



**HAL**  
open science

## ”Vers un droit commun de la convention citoyenne locale ?”

Christophe Testard

► **To cite this version:**

Christophe Testard. ”Vers un droit commun de la convention citoyenne locale ?”. *Actualité juridique Droit administratif*, 2023, n° 14, p. 716. halshs-04069356

**HAL Id: halshs-04069356**

**<https://shs.hal.science/halshs-04069356>**

Submitted on 17 Apr 2023

**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.

## Vers un droit commun de la convention citoyenne locale ?

Christophe TESTARD,  
Professeur des universités, Université Clermont Auvergne (CMH – UPR 4232)

***L'essentiel : la multiplication, relative, des expériences de convention citoyenne menées au niveau local autorise à réfléchir au cadre juridique commun qui peut ou doit en régir l'organisation et le fonctionnement. Tout en interrogeant l'utilité de la démarche, le constat d'une forme d'institutionnalisation des conventions citoyennes paraît pouvoir être mis au service de leur insertion dans l'action publique locale et dans la définition d'une place nouvelle pour les administrés.***

Faut-il tenter de saisir les conventions citoyennes locales par une analyse juridique ? Poser cette question dans le cadre d'un dossier dédié à ce sujet, au sein d'une grande revue de droit administratif, ne relève pas simplement de l'exercice de style. La difficulté, voire l'opportunité, de penser juridiquement des objets relevant d'autres champs scientifiques a été souvent exposée et de nouveau récemment, à propos du concept de démocratie et de ses déclinaisons (X. Magnon, « Que sont les "Assemblées citoyennes" ? Saisir, juridiciser et concrétiser les concepts de démocratie, démocratie délibératives et démocratie participative », in M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon (dir.), *Les assemblées citoyennes. Nouvelle utopie démocratique ?*, DICE Éditions, 2022, p. 21), qui a éminemment partie liée avec notre sujet. Aborder les conventions citoyennes locales pose sans doute moins de difficultés : certes, l'objet peut relever d'autres sciences – la science politique en particulier, mais aussi, entre autres, la sociologie – mais il reste que les conventions citoyennes sont des procédures qui prennent forme grâce à des actes, normatifs ou non, adoptés par des autorités administratives, les collectivités locales, dans le respect de certains principes juridiques. Le positiviste techniciste n'est donc pas gêné outre mesure pour évoquer les conventions citoyennes locales, même si se pose à lui la question de *comment* le faire.

Car, là où la démarche peut être interrogée tient dans le fait de proposer une analyse juridique générale de ces procédures, de chercher une forme d'unité dans des expériences multiples, qui, pour l'essentiel, se répondent mais peuvent aussi se démarquer les unes des autres : en somme, analyser non *les* conventions citoyennes mais *la* convention citoyenne. Le risque pointe alors d'affadir la richesse de ces processus, en pleine expansion et qui semblent correspondre à un réel besoin des collectivités locales, en mal de définition d'une action publique innovante. En quoi réfléchir au cadre juridique des conventions citoyennes locales est-il alors nécessaire ?

Le juriste, en particulier universitaire, qui voit émerger de nouvelles formes ou de nouveaux instruments juridiques a le réflexe immédiat de chercher du lien entre leurs différentes manifestations, pour en pointer les ressemblances et divergences et faire émerger ce qu'il pourrait y avoir de commun entre eux. La participation du public et ses procédures de mise en œuvre n'y échappent pas : la multiplication – (très) modeste – des conventions citoyennes, nationales et locales, a déjà abouti à des appels à la création d'instances

communes et pérennes (D. Bourg et a., « La convention citoyenne pour le climat, première marche vers une nouvelle institution », *Le Monde*, 29 mai 2020 ; C. Morin, V. Reille Soult, « Créons un commissariat général de la convention citoyenne permanente », *Le Monde*, 29 avril 2022), d'un régime commun (L. Blondiaux, « Les conventions citoyennes, un antidote au mal démocratique contemporain ? », *Le Monde*, 16 janv. 2022) ou encore à des modélisations (CNDP, « Assemblées citoyennes : retour d'expérience sur 16 ans d'usage des mini-publics par la CNDP », juin 2022), propres à les organiser et, en réalité, à en encadrer le développement. C'est en particulier le sens d'une récente proposition de loi sénatoriale *tendant à donner un nouveau souffle démocratique* (n° 230) déposée le 10 janvier 2023, qui ajouterait un nouvel article dans le code général des collectivités territoriales, spécifiquement consacré aux conventions citoyennes locales. L'enjeu tient certainement à proposer un cadre qui corresponde et serve le rôle assigné à ces conventions citoyennes.

Mais ce réflexe prend en la matière les allures d'un paradoxe, à tout le moins d'un mouvement inadapté, dont on voudrait d'emblée se garder. Les « *dangers d'une institutionnalisation* » (D. Baranger, « La démocratie participative dans la République : état des lieux et scénarios pour l'avenir », *JP Blog*, 16 déc. 2021) affleurent rapidement, tant on peut se demander d'une part s'il y a véritablement urgence, dans la mesure où il s'agit pour l'heure d'un épiphénomène (moins d'une dizaine de conventions locales recensées, plus ou moins médiatiques, à comparer avec le nombre total de collectivités et leurs EPCI) et, d'autre part, si la raison d'être de ces procédures n'est pas, précisément, leur absence d'institutionnalisation. Les procédés d'association du public que peuvent mobiliser les collectivités locales sont multiples, organisés par des textes divers : la Constitution elle-même avec le droit de pétition et le référendum local (art. 72-1), le code général des collectivités territoriales, le code de l'environnement, le code de l'urbanisme... Tous ont certes un champ et un objet délimités, mais peut-on raisonnablement penser qu'ils ne suffiraient pas à combler les attentes, légitimes, des administrés et des élus locaux de renouveler les formes et lieux de l'expression citoyenne dans la conduite des affaires publiques ? Plus raisonnablement peut-on esquisser l'idée que le manque est davantage qualitatif que quantitatif, de nature plutôt que d'instruments ? La remarque vaut particulièrement pour les procédés spécifiquement locaux de participation, que sont les consultations et référendums locaux qui, pourtant anciens, sont très peu mobilisés (une dizaine par an en moyenne). On a longtemps mis cet échec pratique sur le dos des élus, qui seraient peu à même de concéder une partie de leurs compétences, y compris dans le cadre de processus simplement consultatifs. Pourtant, il faut relever que le droit d'initiative désormais reconnu aux électeurs n'a pas conduit à une mobilisation accrue (la loi « 3DS » de février 2022 a divisé par deux les seuils et autorisé une pétition par trimestre et par électeur). Le poids de la contrainte normative, la lourdeur des processus jouent ainsi sans doute davantage, en particulier car ces procédures sont organisées dans le respect des règles applicables aux élections locales. Ceci explique, au moins en partie, le succès et le développement de ces conventions citoyennes locales, que l'on qualifierait volontiers, avec d'autres procédés, de droit spontané (P. Deumier, *Le droit spontané*, Economica, coll. « Recherches juridiques », 2002). Instrument *ad hoc*, elles offrent tous les avantages d'un procédé malléable dans son organisation et son champ, propice à l'innovation : il est d'ailleurs tout à fait saisissant de constater que toutes les collectivités qui

ont mobilisé ou mobilisent une convention citoyenne mettent en avant ce caractère novateur. Il ne saurait s'agir du seul avantage – sans quoi elles seraient condamnées à n'être qu'un instrument éphémère – mais il semble que derrière cette innovation apparaisse en creux la recherche d'une souplesse instrumentale. C'est précisément celle-ci qui fait douter du bien fondé de la démarche tentée ici : mobilisées pour leur souplesse, les conventions citoyennes locales ne sont-elles pas par nature rétives à toute modélisation que présume une démarche de type comparatiste ? Quel serait l'utilité de partir à la recherche du cadre juridique d'un instrument qui semble au contraire tout mettre en œuvre pour s'y dérober ?

Loin d'accréditer la vision d'un droit qui, par ses aspects de contraintes, pèserait sur l'efficacité de l'action administrative, l'encadrement des conventions citoyennes locales, qui existe bel et bien, permet au contraire de répondre à l'invitation, doctrinale, qui tend à abandonner « *l'approche contentieuse des procédures au profit de leurs études comme mode de concrétisation des droits reconnus aux administrés* » (P. Gonod, « Les procédures administratives. Rapport de synthèse », in AFDA, *Les procédures administratives*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2015, p. 298). Autrement dit, dans la droite ligne d'un récent rapport sénatorial (*relatif à la simplification des normes imposées aux collectivités territoriales*, 26 janv. 2023), il s'agit moins de plaider pour un renforcement, sclérosant, des règles juridiques régissant ces expériences d'association du public (*Contra* rapport Bernasconi, *Rétablir la confiance des français dans la vie démocratique*, rapport remis au gouvernement, fév. 2022, p. 31), que de mettre en avant le fait qu'elles reposent sur un volontarisme des collectivités locales, lequel, s'il est louable, ne saurait pourtant faire l'économie de garanties reconnues aux administrés.

## **I. – Des fondements juridiques au soutien du volontarisme local**

Les conventions citoyennes ont à bien des égards un caractère primitif, quasi « *préhistorique* » (C. Vautrot-Schwarz, « L'écriture de la procédure », in AFDA, *Les procédures administratives, préc.*, p. 85), en ce qu'elles ne bénéficient pas d'un cadre juridique spécifique, dédié, à l'instar des procédés d'association du public davantage institutionnalisés que l'on retrouve dans divers codes. Leur création et mobilisation relèvent ainsi d'un droit spontané, lequel ne saurait cependant échapper à tout cadre. Il s'inscrit en effet dans les principes et règles générales qui gouvernent l'action publique, en particulier locale.

### **A – De la libre à la bonne administration**

La création des conventions citoyennes locales s'appuie sur la compétence classiquement reconnue au pouvoir réglementaire pour créer des procédures administratives, en vertu de l'article 34 de la Constitution et dès lors que ne sont pas en cause des garanties fondamentales de droits ou libertés constitutionnels. Symbole du volontarisme des collectivités locales, cette compétence semble pouvoir se fonder sur des principes d'action plus accueillants encore.

Ainsi, les conventions citoyennes sont-elles d'abord organisées sur le fondement de ce qu'autorise le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. Ce dernier, cadre général d'action des collectivités locales, est très certainement l'appui le plus solide à la liberté de ces dernières pour créer ces procédures spontanées d'association du public. On peut s'interroger sur la question de savoir s'il peut apparaître comme une limite à cette liberté, et l'on pense en particulier au fait qu'il impose à chaque niveau de collectivité de rester dans le champ de ses compétences d'action (art. L1111-2 CGCT), défini par la loi. L'objet des conventions citoyennes est-il limité par ce champ, comme cela est le cas pour les consultations et référendums locaux ? Il est permis d'en douter (*contra* proposition de loi sénatoriale *préc.*), les textes et la jurisprudence liant ce champ limitatif de compétence à l'exercice d'un pouvoir normatif. Les collectivités locales peuvent s'en extraire, en particulier pour adopter des vœux, dès lors que cela présente un intérêt local. Cet état du droit impose dès lors de s'intéresser à la portée normative des conventions citoyennes. Et sur ce point, il semble que la réponse soit claire : les conventions citoyennes n'ont pas, en tant que telle, de pouvoir normatif. Elles ont au mieux un rôle pré-décisionnel, de préparation d'une délibération de la collectivité locale organisatrice, mais cela n'est même pas obligatoire. Contrairement à la plupart des procédés d'association du public, les conventions citoyennes ne s'inscrivent pas nécessairement dans un processus d'adoption d'une décision publique. Simple espace de discussion – c'est déjà beaucoup ! –, les conventions semblent ainsi pouvoir s'extraire du strict champ des compétences locales, même si leur objet doit tout de même demeurer d'intérêt local. De ce point de vue, si l'on s'attache à la pratique, on ne peut qu'être frappé par le fait que les collectivités ont fait le choix de limiter les domaines d'intervention à leurs seules compétences définies par la loi. Cela ressort nettement de tous les actes instituant et cadrant ces conventions : pour ne prendre qu'un seul exemple, on peut lire dans le « mandat » adressé par la présidente de la Région Occitanie aux conventionnés que leur « *travail va s'inscrire dans les compétences que le législateur a fixées pour les Conseils Régionaux, ainsi que dans le cadre et les limites budgétaires de notre collectivité territoriale* ». Autrement dit, de manière implicite et/ou instinctive, la collectivité fait le choix d'inscrire la convention dans un processus normatif. On perçoit les ressorts politiques d'un tel choix – comment intéresser des habitants à la chose publique si leur action ne trouve pas de traductions concrètes ? – mais également la limite d'une telle inscription, dès lors que juridiquement la collectivité n'est pas tenue de reprendre à son compte d'éventuelles propositions qui ressortiraient des travaux d'une convention. Il y a là une difficulté pratique pour les collectivités de parvenir à sortir d'une vision normative de leur action, qui serait inconséquente si elle n'entretenait pas une véritable ambiguïté quant à l'objet des conventions citoyennes, à l'origine d'une forme de risque : celui de produire de la déception, si la collectivité ne traduit pas en norme l'expression de la convention et ainsi de progressivement vider de son intérêt – et de ses participants volontaires ! – ce type de processus.

Si ce principe de libre administration paraît ainsi un fondement constitutionnel solide et propre à accueillir la démarche conventionnelle, il reste tout de même qu'il ne saurait en être le fondement général, pour une simple raison : les conventions citoyennes ne sont pas toutes organisées par des collectivités territoriales ! Des établissements publics de coopération intercommunale se sont lancés dans l'expérience (Nantes Métropole, Grenoble Alpes

Métropole, l'établissement public territorial Est Ensemble), sans pourtant bénéficier en tant que tel du principe de libre administration. Cela n'entache en rien leur compétence, reconnue à toute administration dans le respect de la répartition précitée en matière procédurale, mais il nous semble qu'un autre principe peut constituer le fondement des conventions citoyennes : celui de bonne administration. Reconnu en droit de l'Union européenne (art. 41 Charte des droits fondamentaux), sa consécration en droit interne dispose certainement d'un support, certes longtemps en sommeil (M. Ahlidja, « L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans la jurisprudence constitutionnelle : enfin de l'ombre à la lumière ? », *RDP* 2022, p. 507), mais que le Conseil constitutionnel a récemment utilisé au titre de la transparence administrative (CC, 3 avril 2020, n° 2020-834 QPC ; *Dr. Adm.* 2020, n° 7, comm. 31, note G. Eveillard) : l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, version française et potentiellement moderne d'une « *accountability* » au cœur des réflexions managériales qui agitent l'action publique. De là, le pas resterait à franchir de considérer l'association du public comme mise en œuvre du principe de bonne administration (P. Delvolvé, *Le droit administratif*, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 2018, p. 5 ; N. Marty, *La notion de bonne administration : à la confluence des droits européens et du droit administratif français*, Thèse Montpellier, dact., 2007, p. 268 et s.). Ce dernier ne saurait la rendre obligatoire, mais en renforcerait l'exigence au titre d'une nécessaire légitimité procédurale et efficacité de l'administration guidant l'action de tout service.

### ***B – D'un cadre supplétif à un cadre limitatif de l'association du public***

Au-delà de ce principe constitutionnel, les conventions citoyennes bénéficient d'un cadre d'organisation extrêmement lâche. Au plan strictement organisationnel, sans s'attarder sur les tentatives privées de définition de « *grands principes et lignes rouges* » des conventions citoyennes qui peuvent émerger ici ou là, en total affranchissement du cadre juridique de ces expériences, l'OCDE a plus sérieusement identifié 11 principes directeurs, de nature à guider les collectivités dans l'organisation de leurs conventions (Rapport *préc.*).

Sur le plan juridique et législatif, si ces dernières n'ont pas de dispositions dédiées, elles bénéficient tout de même d'un fondement juridique exprès, à travers le cadre supplétif de l'association du public, codifié à l'article L131-1 du code des relations entre le public et l'administration : visant les hypothèses où « *l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public* » (nous soulignons), cette disposition est d'application nécessaire aux administrations locales qui font le choix d'organiser une convention citoyenne. Les délibérations instituant les conventions locales qui ont eu lieu ne visent pas expressément cet article, mais la jurisprudence administrative ne laisse guère de doute sur la validité de ce fondement. Dans sa décision de 2017, *Association citoyenne « Pour OCCITANIE et Pays Catalan »* (n° 403928 et 403948), le Conseil d'État avait fondé sur cet article la consultation lancée par la région, qui devait devenir Occitanie, pour déterminer précisément sa future dénomination. La jurisprudence administrative locale l'a confirmé par la suite à propos d'un nouveau dispositif de participation mis en place à Grenoble, même s'il s'agissait de constater que la collectivité s'était illégalement écartée de l'article L131-1 du CRPA (CAA Lyon, 9 juil. 2020, n° 18LY02733, *Ville de Grenoble*).

Car en démontrant qu'il peut exister une « *collaboration* » entre droit spontané et droit délibéré (P. Deumier, *préc.*, p. 377 et s), l'article L131-1 du CRPA constitue tout de même le cadre limitatif de développement des conventions citoyennes locales. En particulier, il interdit toute portée décisionnelle aux avis, propositions, recommandations qui pourraient être formulées par les conventionnés, selon un raisonnement du juge administratif qui, dans les affaires précitées, accrédite la dialectique droit spécial/droit général : seul le CGCT prévoyant un dispositif de participation de portée contraignante – le référendum local – si les collectivités entendent conférer une telle portée à un dispositif participatif, elles doivent le faire sous ce fondement et en respectant les dispositions. On se trouverait *de facto* en dehors des canons de l'instrument convention citoyenne, dès lors en particulier que seuls des électeurs locaux mais tous les électeurs locaux, au sens du code électoral, devraient être à même de s'exprimer. Mettant fin aux non-dits de l'article L131-1 du CRPA, le juge administratif donne un sens précis à l'association du public, notion officialisée par le CRPA : elle peut uniquement être entendue comme purement consultative, sans aboutir à un partage de la compétence décisionnelle.

## **II. – Une institutionnalisation rampante au bénéfice de garanties pour les administrés**

Si les principes juridiques encadrant les conventions citoyennes demeurent à un degré de généralité relativement important, préservant en théorie la liberté des collectivités locales, force est de constater qu'en pratique, les exigences extra-juridiques retenues dessinent progressivement un cadre commun, dont on peut se demander si les collectivités ont véritablement la liberté de s'extraire.

### ***A – Des garanties juridiques minimales***

De nouveau, l'article L131-1 du CRPA est mobilisé comme fondement des garanties minimales auxquelles les administrés ont droit et les collectivités locales sont tenues. Ces dernières doivent ainsi rendre publiques les modalités de la procédure créée, mettre à disposition des personnes concernées les informations utiles, assurer un délai raisonnable de participation et rendre publics les résultats et/ou suites envisagés. En déterminant quatre « principes généraux » qu'il appartient aux administrations de mettre en œuvre, le législateur modèle, sans pour autant uniformiser, les contours de l'association du public et cela produit des effets bien au-delà d'ailleurs du seul champ du CRPA. Car cet article n'est pas aveugle et doit être lu en liaison avec l'article L121-1 du code de l'environnement, qui détermine les quatre « droits » du public en matière de participation environnementale : trois sont tout simplement identiques, le code de l'environnement prévoyant en plus – mais de manière sans doute superfétatoire – que le public a le droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation dans les conditions prévues par la loi... Progressivement, ce n'est rien moins qu'un droit commun de la participation du public qui émerge, dépassant les frontières sectorielles que lui a assignées le législateur.

S'agissant des conventions citoyennes, ces exigences se traduisent par la production de documents de cadrage qui viennent en réglementer le déroulement et permettent de lever quelque peu le voile sur cet « *angle mort de la vie intérieure des services* » (C. Vautrot-Schwarz, *préc.*, p. 97) que constitue l'écriture de la procédure administrative. On dispose ainsi de délibérations en bonne et due forme, adoptées par les conseils délibérants des collectivités organisatrices, dans l'objectif de déterminer le cadre politique d'organisation de la convention : elles contiennent l'objet, souvent appelé « mandat », des conventions ; les grandes étapes du déroulement ; des indications sur l'après convention, en particulier le sort réservé aux productions des conventionnés. Au regard de leur portée, tant juridique que politique, ces délibérations jouent un rôle d'institutionnalisation très fort, en ce qu'elles mettent l'accent sur les exigences fondamentales de ces processus aux yeux des élus locaux, qui vont au-delà du seul cadre législatif (v. *infra*).

Le droit des conventionnés de disposer de toutes les informations utiles est assuré de deux manières principales, que l'on retrouve dans toutes les conventions : une phase de formation des conventionnés, qui rencontrent des experts sur les thématiques en jeu mais aussi des membres de l'administration, afin de les former aux arcanes et contraintes des services ; la possibilité reconnue aux conventionnés de saisir l'administration de toute demande d'information et de définir, souverainement, le champ des experts sollicités. Signalons que la portée pratique de cette exigence n'est pas évidente : elle dépend de la technicité des sujets abordés, du temps accordé aux conventionnés (v. *infra*) mais aussi du fait que, souvent, pour demander une information encore faut-il savoir ce que l'on cherche. Il s'agit là d'une limite plus générale que l'on oppose souvent à la portée du droit à l'information.

À propos de l'exigence de délai raisonnable, elle est capitale et n'a pas que des ressorts juridiques : elle donne également aux conventionnés le sentiment d'une véritable utilité de leurs travaux. Au plan juridique, elle sert à la fois le droit à l'information utile, mais donne aussi un contenu à ce que participer veut dire : il s'agit d'apporter une réelle contribution au débat public, et cela ne peut se faire que dans un environnement temporel propice. Au-delà, il faut en relever le caractère très factuel et relatif : le caractère raisonnable du délai doit être apprécié au regard de l'objet et des attentes de chaque convention. La pratique est dès lors hétérogène et délicate à juger : neuf mois pour la convention clermontoise et cinq mois à Nantes Métropole semblent suffisants pour évoquer, respectivement, les transitions écologiques, démocratiques et sociales et la « crise covid » ; comparativement, deux mois du côté de la région Occitanie pour « impulser un nouveau modèle de développement » sont sans doute un peu courts...

Enfin, concernant l'information quant aux suites des conventions citoyennes, les collectivités en tiennent toutes l'engagement, ce qui est la moindre des choses au regard de son caractère peu contraignant. On peut néanmoins s'interroger quant à l'étendue temporelle de cette obligation d'« *accountability* » : s'agit-il simplement d'une information ponctuelle sur ce que la collectivité entend faire des propositions de la convention ou, de manière plus poussée, d'une exigence de suivi à moyen voire long terme ? On constate que l'essentiel des collectivités se sont engagées dans cette dernière option, offrant d'ailleurs des suites variées



aux propositions : la plupart ont soumis ces dernières à des votations citoyennes élargies ; certaines ont adopté de nouvelles délibérations pour déterminer proposition par proposition, quelle sera l'action de la collectivité (par ex. à Clermont-Ferrand, conseil municipal du 14 déc. 2022) ; d'autres enfin ont instauré des comités de suivi (par ex. en Occitanie), appelés à une sorte de surveillance ou de poursuite de l'héritage de la convention. L'incidence des travaux de la convention sur l'action publique locale aspire ainsi à un temps plus long, voire à une forme de pérennisation. On ne peut sur ce point que relever l'exemple de la ville de Nancy qui a lancé en septembre 2020 une assemblée citoyenne « classique », avec un mandat temporaire pour réfléchir aux formes que peut prendre la participation citoyenne locale. Celle-ci a rendu ses conclusions début 2021, en proposant notamment sa pérennisation, en tant qu'instance de « co-construction » de la démocratie participative. Si bien que depuis deux ans, des sessions de cette assemblée sont organisées, avec un renouvellement de ses membres chaque année. On se trouve là face à une interprétation maximale du droit de suite, dont on peut cependant se demander s'il est bien fidèle au modèle conventionnel émergent.

### ***B – Une modélisation en marche***

Au-delà des exigences légales fixées par le CRPA, le fonctionnement des conventions citoyennes se trouve régi par des principes communs à toutes les expériences constatées, dont la portée juridique ne dépasse pas chacune d'entre elles mais dont la récurrence laisse entrevoir la marche vers une forme d'institutionnalisation plus poussée : représentativité, transparence et indépendance en sont les maîtres-mots.

Apparaît incontestablement au premier rang, l'exigence dite de représentativité du panel de citoyens sélectionnés pour participer aux conventions. Celle-ci ne découle pas d'une obligation légale, mais bien du rôle assigné à ces conventions, à savoir compléter les dispositifs de démocratie électorale. On passe alors d'un principe de représentation à un principe de représentativité, perçu comme le meilleur gage de légitimité des citoyens sélectionnés, et qui semble ne pouvoir se traduire que par un seul mode de sélection : le tirage au sort (« Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle », *Participations* 2019, n° 23). Il s'agit d'une constante de toutes les conventions locales, y compris lorsqu'elles font l'objet d'une récurrence annuelle, comme à Nancy, même si cette dernière se démarque en retenant une composition mixte (pour moitié tirée au sort et pour l'autre sur volontariat). Le nombre de tirés au sort varie (80 à Nantes, 65 à Nancy – sur 130 ; 70 à Clermont ; 110 en Occitanie...), mais affiche l'ambition d'être composé selon des critères multiples (âge, sexe, catégorie socio-professionnelle, lieu de résidence, points de vue...). Les conventions n'ont ainsi de citoyennes que le nom, dès lors que leur composition s'étend bien au-delà de la communauté des citoyens-électeurs des collectivités, dans la droite ligne d'une nouvelle conception de la citoyenneté (J. Chevallier, *L'État post-moderne*, LGDJ, 4<sup>e</sup> éd., 2014, p. 232).

L'exigence juridique de transparence du processus est également affichée comme primordiale. Elle prend notamment des aspects institutionnels, en définissant le rôle respectif des différents acteurs : vis-à-vis des élus, leur interaction avec la convention étant systématiquement prévue ; vis-à-vis de la société civile, avec parfois même la création

d'organes *ad hoc*, chargés de suivre les travaux de la convention et de faire des propositions, ou, plus simplement, une demande particulière d'attention à porter aux acteurs locaux. Pour le reste, cette transparence est assurée grâce à la mobilisation massive de l'outil numérique : les sites dédiés aux conventions contiennent un nombre considérable de documents et d'informations, permettant de suivre pas à pas l'avancement et les résultats des travaux. Il ne faut pas négliger l'aspect très communicationnel de cette transparence, le processus paraissant parfois plus important que le fond, comme l'illustre l'importance – y compris financière sans doute – accordée systématiquement à la réalisation de films promotionnels mettant en scène(s) les conventionnés. En revanche, la transparence ne semble pas aller jusqu'à la publicité des séances de travail des conventionnés, les plaçant davantage du côté des commissions consultatives administratives plutôt que de celui des conseils délibérants.

En troisième lieu enfin, l'indépendance des travaux de la convention fait l'objet d'une particulière attention et trouve également des aspects institutionnels. Il faut sans doute lire sous cette bannière le fait que l'animation des conventions est confiée à un prestataire, extérieur à la collectivité, dans le cadre de marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage : cette externalisation répond à un manque de moyens humains des collectivités, sans doute également de savoir-faire mais peut aussi être lue comme une forme de prise de distance de l'administration. Dans le même sens, le suivi systématique des conventions par des garants repose sur la nécessité de s'assurer de l'indépendance du processus. Enfin, toujours au titre de cette dernière, on relève que les collectivités apportent une attention particulière à définir précisément le rôle de conventionné, les garanties mais aussi obligations qu'il implique. La ville de Clermont-Ferrand a par exemple édicté et fait signer à chaque conventionné un « contrat d'engagement mutuel », qui déterminait les modalités très concrètes d'organisation de la convention (sa durée, les conditions de rémunération des participants – 20€ par jour de réunion...), les engagements de la ville, lesquels découlent largement des obligations légales précitées (information sur les modalités et les suites), mais fixait également un certain nombre d'obligations aux conventionnés : assiduité, respect mutuel, obligation de réserve voire de confidentialité. Se dessine ainsi un statut du conventionné, dont le non-respect est sanctionné par la possibilité d'une radiation de cette qualité, et dont il faut interroger la place vis-à-vis de la collectivité : s'agit-il toujours d'administrés, de collaborateurs occasionnels du service public, voire de véritables agents publics ? On a relevé dans la délibération de la région Occitanie que les conventionnés bénéficiaient d'un remboursement de leurs frais de déplacement « *sur la base de textes en vigueur applicables au titre de mission pour les personnels des collectivités territoriales* ». L'assimilation est troublante ; elle accrédite le fait que les conventions citoyennes doivent encore trouver leur place, au sens premier de l'expression, au sein de l'action publique.

En définitive, la démarche comparative entre les quelques expériences de conventions citoyennes locales porte ses fruits : leur nombre pour l'heure limité autorise largement une vision unifiée de cet outil, porté par un cadre juridique relativement lâche. Sans inhiber la participation du public, celui-ci lui offre un espace accueillant, incitant les collectivités à l'innovation. Reste à savoir si l'éventuelle multiplication des conventions citoyennes locales –

dont on peut douter – serait de nature à troubler cette modélisation rampante : en somme si les « forces instituanes » du droit prévaudront sur ses « forces imaginantes ».