas moins des effets qui agissent par le biais des représentations émiques.

61 « Gauch<sup>o</sup> » est le diminutif de *gauchiste*.

62 Entretien avec Artémis, *op. cit.*

d'accord mais j'aurais des choses à ajouter », « je suis pas totalement d'accord<sup>63</sup> » ». La même logique consensuelle se retrouve le jour du test « grandeur nature » du processus de vote où les participants étaient invités à venir avec des cartons jaunes et roses pour manifester leur degré d'approbation aux propositions.

Artémis ajoute également – ce que confirme le compte rendu de la réunion<sup>64</sup> – que des termes qu'ils avaient inscrits préalablement comme objet de la discussion ont disparu des « nuages de mots<sup>65</sup> » ; or, ce sont des termes chargés politiquement comme « anticapitaliste<sup>66</sup> » ou « islamophobie » qui risqueraient donc de générer des désaccords. Car les discussions de la commission « Démocratie » sont tendues vers l'objectif de produire du consensus. Le terme prête alors à confusion puisqu'il ne revêt pas exactement la même signification dans des contextes pourtant similaires.

Place de la Catalogne, le consensus désigne avant tout une *méthodologie*, une manière de décider collectivement. La commission de « Dynamisation », qui se réunit plusieurs heures en amont, se contente d'organiser l'Assemblée « mais sans jamais choisir ou décider des sujets à aborder<sup>67</sup> ». Elle joue donc un rôle charnière sans pour autant avoir son mot à dire sur le contenu de ce qui s'y dit, hormis ce qui touche au cadre assembléaire. Le consensus n'est donc qu'un instrument qui présente l'avantage d'inclure au maximum les parties prenantes tout en se révélant parfois trop rigide. Il semble néanmoins qu'en l'espace de seulement trois semaines, ce cadre a résisté à plusieurs controverses : sur le fait de continuer ou non la mobilisation, sur le fait de porter ou non la revendication du droit à l'autodétermination du peuple catalan et enfin sur la tactique à adopter dans le cas où les supporters du club de Barcelone viendraient célébrer la victoire place de la Catalogne.

Le consensus *tel qu'il apparaît dans les travaux de la commission « Démocratie »* n'a pas seulement un statut instrumental : il est aussi posé comme une *finalité*. Il s'agit d'élaborer un socle de valeurs communes qui définiraient « Nuit debout ». Or, ce collectif hybride ne se laisse pas saisir qu'à l'aune des déclarations publiques : ses lignes politiques se clarifient au fil des initiatives et des actions collectives.

Cette manière d'ériger le consensus en objectif à réaliser donne à voir la tension entre mouvement d'assemblée et mouvement d'action qui traverse les occupations de places mais aussi tout protagoniste<sup>68</sup> en ce qu'il ou elle est à la fois « diseur » et « faiseur » - si on concède que *dire* est une manière

63 Ce à quoi Artémis ajoute au cours d'entretien : « On était là mais comment est-ce qu'on dit : « c'est l'horreur ton idée, va mourir... » »

64 Compte rendu de la commission « Démocratie sur la place », 2 mai 2016 (63 mars).

65 Dans le compte rendu du 15 mai de la commission « Démocratie », on trouve une énumération en rapport avec les « valeurs » de Nuit debout : « Démocratie ; Justice sociale ; Progressisme ; Convergence des luttes ; Solidarité ; Universalisme ; Internationalisme ; Écologie ; Anti-militantisme ; Volonté d'action ; Insurrection ; Anti-fascisme ». On peut ainsi remarquer que l'anti-militantisme, qui désigne l'hostilité à toute forme de militantisme, et l'antifascisme qui désigne un courant militant opposé au fascisme sous toutes ses formes, se retrouvent dans un même plan, ce qui dénote une certaine confusion.

66 Ce point est soulevé explicitement dans le compte rendu de la réunion : « *Anti-capitaliste a été enlevé pour éviter le terme anti (contre réponse et antifascisme ?)*. »

67 Assemblée, Place de la Catalogne, Barcelone, 28 mai 2011.

68 Les rassemblements de places comme Nuit debout forment des mouvements qui font événement; en cela, les personnes qui y prennent part, qu'elles soient novices ou virtuoses de l'action collective, en deviennent les protagonistes.

de *faire* bien que les pratiques restent irréductibles au discours. Pour filer une distinction posée par Hannah Arendt, débattre de *qui* nous sommes n'a pas la même portée que de débattre de ce *que* nous sommes en train de faire<sup>69</sup>. L'action collective requiert moins l'élaboration d'une entente<sup>70</sup> préalable – ce qui supposerait un alignement des positions – que le dépassement de désaccords qui apparaissent inévitablement.

La focalisation sur les « valeurs » et les « principes » qui ressort à la lecture des travaux de la commission « Démocratie » soulève au moins deux difficultés. D'abord, elle présuppose que ces « valeurs » sont le fruit d'une délibération à la fois intérieure et collective. Or, les protagonistes qui s'assemblent ne sont pas que des porteurs rationnels d'opinion mais aussi des « corps<sup>71</sup> » traversés par des émotions, engagés dans la lutte et pris dans des rapports sociaux d'oppression et/ou d'exploitation. Leur point de vue est donc *situé*. Autrement dit, les « valeurs » et « principes » sont en premier lieu façonnés par l'expérience vécue en tant que membre d'un ou de plusieurs groupes sociaux ; ils sont par conséquent le produit d'une réflexion individuelle et de leur position dans les rapports sociaux. L'enjeu n'est donc pas de surmonter les divisions sociales préalables<sup>72</sup> mais au contraire de les politiser, ce qui suppose de les rendre visibles.

Ensuite la « théologie du consensus<sup>73</sup> » qui ressort à l'examen des travaux de la commission « Démocratie », revient à privilégier une conception intellectuelle de l'activité collective, ce qui risque de mettre à l'écart celles et ceux qui n'en partagent pas les dispositions et les compétences. Surtout, le temps consacré à débattre de ce qui fonde le « Nous » de Nuit debout est retranché aux discussions plus pragmatiques mais non moins fondamentales qui concernent les enjeux concrets de la mobilisation. Il en va de même des efforts considérables consentis à la réflexion sur ce que *devrait être* un processus de décision légitime qu'on peut interpréter à l'aune du paradoxe du premier législateur<sup>74</sup> (comment, au nom de quoi poser la première pierre de l'édifice « démocratique » ?).

La spirale du débat sur le débat depuis les balbutiements de la semi-occupation de la place de la République – pour décider « comment voter pour savoir comment on va voter », parfois dans « l'hilarité générale<sup>75</sup> » – peut s'interpréter à partir de la catégorie émique de l'assemblée. L'assemblée (*assembleismo* en espagnol) désigne une dynamique centripète au cours de laquelle l'ordre du jour est déterminé par des questions qui concernent principalement le fonctionnement des assemblées. Cette dérive provient en l'occurrence d'une *fétichisation* du consensus érigé en finalité

69 H. ARENDT, *Condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961, Chapitre V. En somme, la différence se joue dans la manière d'orienter le conflit vers la *leixis* ou vers la *praxis*.

70 Sur les distinctions à opérer entre « accord-désaccord », « entente-mésentente », on consultera : G. CORROYER, « Consensus/Dissensus », in COLLECTIF (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

71 J. BUTLER, *Rassemblement*, Paris, Fayard, 2016.

72 D. DELLA PORTA, Mario DIANI (éd.), *The Oxford handbook of social movements*, Oxford University Press, 2015, p. 193-194.

73 L. A. KAUFFMANN, « La théologie du consensus » in COLLECTIF, *Occupy Wall Street ! Textes, Essais et témoignages des indignés*, Les Arènes, 2012.

74 J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre II, chapitre 7. Cité par P. MANIGLIER, « Nuit debout : une expérience de pensée », *Les Temps Modernes*, vol. 691, n° 5, 2016, p. 199-259.

75 Entretien avec Adélaïde, *op. cit.*

qui finit par s'imposer à tous les participants sans que celle-ci n'ait été véritablement mise en débat au préalable. Ce qui n'était au départ qu'un instrument finit ainsi par absorber une part croissante du temps collectif. Le présupposé d'un consensus vertueux et nécessaire semble d'autant plus problématique qu'il reste hors d'atteinte dans des mobilisations aussi hétérogènes tant d'un point de vue idéologique que sociologique.

L'assembléisme, qu'on peut aussi observer à travers la scansion répétitive du film documentaire éponyme<sup>76</sup>, est typique d'un processus de bureaucratisation de l'action collective. Le terme désigne, dans ce cas précis, « le processus par lequel une activité ou une organisation se rigidifie<sup>77</sup> » en se dotant de règles objectives difficiles d'appropriation pour les *outsiders*<sup>78</sup> ou les participants plus occasionnels. Ce qui tend à réintroduire une division à l'intérieur d'un « mouvement » qui se présente comme horizontal et antihiérarchique. La difficulté à intégrer de nouveaux venus<sup>79</sup> confirme, qu'en dépit des dispositifs censés favoriser la rotation des rôles, se constitue au sein de la commission un noyau dur d'une quinzaine de protagonistes très impliqués autour duquel gravite une centaine de participants plus volatiles<sup>80</sup>. La forclusion du débat s'accompagne d'une recomposition des Nuits debout à mesure que la commission « Démocratie », dans son souci d'éviter la concentration du pouvoir, finit par complexifier les normes et procédures qui codifient la participation. Artémis fait ainsi remarquer que la commission « Démocratie » s'accapare de plus en plus l'espace de l'Assemblée (cette perception concorde avec plusieurs entretiens de participants assidus voire « permanents »), le centre de gravité de la mobilisation se déplace vers les coulisses des « interco », des réunions inter-commissions<sup>81</sup> où se prennent les décisions.

### C. Organiser la division et le pouvoir

Cette segmentation soulève une difficulté plus générale à composer avec les rapports de pouvoir (la peur panique de la « verticalité » est récurrente chez certains militants qui se disent anarchistes<sup>82</sup>) et conduit à interroger ce qui *fait capital* symbolique dans l'espace d'une mobilisation à la fois éphémère et durable<sup>83</sup> comme Nuit debout. Interrogé sur ce qui lui ouvre accès aux assemblées d'inter-commission, Artémis répond à ce propos :

76 M. OTERO, *L'assemblée*, Épicentre Films, 2018. Le film suit de près les travaux de la commission « Démocratie ».

77 R. BOUDON, M. CHERKAOUI, B. VALADE, *Dictionnaire de la pensée sociologique*, Paris, Presses universitaires de France, 2005, p. 44-45.

78 H. BECKER, *Outsiders*, Métailié, 2020 (1963).

79 P. MANIGLIER, « Nuit Debout : une expérience de pensée », *Les Temps modernes*, 2016, n° 5, p. 199-259.

80 D'après la description d'une participante de la première heure qui faisait partie du noyau dur. Échange de mails en avril 2021.

81 Entretien avec Artémis, *op. cit.* Dès la première semaine, les organisateurs se réunissent en inter-commissions et distinguent les assemblées du « mouvement » des assemblées de « l'organisation » qui n'a pas vocation à décider au nom du mouvement. Compte rendu INTERCOMMISSION NUIT DEBOUT, 8 avril 2016.

82 T. enchaîne les petits boulots, anime plusieurs comptes militants sur Facebook et est engagé depuis 20 ans contre la « Françafrique ». Entretien réalisé à Paris en février 2019.

83 Cette temporalité de l'entre-deux, incomparable avec celle d'une manifestation de rue « conventionnelle » où les participants se dispersent rapidement, n'est pas non plus comparable à une mobilisation de longue durée, du moins dans la temporalité propre aux rassemblements.

« En gros en fait le critère c'était la participation qui est un critère très discriminant parce qu'il faut avoir les moyens d'être là, de prendre le temps, avoir les moyens intellectuels de taper les réunions et tout. Mais le critère c'était plus t'es là et plus t'es légitime. T'es là et tu participes aussi. Participation présence c'est ça le truc parce qu'en gros du coup bah t'avais... bah déjà premier stade aller sur la place ; déjà c'est une première sélection, après c'est aller sur la place souvent, après c'est aller aux réunions de commission, après c'est aller à tellement de réunions de commissions que tu suis le truc et aller à tellement de réunions de commissions que les gens te font confiance pour que t'aïlles aux interco. »

La présence sur place n'est pas la seule variable qui confère de la légitimité : celle-ci doit être active et suppose de s'investir dans une commission (ou plusieurs), de fréquenter les réunions internes et entre « délégués » des commissions, ce qui permet de se tenir au courant et de capter plusieurs flux d'information à la fois. La « Place » porte donc des structures de délégation qui requièrent d'être coopté (dans les espaces physiques et virtuels) et reconnu par ses pairs, structures qui n'apparaissent pas sur les organigrammes ou dans les déclarations publiques. La capacité de ce capital d'autochtonie (volume horaire, affinités, capacité d'initiative etc.) à contrebalancer les différents types de capitaux (culturel, économique, militant) reste néanmoins limitée en ce que ces derniers jouent sur la disposition à se mobiliser et à se rendre disponible.

Les exemples de la commission « Démocratie » et du « ticket d'entrée » des intercommissions – qui peu ou prou répondent à la même logique sur la place de la Catalogne – mettent en évidence le phénomène de la « chronocratie<sup>84</sup> », d'un « culte de la participation<sup>85</sup> » où les plus disponibles et assidus finissent par s'imposer. La première des ressources dans les « mouvements de places » reste en effet le temps alloué à la coprésence. C'est donc un problème commun que les organisateurs barcelonais ont rapidement cherché à pallier proposant d'espacer les assemblées pour les rendre plus accessibles (de plusieurs fois par semaine à mensuel voire moins).

La question du « pouvoir » n'est pas non plus réglée par l'abolition de l'Assemblée que préconisent les anarcho-libertaires de la place de la Catalogne<sup>86</sup>. Ils proposent en effet de la remplacer par un espace plus informel de mise en commun des informations et des ressources. Cette option laisserait le champ libre aux réseaux qui s'auto-désignent comme « affinitaires », risquant de conduire à ce que Jo Freeman désigne comme la « tyrannie de l'absence de structure<sup>87</sup> ». L'appel à s'affranchir de tout cadre formel peut aussi s'analyser comme un refus de la division du travail pourtant inhérente à tout collectif d'envergure<sup>88</sup> et risquerait très probablement d'amplifier le phénomène déjà existant des « coulisses ».

84 V. GIRARD et A. BERTINA, « Occupy La République, Paris – Place de la République », in COLLECTIF, *Le livre des places*, Paris, Inculte-Dernière, 2018, p. 247. Cette hypothèse se confirme dans les entretiens par la récurrence du discours constant selon lequel, au fur et à mesure de l'occupation, « ce sont toujours les mêmes ».

85 P. GERBAUDO, *The Mask and the flag*, *op. cit.*, p. 244.

86 COLLECTIF, « Les graves erreurs des protagonistes de l'assemblée générale », *op. cit.*

87 Jo FREEMAN, *La tyrannie de l'absence de structure*, 1970. Texte en accès libre.

88 O. FILLIEULE, S. HAYAT, S. MONCHATRE, « Trois regards sur le mouvement des « Gilets jaunes » », *La nouvelle revue du travail*, 2020, n° 17.

Il semble alors pertinent de comparer les discours portés par les commissions barcelonaise et parisienne avec le contre-discours anarchiste afin de mettre en relief leurs conceptions respectives de la démocratie. Sur le tract distribué le 20 mai 2011 sur la place de la Catalogne, il est écrit qu'en dépit de la bonne foi des organisateurs (on devine qu'ici sont visés les membres de la plate-forme *Democracia Real Ya* !), la densité d'une assemblée forte de plusieurs milliers de participants réguliers (parfois plusieurs dizaines de milliers même si les chiffres sont difficiles à estimer<sup>89</sup>) crée « une structure dans laquelle la majorité ne peut pas participer mais seulement regarder et voter<sup>90</sup> ». « Seulement quatre jours de démocratie réelle et nous avons déjà reproduit la démocratie de tous les jours et une apathie massive, poursuit le texte. Ils sont en train de tuer la révolution par l'ennui<sup>91</sup> ». Cette critique de la démocratie est solidaire d'une dépréciation de la démocratie d'inspiration marxiste. Dans cette perspective révolutionnaire, la démocratie serait le cheval de Troie du capitalisme comme en atteste le texte « Assemblées, démocratie et capitalisme<sup>92</sup> » qui rappelle d'ailleurs combien le terme « démocratie » est honni par certains courants de la gauche extra-parlementaire. Celui-ci soutient de manière plus pragmatique que des assemblées aussi massives finissent davantage par exclure qu'inclure les « masses ». Cette critique fait question sur au moins deux aspects. Elle occulte la contingence du lien entre capitalisme et démocratie, le premier pouvant très bien se passer de la seconde. Surtout elle néglige les difficultés inhérentes à l'organisation de toute action collective.

Toute autre est la conception de la démocratie qui ressort des documents archivés par la commission du même nom sur la place de la République. Ceux-ci portent la trace d'une conception procédurale de la démocratie comme une manière collective de prendre des décisions légitimes aux yeux de celles et ceux au nom desquels les décisions sont prises. Cependant, ce procéduralisme fait question si on accorde que la démocratie ne saurait se résumer à un ensemble d'institutions ou de techniques. Il convient en effet de se rappeler que les institutions qui forment par exemple l'armature des gouvernements représentatifs n'ont de force qu'en vertu des manières d'être et de faire société, d'un *ethos*<sup>93</sup> partagé à défaut duquel celles-ci s'étiolent voire s'effondrent. Le même raisonnement peut s'appliquer à l'échelle des « microsociétés », des « mini-démocraties » qui se sont formées provisoirement sur les campements : le vote et les assemblées n'y sont que des outils comme le confirme l'usage instrumental du consensus sur la place de la Catalogne. Le propre de l'ethos démocratique qui repose sur l'incertitude et le conflit<sup>94</sup> serait alors de problématiser, de dénaturer, de mettre en question les divisions sociales de sorte à les politiser. Le principal défi des collectifs fluides comme

89 Ce qui fait une différence de taille avec Nuit debout où la fréquentation maximale de la place n'a jamais dépassé quelques milliers de participants ; ceci rappelle que le 15M peut être considéré comme un mouvement de masse contrairement aux Nuits debout qui, enchâssées dans le mouvement contre la loi « travail » de 2016, n'ont pas rassemblé autant de monde.

90 COLLECTIF, « Les graves erreurs des protagonistes de l'assemblée générale » (titre original : « Grave Errors of the Protagonists of the Central Assembly », 20 mai 2011. Ce tract signé par des anarchistes de la place de la Catalogne a fait son apparition le premier vendredi de l'occupation, dès le quatrième jour d'occupation, ce qui permet d'inférer que ce n'est pas une critique neuve.

91 *Ibid.*

92 COLLECTIF, « Assemblée, Démocratie et Capitalisme » (titre original : « Assemblies, Democracy, and Capitalism »), mai 2011. Archivé par les militants, il est précisé que ce texte a été affiché sur un poster place de la Catalogne dès la première semaine d'occupation.

93 G. E. LELANDAIS, « Résistance du parc de Gezi. La réclamation d'un éthos démocratique ? », *Raison publique*, 2014.

94 C. LEFORT, *L'invention démocratique*, *op. cit.*

Nuit debout ne consisterait donc pas tant à (ré)inventer des processus de vote déjà éprouvés qu'à organiser du mieux possible la pluralité et les divisions qui en découlent nécessairement.

L'objection courante de l'assembléisme n'est-elle pas cependant guidée par un présupposé d'efficacité ? Ce qui soulève un autre écheveau de questions : une AG a-t-elle toujours vocation à prendre des décisions, à être productive ? Ne faut-il pas aussi interroger ce postulat de départ quand on reconsidère les assemblées comme des « assemblages » ou des « assembléments<sup>95</sup> » ?

### III. L'expérience plurielle des assemblées

Nombreux sont les récits à dresser un constat d'inefficacité des assemblées. Arnoldo<sup>96</sup>, membre fondateur du squat de la *Can Masdeu*, raconte le « désordre » des premières assemblées auxquelles il assiste la place de la Catalogne, désorganisation qu'il impute au manque d'expérience et « de culture de prise de décision horizontale ». Devant ce qu'il qualifie en souriant de « *quilombo*<sup>97</sup> », il met à contribution sa longue expérience des mouvements sociaux et s'investit avec d'autres habitants du squat qu'il a fondé dans la facilitation des assemblées ainsi que dans la construction d'un jardin sur la pelouse du nord de la place.

Place de la République, les « AG » perdent rapidement leur crédibilité aux yeux des *deboutistes* militants qui déplorent, telle Michèle<sup>98</sup> ou Artémis de « Convergence des luttes », la dimension principalement cathartique de « la libération de la parole ». Ce qui rejoint la perception de Louis, membre du MILI<sup>99</sup>, sceptique devant cette « espèce d'assemblée où les gens, en fait, ils venaient, ils participaient à l'assemblée mais sur des questions qui étaient pas du tout d'ordre organisationnel, mais juste des récits de vie, essayaient de confronter des expériences et des problèmes que les gens pouvaient avoir au travail ou dans la vie en général<sup>100</sup> ».

Déconnectées des enjeux concrets et immédiats de la mobilisation, les prises de parole mobilisent des registres qui sortent de l'ordinaire contestataire, se dérobent souvent aux codes militants pour témoigner à la première personne, en particulier du côté des primo-contestataires qui les ignorent.

95 J'emprunte l'expression forgée par l'anthropologue Marc Abélès. M. ABÉLÈS, « L'anthropologie politique dans une société en tension », AOC, 14 février 2020.

96 Arnoldo, 45 ans, il est un des fondateurs de la Can Masdeu. Entretien réalisé à la Can Masdeu en mars 2020. La Can Masdeu est une ancienne colonie de lépreux à l'hôpital désaffecté de San Llätzer en bordure de Barcelone, au pied de la montagne de Collserola. Arnoldo a lancé avec un ami le projet d'ouvrir un squat en 2001. Lors des tentatives d'expulsion par les forces anti-émeutes, les occupants étaient montés, nus, sur le toit. Son parcours antérieur témoigne d'une riche et dense expérience militante avec un tournant significatif lors d'un voyage au Chiapas en 1999, avant de s'engager dans les mouvements altermondialistes et Okupa. Au moment de l'entretien, cela fait 18 ans que F. vit à la Can Masdeu. Pendant le 15M, il a participé activement à la commission « Jardin » qui a mis sur pied un potager collectif, sa participation atteste des circulations notables entre la place et les marges contestataires de la ville.

97 Utilisé au Brésil, le terme *quilombo* désigne dans une communauté d'esclaves marrons et vient du kimbundu, une des langues parlées en Angola.

98 Michèle, 37 ans, graphiste indépendante, militante depuis 2013, membre du collectif *Les Engraineurs* et de « Convergence des luttes ». Entretien réalisé à Paris en mars 2019.

99 Le Mouvement Inter Luttés Indépendant est un mouvement de jeunes autonomes fondé en 2013 suite à l'affaire « Leonarda », très actif dans les manifestations lycéennes et intersyndicales du mouvement contre la loi travail en 2016.

100 Louis, 23 ans, étudiant issu des classes populaires urbaines, vit seul avec sa mère, militant autonome et cofondateur du MILI. Entretien réalisé à Paris en février 2019.

Il en va de même place de la Catalogne à Barcelone ainsi que le rapporte Estelle qui observe que « les gens qui venaient d'organisations activistes, syndicales ou partisans ont été vraiment très perturbés<sup>101</sup> ». Au langage codifié du militantisme se serait substitué « un parler de l'expérience » selon cette quadragénaire qui étudiait alors la philosophie : « Tu es précarisé, je suis précarisé, on va parler de ça. On peut penser ensemble pourquoi nous sommes précarisés. Tu ne parles pas comme expert qui connaît Negri<sup>102</sup> mais comme précarisé. C'est une manière de construire une relation politique très différente<sup>103</sup> ». Réceptacle des expériences mises en verbe, les assemblées mêlent les registres de la critique, de l'action et de la narration<sup>104</sup>, d'où leur aspect « chaotique » ou « bordélique<sup>105</sup> ».

Mais les assemblées servent-elles vraiment à débattre ? Il y a lieu d'en douter quand on consulte les archives des mouvements barcelonais et parisien. Le compte rendu de l'assemblée populaire du 22 mai rappelle que « les vrais débats ont lieu dans les commissions, pas à l'assemblée, des points spécifiques sur n'importe quel sujet doivent être portés directement aux commissions<sup>106</sup> ». Dans le même document, on remarque que l'Assemblée barcelonaise décide de maintenir le campement et donc qu'elle est en mesure de prendre des décisions qui engagent le collectif.

Pendant Nuit debout, la distinction entre assemblée populaire et générale rappelle également que les organisateurs n'attendent pas de l'Assemblée qu'elle soit le théâtre de discussions argumentées. C'est plutôt un espace de libre parole. À quoi *servent* alors les assemblées ? Plutôt que de les envisager à l'aune de leur potentiel (et limites) délibératif, il est pertinent de tenir compte du fait que, les assemblées n'ont pas seulement vocation à produire du débat. Il convient alors d'interroger ce qui s'y joue et ce que la participation aux assemblées fait à celles et ceux qui les font.

## A. Les assemblées comme instrument de lutte

En tant que mode du rassemblement, les assemblées présentent une dimension agonistique ; ce sont en effet des instruments de lutte par le nombre. Ceci est particulièrement manifeste lorsque des protagonistes s'assemblent près d'un lieu de pouvoir : le 14 juin 2011, une assemblée se tient à proximité du Parlement catalan dans le cadre d'une démonstration de force contre les députés ; les 3 et 10 mai 2016, les *deboutistes* improvisent une agora en face de l'Assemblée nationale qui examine le texte de la loi *El Khomri*. L'assemblée revêt alors une portée symbolique par le face-à-face qu'elle instaure entre protagonistes et antagonistes. Elle constitue aussi une portée d'entrée sur la

101 Estelle, 40 ans, docteure en philosophie politique et universitaire, entretien réalisé à Barcelone en janvier 2019.

102 Elle fait ici référence au philosophe marxiste Tony Negri qui a considérablement le mouvement altermondialiste. Sur la réception de Negri qui s'est considérablement affaiblie dans le « mouvement des places », cf F. DUPUIS-DÉRI, « L'ambition politique d'Antonio Negri. Philosophie radicale et mouvement altermondialiste », *Monde commun*, 2008, p. 1-31.

103 « On vient avec ton corps politique dans l'expérience, pas ton savoir théorique » précise-t-elle en cours d'entretien.

104 Mélangés dans les faits, on peut séparer ces trois régimes qui portent respectivement sur l'identification des biens et des maux publics, l'organisation et la mobilisation en cours et le récit de soi et le témoignage.

105 C'est un thème qui revient souvent au fil des entretiens.

106 Compte rendu de l'assemblée populaire du 15M, Barcelone (Place de la Catalogne), 22 mai 2011.

mobilisation assumant une fonction de vitrine pour les observateurs qui ne connaissent pas ou peu le mouvement.

C'est ainsi qu'Anthony décrit l'Assemblée de Nuit debout comme une « gare de triage ». Si la « Place » ouvre un espace-creuset du militantisme et de l'activisme, l'Assemblée constitue un passage incontournable pour les habitués comme pour les nouveaux venus. L'hypothèse selon laquelle l'assemblée offre un « tremplin vers l'action<sup>107</sup> » se vérifie au fil des entretiens avec les *deboutistes*. C'est le cas d'Adélaïde lorsqu'elle se rend pour la seconde fois à « Répu' » (abréviation de République) après une première Nuit debout solitaire et difficile :

« Et en fait, le lendemain, je me dis j'y vais, je m'en fous, rien à perdre et là j'entends à l'assemblée : une nouvelle commission vient de se créer, *Debout éducation populaire*, si vous voulez nous proposer des interventions. "Là je fais oui ! Ça, je sais faire". Du coup, ça a été vraiment ma porte d'entrée, j'ai été voir le collectif...<sup>108</sup> »

Psychologue et primo-manifestante, Adélaïde s'insère dans la mobilisation en mettant à contribution ses compétences acquises dans la sphère professionnelle. Les commissions ne sont pas l'unique manière de prendre part à l'occupation. Modératrice lors des premières semaines de Nuit debout, Salomé se détourne progressivement des assemblées à mesure qu'elle investit l'espace dit du « cortège de tête<sup>109</sup> » et remet en question ses présupposés sur la « non-violence » :

« ... je me suis mise à rejoindre des groupes d'action ça s'est fait pas sur la place de la République, ça s'est fait dans les manifs. Ça s'est fait dans les manifs quand... en même temps que j'en ai eu marre d'aller aux assemblées, en même temps j'en avais marre des manifs où j'étais derrière les banderoles de l'UNEF<sup>110</sup>... »

La lassitude qui provient de l'expérience répétitive des assemblées conduit Salomé à rejoindre les rangs des manifestants ; autrement dit, le passage par les « AG » ne laisse pas indemnes les protagonistes même lorsque ceux-ci s'en détournent et font défection, ce qui n'est pas un cas isolé dans les rangs de Nuit debout – Paris. Si le dispositif de l'assemblée en milieu ouvert, sur le principe du « tout-venant », présente des limites évidentes pour la délibération collective, il est en revanche relativement efficace pour aiguiller vers d'autres espaces de mobilisation et de luttes sociales sur la place et en dehors ... Un appel à empêcher une expulsion ou à participer à une action nocturne peut mettre en mouvement plusieurs centaines de personnes si bien que les assemblées se laissent aussi

107 S. SMAOUI, *Faites place. Novices en lutte*, op. cit.

108 Adélaïde, 29 ans, doctorante en psychanalyse à Paris, issue de classes populaires de l'Ouest de la France, membre du collectif *Debout Educ' Pop (Debout Éducation Populaire)*. La première fois, elle s'est rendue seule sur la place de la République. Entretien réalisé à Paris en novembre 2018. À ce jour, la commission est encore active et organise régulièrement des ateliers sur la place de la République.

109 L'étiquette du « cortège de tête » correspond au débordement des manifestations ritualisées par l'avant du défilé, devant les banderoles et les services d'ordre, avec l'adoption de la tactique du « black bloc ».

110 Salomé, 26 ans, diplômée, classe populaire de la banlieue parisienne, très investie dans Nuit debout. Entretien réalisé à Paris en avril 2019. UNEF est l'acronyme du syndicat étudiant Union Nationale des Étudiants de France.

interpréter comme un réservoir de puissance d'action, comme un moment où chacun peut faire l'expérience du nombre et de ce qu'il est possible de faire à plusieurs.

## B. Désingulariser les expériences individuelles

Une autre hypothèse tient à ce que les assemblées à ciel ouvert feraient office d'opérateurs de désingularisation<sup>111</sup> par leur capacité à mettre en équivalence des expériences personnelles et à les inscrire sur un plan collectif. C'est une hypothèse déjà éprouvée dans d'autres contextes de mobilisations au long cours où les assemblées ne servent pas tant à délibérer qu'à s'écouter mutuellement et à jeter des ponts entre des situations individuelles de sorte à construire du collectif<sup>112</sup>. Suivre cette piste permet de mieux saisir la récurrence du registre du témoignage et des émotions<sup>113</sup>, qui s'expriment au micro ou au mégaphone tout en s'inscrivant dans une dynamique d'individuation des luttes où l'usage de la première personne atteste du fait que les acteurs sont de moins en moins tenus de s'effacer derrière leur organisation. La mise en verbe d'expériences vécues et narrées d'un point de vue subjectif – précarité professionnelle ou matérielle, violences d'État, expérience quotidienne de la domination dans la rue ou sur le lieu de travail etc. – autorise des mises en équivalence<sup>114</sup>. Cependant, il n'est pas dit que les prises de parole sur le registre du témoignage ou du récit entrent facilement en résonance du fait d'une trop forte hétérogénéité ou d'un manque de cadrage (définition de l'ordre du jour par exemple). D'où la perception répandue parmi les *deboutistes* d'assemblées où les discours se juxtaposent (« nous ne nous parlions pas ; nous parlions les uns après les autres<sup>115</sup> »). Il semble en effet que l'hypothèse de la désingularisation se vérifie davantage dans des situations où les protagonistes vivent des situations relativement proches comme ce fut le cas sur les places espagnoles en 2011 avec la flambée des expulsions et du chômage. L'« assemblée de séparation du MEDEF<sup>116</sup> et de l'État » qui s'est tenue le 20 mai 2016 à l'initiative d'une frange militante de Nuit debout offre un contre-exemple saisissant : la transcription des prises de parole qui se sont enchaînées pendant près de deux heures montre que la majorité des intervenants soulèvent la question de l'entreprise et du lieu de travail comme des espaces non démocratiques. Cette thématique commune, qui concorde avec le cadrage préalable d'une action symbolique dirigée contre le syndicat patronal, facilite la mise en équivalence d'expériences individuelles qui sont livrées sur la place publique. Cette séquence qui se déroule en dehors de la place de la République - et peut aussi s'analyser soit dit en passant comme

111 S. SMAOUI, *Faites place. Novices en lutte*, *op. cit.*

112 Cf sur ce point dans le contexte des assemblées vénézuéliennes : F. TARRAGONI, « De la personne au sujet politique. Une ethnographie des prises de parole populaires dans les assemblées de *barrio* au Venezuela », *Participations. Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, vol. 9, n° 2, 2014, p. 149-175.

113 Héloïse NEZ, « Émotions, délibération et pouvoir d'agir. *Les assemblées des indignés à Madrid* » in COLLECTIF, *La démocratie des émotions. Dispositifs participatifs et gouvernabilité des affects*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 93-118. Au cours de ma propre enquête à Barcelone, j'ai également pu assister à plusieurs assemblées de la Plate-Forme des Affectés par l'Hypothèque (PAH) dans lesquelles les prises de parole sont ponctuées d'effusions de joie, de moments de colère mais aussi de tristesse qui participent à une « montée en singularité ».

114 La désingularisation opère de différentes manières : par identification à sa propre expérience, par empathie quand ce n'est pas le cas mais aussi par des arguments susceptibles de mettre en perspective des situations individuelles.

115 P. MANIGLIER, « Nuit debout : une expérience de pensée », *op. cit.*

116 L'assemblée s'est tenue non loin du siège du principal syndicat patronal français, le MEDEF afin de dénoncer les collusions et affinités idéologiques entre un gouvernement socialiste et le patronat.

un « coup » tactique des *deboutistes* – est exemplaire des processus de dégel à la fois « cognitif<sup>117</sup> » et « relationnel » que peuvent produire les assemblées en tant qu'accélérateur de participation.

## Conclusion

En guise de conclusion, il convient d'insister sur ce qui spécifie ces assemblées de places et sur ce qui les distinguent d'autres types d'assemblées déjà balisées par la science politique. Premièrement, elles doivent être caractérisées comme des assemblées extra-institutionnelles par contraste avec les assemblées étatiques qui s'inscrivent dans le cadre du gouvernement représentatif. En ce sens, les assemblées « générales » ou « populaires » n'ont pas grand-chose en commun avec les aréopages des professionnels de la politique. De prime abord, elles présentent plus de traits communs avec ce qu'on peut nommer gouvernement participatif<sup>118</sup>, en particulier avec les dispositifs au sein desquels des gouvernés tirés au sort et consentants sont chargés de délibérer sur une question donnée. Mais les dynamiques sont bien différentes puisqu'il s'agit d'initiatives descendantes où il est davantage question de *faire* participer avec un pouvoir décisionnaire incertain<sup>119</sup>. Surtout, les « AG » ne suivent ni le principe de la représentation-distinction (selon le schème aristocratique de la distinction) ni le principe de la représentation-miroir (selon le schème démocratique de la représentation). Elles se rapprochent plutôt d'assemblées *participatives* qui se définissent par leur ouverture au risque de reproduire les nombreux biais des dispositifs basés sur le volontariat (« vient qui veut »). Cependant, cette caractérisation ne préjuge en rien du degré d'*ingénierie assembléeire* par rapport à leurs équivalents institutionnels, en particulier si on considère l'attention prêtée aux attitudes discriminantes qui n'en sont pas moins présentes. Enfin, on gagne à ne pas réduire ces assemblées à leur potentiel délibératif : ce sont aussi des espaces de circulation et de sociabilité protestataire, des déversoirs d'émotions et des réservoirs d'actions. C'est peut-être ce qui fait tout leur intérêt mais aussi leurs limites. Pour Alexandre, étudiant qui a participé en tant qu'observateur assidu au campement de la *Puerta del Sol* à Madrid, la lenteur assembléeire serait avant tout le reflet de notre impatience et il y aurait probablement une leçon politique à en tirer : « Après je fais l'apologie du temps, dans l'assembléeisme... l'assemblée des Ents<sup>120</sup> dans *Le Seigneur des anneaux*, des arbres, tu vois, c'est très pertinent pour faire de la politique<sup>121</sup>. »

117 D. MC ADAM, *Political Process and the Development of Black Insurgency*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, p. 49. Ainsi des situations individuelles ne sont plus perçues comme des coups du sort mais à l'aune de problèmes sociaux qui appellent un traitement collectif.

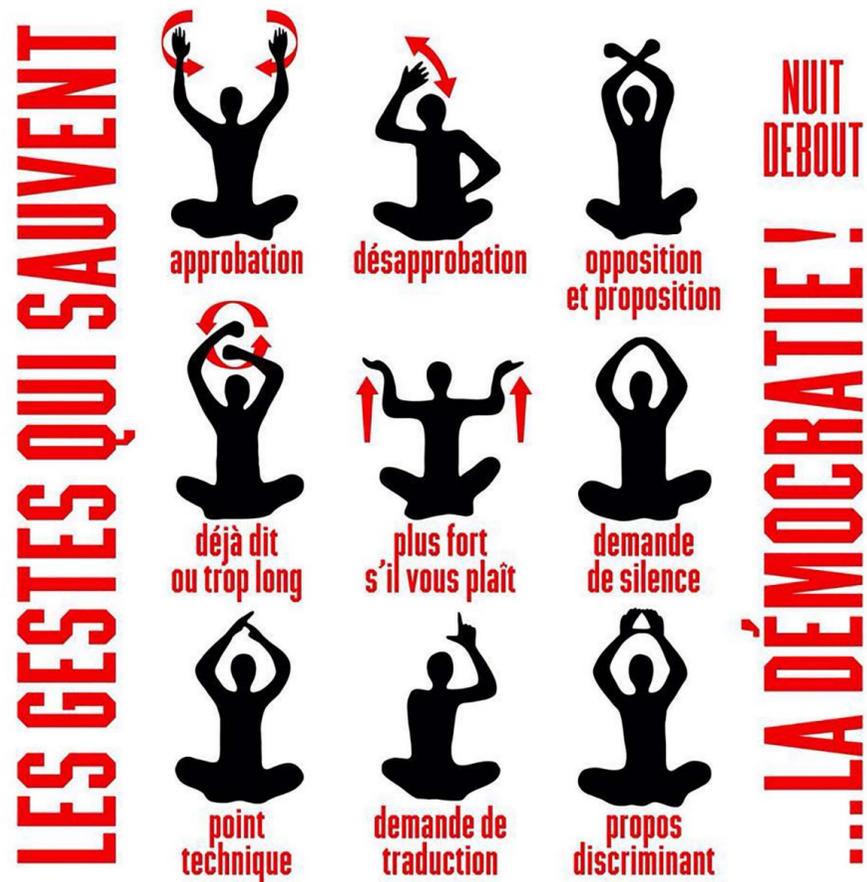
118 Le terme « participatif » ne se réduit pas aux dispositifs de participation sur la base du volontariat mais inclut également les dispositifs de délibération comme les jurys ou conseils citoyens, les budgets participatifs. Il revêt donc une portée plus générale.

119 En 2021, le détricotage gouvernemental des mesures votées par la Convention citoyenne pour le climat, qui avait réuni 150 citoyens et citoyennes tirées au sort, le confirme.

120 Dans l'univers de J.R.R Tolkien, les *Ents* sont des créatures qui prennent la forme d'arbres anthropomorphisés qui ont pour spécificité de parler très lentement et très rarement.

121 Alexandre, 28 ans, diplômé en anthropologie, membre de la Marée « Grenade » (*Marea Granate*) et participant à la commission « International » de Nuit debout-Paris. Entretien réalisé à Paris en novembre 2018.

Les assemblées seraient aussi des lieux d'apprentissage : pour les novices qui font leurs premières expériences de prises de parole en public, du tract, du frisson de l'action collective... mais aussi pour les militants en ce que cette échappée en dehors des cercles plus restreints conduit à se défaire au moins ponctuellement de manières de parler et de penser de sorte à se faire comprendre. Dans les deux cas, il s'agit d'apprendre à ne pas s'interrompre, parfois à se taire ou à se répéter. Autant d'éléments constitutifs d'une politique de l'écoute qu'il ne faut bien sûr pas idéaliser puisque celle-ci connaît de nombreux ratés, mais dont il ne faut pas non plus oublier les moments de grâce collective.



« Les gestes qui sauvent la démocratie ».  
Nuit debout, Paris, sans date.



## LES ASSEMBLÉES CITOYENNES ET LE « POLICY-MAKING »

### QUELLE PLACE POUR LA DÉLIBÉRATION PUBLIQUE DANS LES RAPPORTS DE FORCE ?

Guillaume GOURGUES<sup>1</sup>

Alice MAZEAUD<sup>2</sup>

« Nous avons rendez-vous à 10 h, devant les portes du conseil régional. Il fait froid, certains trajets en bus ont posé problème (pas facile de trouver le bon bus à Gorge de Loup !), mais tout le monde est content de se retrouver. Les panélistes doivent rencontrer les vice-présidents (VP) respectivement en charge des transports et de la démocratie participative de la démocratie participative pour leur présenter leur avis. Tout le monde est venu, ce qui ne me surprend pas. L'avis a demandé beaucoup de travail, les panélistes redisent, en discutant à leur arrivée, qu'il faut faire entendre ce qu'ils ont à dire. Mais personne n'a l'air de trop se soucier de la rédaction du Schéma régional des transports (SRT), notamment lorsque je leur pose la question. Les VP arrivent, on s'installe dans une petite salle adjacente à la salle des délibérations, où se tient la séance plénière du conseil régional. Le VP démocratie participative resitue le cadre de l'atelier citoyen, et deux panélistes reviennent sur les conclusions. Le VP transport se met alors à répondre, au lieu de dialoguer. Il affirme que les éléments de réponses (notamment sur le transport de marchandises, la tarification) sont déjà contenus dans les politiques régionales. Ensuite, il demande aux panélistes de lui préciser sur quoi ont porté leurs désaccords. Je sens tout le monde très mal à l'aise. Plusieurs d'entre eux lui disent qu'ils ne comprennent pas sa question. Le VP livre alors sa philosophie générale de la "concertation" : elle sert à interroger les citoyens sur les points de désaccord pour trouver des compromis, pour "éviter les problèmes". Il est en train de rédiger le SRT et note quand même un décalage entre les déclarations de "bon sens" de l'avis citoyen et l'impératif technique du secteur des transports. Le dialogue en restera là, les échanges étant principalement axés sur cette incompatibilité, ses causes et ses conséquences. Une fois le VP transport parti, le VP à la démocratie participative garantit aux panélistes qu'ils pourront être auditionnés lors des "Assises de synthèse du Schéma régional des services de transport", qui se tiennent en novembre. Le VP s'en va. Nous restons un moment avec les panélistes, bien plus silencieux qu'à leur arrivée. Tout le monde repart et une panéliste me dit : "et bien, tout ce trajet en bus pour ça..."<sup>3</sup> »

1 Université Lyon 2, TRIANGLE.

2 La Rochelle Université, LIENSS.

3 Mercredi 19 septembre 2007, Charbonnières-les-bains, Notes de terrain.

Cette anecdote, vieille de plus de 10 ans, incarne le point de départ de notre réflexion. Tout au long de nos travaux de recherche, engagés depuis 2005, nous avons constaté un recours exponentiel à des formats très variés de « mini-publics délibératifs ». Notamment, dans les conseils régionaux français, nous avons croisé la route des « ateliers citoyens » qui présentaient déjà les caractéristiques essentielles des mini-publics : tirage au sort, délibération organisée par un prestataire-facilitateur extérieur embauché pour l'occasion, audition d'experts et remise d'un « avis » contenant des préconisations. Au-delà du cas de l'atelier citoyen sur les transports du conseil régional Rhône-Alpes mis en exergue, nous avons observé, analysé, comparé de nombreux « mini-publics » et chaque fois, le même constat<sup>4</sup> : ces assemblées citoyennes sont organisées sans lien réel avec le « *policy-making* », c'est-à-dire les espaces concrets de la production du contenu de l'action publique régionale. Pour ne prendre que l'exemple des politiques de transport, ces espaces de production sont pourtant connus : la commission régionale en charge du dossier, les auditions d'experts par les services régionaux, les contributions écrites des groupes d'intérêt (des usagers des transports aux transporteurs routiers), les rapports produits par la direction régionale de la SNCF. Mais l'atelier citoyen est pensé et mis en œuvre sans aucun lien réel avec ces espaces. Ses commanditaires et prestataires débattent pourtant, et parfois sans fin, de sa forme : sa « qualité délibérative », sa représentativité, la sélection des bons experts pour les auditions. Toutefois, une fois placés devant l'action publique – en l'occurrence la rédaction d'un schéma régional – ses mêmes commanditaires n'ont aucune idée de la manière dont ils peuvent parvenir à faire exister l'avis des citoyens dans cette citadelle technique et ses rouages institutionnels. Les citoyens tirés au sort, auxquels personne n'a véritablement présenté l'enjeu d'une « défense » de leur avis *a posteriori*, se retirent rapidement du processus, manifestement déçus.

Nos travaux nous ont conduits à multiplier ces constats, à les renforcer, et donc à identifier progressivement un problème dans l'étude de ces dispositifs participatifs d'un type particulier que sont les « mini-publics délibératifs »<sup>5</sup> : si les procédures elles-mêmes sont l'objet d'une grande sophistication théorique et méthodologique, il n'en est pas de même pour leur lien à l'action publique. La question de leurs « effets » sur le *policy-making* est bien souvent vaguement stylisée, et peu de réponses convaincantes y sont apportées. Certains auteurs contournent l'obstacle en apportant des réponses normatives sur ce que les assemblées citoyennes pourraient apporter au *policy-making*<sup>6</sup>. James Fishkin<sup>7</sup> plaide par exemple pour un renforcement permanent de la « *responsiveness* » des autorités, en assumant un lien direct entre mini-publics délibératifs et décision publique, mais ne précise pas comment démontrer l'effectivité de cette prise en compte. Comme le signalent récemment

4 Cet article s'appuie notamment sur deux thèses de science politique consacrées à la démocratie participative dans les conseils régionaux français (Gourgues 2010a ; Mazeaud 2010). Ces réflexions ont par la suite été prolongées par des travaux communs (Gourgues, Mazeaud, 2017 ; 2018a ; 2018b ; Gourgues, Mazeaud, Nonjon 2021).

5 L'analyse est souvent valable pour d'autres dispositifs participatifs, mais il faut admettre qu'il est rare que les autres dispositifs atteignent un tel niveau de sophistication procédurale et un tel niveau de déconnexion avec l'action publique.

6 F. FISCHER, "Participatory Governance as Deliberative Empowerment. The Cultural Politics of Discursive Space", *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 2006, p. 19-40 ; A. FUNG, "Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences", in ROSENBERG SW (eds.) *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Palgrave Macmillan, 2007, p. 159-183.

7 J. FISHKIN, *When the People Speak. Deliberative Democracy & Public Consultation*, Oxford University Press, 2009.

Vincent Jacquet et Ramon Van der Does<sup>8</sup> : « *Despite ever-growing scholarly attention paid to minipublics, the nature of their consequences on the policy-making process remains unclear* ».

C'est sur la base de ce constat que nous proposons de dresser ici les grandes lignes d'un chantier de recherche qu'il nous semble crucial de renforcer dans l'étude des assemblées citoyennes. Nous souhaitons ici défendre l'idée selon laquelle les recherches sur les assemblées citoyennes et plus particulièrement les mini-publics délibératifs doivent se fixer pour tâche de combler sérieusement une lacune, persistante et désormais largement connue, concernant l'analyse du positionnement de ces dispositifs dans les rapports de force qui fondent la production de l'action publique. La mobilisation des outils intellectuels fournis par la sociologie de l'action publique peut ouvrir la voie d'une étude « externe » de ces dispositifs et complémentaire au décortilage des expériences elles-mêmes. C'est que nous chercherons à montrer à partir d'une analyse en trois temps : un rappel des acquis récents de la littérature sur les mini-publics et le *policy-making*, un retour sur les acquis de nos travaux sur les conseils régionaux et une piste de lecture de la trajectoire de la Convention Citoyenne sur le Climat (CCC) éclairée par ces connaissances.

## **I. Les (mes)usages des mini-publics dans la conduite des politiques publiques : un diagnostic stabilisé des recherches en science politique**

S'il reste très difficile de comprendre ce que les dispositifs participatifs « changent » à la conduite effective de l'action publique<sup>9</sup>, plusieurs travaux de recherche ont tenté, ces dernières années, d'engager des recherches systémiques et comparatives qui permettent de consolider cet agenda de recherche. Ces travaux portent le plus souvent sur des assemblées citoyennes mises en place par les autorités locales, dans de très nombreux pays du monde. Nous évoquerons brièvement les apports respectifs de ces recherches pour pointer ce qui, à notre sens, reste leur enseignement essentiel : les travaux sur les mini-publics publics délibératifs investissent trop peu leur insertion institutionnelle (degré, forme, modalités), qui conditionne pourtant largement leurs effets en termes d'action publique.

Concernant les dispositifs participatifs de différentes natures, Joan Font, Graham Smith, Carol Galais et Pau Alarcon<sup>10</sup> (2017) ont mis en place un protocole d'enquête permettant de comparer la « prise en compte » des propositions émanant de ces dispositifs dans les décisions publiques. Après avoir identifié 571 propositions dans trois régions espagnoles pour un total de 40 dispositifs, leur degré de mise en œuvre (*implementation*) est construit comme une variable dépendante, qui peut donc être croisée avec un ensemble de variables indépendantes. Leur faisceau d'hypothèses (12 au total) regroupe l'influence du contexte, du processus participatif lui-même et de la nature des

8 V. JACQUET, R. VAN DER DOES, *Deliberation and policy-making: Three ways to think about minipublics' consequences*, *Administration & Society*, 53 (3), 2021, p. 471.

9 A. MAZEAUD, M.-H. SA VILAS BOAS, G. BERTHOMÉ, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 1 (2), 2012, p. 5-29.

10 J. FONT, G. SMITH, C. GALAIS, P. ALARCON, « Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes », *European Journal of Political Research*, 57 (3), 2018, p. 615-636.

propositions. Les résultats de leur traitement quantitatif leur permettent alors d'énoncer une idée centrale : si les propositions issues des dispositifs participatifs parviennent à exister dans le *policy-making*, c'est qu'elles ont traversé l'épreuve du « *cherry-picking* », déjà identifiée par Graham Smith il y a plus de 10 ans<sup>11</sup> : « *The effect of these variables provides evidence that authorities make a non-random selection of proposals to be implemented, selecting those that are easier to develop or are closer to their own preferences* »<sup>12</sup>. C'est donc l'état préalable de la configuration institutionnelle et politique (*political agency*) qui déterminera d'abord et avant tout la prise en compte des propositions « participatives », plus que la qualité procédurale de la délibération et/ou de la participation. En d'autres termes, les autorités locales choisissent d'appliquer des propositions peu coûteuses, proches des agendas déjà formulés, qui suscitent peu de controverses et qu'elles sont donc prêtes, aussi bien politiquement qu'administrativement, à soutenir.

Des travaux plus récents prolongent ce type de perspective en se concentrant sur les mini-publics délibératifs. Vincent Jacquet et Ramon Van der Does<sup>13</sup> proposent ainsi une analyse quantitative des publications scientifiques produites sur ces mini-publics, afin d'identifier, parmi les innombrables « *case studies* », différentes manières d'aborder la question de leurs effets sur l'action publique. Après avoir procédé à une revue systématique de la littérature sur les conséquences des mini-publics sur l'élaboration des politiques publiée avant 2019 – méthode bibliométrique régulièrement employée en sciences cliniques – les auteurs dégagent un corpus de 131 articles, publié depuis les années 1990. Ils identifient alors trois manières de traiter la question des « effets », identifiables dans cette littérature :

1. L'approche par la « congruence décisionnelle » : un nombre conséquent d'études de cas « trace » la trajectoire des propositions issues des mini-publics pour comprendre si elles ont conduit à modifier certaines décisions publiques. On retrouve ici de fortes accointances avec la méthode utilisée dans le cas espagnol. Si l'absence de congruence est souvent constatée, la participation ayant davantage une portée « symbolique »<sup>14</sup>, certains cas d'étude révèlent des configurations de congruence entre propositions et décision (abandon du nucléaire au Japon ; politique des tests génétiques prénataux en Nouvelle-Zélande). Cette approche pose toutefois le problème de sa faisabilité : il est bien souvent impossible d'identifier un ensemble précis de recommandations dans les avis remis par les assemblées, ou de certifier que ces propositions sont le facteur central de la congruence.
2. L'approche par les « séquences d'action publique » : cette démarche prend le pari inverse et part d'une analyse, très classique (et d'ailleurs largement remise en question aujourd'hui dans la sociologie de l'action publique) des séquences d'élaboration d'une politique publique. Il s'agit alors d'identifier les effets des mini-publics en fonction d'une variété de séquences : par exemple, si ces effets sont peu visibles durant la phase législative, ils peuvent intervenir dans la phase de mise en

11 G. SMITH, *Democratic innovations: Designing institutions for Citizen participation*. Cambridge University Press, 2009.

12 J. FONT, G. SMITH, C. GALAIS, P. ALARCON, *op. cit.*, p. 619.

13 V. JACQUET, R. VAN DER DOES, *op. cit.*, p. 468-487.

14 L. BOUSSAGUET, « Participatory mechanisms as symbolic policy instruments? », *Comparative European Politics*, 14 (1), 2016, p. 107-124.

œuvre. En d'autres termes, si les acteurs décisionnels font peu de cas de l'assemblée citoyenne, d'autres acteurs peuvent se saisir des productions de celle-ci pour intensifier le rapport de force et continuer de réclamer des réorientations. Toutefois, cette approche évite la question de l'influence décisionnelle : les constats d'une inexistence des assemblées dans le processus législatif sont massifs, et il est souvent difficile de mesurer l'influence « indirecte » des dispositifs sur l'évolution des séquences.

3. L'approche par le « changement structurel » : cette approche consiste à rapporter la conduite des mini-publics à la configuration structurelle des rapports de force au sein même des institutions et des secteurs d'action publique. L'influence des propositions émises par les assemblées citoyennes ne peut alors être comprise qu'à la lumière de leur enrôlement dans des rapports de force et donc des dysmétries plus larges. Concrètement, cette approche pose la question de la « traduction » des dispositifs : comment les propositions et avis s'encastrent-ils dans des modes de pilotage bureaucratique et politique qui encadrent leur circulation dans l'action publique ? Qui s'autorise à filtrer les propositions et à garantir leur mise en œuvre ?

Vincent Jacquet et Ramon Van der Does<sup>15</sup> constatent alors que la troisième approche est à la fois la plus prometteuse et la moins pratiquée. La plus prometteuse, car elle permet de dépasser le simple enjeu de la « mesure » d'une prise en compte ou l'existence parcellaire de telles ou telles propositions dans des décisions très précises, ou dans d'hypothétiques séquences d'action publique difficile à isoler. La troisième approche permet ainsi de saisir les assemblées citoyennes dans une approche longitudinale qui place la focale sur les tensions internes aux institutions autour du pilotage et de la prise en compte de ces assemblées. La moins pratiquée, sûrement parce qu'elle est très coûteuse en terme empirique et théorique : elle exige la mobilisation d'un grand champ de littérature (autant en sociologie de l'action publique qu'en « *democratic innovations* ») et une enquête qui englobe souvent le dispositif et ses coulisses administratives.

Cette troisième approche a surtout le mérite, de notre point de vue, de replacer au centre du débat la question des usages stratégiques des dispositifs délibératifs par les acteurs eux-mêmes impliqués dans les rapports de force qui sous-tendent la production des politiques publiques. Sur ce point, les travaux récemment publiés de Daniel Kübler, Philippe E. Rochat, Su Yun Woo et Nico van der Heiden<sup>16</sup> démontrent qu'un tel chantier de recherche reste encore largement à construire. L'équipe suisse propose d'analyser l'utilisation des mini-publics par les municipalités de Suisse alémanique (N = 1 505), sur une période donnée (2000-2012). Ils produisent ainsi des données qualitatives et quantitatives sur un total de 362 mini-publics locaux. Ils cherchent alors à identifier les raisons qui poussent les autorités locales à adopter (ou pas) ces mini-publics. Ils construisent pour ce faire une grille d'analyse en 5 hypothèses et 12 variables, qui leur permettent notamment d'organiser une série de régressions logistiques.

15 V. JACQUET, R. VAN DER DOES, *op. cit.*, p. 468-487.

16 D. KÜBLER, P. E. ROCHAT, S. Y. WOO, N. VAN DER HEIDEN, « Renforcer la gouvernabilité plutôt qu'approfondir la démocratie : les raisons qui amènent les gouvernements locaux à introduire la gouvernance participative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 86 (3), 2020, p. 427-444.

Leur objectif est d'identifier les corrélations les plus solides permettant d'identifier les facteurs les plus déterminants dans la mise en place des mini-publics. Ils énoncent alors un effet d'alignement de plusieurs variables :

« Notre analyse des facteurs associés à la mise en place des mini-publics montre que les municipalités les plus susceptibles d'avoir recours aux mini-publics sont celles qui

(1) ne véhiculent pas la tradition participative et délibérative de la démocratie unitaire (incarnée par l'existence du système d'assemblée des citoyens)

(2) dont les services publics sont soumis à une pression de croissance,

(3) qui comptent un grand nombre de groupes politiques différents et des liens solides avec les partis et les communautés

(4) qui disposent d'administrateurs publics professionnels et favorables aux réformes et, enfin,

(5) qui sont suffisamment riches pour engager des prestataires professionnels pour faciliter l'organisation des mini-publics<sup>17</sup>. »

L'équipe suisse soulève ainsi l'idée d'une configuration politique d'ensemble qui expliquerait l'adoption de mini-publics délibératifs, qu'elle qualifie de « logique pragmatique de gouvernabilité ». Résumons cette logique : les autorités publiques locales adoptent des mini-publics sur des dossiers « chauds », où la pression est intense, mais uniquement lorsqu'elles ont la garantie que le pilotage interne de ces dispositifs sera suffisamment robuste<sup>18</sup> pour que leur organisation ne déborde pas du cadre prévu. Ainsi, « la gouvernance participative apparaît comme un outil permettant de discerner l'opinion publique latente sur des choix politiques potentiellement conflictuels afin de créer un soutien en adaptant les politiques à ce que l'on peut anticiper comme acceptable pour les principaux groupes politiques présents dans une juridiction »<sup>19</sup>. Les propositions servent moins à « fabriquer » des politiques publiques, qu'à identifier des sujets sur lesquels des résistances sont à anticiper. Il importe moins de répondre aux propositions (*responsiveness*) que d'être en mesure d'adapter les décisions aux zones de turbulences identifiées et produisant notamment des justifications adaptées (*accountability*).

Le croisement de ces travaux de recherche récents nous amène donc à éclaircir une position de recherche : pour comprendre la manière dont les assemblées citoyennes existent (ou pas) dans les rapports de force qui sous-tendent le « *policy-making* », il convient de prêter davantage attention à leur insertion politique et institutionnelle. L'étude des propositions concrètes des dispositifs n'a d'intérêt véritable que si elle est replacée en permanence dans une compréhension approfondie des conditions de production et de pilotage des dispositifs, qui sont eux aussi l'objet de conflits. C'est d'ailleurs, à notre sens, le manque essentiel des travaux que nous venons d'inventorier : ils ne

17 *Ibid.*, p. 439.

18 Les auteurs notent à ce propos : « En outre, il est raisonnable de supposer que les mini-publics font désormais partie intégrante d'une pratique professionnelle menée par les acteurs administratifs »

19 D. KÜBLER, P. E. ROCHAT, S. Y. WOO, N. VAN DER HEIDEN, *op. cit.*, p. 427-444.

prêtent pas suffisamment attention aux « politiques d'organisation » définies comme « la distribution des tâches, des rôles et des responsabilités au sein des administrations d'État ou, de manière plus générique, les modes de spécialisation des organisations publiques »<sup>20</sup> qui conditionnent l'usage des propositions citoyennes. Il nous semble donc crucial d'introduire plus fermement dans les recherches la manière dont la prise en charge administrative de la participation publique et, plus spécifiquement des assemblées citoyennes, change de forme au gré des « manipulations de la machine administrative »<sup>21</sup> et explique la manière dont les propositions sont « traitées ». Le rapport de force concerne alors autant le thème sur lequel s'exprime l'assemblée, que la conduite de l'assemblée elle-même.

## II. Un schéma institutionnel bien connu en France : le cas des conseils régionaux

Notre convergence avec les perspectives de recherche développées plus avant ne relève pas que d'un accord théorique. Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, c'est bien à partir de nos travaux et de nos résultats empiriques sur le déploiement de dispositifs de démocratie participative dans les conseils régionaux français que nous avons construit cette conviction scientifique : l'insertion institutionnelle, les usages et donc les effets des dispositifs participatifs constituent largement des angles morts de leur production. Dit autrement, nous avons pu identifier un déséquilibre quasi systématique entre le soin apporté à la procédure (comment participe-t-on ?) et celui accordé aux mécanismes de prise en compte (comment va-t-on traiter les résultats de la participation et quelles réponses apportées ?). Nous proposons ici de schématiser nos grands résultats d'enquête.

Une telle affirmation peut sembler surprenante : pourquoi concevoir et mettre en œuvre des dispositifs qui n'auraient pas d'utilité ? Ce paradoxe tient notamment au décalage vis-à-vis de l'omniprésence des impératifs d'efficacité et de rationalisation dans la conduite des politiques publiques. Le paradoxe n'est qu'apparent : l'utilité des dispositifs n'est pas à rechercher du côté de leurs effets décisionnels, mais du côté de leur existence même, dans la « monstration<sup>22</sup> » du processus participatif et dans leur insertion dans des rapports de force plus vastes. C'est cette idée que nous exprimons en affirmant que les politiques participatives sont des politiques de l'offre<sup>23</sup>, c'est-à-dire des politiques qui ne visent pas à répondre à un « problème » ou à une « demande », mais à démontrer que les citoyens participent, en leur accordant la possibilité réelle de transiter dans une multitude de dispositifs participatifs.

Pour le comprendre, revenons sur nos cas d'études que sont les conseils régionaux français. Après la « vague rose » des élections régionales en 2004, plusieurs conseils régionaux, notamment Poitou-Charentes et Rhône Alpes, se lancent dans la mise en place d'une « démocratie participative ».

20 P. BEZES, P. LE LIDEC, « Politiques de l'organisation », *Revue française de science politique*, 66 (3), 2016, p. 407-433.

21 C. POLLITT, *Manipulating the Machine. Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960-1983*, Londres, Allen & Unwin, 1984.

22 T. ALAM, J. GODARD, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité », *Politix*, 3, 2007, p. 77-100.

23 G. GOURGUES, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, 1 (2), 2012, p. 30-52.

Si les configurations politiques et territoriales sont très différentes (le leadership de Ségolène Royal d'un côté et une coalition de gauche plurielle au sein de laquelle le parti communiste trouve dans la participation un moyen d'exister), ces deux régions expérimentent des dispositifs participatifs, dont des « mini-publics », encore très peu nombreux en France à cette époque, et donnent ainsi corps à des « politiques participatives ».

L'analyse de ces politiques a montré que les dispositifs sont conçus et mise en œuvre par des acteurs publics et privés qui sont à des degrés divers des entrepreneurs de la participation. Au sein de cette nébuleuse participative, les professionnels de la participation, qu'ils soient agents publics ou consultants, jouent un rôle crucial. Bien souvent, ces entrepreneurs conçoivent et/ou mettent en œuvre les dispositifs. Ils peuvent être analysés comme des « faiseurs de mode » qui façonnent l'air du temps participatif à l'aide de guides, de formations, de trophées, mais aussi comme des entrepreneurs qui intéressent d'autres acteurs – en premier lieu des élu·e·s – à l'expérimentation des dispositifs participatifs. Les signes d'institutionnalisation semblent alors se multiplier : création de vice-présidences à la participation citoyenne, de budgets dédiés et surtout d'emplois publics voire de services spécialisés, n'ayant pas d'autres missions que celle d'organiser la participation<sup>24</sup>, en s'appuyant le plus souvent sur la consolidation d'un « marché de la participation »<sup>25</sup>.

Au sein des institutions régionales, on observe alors un découplage entre ces professionnels de la participation et les acteurs en charge des autres politiques sectorielles, correspondant bien souvent aux compétences régionales (transports, aménagement, éducation, etc.). Pour expérimenter les dispositifs, ces professionnels font donc face à une contrainte : ils doivent arrimer la production et la mise en œuvre des dispositifs à des enjeux sectoriels, faute de quoi ils sont conduits à déployer des dispositifs « autoréférencés » tels que les ateliers citoyens de conception et d'évaluation de la politique participative. Cette configuration institutionnelle a deux conséquences essentielles.

Premièrement, les professionnels de la participation doivent assumer systématiquement l'incertitude décisionnelle des dispositifs. En effet, lorsqu'ils pilotent un dispositif participatif sur un enjeu sectoriel, l'objectif des professionnels demeure prioritairement procédural et communicationnel : il s'agit de démontrer que la participation a eu lieu. À l'inverse, ils n'ont pas la main sur la conduite des politiques publiques, et n'ont donc aucune possibilité de garantir une quelconque issue décisionnelle au processus participatif, tout au plus peuvent-ils s'engager dans un suivi bureaucratique. Peu à peu, l'absence d'effets sur la décision n'est plus un problème en soi, mais une dimension indépassable des dispositifs, l'essentiel étant de démontrer la participation a eu lieu, et que le public était là, présent et participatif<sup>26</sup>. Deuxièmement, les professionnels de la participation font de l'expérimentation et de l'innovation en matière de dispositifs participatifs la condition de leur survie professionnelle et

24 G. GOURGUES, A. MAZEAUD, M. NONJON, « From the participatory turn of administrations to the bureaucratisation of participatory democracy: Study based on the French case », *International Review of Administrative Sciences*, 2021.

25 A. MAZEAUD, M. NONJON, *Le marché de la démocratie participative*, Éd. du croquant, 2018.

26 G. GOURGUES, A. MAZEAUD « Quantifier la démocratie participative. Pratiques et usages de la mise en chiffre de la démocratie participative », in G. GOURGUES, A. MAZEAUD, *L'action publique saisie par ses publics : gouvernement et (dés)ordre politique*, Presses du Septentrion, 2018, p. 155-174.

de leur existence institutionnelle. En effet, les responsables et administratifs et politiques sectoriels sont, eux aussi, en mesure de produire des dispositifs participatifs correspondant à leurs attentes. C'est pourquoi les professionnels sont engagés dans une surenchère permanente pour l'innovation qui les distingue et permet de se présenter comme les garants de la « vraie » participation au sein du conseil régional. Dans les années 2000, ce souci de l'innovation et de la distinction a fortement conditionné l'expérimentation des « mini-publics » dans les collectivités territoriales.

Ainsi, l'institutionnalisation de la participation au sein des conseils régionaux débouche sur un découplage croissant entre la sophistication procédurale des dispositifs liée à la professionnalisation des acteurs qui en ont la charge et l'effet décisionnel des processus participatifs qui dépend largement des dynamiques sectorielles et territoriales.

Dans cette configuration organisationnelle, marquée par un découplage entre politique participative et politiques sectorielles, chaque dispositif participatif suit donc une trajectoire spécifique. Son *design* dépend de l'*agency* bureaucratique et politique, de la conflictualité propre à chaque sous-système d'action publique<sup>27</sup>. Dès lors, s'il est toujours possible que ces dispositifs produisent des effets, directs ou indirects, sur l'action publique, ces effets ne tiennent pas à la qualité procédurale du dispositif, mais à des contingences liées aux rapports de force ou à la congruence entre des intérêts sectoriels et ceux des entrepreneurs de la participation. Dans le cas précis des mini-publics délibératifs<sup>28</sup>, la prise en compte des « avis citoyens » reste donc tributaire de rapports de force qui les dépassent, et ne varie pas en fonction du degré de professionnalisme dans leur conduite.

Notre cadre d'analyse a toujours eu l'ambition de présenter les conseils régionaux, non comme des cas à part, mais bien comme des révélateurs d'une tendance plus vaste à l'absorption institutionnelle de la production des dispositifs participatifs. Principalement animée par un processus de rationalisation instrumentale, cette absorption implique des acteurs publics et privés, donnant à voir une offre de participation alimentée sans but précis, à la faveur des rapports de force (sectoriels) suscités par ceux qui entendent en être les « ingénieurs ». Dans cette logique d'offre, les dispositifs participatifs cherchent davantage à coopter des publics qu'à ouvrir des possibilités d'interpellation et d'expression des problèmes publics. Les mini-publics sont alors emblématiques de l'ouverture des forums aux profanes, tenus de manière quasi systématique en parallèle d'arènes décisionnelles demeurant quant à elle fermées.

### III. La CCC : la nationalisation du schéma de déprise institutionnelle ?

C'est à partir de ces cadres d'analyse que nous abordons très logiquement la mise en place de la Convention citoyenne pour le climat (CCC). Sans jamais nier son caractère inédit et son

27 G. GOURGUES, *op. cit.*, 2012, p. 30-52 ; G. GOURGUES, « Quand la participation est victime de ses "effets". Vie et mort du tournant social et participatif de la politique de formation professionnelle en PACA (2004-2015) », *Pôle Sud*, 49 (2), 2018, p. 25-40.

28 Pour une étude de cas concernant Rhône-Alpes, voir notamment G. GOURGUES, « Studying the region as a space for democracy: a sociological approach of regional politics », *Regional and Federal Studies*, 20 (3), 2010, p. 353-369.

ampleur, notre schéma d'analyse nous permet ici d'avancer un faisceau d'hypothèses et de pistes de recherche la concernant. Soyons clair : nous n'avons jamais pris part, ni de près ni de loin, aux travaux de recherche conduits sur la Convention, qui fournissent un corpus solide de connaissances en sciences sociales sur sa conduite. Toutefois, il nous semble que les recherches en cours sur la CCC gagneraient à intégrer davantage les enseignements de la configuration institutionnelle que nous avons pu schématiser dans le cas des conseils régionaux, et plus largement à l'approche par le « changement structurel ».

Notre point de départ est simple, et consiste à prendre au sérieux la question suivante : comment expliquer la trajectoire décisionnelle de la CCC ? Il ne s'agit pas pour nous d'entrer dans les débats et les controverses sur les décalages entre les propositions citoyennes et la loi de transition écologique qui en découle officiellement. Notre objectif est davantage de souligner l'importance des « politiques d'organisation » qui sous-tendent le pilotage de la participation au sein et autour de l'appareil d'État pour saisir le passage des propositions de la CCC à la loi finalement élaborée.

Il convient, avant toute chose, de lever une ambiguïté sur notre posture. Nous ne voulons d'aucune manière nous cantonner à un « dévoilement », qui prendrait des allures de prophétie autoréalisatrice : ayant identifié un schéma de déprise institutionnelle dans le cas des mini-publics régionaux, nous chercherions à tout prix à l'identifier à une autre échelle. Notre démarche a été toute autre, et répond en réalité à deux constats que nous avons pu faire, comme de nombreux autres observateurs distants de la CCC. Premièrement, l'annonce surprise du président de la République de soumettre les propositions de la Convention « sans filtre, c'est-à-dire sans intervention du gouvernement, au vote du Parlement, à référendum ou traduites en mesures réglementaires »<sup>29</sup> détonne. Habités à enseigner à nos étudiants la complexité et la stabilité des rouages de la décision publique, nous avons été logiquement interpellés et intrigués par cette annonce. Deuxièmement, nous avons été frappés de constater que cette question des modalités concrètes de la prise en compte des propositions est restée dans le flou tout au long de la CCC. Nous n'identifions aucune précision sur la manière dont les propositions seraient amenées à circuler entre les commissions parlementaires, les arènes interministérielles ou le Conseil d'État. Ce flou persistant n'a pourtant pas découragé les 150 citoyens tirés au sort. Pris dans l'expérience, et selon les données de recherche mises à disposition (Fig. 1), ces derniers semblent raisonnablement optimistes sur l'écoute que leur accordera le gouvernement : la valeur médiane de confiance (5) est la plus forte à l'entrée dans le dispositif (20 %) en octobre 2019, et l'écrasante majorité des répondants se situent entre les valeurs 5 et 7. Toutefois, sans bouleverser les niveaux de confiance, il semble que l'expérience du dispositif la renforce un peu : en juin 2020, les valeurs 6, 7 et 8 connaissent les progressions les plus significatives, et les valeurs de défiance (0-4) reculent. Toutefois, la confiance est loin d'être totale. Comme les participants tirés au sort à la sortie du dispositif, nous étions tout à fait curieux

29 A. GARRIC, « La convention lancée pour sortir de la crise des "gilets jaunes" doit élaborer des propositions "sans filtre" », *Le Monde*, 7 octobre 2019.

de suivre la trajectoire des propositions. Et c'est dans ce cadre que nous avons alors commencé à reprendre nos outils d'analyse pour tenter d'y voir plus clair.

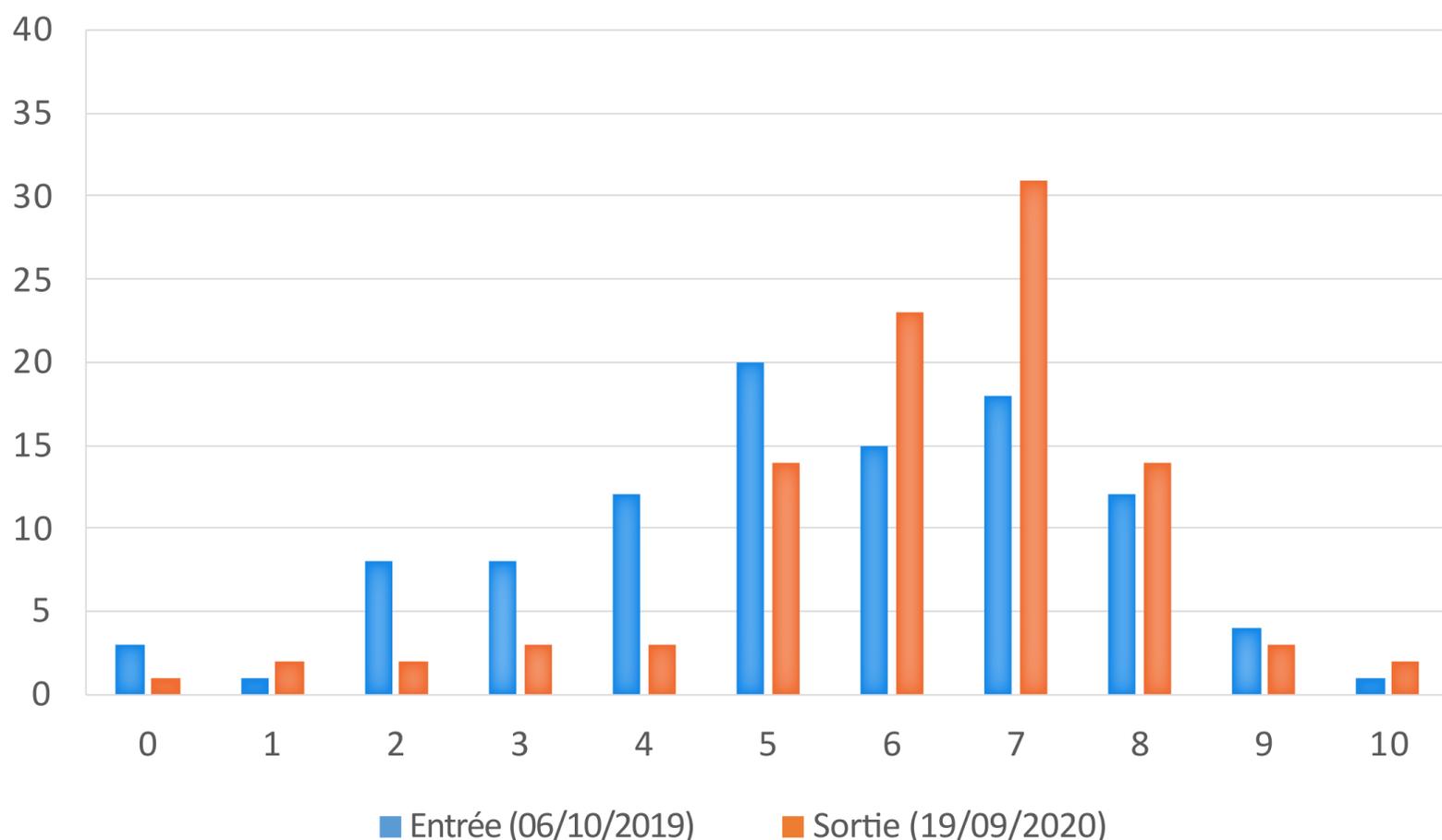


Fig. 1– le niveau de confiance des participants de la CCC dans « l'engagement du gouvernement à prendre en compte vos décisions » (en pourcentage)<sup>30</sup>.

Nous ne proposerons ici que des pistes d'analyse, reposant sur un travail d'enquête en cours, et encore inabouti. Nos résultats intermédiaires nous invitent toutefois à défendre une idée claire : un schéma de déprise institutionnelle semble bien pouvoir être appliqué à la tenue de la CCC.

Il faut, pour cela, restituer quelques éléments fondamentaux de compréhension des « politiques participatives » au sein de l'État français. Ces dernières se structurent historiquement à partir des secteurs d'action publique, et en particulier à partir du secteur de l'environnement dès les années 1990<sup>31</sup>. Peu à peu, chaque secteur (environnement, politique de la ville, transport, bioéthique, énergie, social, etc.) voit se développer, à des degrés variables, une série de dispositifs imposés ou suggérés, mêlant de ce point de vue autorités locales et nationales. Cette construction sectorielle est d'ailleurs objectivée dans un rapport commandité par le SGMAP en 2016 au cabinet *Ernst and Young*, auquel nous avons été étroitement associés. Le cabinet place chaque « ministère » comme la principale instance de

30 Les données sont issues de deux questionnaires conçus par les animateurs de la CCC : questionnaire d'entrée de la session 1, 4 octobre 2019 (N =157) ; questionnaire de sortie de la session 7, 19 juin 2020 (N =92). Données complètes mises à disposition par le GIS, [<https://www.participation-et-democratie.fr/donnees-de-recherche-sur-la-convention-citoyenne-pour-le-climat-par-session>].

31 M. OLLIVIER-TRIGALO, X. PIECHACZYK, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?*, IFSTTAR/INRETS, n° 233, 2001.

définition des procédures, du degré de contrainte et de sophistication des dispositifs à leur prise en compte effective<sup>32</sup>.

Au sein de ces sillons sectoriels, l'environnement présente une configuration spécifique liée à la constitutionnalisation d'un droit à la participation et à l'existence de la CNDP, consacrée Autorité administrative indépendante en 2002, dont le rôle est de garantir le droit à la participation du public<sup>33</sup>. Cette indépendance n'est toutefois acceptée par les parlementaires qu'à partir du moment où elle est conditionnée à une absence de contrainte décisionnelle. Toutefois, on observe tout au long des années 2000 la progression d'un projet de « conversion » de la CNDP en « haute autorité à la participation », qui pourrait étendre le principe de la garantie indépendante du débat public au-delà du secteur de l'environnement. La préparation des ordonnances portant réforme du dialogue environnemental en 2016 marque alors un tournant : l'idée est finalement écartée et les acteurs politiques manifestent une hostilité non dissimulée à la Commission (des amendements proposent de la supprimer) lui reprochant notamment de ne pas éteindre les conflits d'aménagement (Notre Dame des Landes en tête).

En parallèle, le thème participatif monte en puissance au sein des administrations transversales de la modernisation de l'État. À partir de 2016, le SGMAP expérimente, avec le concours de la CNDP, des mini-publics dans plusieurs domaines, dont celui du « big data en santé » que nous avons observé en 2017<sup>34</sup>. Si le dispositif est formellement intégré à une vaste consultation préalable à l'élaboration d'une loi dans le domaine, pour le SGMAP, il s'agit aussi de valider une méthode d'atelier citoyen reproductible par tous les ministères. Ce processus d'institutionnalisation s'accélère avec la création en novembre 2019 d'un « centre de la participation citoyenne » au sein de la DITP (Direction interministérielle à la Transformation publique). À l'instar de ce que nous avons observé dans les conseils régionaux, la participation citoyenne acquiert, pour la première fois depuis le début de la V<sup>e</sup> République, une place dans les organigrammes administratifs.

En 2017, la mise en place du Grand débat national (GDN) est pourtant marquée par un choix institutionnel inattendu : le pilotage du dispositif n'est confié ni à la CNDP, ni à la DITP. La première est rapidement marginalisée : Chantal Jouanno n'est sollicitée qu'à titre individuel, mais pas l'institution dont elle est pourtant présidente, qui se voit donc confirmer son « périmètre » environnemental. La seconde n'est pas associée : elle n'est aucunement identifiée par les cabinets des têtes de l'exécutif comme une ressource pour organiser et concevoir des assemblées citoyennes, et se trouve essentiellement occupée à construire un centre de ressource à destination des services de l'État.

32 Dans les bilans du mandat présidentiel en cours, le ministère de l'économie et des finances est ainsi gratifié de 11 « démarches » participatives, mélangeant la consultation en ligne sur la Loi Numérique, la consultation publique sur le droit de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, mais également une série d'initiatives d'écoute des usagers, d'ouvertures des données, etc.

33 C. BLATRIX, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in M. REVEL *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Recherches », 2007, p. 43-56.

34 G. GOURGUES, A. MAZEAUD, « Quantifier la démocratie participative. Pratiques et usages de la mise en chiffre de la démocratie participative », in G. GOURGUES, A. MAZEAUD (dir.), *L'action publique saisie par ses publics : gouvernement et (dés)ordre politique*, Presses du Septentrion, 2018.

Le GDN et la CCC présente alors le point commun de ne disposer d'aucun ancrage institutionnel réel, et de n'être porté par aucun agent de l'État « professionnalisé » en matière de participation capable de défendre ses conclusions au sein de l'appareil administratif. En réalité, le pouvoir exécutif est le seul interlocuteur et acteur véto de ces deux processus. Le GDN est confié à un système bricolé et *ad hoc* de « garants » sans aucune ressource, attachée au service du Premier ministre, des consultants spécialisés dans les « mini-publics » sont directement recrutés pour organiser les ateliers citoyens régionaux. Les résultats du GDN ne font l'objet d'aucune utilisation explicite – les cahiers de doléances ne sont pas étudiés, ou alors très superficiellement – sans qu'aucun acteur interne à l'État ne puisse réellement intervenir.

La mise en place de la CCC peut alors s'analyser dans la continuité. La Convention est pilotée par un système *ad hoc*, mobilisant des observateurs et des garants éminemment qualifiés et/ou médiatiques pour assurer sa « prise en compte ». Cette fois-ci, l'exécutif profite également de la CCC pour concrétiser un projet ancien de réforme d'une institution, à savoir celle du Conseil Économique Social et environnemental (CESE)<sup>35</sup>, désormais sommé d'accueillir les Conventions citoyennes. Mais l'équation institutionnelle reste la même : le pouvoir exécutif invente un système *ex nihilo* un système de pilotage du dispositif, qui ne s'appuie sur aucun des acteurs disposant d'une forme d'expertise ou de légitimité en matière de participation.

Un schéma de déprise institutionnelle commence alors à se matérialiser : un dispositif délibératif extrêmement sophistiqué, dont la procédure et les résultats méritent d'être comparés à des expériences étrangères<sup>36</sup>, est neutralisé institutionnellement du fait même des « politiques d'organisation » de moyen terme. Face à cette déprise, les autres ressources mobilisables par les acteurs impliqués dans la CCC s'avèrent peu utiles. En effet, au démarrage de la Convention, la publicité donnée à la CCC et à son système de garants donne l'impression que le gouvernement s'expose, sur un sujet où il est fortement mis sous pression : s'il ne tient pas compte des propositions, il se met en danger. Selon les mots de Cyril Dion, garant le plus médiatique de la Convention, « si l'Élysée écarte les propositions des citoyens sur le climat, ça fera l'effet d'une bombe »<sup>37</sup>. Il n'en sera rien. Sans entrer dans une analyse fine de degré de prise en compte des propositions de la CCC dans la version finale du texte de loi, nous pouvons remarquer que les réactions très critiques suscitées par ce texte donnent à voir des acteurs n'ayant aucun levier d'intervention concret sur sa fabrique. Les enquêtes journalistiques se concentrent alors sur le « détricotage » des propositions, tandis que Cyril Dion ou les participant·e·s désormais réunis dans le « groupe des 150 » tentent de passer par une stratégie de scandalisation (pétition, communiqués). S'ouvre alors un jeu classique d'évitement du blâme, où les responsables gouvernementaux valorisent ce qu'ils ont retenu d'un processus d'écoute sélective, dont on ignore la nature et les conditions. De manière plus subtile, le chef de l'État opère même un décentrement

35 Le projet remonte à 2017 ; voir notamment M. NOBLECOURT, « Le CESE, qui a échappé à la suppression, veut faire peau neuve », *Le Monde*, 11 juillet 2017.

36 D. COURANT, « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Archives de Philosophie du Droit*, 62, 2020, p. 485-507.

37 *L'Obs*, 4 octobre 2019.

du débat. Lorsque des journalistes le confrontent aux déceptions qu'engendre la mise à l'écart ou l'atténuation de nombreuses propositions issues de la CCC, ce dernier remet alors au centre du jeu la place du Parlement, jamais évoquée jusqu'à présent, et finit par délégitimer la procédure même de la Convention :

« Je ne vais pas dire aux parlementaires de prendre le texte des citoyens comme vérité révélée ! [... De l'autre côté, j'ai 150 citoyens, je les respecte, mais je ne vais pas dire, parce que ces 150 citoyens ont écrit un truc, que c'est la Bible ou le Coran ou que sais-je, dans cette période si tendue je préfère même ne pas prendre ces comparaisons<sup>38</sup> ! »

En qualifiant de « truc » l'avis rendu au terme d'une procédure placée sous l'œil d'observateurs avertis et cadrés par une méthodologie éminemment réflexive, le chef de l'État créé un contre-feu : le débat porte, comme lors de la mise en place de la CCC, sur la crédibilité de la procédure, et non pas sur l'absence totale de clarté des mécanismes de prise en compte des propositions. La clarté n'aura d'ailleurs que très peu bénéficié de la nomination d'un tout nouveau ministre en charge de la participation citoyenne, qui a dû « en même temps » veiller à calmer la gronde parlementaire générale et à s'assurer que les députés fassent un accueil minimal aux propositions citoyennes.

Nous pouvons alors nous demander jusqu'où peut se prolonger le schéma de déprise institutionnelle ? Un rapide état des lieux de la configuration institutionnelle confirme l'intérêt d'une telle question. La CNDP est désormais concentrée sur le champ de l'environnement, de son rôle réglementaire et du soutien méthodologique local. La DITP est accaparée par la constitution d'un Centre de ressource, essentiellement tournée vers les services de l'État. La loi du 15 janvier 2021 a parachevé le rôle du CESE dans l'animation et le pilotage de futures conventions citoyennes. Tirons une conclusion simple : tout est prêt, en terme organisationnel, pour que l'appareil d'État multiplie, encore en encore, les signes permettant de montrer qu'il continue de « prendre au sérieux » l'inclusion des citoyens, sans jamais courir le risque de perdre le contrôle des mécanismes de « prise en compte ». Cette sécurisation passe par une sorte de division et de hiérarchisation des enjeux : les cadres réglementaires et le pilotage professionnalisé de la participation se concentrent sur le « *low politics* » (les débats d'aménagement, les routines administratives, la préparation des projets de loi) ; les modes de pilotage directement supervisés par l'exécutif, et plaçant une instance consultative sans moyen de contrainte en guide d'intermédiaire, s'imposent sur toute affaire touchant au « *high politics* », c'est-à-dire aux sujets impliquant de potentiels changements structurels dans les orientations de l'action publique.

Analysée depuis ce point de vue, la CCC confirme une forme de « nationalisation » d'une situation que nous avons identifiée au sein des régions : d'un côté, il s'agit du dispositif le plus élaboré, ambitieux, délibératif et réflexif de tous les dispositifs jamais mis en place en France ; d'un autre côté, son organisation marque l'apothéose d'un processus de « reflux » en matière d'organisation administrative de la participation, avec la délégitimation de la CNDP dans son rôle (potentiel) de « haute autorité à la participation » et la forte personnalisation du dispositif (de son existence à ses

38 Déclaration d'Emmanuel Macron lors de l'interview accordée à Brut, 4 décembre 2020.

conséquences toute la trajectoire de la CCC dépend de la volonté présidentielle<sup>39</sup>). Les recherches à venir sur le dispositif gagneraient sûrement à suivre ce sillon de l'*agency* bureaucratique et politique au sein de l'État, pour livrer une analyse de ses « effets », qui ne peuvent définitivement pas se limiter à des enjeux moraux (la trahison des gouvernants).

### **Conclusion : la trajectoire institutionnelle des assemblées citoyennes, un chantier de recherche qui reste à mener**

Lorsqu'on réencastre l'étude des assemblées citoyennes dans celle des ressorts institutionnels de la prise de décision publique, une idée s'impose : quel que puisse être le niveau de sophistication procédurale des assemblées citoyennes, leur « trajectoire décisionnelle » se joue largement en dehors de leur qualité délibérative. Les dispositifs, en eux-mêmes, ne sont jamais des facteurs de changement, mais doivent impérativement être saisis dans la continuité d'une institutionnalisation (en trompe-l'œil) de la participation citoyenne dans l'appareil d'État.

Cette idée n'est pas propre à la CCC et semble largement partagée aujourd'hui parmi les chercheurs mobilisés sur la question. Pour ne prendre qu'un exemple, Ank Michels et Harmen Binnema avertissent d'une tendance potentiellement problématique, faisant largement écho à ce que nous venons d'évoquer, à propos du G1000 en Belgique :

*« If deliberative democracy could indeed offer a possible remedy for declining levels of satisfaction with the institutions and processes of representative democracy, it must be seen to have substantive and durable effects. Otherwise, deliberative forums such as the G1000s may, at best, remain interesting experiments with little significance for democracy. »*<sup>40</sup>

Face à ce constat, désormais largement partagé, on pourrait imaginer que les innovations s'arrêtent faute de débouchés. Pourtant, hier en régions comme aujourd'hui au sein de l'État, l'absence d'effets décisionnels n'enraye jamais la production des dispositifs participatifs, et n'entrave pas l'institutionnalisation de la participation. Dès lors, c'est bien le paradoxe d'une participation sans effet qu'il convient d'explorer. Ces quelques pistes d'analyse ne sont ni abouties, ni fondées sur une recherche empirique satisfaisante à ce stade. Elles ont simplement pour ambition de démontrer qu'une analyse du lien entre assemblées citoyennes et *policy-making* ne peut pas faire l'économie d'une perspective longitudinale, multifactorielle, permettant de saisir dans un même mouvement comment ces assemblées existent à la faveur de rapports de force spécifiques, et comment leur prise en compte est conditionnée par ces mêmes rapports de force. Ainsi, c'est bien l'état du rapport de force, et la configuration de l'*agency* institutionnel, qui détermine la trajectoire des dispositifs participatifs.

39 Voir en ce sens ; « La convention citoyenne pour le climat est profondément monarchique », *Reporterre*, 5 février 2020.

40 A. MICHELS, H. BINNEMA, "Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local level: a framework for analysis", *Administration & Society*, 51 (5), 2019, 749-769.

De ce point de vue, il nous semble crucial de ne pas uniquement concentrer l'effort scientifique sur l'analyse et sur la comparaison du *design* de ces dispositifs, mais de le déployer également sur les politiques d'organisation de la participation au sein des appareils d'États. Contrairement à une idée trop répandue, un tel propos ne repose pas sur une critique *a priori* de toute initiative participative<sup>41</sup> qui, dans le cas présent, consisterait à ne les considérer que comme des gadgets voués par avance à se briser sur les penchants autoritaires de la V<sup>e</sup> République. Cette approche donne certes à voir les ruses, les stratégies des gouvernants, et les usages de ces dispositifs, mais elle permet aussi de saisir les points d'accroche que peuvent saisir les « contestataires ». Plus largement, ces dispositifs alimentent l'idée selon laquelle l'organisation même de l'État est bien un enjeu politique tout aussi important que l'invention d'innovations démocratiques. Défendre les assemblées citoyennes conduit ainsi inévitablement à défendre une « politique d'organisation » alternative plus globale, en admettant qu'il devient absurde et de plus en plus coûteux de donner le change sans changer la donne. Toute la difficulté ici est que la CCC est le produit des institutions de la V<sup>e</sup> République qui tout à la fois permettent et entravent ce type de dispositif. Dès lors, il est peu probable qu'en l'absence de changements institutionnels préalables les futures expérimentations connaissent d'autres trajectoires décisionnelles, et cela alors même que les entrepreneurs de la participation aiment à rêver que les dispositifs participatifs transforment les représentations et les pratiques des institutions.

## Bibliographie

- Bezes P., Le Lidec P., 2016, « Politiques de l'organisation », *Revue française de science politique*, 66 (3), p. 407-433.
- Blatrix C., 2007, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in Revel M. et al. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, « Recherches », p. 43-56.
- Boussaguet L., 2016, « Participatory mechanisms as symbolic policy instruments ? », *Comparative European Politics*, 14 (1), p. 107-124.
- Courant D., 2020, « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Archives de Philosophie du Droit*, 62, p. 485-507.
- Fischer F., 2006, "Participatory Governance as Deliberative Empowerment. The Cultural Politics of Discursive Space", *The American Review of Public Administration*, 36 (1), p. 19-40.
- Fishkin J., 2009, *When the People Speak. Deliberative Democracy & Public Consultation*, Oxford University Press.
- Font J., Smith G., Galais C., Alarcon P., 2018, "Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes", *European Journal of Political Research*, 57 (3), p. 615-636.

41 J. O'MIEL, G. GOURGUES, A. MAZEAUD, M. NONJON, R. PARIZET, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, 3(3), 2017, 221-242.

- Fung A., 2007, "Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences", in Rosenberg SW (eds.), *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* Palgrave Macmillan, p. 159-183.
- Gourgues G., 2010a, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Grenoble.
- Gourgues G., 2010b, « Studying the region as a space for democracy: a sociological approach of regional politics », *Regional and Federal Studies*, 20 (3), p. 353-369.
- Gourgues G., 2012, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, 1 (2), 2012, p. 30-52.
- Gourgues G., 2018, « Quand la participation est victime de ses "effets". Vie et mort du tournant social et participatif de la politique de formation professionnelle en PACA (2004-2015) », *Pôle Sud*, 49 (2), p. 25-40.
- Gourgues G., Mazeaud A., 2017, « Peut-on délibérer du "Big Data en santé" sans controverser ? Retour sur l'expérience d'un atelier citoyen français », *Revue Française des Affaires sociales*, 4, p. 95-116.
- Gourgues G., Mazeaud A., 2018a, « Quantifier la démocratie participative. Pratiques et usages de la mise en chiffre de la démocratie participative », in Gourgues G., Mazeaud A. (dir.), *L'action publique saisie par ses publics : gouvernement et (dés)ordre politique*, Presses du Septentrion.
- Gourgues G., Mazeaud A., 2018b, « Une décennie de démocratie participative régionale, pour rien ? », in Kernalegenn T., Pasquier R. (dir.), *30 ans de démocratie régionale. Des régions pour quoi faire ?*, Berger-Levrault, p. 185-199.
- Gourgues G., Mazeaud A., Nonjon M., 2021, "From the participatory turn of administrations to the bureaucratisation of participatory democracy: Study based on the French case", *International Review of Administrative Sciences*.
- Jacquet V., Van der Does R., 2021, "Deliberation and policy-making: Three ways to think about minipublics' consequences", *Administration & Society*, 53 (3), p. 468-487.
- Kübler D., Rochat P. E., Woo S. Y., Van der Heiden N. (2020), « Renforcer la gouvernabilité plutôt qu'approfondir la démocratie : les raisons qui amènent les gouvernements locaux à introduire la gouvernance participative », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 86 (3), p. 427-444.
- Mazeaud A., 2010, *La fabrique de l'alternance. Poitou-Charentes et la démocratie participative (2004-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de La Rochelle.
- Mazeaud A., Nonjon M., 2018, *Le marché de la démocratie participative*, Éd. du Croquant, 2018.
- Mazeaud A., Sa Vilas Boas M.-H., Berthomé G., 2012, « Penser les effets de la participation sur l'action publique à partir de ses impensés », *Participations*, 1 (2), p. 5-29.
- Michels A., Binnema H., 2019, "Assessing the impact of deliberative democratic initiatives at the local level: a framework for analysis", *Administration & Society*, 51 (5), p. 749-769.
- O'Miel J., Gourgues G., Mazeaud A., Nonjon M., Parizet R., 2017, « Une sociologie critique de la démocratie participative est-elle utile ? », *Participations*, 3(3), p. 221-242.

Ollivier-Trigalo M., Piechaczyk X., 2001, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ?*, IFSTTAR/INRETS, n° 233.

Pollitt C., 1984, *Manipulating the Machine. Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960-1983*, Londres, Allen & Unwin.

Smith G., 2009. *Democratic innovations: Designing institutions for Citizen participation*. Cambridge University Press.

**LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT\***  
**LES ENJEUX JURIDIQUES D'UNE CHAMBRE CITOYENNE**  
**AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT**

Clémentine-Eleni NIKOLAIDIS-LEFRANÇOIS<sup>1</sup>

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) constitue la première expérience de démocratie délibérative au niveau national en France, elle est, en cela, inédite. Certes, elle a été précédée par des expériences équivalentes au niveau local<sup>2</sup>, mais elle demeure, pour l'instant, la plus importante du fait de son ampleur et de l'intérêt qu'elle a suscité. Par ailleurs, elle doit être distinguée d'expériences de démocratie participative qui ont lieu régulièrement sur le territoire français depuis de nombreuses années<sup>3</sup>.

Un éclaircissement sur les notions de démocratie participative et de démocratie délibérative est nécessaire pour pouvoir mettre en avant la spécificité de la CCC. Celle-ci tient surtout à la distinction entre ces deux notions souvent confondues<sup>4</sup>. La notion de démocratie participative est caractérisée par l'absence d'une définition précise, ce qui lui permet de faire preuve d'une grande plasticité, demeurant pour autant floue pour le juriste. Elle est très large<sup>5</sup> et peut potentiellement couvrir « tout ce qui, dans la vie politique des démocraties contemporaines, ne relève pas strictement de la logique du gouvernement représentatif<sup>6</sup> ». En ce sens, la démocratie délibérative fait partie de la démocratie participative. Toutefois, si la participation du citoyen est envisageable à toutes les phases du processus décisionnel, la démocratie délibérative se distingue de la démocratie participative en ce qu'elle s'intéresse plus spécifiquement à la phase délibérative précédant la prise d'une décision publique<sup>7</sup>.

\* Cette contribution a été réalisée dans le cadre du Projet de recherche Ulysses DECIDE2 (DEmocracy in Crisis: Exploring the Citizen Challenge of DELiberative Democracy in light of the French and Irish Constitutional Experiments) cofinancé par le Irish Research Council et Campus France.

1 Doctorante contractuelle, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Notamment les assemblées citoyennes locales organisées dans le cadre du Grand débat national (GDN).

3 Par exemple, les procédures de démocratie participative concertées par la CNDP ou encore le GDN.

4 Sur la distinction, cf. 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. 111 s.

5 P.-H. TAVOILLOT, « Contre la démocratie participative », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 54.

6 L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2008, p. 38.

7 M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens », dans Aurélie DUFFY (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare & Martin, 2021, p. 21-37.

En ce qui concerne la démocratie délibérative, deux traits caractéristiques seront ici retenus<sup>8</sup> : la désignation d'échantillons représentatifs ou, au moins, diversifiés par tirage au sort et la délibération des citoyens les composant<sup>9</sup>. En effet, si la démocratie délibérative est susceptible d'être définie de plusieurs façons, la notion telle que mobilisée pour les besoins de la présente étude, comporte un aspect plutôt procédural<sup>10</sup> et technique, concentré sur le modèle des mini-publics et plus précisément des assemblées citoyennes. Ainsi, par démocratie délibérative seront ici entendus les processus d'association de citoyens tirés au sort à l'élaboration des politiques publiques par la création de dispositifs leur permettant de débattre de certains sujets, d'échanger des arguments après avoir été informés sur les enjeux suscités par chaque sujet et de procéder à la formulation de certaines propositions<sup>11</sup>. Cette définition, pouvant paraître quelque peu stipulative, permet de se focaliser sur l'expérience concrète de la CCC.

La CCC s'inscrit dans un contexte de crise. D'une part, une crise institutionnelle qui se manifeste par une défiance croissante des citoyens envers les institutions et une multiplication des revendications pour plus de participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques. À ce titre, le mouvement des *Gilets jaunes*, incarnant une logique *bottom-up*, a été suivi d'une deuxième phase inscrite cette fois dans une approche *top-down*. Souhaitant encadrer les revendications de la société civile, les autorités publiques les ont accueillies en mettant en place successivement deux dispositifs, le Grand débat national (GDN) et la CCC. Plus précisément, la CCC constitue une initiative du président de la République, annoncée à l'issue du GDN en avril 2019. Quelques mois plus tard, le Premier ministre a adressé une lettre de mission au Conseil économique, social et environnemental (CESE) lui demandant de mettre en place la CCC. Ce dispositif n'a été accompagné d'aucun texte juridique pour encadrer un tel processus.

D'autre part, il existe une crise environnementale dont les citoyens et les gouvernements prennent conscience, comme en témoignent, par exemple, la montée en puissance des partis verts-écologistes aux dernières élections municipales, ainsi que des affaires climatiques très médiatisées, comme « l'affaire du siècle<sup>12</sup> ». La multiplication des forums (collectivités territoriales, tribunaux) auxquels ont recours les citoyens pour défendre la cause environnementale nous semble tout à fait révélatrice de la quête de résolution de cette crise.

8 Ces deux traits correspondent à la distinction entre volet démocratique et volet délibératif avancée par J. ELSTER, cf. J. ELSTER (dir.), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, « Cambridge studies in the theory of democracy », 1998, p. 8.

9 La délibération est entendue dans le sens anglo-saxon du terme n'impliquant pas forcément la décision, cf. A. BÄCHTIGER, J.J. MANSBRIDGE *et al.* (dir.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*, New York, Oxford University Press, « Oxford Handbooks », 2018, p. 2.

10 *Ibid.*, p. 468.

11 Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI<sup>e</sup> siècle », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 37-39.

12 [<https://laffairedu siecle.net/>].

La CCC peut être considérée comme une expérience se trouvant au croisement de ces deux crises, puisqu'il s'agit d'un dispositif délibératif mis en place pour traiter un enjeu environnemental majeur, c'est-à-dire la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 et cela dans un esprit de justice sociale.

L'objectif de la présente étude est donc de porter un regard juridique sur ce nouveau dispositif, qui a jusque-là été étudié principalement par des spécialistes d'autres disciplines, telles que la science politique et la sociologie. La question se pose de savoir dans quelle mesure la crédibilité de cette expérience a été remise en question par l'absence d'encadrement juridique de la CCC, justifiée par une volonté de souplesse. De plus, l'influence d'expériences venant de l'étranger<sup>13</sup> a clairement pesé sur la conception de la CCC française, ce qui ne permet pas d'exclure l'effet de mode. En d'autres termes, peut-on arguer que la CCC et l'idéal qu'elle véhicule d'une représentation plus proche des citoyens sont révélateurs d'une transformation de l'exercice du pouvoir démocratique en France ? Se pose ici la question de l'intérêt du recours à des dispositifs de démocratie délibérative en tant que véritable réponse à la crise institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Cette question acquiert une importance particulière à la lumière de la récente réforme du CESE.

D'un point de vue méthodologique, l'étude ne se limite pas à la description et l'analyse du dispositif de la CCC, de ses éventuels avantages et inconvénients. La nouveauté de la matière la rend particulièrement fertile au développement d'une approche prospective, approche également adoptée par la présente contribution.

Il convient ainsi de se poser la question des conséquences de l'absence de cadre juridique concernant le dispositif de la CCC. Pour répondre à cette question, deux axes de réflexion seront employés. D'une part, seront étudiées les conséquences d'une telle situation sur l'expérience concrète du dispositif de la CCC (I). D'autre part, plus largement, cela suscite des interrogations par rapport à la place que peut occuper un tel dispositif délibératif dans notre démocratie représentative fondée sur l'élection (II).

## **I. Les conséquences du manque d'encadrement juridique de la CCC**

Un cadre ne peut pas être perçu seulement comme un carcan, il permet aussi d'offrir un certain nombre de garanties nécessaires au bon déroulement du débat démocratique. Or, tout l'intérêt d'une convention citoyenne est de mettre l'accent sur la qualité de la délibération. À cet égard, les répercussions du manque d'encadrement juridique de la CCC se retrouvent dans la mise en place et le fonctionnement du dispositif (A), ainsi que dans le sort incertain de ses travaux (B).

---

13 Notamment l'expérience irlandaise.

## A. Une conception et un fonctionnement empiriques, mais juridiquement problématiques

La CCC n'a pas été encadrée par un texte juridiquement contraignant. Par ailleurs, selon la lettre de mission du premier ministre<sup>14</sup>, le comité de gouvernance de la CCC devait s'assurer de la mise en place du règlement intérieur de la CCC. À notre connaissance, ce règlement n'a jamais été établi ou, du moins, n'a jamais été mis à la disposition du public. En revanche, une Charte a été adoptée, ainsi qu'un règlement des votes, mais ces deux documents, sans valeur juridique, ne sont pas accessibles en ligne<sup>15</sup>. Il en résulte un flou juridique qui pose inévitablement la question des avantages et des inconvénients d'une telle situation.

D'un côté, ce manque d'encadrement juridique présente certains avantages. Il a répondu à la nécessité de rapidité imposée par les circonstances ayant mené à la création de la CCC. Ont été ainsi évitées des procédures chronophages de contrôle accompagnant habituellement un texte juridique, telles que des discussions de la part du Parlement ou encore des contrôles de constitutionnalité ou de légalité selon la nature juridique que pourrait revêtir un tel texte. Le président de la République et le gouvernement ont ainsi bénéficié d'une totale liberté vis-à-vis des représentants, des juges et des citoyens. En définitive, tout en conservant leur responsabilité politique, cette démarche leur a permis de s'affranchir d'une responsabilité juridique.

De plus, ce faisant, la CCC a pu évoluer selon un processus empirique. Il s'est agi d'une expérimentation ou, pour reprendre les mots de la lettre de mission, « d'une procédure innovante de coconstruction des solutions » pour répondre à une crise sociétale. Cette absence de contrainte juridique et d'un cadre finalement perçu comme trop rigide a ainsi permis au mécanisme de faire preuve d'une certaine flexibilité et d'une plus grande adaptabilité aux nécessités surgissant au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux. Cette situation permet de tirer des leçons qui pourraient être utilisées pour une future institutionnalisation de telles instances.

D'un autre côté, si un cadre juridique entraîne des contraintes, il implique également des garanties. Il est ainsi intéressant d'examiner, *a contrario*, les potentiels avantages qu'aurait présenté un encadrement juridique de cette chambre citoyenne.

Un travail de formalisation pourrait avoir un réel apport en termes de garanties juridiques. Un texte juridique aurait pu donner lieu à des débats parlementaires enrichissants. Par exemple, les débats parlementaires antérieurs au vote de la résolution du parlement irlandais concernant la mise en place de la *Citizens' Assembly* de 2016 ont été l'occasion d'apporter à la proposition de l'exécutif

14 Lettre de mission du Premier ministre, adressée au Président du CESE, 2 juillet 2019, accessible sur [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>].

15 Référence à la Charte de la Convention dans la Lettre de mission adressée aux membres du groupe d'appui de la Convention, accessible sur [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/01/CCC-Lettre-de-mission-Groupe-dappui-.pdf>].

un amendement ajoutant la question climatique parmi les sujets traités par l'assemblée citoyenne<sup>16</sup>. En outre, un texte à valeur juridique plus contraignante, tel qu'une loi ou un décret, pourrait même associer au dispositif une faculté de recours juridictionnels. Ces modalités procédurales, garanties des conditions de la démocratie, contribueraient à accroître la légitimité de la CCC en donnant un fondement plus solide à certains choix opérés qui peuvent paraître au demeurant contestables.

Tel est, par exemple, le cas du choix des critères de désignation des citoyens-membres. Les critères du tirage au sort retenus par le comité de gouvernance ont été le sexe, l'âge, le niveau de diplôme, les catégories socioprofessionnelles, le type de territoires et la zone géographique<sup>17</sup>. Si ces critères d'ordre démographique sont généralement pris en compte pour la constitution de mini-publics, la question de l'opportunité de leur choix demeure. Un auteur remarque notamment l'absence de prise en compte d'un critère d'appartenance ethnique<sup>18</sup>. Ce constat est d'autant plus intéressant que ce critère, ainsi qu'un critère d'attitude envers le changement climatique ont été pris en compte pour la désignation des citoyens-membres de la *Climate Assembly* du Royaume-Uni<sup>19</sup>. Par ailleurs, si les collectivités d'outre-mer ont été représentées par quatre citoyens, rien n'est mentionné pour les Français de l'étranger, alors que ceux-ci jouissent d'un droit de vote de représentants dans l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>20</sup>.

Le même manque de transparence aurait pu être évité par un texte juridique fixant les critères de désignation des membres des organes de la CCC. À titre d'illustration, afin d'être efficace, le comité de gouvernance a été constitué principalement par des experts en matière d'écologie et de démocratie participative et, afin de répondre au risque que ces experts influencent même involontairement les citoyens-membres, un collège de trois garants a été mis en place<sup>21</sup>. Cela étant, contrairement par exemple à l'*Irish Citizens' Assembly* de 2016 qui a été présidée par une juge de la Cour suprême<sup>22</sup>, il n'y a eu aucun juriste et encore moins de constitutionnaliste dans le comité de gouvernance et dans le collège des garants de la CCC. En revanche, une juriste a été mobilisée au sein du comité légistique, entourée de quatre administrateurs du CESE et d'une conseillère d'État<sup>23</sup>. Néanmoins, ce comité n'a pas disposé du rôle prépondérant des deux autres organes de la CCC. Comme il sera démontré ultérieurement, l'absence d'expert juridique dans la composition de ces deux organes et la réduction plus généralement du rôle de la science juridique dans la conception de ce dispositif s'avèrent avoir été un véritable problème aussi bien en termes d'efficacité de ses propositions que de réflexion plus large quant à sa place dans l'équilibre des pouvoirs.

16 Amendement proposé par le *Green Party*, cf. Dáil debates, Citizens' Assembly: Motion du 13 juillet 2016, accessible sur [<https://www.kildarestreet.com/debates/?id=2016-07-13a.472>].

17 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comment-sont-ils-selectionnes-2/>].

18 D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *Revue Projet*, 2020/5, n° 378, p. 60-64.

19 [<https://www.climateassembly.uk/detail/recruitment/index.html>].

20 Dernier alinéa de l'art. 24 de la Constitution.

21 Le collège des garants a été composé par trois garants, désignés respectivement par le CESE, l'Assemblée nationale et le Sénat, cf. [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-garants/>].

22 [<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/>].

23 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/groupe-appui/>].

Du reste, en ce qui concerne l'impartialité, le choix de désigner un collège de garants plutôt que de mobiliser la Commission nationale du débat public (CNDP) n'a pas manqué d'être critiqué<sup>24</sup>. Il peut sembler difficilement justifiable de mettre à l'écart une autorité administrative indépendante, qui certes n'est pas spécialisée en matière de démocratie délibérative, mais qui, créée en 1995, est riche d'une longue expérience en matière d'organisation de débats publics. Le même constat pourrait s'imposer, dans une moindre mesure éventuellement, concernant le CESE, qui avait déjà eu une expérience de démocratie délibérative<sup>25</sup> et dont le rôle institutionnel était en train d'être révisé à ce moment-là dans le sens de l'intégration des processus de démocratie délibérative parmi ses compétences. Cependant, cette critique peut être relativisée dans la mesure où le choix de l'exécutif peut être également interprété comme révélateur de la volonté d'innover et, par conséquent, de ne pas s'inscrire dans un dispositif existant, avec des procédures spécifiques. Dans ce cadre, l'obligation pour les membres du comité de gouvernance de remplir des déclarations d'intérêt<sup>26</sup>, ainsi que la désignation des garants par trois instances distinctes ont pu constituer une forme de garantie, sans doute perfectible<sup>27</sup>, d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis de l'initiateur et de l'organisateur de la CCC.

Cette remarque vaut également pour le choix de recourir à des entreprises privées de facilitateurs/animateurs qui ont été mobilisés pour assurer le déroulement des débats au sein de la CCC<sup>28</sup>. Que l'on adhère ou non à ce choix d'un point de vue politique ou idéologique, un texte juridique prévoyant les critères de désignation des entreprises en question et leurs obligations offrirait une garantie indéniable en termes de transparence.

En fin de compte, un texte juridique aurait été particulièrement utile en ce qu'il permettrait de cristalliser les obligations des participants à la CCC. Un « contrat », qui lierait en quelque sorte un « mandant » à des « mandataires », introduirait des garde-fous et pallierait l'insécurité juridique en termes de redevabilité des participants à la CCC<sup>29</sup>.

24 Entretien avec F. AUGAGNEUR, « L'écologie est en train d'inventer les institutions démocratiques de demain », *Après-demain*, 2020/1, n° 53, NF, p. 13. La CNDP n'a pas été mobilisée également à l'occasion de l'organisation du GDN, cf. P. PERRINEAU, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 114-115.

25 Dans le cadre de l'élaboration de l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France », cf. [<https://www.lecese.fr/content/avis-fractures-transitions-citoyens-tires-au-sort>].

26 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comite-gouvernance/>].

27 T. PECH et C. PISANI-FERRY, *Convention Citoyenne pour le Climat : quelques enseignements pour l'avenir*, Terra Nova, 2020, p. 33-34.

28 Les entreprises privées *Missions Publiques*, *Eurogroup Consulting*, *Res publica* et *Harris Interactive* ont été mobilisées afin d'assurer le tirage au sort et l'animation des débats au sein de la CCC, cf. [<https://missionspubliques.org/pf/convention-citoyenne-pour-le-climat/>].

29 À cet égard, il est intéressant de mentionner le *Memorandum of Understanding* établi entre le gouvernement écossais et les organisateurs (*Conveners*) de l'assemblée citoyenne écossaise, ainsi que les autres textes entourant ce dispositif, cf. [<https://www.citizensassembly.scot/about/conversation-guidelines/>].

Pour le reste, en ce qui concerne le fonctionnement de la CCC, c'est-à-dire le déroulement de ses travaux, les initiateurs de la CCC ont employé une démarche communément admise<sup>30</sup> en laissant la CCC libre de constituer son règlement intérieur afin de respecter son indépendance. Malgré cela, les règles qui ont régi le fonctionnement de la CCC demeurent extrêmement opaques. Plus précisément, si un règlement des votes a été adopté, celui-ci ne semble pas être une garantie suffisante. D'une part, ce règlement n'est pas accessible au public. D'autre part, la version mise à notre disposition ne comporte que des dispositions relatives à la procédure de votation<sup>31</sup>.

C'est ainsi qu'un texte plus large, un règlement intérieur, tel qu'évoqué d'ailleurs dans la lettre de mission, aurait présenté des avantages significatifs. Un tel texte qui aurait été accessible à tous, à l'instar des règlements intérieurs des assemblées citoyennes irlandaises<sup>32</sup> et écossaises<sup>33</sup> ou encore des assemblées parlementaires, aurait pu permettre à des observateurs extérieurs à la CCC de vérifier la neutralité et l'impartialité de la procédure sur le fondement de règles préétablies, renforçant ainsi la crédibilité du processus.

En somme, la non-saisine par le droit du dispositif de la CCC concerne sa mise en place et son fonctionnement. Il convient maintenant de noter qu'elle affecte également le sort de ses propositions.

## B. Un flou juridique affaiblissant la portée du dispositif

La portée juridique de la CCC, entendue en tant que faculté du dispositif de produire des effets juridiques, est un point central. L'issue des travaux de la CCC, le sort qui leur a été réservé, constitue un critère déterminant du succès de cette expérimentation. Plus précisément, pour vérifier la validité de l'hypothèse selon laquelle l'intégration de processus délibératifs dans l'élaboration des décisions publiques contribuerait à la meilleure acceptation de celles-ci par les citoyens<sup>34</sup>, encore faut-il garantir que les propositions formées par les corps délibératifs soient au moins soumises effectivement aux corps décisionnels. De ce point de vue, deux options sont envisageables, celle d'un engagement politique et celle d'un engagement juridique.

La première a été retenue à l'occasion de la CCC. Dans la lettre de mission primoministérielle, il est prévu que « le gouvernement répondra publiquement aux propositions émanant de la Convention

30 La formule suivante a été régulièrement reprise dans les résolutions du Parlement ayant précédé les assemblées citoyennes irlandaises : « *the Convention will agree its own rules of procedure for the effective conduct of its business in as economical manner as possible* », cf. à titre d'illustration, Dáil debates, Citizens' Assembly: Motion, *op. cit.* De même, dans le *Memorandum of Understanding* de l'assemblée citoyenne écossaise, *op. cit.*, il est prévu que cette dernière établit elle-même ses objectifs et son règlement intérieur.

31 Version actualisée au 30 mai 2020 comportant les articles suivants : Ce qui est soumis aux votes (art. 1), Ce qui est soumis à l'approbation (art. 1 bis), Le corps électoral (art. 2), Confidentialité, liberté, sécurité du vote (art. 3), Organisation des votes (art. 4), Décompte des résultats des votes (art. 5), Résultats des votes (art. 6), Procédure d'amendement (art. 7), Procédure spécifique concernant les propositions de révision de la Constitution (art. 9), Procédure spécifique concernant la synthèse financement (art. 10).

32 [<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Rules-Procedures/Rules-Procedures.html>].

33 [<https://www.citizensassembly.scot/about/conversation-guidelines>].

34 Cf. *infra* II.A.

Citoyenne et publiera un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ces propositions ». Cette démarche, conforme aux bonnes pratiques retenues par l'OCDE<sup>35</sup>, a été suivie également dans le cas irlandais<sup>36</sup>. Elle présente des avantages considérables pour l'initiateur du projet, puisqu'elle lui permet de conserver une plus grande souplesse et liberté vis-à-vis des propositions du dispositif délibératif. En cas de non-respect des propositions, il n'assume qu'une responsabilité politique et il est épargné de toute contrainte juridique. Toutefois, cette pratique rend incertaine l'issue des travaux du dispositif délibératif affaiblissant ainsi sa portée juridique. Faute de contrainte juridique, l'autorité à l'initiative de la création de l'assemblée citoyenne peut décider de retenir celles de ses propositions qui lui conviennent le mieux. Cette possibilité de *cherry-picking*<sup>37</sup> révèle une part d'arbitraire et crée une apparence d'instrumentalisation du dispositif délibératif. Cela constitue par ailleurs une source de déception.

L'exemple de la CCC et, plus précisément, l'engagement politique du président de la République de reprendre « sans filtre » les propositions de la CCC<sup>38</sup> est révélateur de cette problématique. L'expression « sans filtre » est restée pendant longtemps sous le sceau de l'ambiguïté. Il semble qu'initialement elle a donné l'impression que « les propositions seraient adoptées “sans filtre”, ce qui signifiait notamment qu'il serait quasiment impossible de les amender ou de les modifier<sup>39</sup> ». Pour autant cette interprétation est loin de rejoindre celle donnée par le président de la République. Lors d'une rencontre avec les citoyens-membres de la CCC, le chef de l'État est revenu sur cette expression, objet d'un « contrat moral » pour en clarifier le contenu. Il s'agirait donc de « n'oublier aucune des propositions faites, bien en mesurer l'impact, les soumettre ensuite au vote<sup>40</sup> ». La méconnaissance de cet engagement impliquant la non-prise en compte des propositions de la CCC, en dehors d'une éventuelle sanction politique, n'entraîne aucune conséquence sur le plan juridique.

Cette interprétation a permis à l'exécutif d'écarter certaines propositions en invoquant des « jokers ». Les propositions de la CCC concernant la réduction de la vitesse sur autoroute à 110 km/h maximum, la taxe de 4 % sur les dividendes des entreprises pour financer la transition écologique, ainsi que la réécriture du préambule de la Constitution pour placer l'environnement « au-dessus de

35 OCDE, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris, Éditions OCDE, 2020, p. 9 notamment.

36 À titre d'illustration, cf. Seanad debates, Citizens' Assembly: Motion du 15 juillet 2016, accessible sur [<https://www.kildarestreet.com/sendebates/?id=2016-07-15a.156>] (« *the Government will provide in the Houses of the Oireachtas a response to each recommendation of the Assembly and, if accepting some or all of the recommendations, will indicate the timeframe it envisages for the holding of any related referendum* »).

37 J. FONT, G. SMITH *et al.*, « Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes », *European Journal of Political Research*, vol. 57, n° 3, 2018, p. 615-636.

38 Le président de la République a annoncé à propos de la création de la CCC que « ce qui sortira de cette convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du parlement soit à référendum soit à application réglementaire directe », Conférence de presse à l'issue du Grand débat national, 25 avril 2019, accessible sur [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>].

39 P. RAYNAUD, « Macron, les écologistes et l'écologie », *Commentaire*, 2020/3, n° 171, p. 613.

40 Échanges du président Emmanuel Macron avec les membres de la Convention citoyenne pour le climat, 14 décembre 2020, accessible sur [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/12/14/echanges-du-president-emmanuel-macron-avec-les-membres-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat>].

nos autres valeurs fondamentales<sup>41</sup> » ont été écartées par le président de la République<sup>42</sup> avant même d'être soumises aux organes décisionnels.

Par ailleurs, et de façon plus subtile, « l'édulcoration » des propositions finalement retenues n'a pas manqué d'être critiquée. La question se pose de savoir si, à force d'être modifiées par l'exercice du pouvoir d'amendement illimité des organes décisionnels, les propositions de la CCC n'ont pas été totalement dénaturées, comme le révèle notamment la réaction des conventionnels<sup>43</sup>. À titre d'illustration, ceux-ci critiquent le « détricotage » de leur proposition en matière de rénovation énergétique globale de tous les logements d'ici 2040, réduite par le projet de loi à une obligation seulement d'audit pour les logements ayant un DPE F et G<sup>44</sup>. Plus généralement, ils critiquent le passage « d'une logique d'obligation à une logique d'incitation » ou encore la révision des calendriers proposés<sup>45</sup>.

Un autre point lié à la question de la portée juridique de la CCC concerne l'annonce d'un référendum visant à modifier l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution afin d'y inscrire la lutte contre le réchauffement climatique<sup>46</sup>. Malgré le fait que cette proposition a été largement débattue par les conventionnels et a constitué un des seuls points ayant réuni un fort accord pour être soumise au référendum, la décision de l'exécutif a été fortement critiquée<sup>47</sup>. Selon ces critiques, la proposition de modification de l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution n'ajouterait rien sur la réalité constitutionnelle d'un point de vue juridique<sup>48</sup> et comporterait même le risque de mener à des décisions imprévisibles du fait de sa contradiction avec d'autres dispositions constitutionnelles<sup>49</sup>. Le référendum aurait été ainsi envisagé par le Président à des fins purement politiques.

41 Réponse du président de la République aux membres de la Convention citoyenne pour le climat, 29 juin 2020, accessible sur [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/29/le-president-emmanuel-macron-repond-aux-150-citoyens-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat>].

42 *Ibid.*

43 CCC, Avis de la convention citoyenne pour le climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions, rendu à l'issue de la 8<sup>e</sup> et dernière session, cf. notamment p. 161 s., accessible sur [[https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport\\_Session8\\_GR-1.pdf](https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf)].

44 *Ibid.*, p. 174.

45 *Ibid.*, p. 174, 182, 183.

46 La CCC a proposé d'ajouter un troisième alinéa à l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoyant que « La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique ».

47 À titre d'illustration, cf. D. ROUSSEAU, « Referendum pour le climat : "Une réforme inutile au service d'une opération politique" », Interview de J. DELAGE, *Libération*, 15 décembre 2020, accessible sur [[https://www.liberation.fr/france/2020/12/15/referendum-pour-le-climat-une-reforme-inutile-au-service-d-une-operation-politique\\_1808713/](https://www.liberation.fr/france/2020/12/15/referendum-pour-le-climat-une-reforme-inutile-au-service-d-une-operation-politique_1808713/)]; V. DOEBELIN, « Environnement – La protection de l'environnement dans la Constitution : la tentation présidentielle d'un référendum contesté », *JCP A*, n° 1, 6 janvier 2021.

48 Le Conseil d'État en se référant à la Charte de l'environnement a souligné que « le principe de protection de l'environnement occupe déjà la plus haute place dans la hiérarchie des normes », CE, avis n° 401868 du 14 janvier 2021, point 4; cf. également A.-C. DUSSEAULX, « Environnement : ce que changerait l'inscription dans l'article 1 de la Constitution », *leJDD.fr*, 15 décembre 2020, accessible sur [<https://www.lejdd.fr/Politique/environnement-ce-que-changerait-linscription-dans-larticle-1-de-la-constitution-4012457>]; C. COURNIL, « Enjeux et limites de la Charte de l'environnement face à l'urgence climatique », *RFDC*, 2020/2, n° 122, p. 363 s.

49 Dans le prolongement de la problématique soulevée par le Conseil d'État concernant les conséquences du verbe « garantir » qui correspondraient à une « quasi-obligation de résultat » (CE, *ibid.*, points 8 et 9), un auteur relève le risque de contradiction entre, d'une part, la logique de progrès comprise dans le principe du développement durable de l'art. 6 de la Charte de l'environnement et, d'autre part, la possible nécessité de décroissance imposée par une obligation absolue de préservation de l'environnement et de la diversité biologique. À défaut de précision, la marge d'appréciation réservée au juge par un tel conflit de normes serait susceptible de conduire à des décisions imprévisibles, cf. P. BAS, « Constitution : non à l'écologie radicale ! », *Le Figaro*, vol. 23849, 24 avril 2021, p. 14.

Ces critiques mènent à former l'hypothèse suivante : si la création de la CCC avait été précédée d'une forme de débat parlementaire, à l'instar des résolutions ayant précédé la création des assemblées citoyennes irlandaises, la décision de soumettre certaines de ses propositions à référendum aurait peut-être été épargnée d'une partie de ces critiques du fait de disposer de l'aval du Parlement. De plus, cela serait susceptible de créer un climat d'entente permettant de satisfaire plus facilement aux exigences de l'art. 89 al. 2 de la Constitution et d'aboutir à un référendum. Cette démarche aurait permis à l'État français de mener à terme l'expérimentation de la CCC en se créant sa propre expérience de combinaison de la démocratie délibérative et de la démocratie directe.

Cette hypothèse conduit à s'interroger plus généralement sur la deuxième option envisageable. Afin de renforcer la portée juridique des travaux d'un organe délibératif, une voie alternative s'ouvre, celle d'un engagement juridique prévoyant *ab initio* l'obligation de suivre les propositions ou de justifier le refus de les suivre. Un tel modèle a été retenu par le décret du parlement de la communauté germanophone belge instituant un dialogue citoyen permanent<sup>50</sup>. L'introduction d'une obligation de reddition de comptes de la part des organes décisionnels, ou encore la prévision de garanties juridictionnelles, constituent des contraintes plus élevées, mais capables de renforcer simultanément la portée juridique des propositions de l'organe délibératif. Néanmoins, un tel modèle comporte le risque pour les organes décisionnels de s'exposer à des contrôles, notamment juridictionnels, fortement dissuasifs. Par conséquent, le choix d'un engagement politique opéré à l'occasion de la CCC est tout à fait compréhensible et s'apparente aux démarches adoptées dans la plupart des expériences étrangères. Toutefois, cela demeure un choix qui, par l'incertitude qui le caractérise, a affaibli la portée juridique des travaux de la CCC.

Pour conclure, en l'entourant de garanties démocratiques et juridictionnelles, la saisine par le droit de la CCC aurait pu constituer une réponse aux critiques de son manque de transparence et de son instrumentalisation<sup>51</sup>. Si l'expérimentation de la CCC n'a peut-être pas pleinement atteint cet objectif<sup>52</sup>, la réflexion à laquelle elle a pu donner lieu pourrait se révéler utile pour la conduite d'expériences équivalentes dans l'avenir. Ce constat conduit logiquement à étudier la question plus large de la légitimité d'un tel dispositif et de la place qu'il pourrait occuper dans l'équilibre des pouvoirs.

50 C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21 n° 2426, p. 25-26.

51 Il a pu être relevé à l'occasion du GDN que celui-ci a constitué une façon pour le président de la République d'éviter l'application de « procédures, institutionnelles, [qui] étaient à sa disposition, en particulier l'organisation d'un référendum ou la dissolution de l'Assemblée nationale », cf. E. BUGE et C. MORIO, « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », *RDP*, n° 5, 2019, p. 1208. La même critique pourrait être formulée concernant l'initiative de la création de la CCC. Par ailleurs, concernant le risque par extension d'instrumentalisation des mini-publics tirés au sort, cf. D. COURANT et Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 21 ; J. TALPIN, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, 2019/HS, Hors-série, p. 10-11.

52 T. PECH et C. PISANI-FERRY, *op. cit.*, p. 31.

## II. La réflexion sur la place de la CCC dans l'équilibre des pouvoirs

L'exemple concret de la CCC constitue une expérimentation de démocratie délibérative menée dans notre système de démocratie représentative classique. Bien que l'expérience de la CCC aurait pu être un terrain fertile pour le développement de réflexions sur l'articulation de ces deux formes de démocratie (A), la récente réforme du CESE montre que cette expérience n'a pas permis de surmonter les hésitations de la majorité du monde politique (B).

### A. Le potentiel d'amélioration d'un dispositif délibératif destiné à pallier les inconvénients de la démocratie électorale

Du fait de leurs caractéristiques, les institutions de démocratie électorale<sup>53</sup> sont souvent qualifiées de « myopes »<sup>54</sup>. Cette myopie serait due au mode de fonctionnement de ces institutions, composées de membres élus pour des cycles électoraux d'une durée de quelques années et soumis aux pressions du jeu politique visant à la réélection. Tous ces éléments rendraient les institutions de démocratie électorale inadaptées pour traiter des enjeux s'inscrivant dans le long terme<sup>55</sup>.

Les dispositifs de démocratie délibérative sont alors présentés comme une alternative efficace par une partie de la doctrine<sup>56</sup>, du monde politique et de la société civile organisée<sup>57</sup>. Leur composition et leur fonctionnement, ainsi que l'absence de tentation de réélection qui conduit à voir sur le court terme du mandat, rendent les dispositifs de démocratie délibérative particulièrement aptes à traiter des questions s'inscrivant dans le long terme. À la différence des instances de la démocratie électorale, les dispositifs de démocratie délibérative assurent la prise en compte et surtout la représentation d'intérêts non représentés jusque-là, également considérés comme des « intérêts muets<sup>58</sup> ». Ces intérêts sont notamment ceux des générations futures, voire des sujets non-humains, tels que les animaux ou plus généralement la nature<sup>59</sup>.

Cette démocratie délibérative, qui semble alors répondre aux faiblesses principales de la démocratie électorale, a été particulièrement évoquée en matière environnementale. En effet, une catégorie par excellence d'enjeux s'inscrivant dans le long terme sont les enjeux environnementaux,

53 Sont entendues par institutions de démocratie électorale les institutions représentatives désignées par suffrage universel direct ou indirect.

54 À titre indicatif, P. ROSANVALON, « La myopie démocratique », *Commentaire*, 2010/3, n° 131, p.599-604 ; G. SMITH, « Concevoir la démocratie pour le long terme : innovation institutionnelle et changement climatique », *La Pensée écologique*, 2017/1, n° 1.

55 J.-P. DURANTHON, « À la recherche du temps long », *Commentaire*, 2020/3, n° 171, p. 604-605.

56 À titre indicatif, cf. Y. SINTOMER, « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, 2011/2, n° 42, p. 183 ; D. BOURG et K. WHITESIDE, « Écologies politiques : essai de typologie », *La Pensée écologique*, 2017/1, n° 1.

57 Notamment les propositions faites à ce sujet par la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, cf. F. SAVONITTO, « Vers une chambre du futur ? », *RJE*, 2019/4, vol. 44, p. 728-729.

58 L. MOREL, *La question du référendum*, Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », 2019, p. 179-201 ; R. ECKERSLEY, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2004, p. 122.

59 La nécessité de représentation de ces intérêts a été également repérée par un autre courant d'innovation démocratique, la théorie de la démocratie inclusive, cf. L. MOREL, *op. cit.*, p. 179-201.

dont les questions afférentes à la lutte contre les conséquences du changement climatique. Ce constat explique d'ailleurs, l'émergence de la notion de « démocratie écologique<sup>60</sup> ». À la différence de la démocratie environnementale, qui s'inscrit dans une logique individualiste et plus proche de la réalité de la démocratie électorale, la démocratie écologique pourrait promouvoir une approche globalisante consistant notamment en la révision radicale de l'équilibre institutionnel actuel<sup>61</sup>. Cette révision est dictée par une proposition de glissement de paradigme beaucoup plus profond et, sans doute, beaucoup plus difficile à accepter pour les citoyens. En réalité, il s'agit de la proposition d'un abandon progressif d'un anthropocentrisme caractérisant les sociétés occidentales actuelles vers un écocentrisme ne concevant plus l'homme comme le centre des préoccupations de l'État de droit et, donc, ne concevant plus les intérêts humains comme les seuls devant être protégés<sup>62</sup>.

Cette alternative, proposée sur le plan théorique, n'est pas à l'abri de toute critique sur le plan de la mise en œuvre. Le manque de représentativité et d'expertise des assemblées citoyennes leur est souvent reproché. On retrouve cette critique à propos de la CCC et de sa représentativité<sup>63</sup>. En premier lieu, composée de 150 membres, celle-ci ne peut être considérée dans la meilleure des hypothèses que comme un échantillon diversifié de la société française<sup>64</sup>. En deuxième lieu, le caractère démographique des critères retenus pour le tirage au sort ne garantit pas forcément une représentation fidèle de l'opinion publique<sup>65</sup>. En dernier lieu, le fait que les citoyens tirés au sort n'avaient pas une obligation de participer à la CCC, s'ils ne le souhaitaient pas, n'écarte pas le biais du volontariat ou du moins le biais du consentement<sup>66</sup>. Tous ces éléments contribuent à l'affaiblissement de l'apparence de représentativité de la CCC.

En revanche, s'il peut être soulevé, le problème du manque d'expertise des citoyens-membres ne semble pas présenter pour autant le même degré d'intensité que celui du manque de leur représentativité. L'argument élitiste selon lequel les dispositifs délibératifs ne seraient pas adéquats car les citoyens les composant ne sont pas experts en la matière n'est pas suffisamment solide<sup>67</sup>. Celui-ci peut aussi être avancé à l'encontre des représentants des citoyens désignés dans les institutions traditionnelles de la démocratie représentative (Assemblée nationale et Sénat) en ce qui concerne des questions de haute technicité. En réalité, la question de l'incompétence des citoyens profanes,

60 Sur la notion de démocratie écologique et le changement de paradigme qu'elle implique, cf. D. BOURG et K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2010 ; R. ECKERSLEY, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2004, p. 112-138.

61 Entretien avec F. AUGAGNEUR, *op. cit.*, p. 12 ; D. BOURG et K. WHITESIDE, « Écologies politiques », *op. cit.*

62 D'ailleurs, la CCC a appelé à ce glissement de paradigme par le recours à la notion de limites planétaires, cf. D. AGOQUET, « Une révolution citoyenne pour la justice et l'écologie : vers un juge de la protection environnementale », *RJE*, 2020/3, vol. 45, p. 425-426.

63 Plusieurs auteurs ont critiqué la représentativité de la CCC, cf. R. RAYNAUD, *op. cit.*, p. 613-614 ; D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *op. cit.*, p. 60-61.

64 D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *op. cit.*, p. 61.

65 *Ibid.*, p. 61-62.

66 Pour une critique générale de la sélection des mini-publics, cf. J.-M. FOURNIAU, « La sélection des mini-publics entre tirage au sort, motivation et disponibilité », *Participations*, 2019/HS, Hors-série, p. 373-400. Pour une distinction entre consentement et volontariat, cf. D. COURANT, « À chaque démocratie son débat », *Revue Projet*, 2019/6, n° 373, p. 62.

67 D'ailleurs, la mise en place d'assemblées populaires est proposée comme une façon de prévenir le risque d'une « expertocratie », cf. D. BOURG et K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique*, *op. cit.*, p. 89.

également soulevée dans le cadre du référendum<sup>68</sup>, est une question liée à la configuration concrète du dispositif. À ce titre, malgré un certain manque de transparence quant au choix des experts auditionnés, le nombre d'auditions et le temps dont ont disposé les membres de la CCC pour délibérer étaient plutôt suffisants.

En fin de compte, si l'on se concentre à la première critique, on peut se demander si le déficit de représentativité remarqué ne provoque pas un déficit de légitimité de la CCC. Le prolongement de ce raisonnement consiste à se poser la question de savoir si, malgré cela, la CCC jouit d'une légitimité pouvant concurrencer celle de l'Assemblée nationale et du Sénat. Pour l'instant, la réponse est sans doute négative. Cette affirmation n'exclut pas, pour autant, la possibilité d'un rééquilibrage des rapports de force dans l'avenir<sup>69</sup>.

Plus précisément, l'institutionnalisation et notamment la constitutionnalisation de dispositifs de démocratie délibérative, ainsi qu'une prévision concrète quant aux suites réservées à leurs travaux, principalement leur combinaison avec le référendum<sup>70</sup>, pourraient combler le déficit de légitimité remarqué à l'occasion de la CCC<sup>71</sup>. La consécration de tels dispositifs par le législateur<sup>72</sup> ou le constituant exprimerait la volonté de ces derniers d'introduire la démocratie délibérative aux côtés des institutions actuelles. Cette décision constituerait donc une expression de la volonté générale. Le recours à des dispositifs de démocratie délibérative deviendrait de ce fait une décision disposant d'un fondement légal, au lieu d'être une décision reposant sur un choix simplement conjoncturel<sup>73</sup>. La légitimité des dispositifs de démocratie délibérative se verrait ainsi renforcée.

Si le choix de l'institutionnalisation est prometteur, le risque de créer finalement une réplique de l'Assemblée nationale ne peut être négligé<sup>74</sup>. Pour lutter contre ce risque, il serait nécessaire de délimiter le champ des objets susceptibles d'être traités par des dispositifs de démocratie délibérative et les conditions de recours à de tels dispositifs, à l'instar de ce qui se passe avec d'autres outils, tels que le référendum ou l'initiative citoyenne. La délimitation d'un domaine de compétence des assemblées citoyennes permettrait la réalisation d'un filtrage qui pourrait servir de garde-fou et finalement préserver l'équilibre institutionnel.

L'institutionnalisation et, par conséquent, l'articulation de la démocratie délibérative avec les autres formes de démocratie pourraient se manifester de plusieurs manières. Une version « forte »

68 L. MOREL, *op. cit.*, p. 181 s.

69 Toutefois, sur la concurrence entre la légitimité des dispositifs de démocratie délibérative et celle des assemblées parlementaires et les risques susceptibles d'être entraînés par un tel rééquilibrage, cf. P.-H. TAVOILLOT, *op. cit.*, p. 49-50.

70 Concernant la possible combinaison de ces deux formes de démocratie, cf. M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 87-88 notamment.

71 Entretien avec F. AUGAGNEUR, *op. cit.*, p. 14.

72 Par exemple, tel a été le cas de la *Scotland's Climate Assembly*, prévue dans l'art. 32A du *Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act 2019*.

73 Selon Y. SINTOMER, « les organismes tirés au sort devraient être institutionnalisés : leur organisation ne peut être laissée à l'arbitraire des autorités en place », cf. Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? », *op. cit.*, p. 52.

74 Sur le risque de créer une « représentation bis », cf. P.-H. TAVOILLOT, *op. cit.*, p. 52 et 54.

consisterait en l'attribution d'une compétence décisionnelle aux assemblées citoyennes en leur réservant des domaines de compétence délimités dans lesquels elles seraient investies d'un pouvoir d'adoption de lois « en remplacement du Sénat et à côté de l'Assemblée nationale<sup>75</sup> ». Un pouvoir décisionnel pourrait être également envisageable sous une forme négative, en tant que pouvoir de veto à l'adoption de certaines lois. Une combinaison avec le référendum d'initiative citoyenne serait également concevable<sup>76</sup>.

Cependant et tant qu'il n'y a pas de constitutionnalisation, la tendance actuelle privilégie une institutionnalisation plus « faible » avec l'attribution aux assemblées citoyennes d'une fonction consultative. Ainsi, en Irlande, une institutionnalisation *de facto* ou progressive commencerait à se dégager du fait d'un recours répété à des assemblées citoyennes consultatives<sup>77</sup>. Afin de la renforcer, cette compétence consultative pourrait être combinée à une obligation pour l'instance à l'initiative de la consultation de suivre l'avis de l'assemblée citoyenne ou de motiver son refus de le suivre, à l'instar du choix effectué dans l'exemple belge susmentionné<sup>78</sup>.

Malgré cet éventail de possibilités, il semblerait qu'à cet égard, et pour l'instant, l'expérience de la CCC n'ait pas réussi à convaincre la majorité du monde politique quant à la nécessité institutionnelle d'une troisième assemblée parlementaire.

## B. Une occasion manquée de réformer le CESE

La V<sup>e</sup> République n'est pas encore prête à laisser une place prépondérante à la démocratie délibérative au sein de l'équilibre de ses institutions. Du moins, cela est ce dont témoigne la récente réforme du CESE<sup>79</sup>. Dans ce sens, les projets plutôt audacieux de révision constitutionnelle visant à transformer le CESE en Chambre de la société civile<sup>80</sup> ou encore en Conseil de la participation citoyenne<sup>81</sup> ont été pour l'instant abandonnés. Après cet abandon, le pouvoir exécutif s'est tourné vers l'outil de la loi organique pour réformer le CESE. L'adéquation du recours à l'instrument de la loi organique pour réformer le CESE ainsi que l'essence même des mesures adoptées méritent une analyse d'un point de vue juridique.

75 D. COURANT, « Le tirage au sort, un nouvel esprit politique », *La Croix*, 24 octobre 2019, accessible sur [<https://www.la-croix.com/Debats/Forum-et-debats/Dimitri-Courant-Le-tirage-sort-nouvel-esprit-politique-2019-10-24-1201056271>].

76 *Ibid.*

77 D. FARRELL, « Ireland's experiments in deliberative democracy », PERiTIA Inaugural Symposium « Trust in a Changing World », 2 mars 2020, à partir de 33:00, accessible sur [<https://www.youtube.com/watch?v=PGgCwGhtls>] ; D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 5 mars 2019.

78 Le Parlement de la communauté germanophone s'est engagé à se saisir des propositions de l'assemblée citoyenne ayant reçu un certain nombre de votes ou de justifier son refus d'y donner suite, cf. C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, *op. cit.*, p. 25-26.

79 Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental (1), *JORF* n° 0014 du 16 janvier 2021, jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, cf. CC, décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021.

80 Art. 14 du Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposé le mercredi 9 mai 2018. Pour une analyse de ce projet de révision constitutionnelle, cf. F. SAVONITTO, *op. cit.*

81 Art. 9 du Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n° 2203, déposé le jeudi 29 août 2019.

S'agissant de la première question, et sur le plan de la technique juridique, deux points de vue peuvent être développés selon l'interprétation faite de la possibilité accordée au CESE d'associer « le public à l'exercice de ses missions » par la procédure du tirage au sort. S'il est admis que cette possibilité constitue une véritable nouvelle *compétence* de cet organe, l'adéquation de l'outil de la loi organique pour introduire une telle réforme demeure fort contestable faute d'habilitation du législateur organique par le texte constitutionnel<sup>82</sup>. Selon ce point de vue, l'oxymore est d'autant plus flagrant que, ce qui semblait relever jusqu'en 2019 du domaine de la révision constitutionnelle, a basculé quelques mois plus tard dans le domaine de la loi organique et cela pour des raisons de pure opportunité politique. En revanche, si l'on privilégie l'interprétation plus conciliatrice du Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi organique<sup>83</sup>, cette possibilité peut être considérée comme relevant des *règles de fonctionnement* de l'institution et pouvant ainsi être introduite par loi organique grâce à l'habilitation de l'art. 71 de la Constitution. Peu importe l'interprétation qui sera privilégiée, il est clair que les limites normatives inhérentes à l'outil de la loi organique n'ont pas permis de mener la réforme à terme et de transformer le CESE en véritable chambre de la participation citoyenne<sup>84</sup>. L'étude du contenu de la réforme permet d'éclairer cet aspect.

À propos ainsi du second point, sur le plan de son contenu, le projet de réforme du CESE par loi organique a rencontré une résistance virulente de la part de certains parlementaires, surtout sénateurs, pour des raisons variables selon leurs orientations politiques. Les principaux arguments peuvent se résumer ainsi : du côté de la majorité, il a été clair que le Sénat a été particulièrement hostile à la procédure du tirage au sort qui, à la différence de l'élection, ne satisferait pas l'exigence démocratique d'association du pouvoir à la responsabilité, puisque les tirés au sort se trouvent investis d'un pouvoir détaché de toute responsabilité<sup>85</sup>. Les élus sembleraient craindre que, par l'institutionnalisation de la démocratie délibérative, leur serait demandé d'accepter une chambre parlementaire revalorisée qui deviendrait concurrente des deux autres. Des hésitations ont pu également se manifester dans le camp de la minorité, partisane de la démocratie participative. Cette dernière critique particulièrement le manque de garanties de transparence et d'indépendance des dispositifs, ainsi que la faible portée réservée à leurs travaux<sup>86</sup>. Elle souligne ainsi le risque de créer encore plus de défiance.

82 D. BARANGER, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », *Ius Politicum*, 5 septembre 2020, accessible sur [<http://blog.juspoliticum.com/2020/09/05/democratie-participative-linopportune-reforme-du-cese-par-denis-baranger/>].

83 CE, avis n° 400371 et 400372 du 25 juin 2020, cf. point 8.

84 L'étude d'impact comprise dans le projet de loi organique de réforme du CESE confirme que la transformation du CESE en une Chambre de la participation citoyenne nécessiterait effectivement une modification de la Constitution dans le cadre de la procédure de révision prévue par son article 89, cf. Assemblée nationale, *Projet de loi organique n° 3184 relatif au Conseil économique, social et environnemental*, point 3.1.1.

85 Les propos de M<sup>me</sup> Muriel Jourda, rapporteur de la réforme au Sénat, sont paradigmatiques à cet égard : « Le tirage au sort, ce n'est pas la démocratie. La démocratie, c'est soit la population qui s'exprime directement, soit la population qui choisit des représentants. Une fois élus, ces derniers ont le pouvoir de décider, mais ils doivent surtout répondre de leurs actes. Le pouvoir ne peut pas être dissocié de la responsabilité – telle est la caractéristique essentielle de la démocratie –, ce qui n'est pas le cas à la suite d'un tirage au sort », cf. Sénat, séance du 14 décembre 2020, compte rendu intégral des débats, accessible sur [[https://www.senat.fr/seances/s202012/s20201214/s20201214\\_mono.html#Niv1\\_SOM2](https://www.senat.fr/seances/s202012/s20201214/s20201214_mono.html#Niv1_SOM2)].

86 Cf. notamment les propos de M<sup>me</sup> Marie-Noëlle Lienemann, *ibid.*

*In fine*, trop ambitieux pour certains, pas assez pour d'autres, le projet de réforme du CESE a abouti au vote de la loi organique susmentionnée, qui ne réforme pas radicalement la nature du CESE et révèle le manque de volonté politique à faire du CESE une véritable troisième chambre parlementaire. Privilégiant une rédaction passablement opaque, la loi organique ne permet pas d'affirmer que les assemblées citoyennes en tant que dispositifs de démocratie délibérative ont été pleinement institutionnalisées dans l'ordre juridique français<sup>87</sup>.

En termes de mise en place et de fonctionnement de dispositifs délibératifs, il existe désormais un fondement légal, mais celui-ci ne répond que partiellement à des problèmes centraux, tels que la question des conditions de représentativité (critères du tirage au sort, nombre minimum de citoyens-membres) ou des modalités de fonctionnement concrètes<sup>88</sup>. Surtout, la réforme reste perfectible en ce qui concerne l'issue des travaux des dispositifs tirés au sort, cantonnés à un rôle consultatif très faible. Si leur légitimité se voit renforcée du fait d'être prévus désormais dans un texte législatif, leurs propositions demeurent exposées à des risques d'évocation future de « jokers », de dénaturation ou même d'usage détourné. L'objectif du recours à des dispositifs de démocratie délibérative étant, entre autres, de réduire la défiance des citoyens envers les institutions représentatives classiques, il nous semble que le minimum nécessaire en termes d'efficacité serait de prévoir explicitement et *a priori* les suites concrètes réservées aux travaux de ces dispositifs<sup>89</sup>. En définitive, si le nouveau dispositif constitue une amélioration par rapport à l'expérience de la CCC, il ne résout pas toutes les principales faiblesses juridiques qui ont pu être constatées à l'occasion de son étude. L'apport de la réforme, en termes de mobilisation des outils de la démocratie délibérative, est assez réduit et loin d'apporter une réelle modification à l'équilibre des pouvoirs de la V<sup>e</sup> République.

D'ailleurs, sur ce point, la mise en place du Collectif citoyen sur la vaccination<sup>90</sup> révèle un manque de prise en compte des faiblesses de la CCC. Certes, le Collectif a été mis en place avant l'entrée en vigueur de la réforme du CESE<sup>91</sup>, mais, sur le plan symbolique, il n'en demeure pas moins le premier recours à un dispositif de démocratie délibérative après la réforme du CESE. Lancée dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, cette initiative de l'exécutif vise à associer les citoyens à la gestion de la crise sanitaire. Cependant, cette initiative ne semble pas épargnée des faiblesses relevées à l'occasion de la CCC. Premièrement, les conditions de mises en place et de fonctionnement du dispositif ne sont pas plus transparentes. Deuxièmement, comportant une composition<sup>92</sup> encore plus réduite que celle de la CCC, le Collectif peut être sérieusement critiqué sur le plan de sa

87 D'ailleurs, la notion de convention ou d'assemblée citoyenne ne figure pas dans le texte de la loi organique.

88 Il est positif que le texte prévoit expressément que le recours à des dispositifs tirés au sort doit être accompagné de « garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité » (art. 4 de la loi organique). Toutefois, il serait appréciable que le texte soit plus précis.

89 À cet égard, la disposition de l'art. 4 de la loi organique selon laquelle « Le Conseil... veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics » ne remplit pas cette exigence.

90 Dans le cadre de la saisine « vaccination » du CESE par le Premier ministre, cf. [<https://www.lecese.fr/content/saisine-vaccination-contours-et-calendrier-du-dispositif>].

91 Selon l'art.15 de la loi organique, la réforme entrera en vigueur « le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication ».

92 Le Collectif est composé de 35 citoyens tirés au sort.

représentativité. Troisièmement, la portée réelle de ses propositions est pour l'instant indéterminée. Ces éléments ont conduit certains à le qualifier de « gadget<sup>93</sup> » sans véritable influence.

En conclusion, l'expérience de la CCC semblerait avoir laissé plutôt réticents les parlementaires face à cette technique de démocratie innovante. Ceux-ci verraient dans le recours à la démocratie délibérative une tentative de démagogie, remettant en cause le fonctionnement traditionnel de la démocratie représentative et contribuant à alimenter la défiance envers les représentants élus. Ce dispositif aurait été préféré à l'application certainement moins anodine de mécanismes déjà existants et assurant l'équilibre des pouvoirs dans des périodes de crise. Ainsi peut-être faudrait-il rétablir l'équilibre des institutions actuelles avant d'en introduire des nouvelles<sup>94</sup>. Dans tous les cas, il serait important qu'un débat sur l'intérêt même de l'institutionnalisation de nouveaux mécanismes de démocratie délibérative puisse avoir lieu, afin d'écarter l'apparence de concurrence entre ces deux formes de démocratie et de déterminer des véritables garde-fous.

---

93 À titre d'illustration, R. BESSE DESMOULIÈRES, « Les débuts difficiles du comité citoyen sur les vaccins contre le Covid-19 », *Le Monde.fr*, 17 mars 2021.

94 P.-H. TAVOILLOT, *op. cit.*, p. 55.



## ANTI-CONCLUSIONS (OU RÉFLEXIONS PERSONNELLES)

Dominique ROUSSEAU<sup>1</sup>

Si conclusion veut dire règlement, dénouement d'une affaire ou solution d'une question, mon propos n'en sera pas une en ce qu'il n'enlèvera pas le point d'interrogation à l'intitulé de notre colloque : « les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ? ». Si synthèse veut dire l'opération par laquelle sont rassemblées des analyses différentes et multiples dans un ensemble cohérent, il n'est pas davantage sûr que je réponde à cette exigence intellectuelle et j'en demande par avance pardon aux intervenants. Si conclusion et synthèse veulent dire remerciements aux organisateurs du colloque et aux conférenciers, je le fais volontiers et avec plaisir tant la problématique a été magnifiquement construite par mes amis Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Xavier Magnon et les analyses, réflexions, propositions des sociologues, politistes, philosophes, historiens et juristes d'une hauteur et d'une rigueur intellectuelles impressionnantes.

Reste donc, à défaut de conclusion et de synthèse, des réflexions personnelles – qui ne dénouent rien et ne rassemblent rien – suscitées par l'écoute et la lecture des communications. Sur l'exigence épistémologique (I), sur l'identification du phénomène « assemblée citoyenne » (II) et sur le sens démocratique de ce phénomène (III)

### I. Sur l'exigence épistémologique

« Ce qu'on obtient, écrit Wittgenstein, est indissociable de la façon dont on l'obtient »<sup>2</sup>. Le mouvement des Gilets jaunes, l'augmentation régulière du taux d'abstention aux élections, le discrédit des hommes politiques, le déclin des affiliations partisans durables, l'effondrement des partis et, dans une moindre mesure, des syndicats sont les marqueurs d'une crise de la représentation politique et d'une demande des citoyens de participer directement à la fabrication des lois et des politiques publiques, ce à quoi répondent les assemblées citoyennes. « Ce qu'on obtient » – les assemblées citoyennes, le RIC, ... – « est indissociable de la façon dont on l'obtient » – la crise de la démocratie représentative. Telle est la base rhétorique commune et partagée, explicitement

<sup>1</sup> Professeur émérite de droit public, Université Paris 1, Panthéon Sorbonne.

<sup>2</sup> L. WITTGENSTEIN, *Remarques sur le Rameau d'or de Fraser*, Lausanne, L'Âge d'Homme, 1982, p. 13

ou implicitement, par tous les intervenants qui n'interrogent pas « la façon dont on obtient » les assemblées citoyennes mais qui, tous, s'emploient à décrire les expériences françaises et étrangères, à réfléchir sur leur composition, leurs compétences, leur identité, leur légitimité, leur place dans le système politique.

Il aurait sans doute été intellectuellement prudent de consacrer un temps à questionner l'évidence partagée par les journalistes, les politiques, les politistes et les sociologues sur la demande de participation des citoyens à la décision politique : est-ce une idée, construite par ceux qui ont intérêt à la construire ? Est-ce un fait, confirmé par l'expérience ? Est-ce « un effet de théorie » pour parler comme Bourdieu, ou une réalité théorique qui fait résonner et raisonner la conjoncture ? Il n'est pas dans l'ordre des choses disciplinaires qu'un juriste attire l'attention sur la nécessité d'une vigilance épistémologique à l'endroit des évidences partagées. Et de fait, c'est un professeur de science politique, Bernard Lacroix, qui me l'a apprise. Lorsque, en 1992, je l'ai invité au colloque où je proposais d'appeler « démocratie continue » la configuration politique permettant aux citoyens d'exercer, entre deux moments électoraux, un droit de regard permanent sur leurs représentants et d'accéder à la maîtrise des décisions dont la « démocratie représentative » les dessaisissait, il procéda à une magnifique déconstruction de la problématique qu'il concluait ainsi : « Aurais-je fait comprendre, de la sorte, toutes mes réticences devant cette notion de « démocratie continue » dont il s'agissait d'éprouver la possibilité de lui voir prendre bientôt la place de celle de « démocratie représentative » ? La démocratie est, au meilleur sens du terme, trop intéressante pour pouvoir être abandonnée à ceux qui (les juristes), en prétendant l'organiser et la canaliser, tendent toujours plus ou moins à s'en réserver l'usage »<sup>3</sup>.

Cette disqualification scientifique<sup>4</sup> ne m'a pas empêché de continuer à travailler cette idée de « démocratie continue », un peu seul il est vrai car comme le relève le professeur Xavier Magnon « la réflexion sur la démocratie en général demeure faible et celle sur les nouvelles formes de démocratie, qu'elles soient délibérative ou participative, quasi inexistante » en science du droit. En revanche, elle est forte, quantitativement et qualitativement, en science politique, en sociologie et en philosophie politique. Les « assemblées citoyennes », c'est leur objet, la « démocratie participative », c'est leur objet et le tout devient leur affaire, au sens économique du terme, c'est-à-dire, qu'en posant leur discipline comme la seule évidemment compétente pour « dire ce qu'il en est de ces objets », ils font prospérer leurs positions de pouvoir au sein de leur discipline, à l'égard des autres disciplines, dans les médias qui font régulièrement appel à leur analyse et dans... le fonctionnement de ces assemblées où leur expertise est demandée. Cette logique disciplinaire ne s'accomplit pas – en tout cas, pas nécessairement – par volonté consciente de pouvoir. Les sociologues et politistes ayant pour terrain habituel d'études les faits sociaux, il est « normal » qu'ils se précipitent sur ces nouveaux faits sociaux que sont les assemblées citoyennes ; les journalistes ayant pour souci d'informer leurs auditeurs ou lecteurs, il est « normal » qu'ils fassent appel à ceux qui ont produit un discours sur ces assemblées ;

3 B. LACROIX, « Existe-t-il une crise de la démocratie représentative ? », in D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Bruylant/LGDJ, coll. La pensée juridique, 1995, p. 60

4 Je précise que Bernard Lacroix était et est toujours un grand ami.

les responsables politiques découvrant cette nouvelle instance, il est « normal » qu'ils fassent appel à ceux qui disent les connaître pour les aider à la mettre en place et la faire fonctionner. Tout s'enroule ainsi normalement et renforce, par cette normalité, l'évidence de la légitimité du discours sociologique sur ces « assemblées citoyennes ». Sous ce rapport, les communications de Dimitri Courant, Manuel Cervera-Marzal et Guillaume Gourgues ont été particulièrement stimulantes et instructives. Elles décrivent différentes expériences d'assemblée citoyenne – Nuit Debout, les Indignés, Occupy Wall Street, l'assemblée citoyenne irlandaise, ... – et apportent une connaissance factuelle à tous ceux qui, n'étant pas sur le terrain, sont intéressés à savoir « comment ça se passe » et se font une représentation de ces expériences par leurs descriptions. Elles proposent une théorisation de ces expériences par une montée en généralité qui ouvre sur une classification de ces assemblées soit dans la catégorie « démocratie délibérative » soit dans la catégorie « démocratie participative ». Elles « avouent » leur ambiguïté épistémologique puisque chacun reconnaît une position « politique » *a priori* favorable au tirage au sort et à toutes les formes de démocratie radicale. Avec une très grande honnêteté intellectuelle, Manuel Cervera-Marzal, parlant de la question du leader dans Nuit Debout, réfléchit sa position : il demande à être présenté « comme un sociologue spécialiste des mouvements sociaux et sympathisant de Nuit Debout » ; régulièrement invité dans les médias, il admet que sa position pour l'animateur de l'émission comme pour lui-même n'a jamais clairement été établie, chercheur proposant une analyse ou/et participant relayant les revendications des nuitistes ; et, a-t-il dit lors de ce colloque, son intervention « s'appuie davantage sur une participation observante que sur une observation participante » et « sur les remarques de deux militants de Nuit Debout » nommément cités.

Comme la rationalisation par les juristes du mode d'exercice du pouvoir politique a pu, sous la III<sup>e</sup> République, les faire qualifier de « juristes d'État », la rationalisation des modes de participation citoyenne par l'expression « démocratie délibérative » ou « démocratie participative » pourrait conduire à transformer, à son insu, le savant sociologue en savant délégué à la célébration de cette nouvelle forme démocratique, de transformer l'analyste sociologue et politiste en « idéologue de la démocratie radicale ». À la différence des juristes, sociologues et politistes sont préparés, par leur formation disciplinaire, à résister à cette tension entre savant et politique et certains s'emploient à garder un œil critique sur les expériences qu'ils analysent. Mais la tentation est grande, quand les analyses sociologiques semblent « se réaliser » dans les mouvements sociaux, de basculer de l'analyse savante à la célébration savante de ce nouvel ordre des choses politiques.

Le succès des expressions « démocratie délibérative » et « démocratie participative » témoigne du succès de l'entreprise sociologique qui a réussi à faire rentrer son vocabulaire dans le langage commun des journalistes, des hommes politiques et des militants des mouvements sociaux et ainsi, par ce vocabulaire, à imposer la représentation légitime des assemblées citoyennes.

Dans ce contexte de recherche parfaitement balisé, ce colloque se présentait comme une tentative des juristes de récupérer une part du marché de la réflexion ou, pour le dire avec les mots du professeur Xavier Magnon, « de produire un discours spécifique ». Défi épistémologique et ontologique à la

fois car, dès lors que la science politique et la sociologie ont construit, étudié et produit un discours sur le phénomène « assemblées citoyennes », qu'est-ce que le discours juridique peut apporter à la connaissance de ce phénomène, interroge toujours Xavier Magnon qui poursuit sur la possibilité ou non d'une « production de concepts autonomes et propres à la science juridique, sur la portée heuristique de cette production conceptuelle spécifique et donc, plus largement, sur la place des juristes dans la connaissance du monde au sein des autres sciences sociales ».

Il semblerait bien que le défi ait été relevé et que les manières de parler, de penser et de représenter « ce qui arrive dans le système politique avec les assemblées citoyennes » si différentes soient-elles entre juristes, sociologues et politistes offrent une intelligibilité renouvelée du phénomène et confirment ainsi qu'aucune discipline ne peut prétendre détenir à elle seule la vérité de la chose étudiée.

## **II. Sur l'identification du phénomène « assemblée citoyenne »**

Avec leur vocabulaire propre, sociologues, politistes, historiens, juristes sont tous partis, se moquant un peu du découpage prévu par les organisateurs du colloque, à la recherche de la « bonne » dénomination du phénomène, de son identité, de ce que les juristes pourraient appeler la qualification juridique adéquate du fait « assemblée citoyenne ». Les juristes, par formation professionnelle, peut-être plus que les autres ont examiné et discuté de leur composition (Chloé Geynet), de leurs compétences (Jean-Éric Gicquel), de leurs règles de fonctionnement (Aurélie Duffy et Marie-Luce Paris). Inscrivant sa réflexion dans le prolongement de sa thèse de doctorat, Jean-François Kerléo a proposé de définir les assemblées citoyennes comme une forme particulière de corps intermédiaires entre État et société « qui expriment, de manière temporaire et sans pouvoir normatif, la parole unique et commune d'une société civile politisée » ou encore comme un « groupe de pression de nature politique disposant d'un pouvoir d'influence » sur la détermination des politiques publiques par les élus. Les sociologues et politistes, plus habitués au travail de « terrain », ont davantage utilisé les différentes expériences françaises et étrangères pour identifier la forme de démocratie à laquelle répondaient les assemblées citoyennes. Dimitri Courant a ainsi proposé une classification des modèles de démocratie « mettant » Nuit Debout dans la catégorie « démocratie insurgeante », les budgets participatifs et la CNDP dans la catégorie « démocratie participative » et les jurys citoyens, les sondages délibératifs et les assemblées citoyennes dans la catégorie « démocratie délibérative ».

Dans ce débat d'identification, un des critères le plus discuté est celui du pouvoir décisionnel ou non des assemblées citoyennes. S'il existe, soutient Xavier Magnon, elles constituent un élément de la démocratie participative ; s'il fait défaut, elles relèvent de la démocratie délibérative qui « n'est pas démocratie » écrit-il au regard de la définition juridique de la démocratie comme « ordre qui associe les destinataires des normes juridiques à leur production ». Par cette remarque se mesure l'apport des juristes à l'identification du phénomène « assemblées citoyennes ». La démocratie, selon les juristes, est cette forme politique où les citoyens sont les producteurs des normes dont ils sont les destinataires, ou mieux encore, où les citoyens sont les producteurs des normes parce qu'ils en sont les

destinataires. Cette définition, qui fait directement écho au Contrat social de Jean-Jacques Rousseau, est juridique parce qu'elle s'ancre dans des textes juridiques, précisément dans des textes constitutionnels qui n'ont peut-être pas été suffisamment mis en évidence dans ce colloque. Le premier ancrage constitutionnel est le préambule de la Déclaration de 1789 qui pose la distinction entre corps des citoyens et corps des représentants, qui reconnaît l'autonomie de chacun et qui accorde au premier un droit de regard et de contrôle sur le second : « Les Représentants du peuple français ont résolu d'exposer les droits naturels de l'Homme afin *que les actes du pouvoir exécutif et ceux du pouvoir législatif, pouvant être à chaque instant comparés* avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les *réclamations des citoyens*, fondés désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous ». Le second ancrage constitutionnel est l'article 6 de la Déclaration de 1789 affirmant que « tous les citoyens ont le droit de concourir *personnellement* ou par leurs représentants à la formation de la loi ». « Personnellement » ! Cet adverbe, opportunément oublié depuis 250 ans, fonde juridiquement la participation directe des citoyens au pouvoir de décision politique et au pouvoir de fabriquer les lois dont ils sont les destinataires.

L'apport, modeste, des juristes est peut-être là, sur leur « terrain » propre qui est celui des textes juridiques. Car, de quelque manière de tourner les choses, tous les écrits contemporains, français et étrangers, mobilisés pour parler, interroger et penser la demande des citoyens de participer directement à la production des lois ne font que réactiver ce qui avait déjà été écrit par les révolutionnaires français de 1789 !

### III. Sur le sens démocratique du phénomène « assemblée citoyenne »

Évidemment, le colloque ne pouvait pas ne pas poser la question qui fâche : ces assemblées citoyennes sont-elles compatibles avec la démocratie représentative qu'elles renouvelleraient et sauveraient de la crise ou, au contraire, signent-elles son dépassement en ouvrant la voie à une autre forme de démocratie, à un autre paradigme démocratique ? Cette question a été présente dans toutes les communications mais elle fut plus particulièrement au centre des interventions d'Ariane Vidal-Naquet et Priscillia Monge, de Charles Girard et de Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Leurs réponses balancent mais en liant assemblées citoyennes, sondages délibératifs et référendum d'initiative citoyenne précédé de grands débats publics il se pourrait que tout cela permette de « démocratiser la démocratie représentative ». Et un juriste ne peut que se rappeler l'article de Carré de Malberg de 1931<sup>5</sup> où, constatant la toute-puissance de la démocratie parlementaire, il proposait de la casser et de la sauver à la fois en introduisant le contrôle de constitutionnalité et... le référendum ! Il n'est pas inintéressant d'observer que des membres de la Convention citoyenne sur le climat, instance de la démocratie délibérative/participative, se sont présentés aux élections départementales et régionales, ont été élus et seront peut-être aspirés par les instances de la « démocratie représentative » qu'ils

5 R. CARRÉ DE MALBERG, « Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Revue de droit public et de science politique*, 1931, p. 225-244.

renouveleront ou penseront renouveler. Dans le même sens, si les assemblées citoyennes disent vouloir se distinguer des principes de la démocratie représentative en étant des instances sans leader, Manuel Cervia-Marzal a très bien montré que non seulement des chefs informels ont tendance à émerger mais surtout que ces leaders informels « ont d'autant plus de pouvoir que, officiellement, ils ne sont pas reconnus comme tels par le groupe, donc qu'ils n'ont de compte à rendre à personne et sont ainsi mieux protégés d'éventuelles contestations internes ». Certains pourraient y voir un regret des procédures formelles et officielles de désignation d'un chef !

Il faut revenir ici, puisque son avenir semble en jeu, sur l'expression « démocratie représentative ». C'est un oxymore qui ne fait sens que par l'oubli des conditions dans lesquelles cette idée a été construite. Sans refaire toute l'histoire politique et constitutionnelle du mot « démocratie », chacun conviendra aisément que désigner les systèmes politiques contemporains sous le nom de « démocratie » est un contresens par rapport au sens de ce mot dans la Grèce antique. Mais aussi un contresens par rapport au sens que donnaient à ce mot les Pères fondateurs de la modernité constitutionnelle. Pour Sieyès, en effet, la chose politique que les révolutionnaires inaugurent ne saurait s'appeler « démocratie » mais, dit-il, « régime représentatif ». Il le dit clairement dans son discours du 7 septembre 1789 où il oppose de manière radicale gouvernement représentatif et démocratie : « Les citoyens, déclare-t-il, qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volontés particulières à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants »<sup>6</sup>. Le passage du suffrage censitaire au suffrage universel, le développement des partis politiques, l'essor du Parlement et, plus récemment en France, l'élection populaire du Chef de l'État ne changent pas fondamentalement la réalité des choses s'ils en modifient l'apparence. Toutes les institutions, tous les instruments ou mécanismes présentés comme les vecteurs d'une participation directe des citoyens à la prise des décisions politiques sont aussi des institutions, des instruments, des mécanismes qui renforcent et perfectionnent la délégation de pouvoirs. Le suffrage universel légitime la représentation autant ou plus qu'il donne au peuple la maîtrise des décisions ; les partis politiques organisent et reproduisent la représentation autant ou plus qu'ils donnent à leurs adhérents ou aux citoyens les moyens d'intervenir dans les choix politiques, ... Le ressort même du régime représentatif n'est jamais atteint par ces technologies politiques modernes. Le peuple est peut-être davantage nommé, davantage sollicité mais il reste toujours aux portes de l'espace de délibération et de décision. « Au nom de... » reste la règle grammaticale fondamentale de la forme représentative du gouvernement des sociétés politiques et par conséquent sa ligne de faille dans la mesure où les « au nom de » peuvent à tout moment faire irruption, soulever l'écorce représentative en affirmant que leurs attentes, leurs préoccupations, leurs volontés ne sont pas celles que les représentants leur attribuent. Quand une telle situation se produit, quand le système représentatif est nu, l'expression qui, comme par hasard, s'impose sous la plume est celle de « tremblement de terre » ou de « séisme politique ».

6 SIÉYÈS, « Sur l'organisation du pouvoir législatif et la sanction royale », in *Les orateurs de la Révolution française*, La Pleïade, 1989, p. 1026-1027.

Il en est ainsi aujourd'hui où se multiplient les marques d'une fracture entre gouvernants et gouvernés. Le système représentatif dysfonctionne ; le lien représentatif a disjoncté : les représentés ne se « voient » plus dans le corps de leurs représentants, ne « s'entendent » plus dans leurs voix, ne se « reconnaissent » plus dans leurs décisions et les représentants ne regardent plus, n'écourent plus, ne connaissent plus celles et ceux qu'ils sont censés représenter. Dès lors, si les systèmes politiques contemporains ne peuvent être qualifiés de « démocratie représentative » parce que ce terme n'a aucun sens mais, tout simplement et plus exactement, de « régimes représentatifs », les assemblées citoyennes et les autres formes d'intervention directe des citoyens dans le processus de décision politique ne peuvent plus être comprises dans la problématique de la complémentarité ou de la compatibilité avec la « démocratie représentative », du renouveau ou du dépassement de la « démocratie représentative ». Ce qui est en jeu n'est pas le passage de la forme représentative de la démocratie à une autre forme, délibérative ou participative, ou la combinaison entre ces deux formes de démocratie ; c'est, pour rester dans le registre du langage constitutionnel, le passage d'un régime représentatif, qui n'est pas la démocratie pour reprendre les mots de Sieyès, à la démocratie, c'est-à-dire, à un ordre où les citoyens destinataires des normes sont aussi les producteurs de ces normes.

Comme si ce substantif ne suffisait pas à dire la chose, il est devenu habituel de l'accompagner d'un adjectif qui, le plus souvent, le disqualifie plutôt que le qualifie. Ainsi dans démocratie « illibérale », démocratie « populaire », démocratie « autoritaire », démocratie « guidée », les adjectifs ruinent le substantif puisque chacun d'eux signifie que les normes ne sont pas produites par les citoyens mais par le chef, par le parti ou par l'élite. Et, quitte à peiner les intervenants, il n'est pas sûr que les adjectifs « délibératif » et « participatif » apportent quelque chose au mot « démocratie ». Le premier parce qu'il marque que les citoyens restent en amont et à l'extérieur de la production des normes, le second parce qu'il n'ajoute rien au mot « démocratie » qui, au sens juridique du terme tel qu'il ressort de l'article 6 de la Déclaration de 1789, signifie en lui-même participation personnelle des citoyens à la formation de la loi. Mais, s'il faut vraiment un adjectif pour qualifier cette démocratie qui vient, Marthe ne sera pas étonnée que je propose « continue », cet adjectif que j'avais choisi en 1992 pour introduire la notion de temps dans le principe démocratique, pour dire que la démocratie ne s'arrêtait pas à la participation électorale mais continuait entre deux moments électoraux par le droit des citoyens à concourir à la formation de la loi par d'autres moyens que la procédure électorale.

Au demeurant, le mot « utopie démocratique » retenu par les organisateurs du colloque pour inviter chacun à réfléchir et à allouer un sens au phénomène « assemblée citoyenne » s'inscrit dans une problématique proche de celle portée par l'expression « démocratie continue ». L'utopie est, en effet, ce lieu d'une société idéale qui n'existe pas mais que les hommes cherchent à atteindre sans jamais y arriver. La démocratie, comme lieu où les citoyens déterminent eux-mêmes les normes dont ils sont les destinataires, n'existe pas mais les assemblées citoyennes constituent un projet de transformation de l'ordre social existant qui fait mouvement vers ce lieu... sans l'atteindre invitant ainsi à continuer l'utopie démocratique !



## TABLE DES MATIÈRES

|   |    |
|---|----|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....   | 9  |
| Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Xavier MAGNON   |    |
| <b>UTOPIE OU CHANTIER EN COURS ?</b> .....  | 13 |
| Bastien FRANÇOIS  |    |
| <b>PARTIE 1</b>   |    |
| <b>LES « ASSEMBLÉES CITOYENNES » : SENS, ORIGINE ET CATÉGORISATION ?</b>  |    |
| <b>QUE SONT LES « ASSEMBLÉES CITOYENNES » ? SAISIR, JURIDICISER ET CONCRÉTISER LES CONCEPTS DE DÉMOCRATIE, DÉMOCRATIE DÉLIBÉRATIVE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE</b> .....                    | 21 |
| Xavier MAGNON   |    |
| <b>I. Saisir juridiquement les concepts de démocratie, de démocratie délibérative et de démocratie participative pour éclairer le fondement axiologique des assemblées citoyennes</b> ..... | 24 |
| A. Poser un concept juridique de démocratie.....  | 24 |
| B. Le concept existant de démocratie délibérative.....  | 27 |
| C. Appréhension juridique de la démocratie délibérative.....  | 31 |
| D. Le concept existant de démocratie participative fongible dans la définition juridique de la démocratie .....   | 32 |
| E. Synthèse la lecture juridique des démocraties délibérative et participative.....   | 34 |
| <b>II. Des expériences à la catégorie : de la pratique des assemblées citoyennes à la catégorie d'assemblée citoyenne</b> .....   | 35 |
| <b>III. Prendre les assemblées citoyennes au sérieux : quelles leçons pour démocratiser la démocratie ?</b> .....   | 38 |

|   |    |
|---|----|
| <b>LES ASSEMBLÉES CITOYENNES. NAISSANCE D'UN CORPS INTERMÉDIAIRE DE NATURE POLITIQUE</b> .....  | 41 |
| <i>Jean-François KERLÉO</i>   |    |
| <b>I. L'institutionnalisation d'un corps intermédiaire politique</b> .....  | 45 |
| A. L'ambiguïté des origines .....   | 45 |
| B. Un nouvel objet de représentation .....  | 47 |
| C. Une responsabilité hybride .....   | 49 |
| <b>II. Une assemblée proto-démocratique inscrite au cœur de la représentation politique</b> .....   | 51 |
| A. Une légitimité citoyenne concurrente des autres corps intermédiaires .....   | 51 |
| B. Un support délibératif et éphémère en quête de normativité .....   | 54 |
| C. Un facteur de tension au cœur du régime représentatif .....  | 57 |
| <b>LES RÔLES DE L'INDIVIDU DANS LA PRODUCTION DE LA LOI. ESSAI DE MODÉLISATION DES DÉMOCRATIES PARTICIPATIVE ET DÉLIBÉRATIVE EN DROIT CONSTITUTIONNEL</b> ..... | 61 |
| <i>Mathias REVON</i>  |    |
| <b>I. Les rôles déterminants de l'individu comme <i>électeur, votant</i> et <i>justiciable</i> au sein des démocraties contemporaines</b> .....                 | 66 |
| A. La construction théorique et philosophique des rôles de l'individu ..  | 66 |
| B. Le rattachement procédural des rôles de l'individu au droit constitutionnel .....  | 67 |
| C. L'intervention de l'individu dans le processus de production de la loi .....   | 68 |
| D. La marge de manœuvre conférée à l'individu pour s'exprimer .....   | 69 |
| <b>II. La recherche du rôle de l'individu en tant que <i>participant</i></b> .....  | 70 |
| A. L'expression individuelle du <i>participant</i> .....  | 70 |
| B. L'intervention du <i>participant</i> au sein d'espaces collectifs ouverts à l'expression individuelle .....  | 71 |
| C. L'intervention du <i>participant</i> dans le processus de production de la loi .....   | 73 |
| D. Une marge de manœuvre variable conférée aux <i>participants</i> pour s'exprimer .....  | 75 |
| <b>III. Grille de lecture récapitulative</b> .....  | 77 |
| <b>IV. Les prolongements réalisables à partir de cette grille de lecture</b> ...  | 77 |

## PARTIE 2

### LA CONCRÉTISATION TECHNIQUE DES ASSEMBLÉES CITOYENNES

#### ASSEMBLÉES CITOYENNES ET ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES. COMPLÉMENTARITÉ OU CONCURRENCE DANS UNE DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE ? .....81

Priscilla JENSEL-MONGE, Ariane VIDAL-NAQUET

- I. La construction des assemblées citoyennes contre les assemblées parlementaires .....85
  - A. Des assemblées contre-représentationnelles .....86
  - B. Des assemblées citoyennes représentatives .....90
- II. La complémentarité entre les assemblées parlementaires et les assemblées citoyennes .....94
  - A. Les assemblées citoyennes vers les assemblées parlementaires : l'inévitable attraction .....94
  - B. Les assemblées parlementaires avec les assemblées citoyennes : la complémentarité dans la spécificité .....98

#### DES ASSEMBLÉES CITOYENNES « REPRÉSENTATIVES ». LES DÉFIS DE LA MISE EN PLACE ET DE LA COMPOSITION .....103

Chloë GEYNET-DUSSAUZE

- I. Les modalités d'organisation des assemblées citoyennes : une représentativité déformée .....106
  - A. Une initiative confisquée .....106
  - B. La détermination biaisée des paramètres du mandat .....111
- II. Les modalités de sélection des assemblées citoyennes : une représentativité à perfectionner .....117
  - A. Les enjeux de la détermination des membres des assemblées citoyennes .....117
  - B. La prévalence du tirage au sort .....119

#### LES ATTRIBUTIONS DES ASSEMBLÉES CITOYENNES .....125

Jean-Éric GICQUEL

- I. Informer .....127
- II. Proposer .....128

**QUELLES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT POUR LES ASSEMBLÉES CITOYENNES ?****REGARDS CROISÉS FRANCO-IRLANDAIS ..... 133***Aurélié DUFFY-MEUNIER, Marie-Luce PARIS*

|  |            |
|--|------------|
| <b>I. Une initiative de l'exécutif</b> .....   | <b>137</b> |
| A. Une initiative strictement exécutive en France .....                                    | 137        |
| B. Une initiative partiellement exécutive en Irlande .....                                 | 139        |
| <b>II. Des règles de fonctionnement spécifiques</b> .....                                  | <b>140</b> |
| A. Une nature juridique particulière .....   | 140        |
| 1. <i>Une accessibilité problématique en France</i> .....                                  | 141        |
| 2. <i>Des efforts de transparence en Irlande</i> .....                                     | 141        |
| B. Un contenu propre .....   | 143        |
| 1. <i>Le contenu du cadre commun</i> .....   | 143        |
| a. <i>Le cadre spatiotemporel</i> .....  | 144        |
| b. <i>L'organisation du travail et des débats</i> .....                                    | 145        |
| 2. <i>Les divergences dans l'organisation concrète des travaux</i> .....                   | 147        |
| a. <i>Les règles relatives à la composition</i> .....                                      | 147        |
| b. <i>Le choix des sujets de délibération</i> .....  | 148        |
| c. <i>L'organisation des débats</i> .....  | 149        |
| d. <i>Les contributions extérieures</i> .....  | 150        |
| <b>III. Des instances de fonctionnement originales</b> .....                               | <b>151</b> |
| A. Les instances de direction .....  | 151        |
| 1. <i>Les instances de tutelle et de financement</i> .....                                 | 151        |
| 2. <i>Les instances de direction opérationnelle</i> .....                                  | 152        |
| B. Les instances chargées de l'expertise .....   | 154        |
| 1. <i>Les instances d'expertise propres aux assemblées citoyennes</i> .....                | 155        |
| 2. <i>Les instances « ressources » chargées de répondre aux questions factuelles</i> ..... | 156        |
| 3. <i>Les observateurs extérieurs</i> .....  | 157        |
| C. Les instances de garantie .....   | 157        |
| 1. <i>La garantie de la composition des assemblées citoyennes</i> .....                    | 157        |
| 2. <i>La garantie du bon déroulement des travaux</i> .....                                 | 158        |
| a. <i>Un encadrement souple assuré par des « garants » en France</i> .....                 | 158        |
| b. <i>Un leadership autour de l'institution du président en Irlande</i> .....              | 159        |
| <b>Annexes</b> .....   | <b>163</b> |

|   |     |
|---|-----|
| <b>ASSEMBLÉES CITOYENNES ET MÉCANISMES DE DÉMOCRATIE DIRECTE :<br/>OUTILS COMPLÉMENTAIRES OU CONCURRENTS ?*</b> | 165 |
| <i>Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI</i>   |     |
| <b>I. Les assemblées citoyennes : une alternative aux procédures<br/>référendaires ?</b>                        | 169 |
| A. Des fonctions différentes  | 171 |
| B. Des garanties juridiques plus fortes dans les mécanismes<br>de référendum et d'initiative populaire          | 174 |
| <b>II. La combinaison des procédés délibératifs et des mécanismes<br/>de démocratie directe ou semi-directe</b> | 177 |
| A. Les propositions des assemblées citoyennes soumises<br>au référendum   | 178 |
| B. L'inclusion d'une assemblée citoyenne au processus référendaire  | 184 |
| <b>Conclusion</b>   | 189 |

### PARTIE 3

#### LES PRATIQUES DES ASSEMBLÉES CITOYENNES

|  |     |
|--|-----|
| <b>SOCIOLOGIE DES ASSEMBLÉES CITOYENNES ÉTATIQUES</b>  | 193 |
| <b>ENQUÊTES QUALITATIVES SUR L'ASSEMBLÉE CITOYENNE IRLANDAISE<br/>ET LA CONVENTION CITOYENNE FRANÇAISE</b>               | 193 |
| <i>Dimitri COURANT</i>   |     |
| <b>Introduction</b>  | 193 |
| <b>I. Définir le concept « d'assemblée citoyenne » : un dispositif<br/>particulier au sein de démocraties plurielles</b> | 194 |
| A. Cinq modèles de démocratie : débat, délibération, décision  | 194 |
| B. Participative : des assemblées locales et ouvertes  | 196 |
| C. Délibérative : des assemblées fermées et tirées au sort   | 197 |
| D. Articuler les démocraties   | 199 |
| <b>II. Des assemblées citoyennes pour sauver le climat ?</b>   | 201 |
| A. Délibérer pour sauver la planète ? Le cas de l'assemblée<br>citoyenne irlandaise                                      | 204 |
| 1. <i>Un changement d'agenda par le bas</i>  | 205 |
| 2. <i>La force du cadrage</i>  | 207 |
| 3. <i>Des résolutions modérées ?</i>   | 209 |

|   |     |
|---|-----|
| B. La Convention citoyenne pour le climat en France :<br>des originalités et des problèmes.....   | 212 |
| 1. <i>Analyse comparative de l'ACI et de la CCF : procédures et design<br/>        délibératif</i> .....  | 213 |
| 2. <i>La neutralité introuvable ? Expertises et influences</i> .....  | 216 |
| 3. <i>Une ambiguïté en termes d'impact et de projet politique</i> .....   | 218 |
| <b>Conclusion</b> .....   | 222 |
| <b>S'ASSEMBLER : POUR QUOI FAIRE ? LES ASSEMBLÉES « CITOYENNES »<br/>15M ET NUIT DEBOUT</b> .....   | 229 |
| Arthur GUICHOUX   |     |
| I. Des assemblées dans les rassemblements 15M et Nuit debout .....  | 231 |
| A. Les « AG » à l'aune de la division du travail et de l'espace .....   | 231 |
| B. Ce que donnent à voir les assemblées à ciel ouvert.....  | 232 |
| II. « Réinventer deux mille ans de réflexion sur la démocratie » .....  | 234 |
| A. Les assemblées comme rouages du collectif.....   | 235 |
| B. De la démocratie liquide à la liquidation du conflit<br>par le consensus.....  | 239 |
| C. Organiser la division et le pouvoir.....   | 243 |
| III. L'expérience plurielle des assemblées .....  | 246 |
| A. Les assemblées comme instrument de lutte .....   | 247 |
| B. Désingulariser les expériences individuelles.....  | 249 |
| <b>Conclusion</b> .....   | 250 |
| <b>LES ASSEMBLÉES CITOYENNES ET LE « POLICY-MAKING ». QUELLE PLACE<br/>POUR LA DÉLIBÉRATION PUBLIQUE DANS LES RAPPORTS DE FORCE ?</b> .....             | 253 |
| Guillaume GOURGUES, Alice MAZEAUD   |     |
| I. Les (mes)usages des mini-publics dans la conduite des politiques<br>publiques : un diagnostic stabilisé des recherches en science<br>politique ..... | 255 |
| II. Un schéma institutionnel bien connu en France :<br>le cas des conseils régionaux.....   | 259 |
| III. La CCC : la nationalisation du schéma de déprise<br>institutionnelle ?.....  | 261 |
| <b>Conclusion : la trajectoire institutionnelle des assemblées citoyennes,<br/>un chantier de recherche qui reste à mener</b> .....                     | 267 |

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT. LES ENJEUX JURIDIQUES<br/>D'UNE CHAMBRE CITOYENNE AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT.....</b> | <b>271</b> |
| <i>Clémentine-Eleni NIKOLAIDIS-LEFRANÇOIS</i>   |            |
| <b>I. Les conséquences du manque d'encadrement juridique de la CCC...</b>   | <b>273</b> |
| A. Une conception et un fonctionnement empiriques,<br>mais juridiquement problématiques .....                                       | 274        |
| B. Un flou juridique affaiblissant la portée du dispositif .....  | 277        |
| <b>II. La réflexion sur la place de la CCC dans l'équilibre des pouvoirs ...</b>  | <b>281</b> |
| A. Le potentiel d'amélioration d'un dispositif délibératif destiné<br>à pallier les inconvénients de la démocratie électorale.....  | 281        |
| B. Une occasion manquée de réformer le CESE.....  | 284        |
| <b>ANTI-CONCLUSIONS (OU RÉFLEXIONS PERSONNELLES).....</b>   | <b>289</b> |
| <i>Dominique ROUSSEAU</i>   |            |
| <b>I. Sur l'exigence épistémologique .....</b>  | <b>289</b> |
| <b>II. Sur l'identification du phénomène « assemblée citoyenne ».....</b>   | <b>292</b> |
| <b>III. Sur le sens démocratique du phénomène « assemblée citoyenne » ..</b>  | <b>293</b> |



UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)

Espace René Cassin

3, avenue Robert Schuman

13628 Aix-en-Provence

[dice-editions@univ-amu.fr](mailto:dice-editions@univ-amu.fr)

Composition et mise en page :

Cédric Hamel, UMR DICE, Aix-Marseille Université

Conception de la couverture :

Donia Landoulsi, UMR DICE, Aix-Marseille Université

Illustration de la couverture :

© Shutterstock

2<sup>e</sup> trimestre 2022