



**HAL**  
open science

## “ Quelles règles de fonctionnement pour les Assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais ”

Aurélie Duffy-Meunier, Marie-Luce Paris

### ► To cite this version:

Aurélie Duffy-Meunier, Marie-Luce Paris. “ Quelles règles de fonctionnement pour les Assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais ”. *Les Assemblées citoyennes : nouvelles utopie démocratique ?* in M. FATIN-ROUGE STEFANINI ET X. MAGON (dir.), , pp.133-162, 2022. hal-03621655

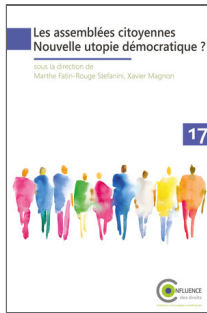
**HAL Id: hal-03621655**

**<https://hal.science/hal-03621655>**

Submitted on 25 Jun 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.



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

## Les assemblées citoyennes Nouvelle utopie démocratique ?

DICE Éditions

---

# Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes ?

Regards croisés franco-irlandais

Aurélie Duffy-Meunier et Marie-Luce Paris

---

DOI : 10.4000/books.dice.10555  
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



<http://books.openedition.org>

### Référence électronique

DUFFY-MEUNIER, Aurélie ; PARIS, Marie-Luce. *Quelles règles de fonctionnement pour les assemblées citoyennes ? Regards croisés franco-irlandais* In : *Les assemblées citoyennes : Nouvelle utopie démocratique ?* [en ligne]. Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2022 (généré le 18 juin 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/dice/10555>>. ISBN : 9791097578169. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.dice.10555>.

---

**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 Fonds 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.