



**HAL**  
open science

# Des Assemblées citoyennes représentatives : les défis de la mise en place et de la composition

Chloë Geynet-Dussauze

## ► To cite this version:

Chloë Geynet-Dussauze. Des Assemblées citoyennes représentatives : les défis de la mise en place et de la composition. *Confluence des droits\_ La revue*, 2022, LES ASSEMBLÉES CITOYENNES Nouvelle utopie démocratique?, 17, pp.103-124. 10.4000/books.dice.10535 . hal-03746433

**HAL Id: hal-03746433**

**<https://hal.science/hal-03746433v1>**

Submitted on 5 Aug 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.

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

Chloë GEYNET-DUSSAUZE<sup>1</sup>

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

1 Docteur en droit public qualifié aux fonctions de Maître de conférences.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14 D. BARANGER, *ibid.*



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

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

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

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

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

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

18 Dictionnaire Larousse, [en ligne].

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

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

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

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

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

### A. Une initiative confisquée

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

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

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

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

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

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



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

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

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

26 Ou *Maurabúfan*.

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

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

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

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

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

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

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

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

33 Article 72-1 de la Constitution.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

41 Article 148 RAN.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## B. La détermination biaisée des paramètres du mandat

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

78 Souligné par nous.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

96 Voir *supra*.

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

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

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

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

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



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

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

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

## B. La prévalence du tirage au sort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



doivent lui ressembler et ainsi garder « les mêmes caractéristiques dans les mêmes proportions »<sup>112</sup>. Cette quête de représentativité est fonction de plusieurs facteurs. D'un point de vue technique, la représentativité de l'assemblée dépend, en premier lieu, des modalités retenues pour la sélection aléatoire des citoyens. Cette dernière peut, notamment, être réalisée par rapport aux listes électorales, aux numéros de téléphone ou encore sur le fondement du dernier recensement<sup>113</sup>. La base privilégiée entraînera alors une représentativité plus ou moins grande, tous les citoyens n'étant, par exemple, pas inscrits sur les listes électorales. En second lieu, la taille de l'échantillon se révèle déterminante, dans la mesure où l'échantillon de citoyens doit être suffisamment large pour garantir la représentativité. Un effectif réduit ne peut se prétendre véritablement représentatif. Néanmoins, à l'inverse, un large panel présente le risque de compliquer le déroulement des délibérations en son sein et de mettre à mal leur qualité. Il apparaît donc nécessaire de trouver un compromis entre l'exigence de représentativité et le bon déroulement des délibérations. À quelques exceptions près<sup>114</sup>, la majorité des expériences menées a retenu une centaine de membres<sup>115</sup>, le coût constituant également un frein à un élargissement du panel. En réalité, un calcul mathématique de probabilité révèle que, pour être qualifiée d'assemblée véritablement représentative, l'assemblée citoyenne devrait compter environ 1 000 citoyens<sup>116</sup>. Enfin, en dernier lieu, il paraît nécessaire d'instaurer une obligation de participer pour tous les citoyens tirés au sort. Dans la plupart des expériences d'assemblées citoyennes, le taux de participation se révèle, en effet, très faible. En Colombie-Britannique, par exemple, seuls 4 % des 23 000 personnes à qui fut adressé un courrier d'invitation ont accepté que leur nom soit inscrit sur la liste du dernier tirage au sort. Dans le cadre du G1000, ce taux était proche de 3 %<sup>117</sup>. Le nombre d'individus refusant de participer induit des distorsions dans la représentation. Autrement dit, le fonctionnement par consentement limite nécessairement la représentativité et justifie la constitution d'échantillons à partir de quotas<sup>118</sup>, grâce à un tirage au sort stratifié, consistant « à déterminer à l'avance les catégories que l'on souhaite voir représentées, puis à procéder au sein de chacune d'entre elles à un tirage au sort »<sup>119</sup>. Dans ce cadre, une construction sociologique des catégories jugées pertinentes est nécessaire<sup>120</sup>. Le choix des critères démographiques est donc empreint de

112 G. DELANNOI, *ibid.*

113 Pour le cas français, la sélection aléatoire pourrait ainsi être réalisée par l'INSEE.

114 En Belgique, le G1000 (non institutionnalisé) et, en Islande, le Forum National, étaient tous deux composés d'environ 1 000 citoyens.

115 Il est d'ailleurs intéressant de souligner que le nombre total de la population ne constitue pas réellement un facteur d'ajustement du nombre de citoyens au sein de ces assemblées. Par exemple, alors que la deuxième Assemblée citoyenne irlandaise comportait 99 citoyens pour une population d'environ 5 millions d'habitants, la Convention citoyenne pour le climat française était, quant à elle, constituée de 150 citoyens pour une population totale d'environ 67 millions d'habitants.

116 G. DELANNOI, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, *op. cit.*, p. 142-143.

117 Les raisons justifiant un refus sont multiples : les catégories les plus défavorisées ont, par exemple, tendance à se considérer comme incompétentes. Il peut également s'agir d'un manque de temps, d'une hostilité à la politique ou d'une peur de prendre la parole en public.

118 Les quotas sont supposés garantir la représentation de chaque membre du corps social à proportion de son poids au sein de la société.

119 Audition de Monsieur Bernard Manin, Compte rendu du groupe de travail sur l'avenir des institutions, vendredi 29 mai 2015, séance de 9 h 00, *Doc. AN*, compte rendu n° 13, p. 4.

120 Celle-ci implique « de penser la société en termes de groupes sociaux davantage qu'en termes d'agrégation d'individus » (Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 150-151).



subjectivité, même si certains critères comme le sexe, l'âge ou la catégorie socioprofessionnelle sont fréquemment retenus. Par ailleurs, les pays anglo-saxons ont aussi tendance à retenir un critère relatif à la *race*. Cette faculté ne peut pas exister en France, dans la mesure où toute distinction entre les citoyens fondée sur l'origine, la race ou la religion est prohibée par le premier article de la Constitution. Dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat, 6 critères ont été retenus pour « obtenir un échantillon représentatif de la population française »<sup>121</sup> : le sexe (avec une prévalence féminine à hauteur de 52 %), l'âge (6 tranches<sup>122</sup>), le niveau de diplôme (6 niveaux<sup>123</sup>), les catégories socioprofessionnelles (incluant des personnes « en situation de grande pauvreté »<sup>124</sup>), le type de territoires (grands pôles urbains, communes rurales, etc.<sup>125</sup>) et la zone géographique (la Convention tient compte de la répartition de la population française sur le territoire métropolitain et ultramarin<sup>126</sup>). L'absence de certains critères fait parfois l'objet de critiques importantes ; par exemple, l'Assemblée citoyenne de l'Ontario n'a pas retenu de critère relatif à l'appartenance ethnique, « défendant ainsi l'idée controversée d'une société canadienne exempte de discrimination raciale »<sup>127</sup>. Le tirage au sort stratifié suppose donc la définition de critères préalables pertinents selon les contextes<sup>128</sup>, permettant à la société d'être « figurée en microcosme »<sup>129</sup>. Il permet de pondérer les inconvénients liés à la taille souvent réduite du panel et assure la constitution d'une meilleure diversité de l'échantillon<sup>130</sup>.

Néanmoins, cette compensation a tendance à entraîner une sous-représentativité « attitudinale »<sup>131</sup>, c'est-à-dire que les opinions du panel ne reflètent pas toujours proportionnellement les opinions de la population<sup>132</sup> et elle ne résout pas pour autant le problème de *l'autosélection* ou

121 Voir le site de la Convention citoyenne pour le climat : [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comment-sont-ils-selectionnes-2/>].

122 La répartition est réalisée de la sorte : 16-17 ans : 5 %, 18-24 ans : 9 %, 25-34 ans : 15 %, 35-49 ans : 22 %, 50-64 ans : 31 % et 65 ans et plus : 18 %.

123 Les six niveaux sont les suivants : Sans diplôme ou CEP ou BEPC : 26 %, CAP ou BEP : 18 %, Baccalauréat : 18 %, Diplôme supérieur au Baccalauréat : 26 % et actuellement étudiant : 12 %.

124 Les catégories sont les suivantes : Agriculteurs : 1 %, Artisans – commerçants et chefs d'entreprise : 4 %, Cadres supérieurs – professions libérales : 14 %, Professions intermédiaires : 14 %, Employés : 15 %, Ouvriers : 10 %, Retraités : 26 % et Inactifs : 16 %.

125 Comprenant ainsi les communes appartenant à un grand pôle : 62 %, les communes appartenant à la couronne d'un grand pôle ou multipolarisées : 20 %, les communes appartenant à un petit ou à un moyen pôle (ou à sa couronne) et autres communes multipolarisées ou isolées : 15 %.

126 Ainsi, la région Auvergne – Rhône-Alpes est représentée à hauteur de 13 %, tandis que la Corse, La Réunion, La Guadeloupe ou la Guyane sont représentées à hauteur d'1 % chacune.

127 A. LANG, « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale », art. cité, p. 119-120.

128 Comme le souligne Bernard Manin, il revient alors à ceux qui proposent ces critères « d'apporter des preuves solides que ces derniers auront l'effet attendu et non pas une portée purement symbolique et spectaculaire » (Audition de Monsieur Bernard Manin, *op. cit.*, p. 12).

129 Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 83.

130 Il s'agit de « diversifier la provenance sociale de ceux qui participent à la délibération, afin d'enrichir d'une plus grande variété de points de vue et d'expériences et afin que les préjugés et les limites des uns et des autres se neutralisent mutuellement (l'idéal étant que cette pluralité se rapproche le plus possible de la pluralité réelle de la société) » (Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 210).

131 OCDE, « Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the deliberative wave », *op. cit.*, p. 26.

132 À titre d'exemple, plus de 80 % des membres de la Convention citoyenne pour le climat ont confié « penser à l'écologie souvent », voire « tout le temps ». Il n'est, cependant, pas certain que 80 % des Français en fassent aujourd'hui autant (D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », art. cité, p. 62).

de *l'auto-exclusion*, du fait, par exemple, d'un sentiment d'incompétence, d'un désintérêt pour le sujet<sup>133</sup> ou, plus rare, afin d'éviter « tout éventuelle polémique »<sup>134</sup>. Malgré la diversité apparente, ces assemblées sont finalement assez typées ; leurs membres se révèlent particulièrement engagés dans le processus et s'approprient volontiers le sujet en question<sup>135</sup>. En outre, cette pondération met aussi à mal l'égalité des chances entre les citoyens et diminue la représentativité par calcul mathématique de probabilité qu'est supposé garantir le tirage au sort (sans volontariat ni quotas)<sup>136</sup>. À l'instar des jurys populaires français ou britannique, une obligation de présence pourrait donc être consacrée pour les citoyens tirés au sort (exception faite des cas de force majeure<sup>137</sup>). La pratique judiciaire française démontre que, dans un premier temps, les jurés expriment souvent une « réticence à participer »<sup>138</sup>, à tel point que le code de procédure pénale assorti le refus des jurés de siéger à une amende de 3 750 euros<sup>139</sup>. En revanche, une fois l'expérience passée, ces derniers ressortent « finalement satisfaits d'y avoir été contraints »<sup>140</sup>. Il en serait probablement de même en matière d'assemblées citoyennes. De prime abord, la coercition serait certainement difficile à accepter, mais, une fois l'expérience terminée, les citoyens apparaîtraient probablement satisfaits. Cette solution implique cependant une indemnisation des participants, qui peut, là encore, être réalisée sur le modèle des jurés d'assises, comme l'a fait la Convention citoyenne pour le climat<sup>141</sup> et peut être complétée par un versement d'une compensation – même faible – pour le travail effectué, constituant une « reconnaissance symbolique »<sup>142</sup> de ce dernier. L'association du tirage au sort au devoir de présence comblerait l'ensemble des lacunes actuelles évoquées et abandonnerait la conception séparée de la représentation, groupes par groupes, au profit d'une représentation diversifiée d'ensemble. D'ailleurs, une assemblée citoyenne n'est représentative que dans son intégralité ; un citoyen ne peut, à lui seul,

133 Ce désintérêt peut aussi être lié à une hostilité à la politique ou encore à un comportement égoïste. D'ailleurs, c'est précisément pour lutter contre les agents *égoïstes*, qui refusaient de participer, que l'Angleterre du XVIII<sup>e</sup> siècle a établi « des pénalités pour les personnes qualifiées refusant de siéger. Le tirage au sort des jurés a donc d'abord été introduit pour obliger les plus riches à servir et pour soustraire la désignation des jurés aux tentatives de corruption de ceux qui voulaient éviter cette charge » (A. CHOLLET, B. MANIN, « Les postérités inattendues de *Principes du Gouvernement représentatif*: une discussion avec Bernard Manin », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 182).

134 Comme l'a récemment confié Daniel Cohn-Bendit après son refus de participer à la Convention citoyenne pour le climat.

135 Comme l'indique le deuxième rapport irlandais (2016-2018), « the element of self-selection does appear to have some effect, citing that in the British Columbia Citizens' Assembly participants tended to be more politically knowledgeable and civically active than the general population » (Report and recommendations of the Citizen's Assembly, On the fourth and fifth topics. The manner in which referenda are held & fixed term parliaments, 2018, [en ligne : <https://2016-2018.citizensassembly.ie/>], p. 105).

136 Ainsi, « plus le nombre de tirages sera élevé, plus la probabilité d'une exacte parité s'éloignera légèrement de 50 %. Cependant, elle s'en écartera très lentement, au profit d'un résultat central autour de 50 % alors que, dans le même temps, le risque d'absence ou de faible représentation d'un des deux sexes deviendra très rapidement infime » (G. DELANNOI, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, *op. cit.*, p. 141-142).

137 Comme l'incapacité physique ou mentale. Voir notamment : G. DELANNOI, *ibid.*, p. 114.

138 C. GISSINGER-BOSSE, « Le tirage au sort en Cour d'assises : une expérience politique », *Participations*, 2019, hors-série, p. 412. L'auteur ajoute que « notre culture démocratique est celle de l'élection et de la professionnalisation, et le tirage au sort reste une étrangeté dans le décor politique actuel » (*ibid.*).

139 Article 288 du Code de procédure pénale.

140 C. GISSINGER-BOSSE, « Le tirage au sort en Cour d'assises : une expérience politique », art. cité, p. 412.

141 L'indemnité était de 86 euros par jour, à laquelle s'ajoutait une indemnité de perte de revenu. Les frais de transport, d'hébergement et de restauration ont également été pris en charge et une indemnité de garde d'enfants a été mise en place. En levant de possibles embûches, ces dédommagements permettent de renforcer la diversité de l'assemblée.

142 A. RÖCKE, Y. SINTOMER, « Les jurys citoyens berlinois et le tirage au sort : un nouveau modèle de démocratie participative ? », in M.-H. BACQUÉ *et al.*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, 2005, p. 148.



être représentatif de celle-ci. Plus encore, cette solution permettrait d'éviter « les effets pervers de la réification des groupes »<sup>143</sup> et de rompre avec l'idée que les intérêts d'un groupe ne peuvent être représentés que par des personnes issues de ce même groupe : une femme ne représente pas *toutes* les femmes et ne représente pas, non plus, *que* les femmes. Dans ces conditions, les citoyens tirés au sort « apporteraient avec eux la diversité de leurs expériences vécues »<sup>144</sup>. Certes, il est vain d'espérer que le tirage au sort reflète exactement la diversité de la population<sup>145</sup>, tout comme il est illusoire de croire qu'un mode de sélection puisse créer une correspondance parfaite entre les représentés et les représentants, cependant, par la consécration d'un large panel, l'absence de quotas et l'instauration de l'obligation de présence, ce procédé peut tendre vers une plus grande représentativité.

Tantôt confisquée, tantôt limitée, la représentativité des assemblées citoyennes doit être largement améliorée. Les diverses expériences menées attestent de la volonté des autorités publiques de répondre davantage à l'exigence de représentativité quant aux modalités de sélection des membres des assemblées citoyennes, plutôt qu'en matière d'organisation de celles-ci. Parce que d'aucuns estiment que « les citoyens seront satisfaits quand leurs représentants seront représentatifs, c'est-à-dire ressemblants »<sup>146</sup>, c'est donc essentiellement une visibilité de la représentativité qui est recherchée, plus qu'une véritable représentativité de la volonté citoyenne. Si le chemin peut paraître encore long, les assemblées citoyennes sont, de manière générale, appelées à être perfectionnées, par des expérimentations et de nécessaires tâtonnements. Reste, néanmoins, à savoir si les autorités publiques accepteront que ce dispositif délibératif s'implante durablement au sein du paysage institutionnel.

143 Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 210.

144 Voir notamment en ce sens : P.-É. VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », art. cité, p. 876.

145 Audition de Monsieur Bernard MANIN, *op. cit.*, p. 4. En outre, il ne faut pas oublier qu'« à la marge d'erreur purement mathématique, déterminée dans le cas d'une sélection aléatoire idéale en fonction du calcul des probabilités, viennent s'ajouter des possibilités de distorsion dues aux conditions dans lesquelles les sondages sont effectués : refus de répondre et difficultés de joindre les personnes désignées » (Y. SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, *op. cit.*, p. 153).

146 J.-M. DENQUIN, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, 2010, n° 4, p. 18 [version en ligne].