



HAL
open science

Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne

Eric Buge, Camille Morio

► **To cite this version:**

Eric Buge, Camille Morio. Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 2019, 5, pp.1205. hal-04418338

HAL Id: hal-04418338

<https://hal.science/hal-04418338>

Submitted on 25 Jan 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne

Eric Buge, Administrateur de l'Assemblée nationale

Camille Morio, maîtresse de conférences en droit public à Sciences Po Saint-Germain-en-Laye

Annoncé le 14 décembre 2018 par le Président de la République, en réaction au mouvement des Gilets jaunes, le Grand débat national s'est officiellement déroulé du 15 janvier au 15 mars 2019. Les résultats de cette consultation d'ampleur nationale ont été présentés publiquement le 9 avril 2019 et le Président de la République a explicité les suites qu'il entendait y donner au cours d'une conférence de presse, le 25 avril. Ce débat s'est décliné dans une multitude de formes telles que des réunions auto-organisées, un questionnaire en ligne, des assemblées régionales de citoyens tirés au sort ou la mise à disposition en mairie de cahiers permettant le recueil des demandes citoyennes. Il a également donné lieu à des formes de mobilisation alternatives visant à contourner ce processus officiel, au travers notamment de l'organisation, par des Gilets jaunes, d'une consultation parallèle.

Dans leur rapport conclusif, les garants du Grand débat décrivaient ce dernier comme « *un moment démocratique particulier, exceptionnel et innovant* »¹. Pour sa part, à l'occasion de sa conférence de presse du 25 avril 2019, le Président de la République évoquait un « *exercice inédit dans les démocraties contemporaines* ». Le Grand débat a, à l'inverse, été qualifié de « *mascarade* », tant par Christian Jacob que par Jean-Luc Mélenchon. Ces appréciations divergentes s'expliquent en grande partie par le fait que le Grand débat a pris place dans un contexte politique particulièrement critique, le mouvement des Gilets jaunes. Pour sortir de ces jugements de valeur et tenter de comprendre quelles ont été l'originalité et les spécificités du Grand débat, il est nécessaire de replacer ce dernier dans le cadre de la théorie et de la pratique des institutions de la participation citoyenne, notamment à la lumière des expériences étrangères. En effet, il est maintenant bien établi que la démocratie représentative, sous la forme exclusive que les démocraties contemporaines pouvaient lui attribuer en matière de décision politique, est en phase de profonde évolution. Se sont ainsi développées des formes diverses de participation en dehors des périodes électorales. Depuis les budgets participatifs jusqu'aux assemblées citoyennes, en passant par les conférences de consensus, le débat public ou les consultations ouvertes en ligne, il existe un véritable foisonnement d'initiatives, tant au niveau national que local. Elles sont parfois regroupées sous le nom de « démocratie participative » ou de « démocratie délibérative ». Ces deux notions sont à la fois distinctes et polysémiques² et elles regroupent une grande diversité de procédures. Plus large, l'expression « démocratie participative », sera ici retenue au sens que lui donne Loïc Blondiaux, en tant qu'elle « [englobe] *tout ce qui, dans la vie politique des démocraties contemporaines, ne relève pas strictement de la logique du gouvernement représentatif* »³.

Le Grand débat s'inscrit incontestablement dans cette galaxie d'expériences nouvelles visant à associer, sous diverses formes, les citoyens à la prise de décision publique. Il présente des analogies avec certaines expériences passées, et en particulier avec les procédures de consultation du public. Mais il comporte également des spécificités fortes, tenant notamment à la pluralité de ses modalités, à son ampleur ou à l'engagement des plus hauts responsables de l'État dans son organisation et sa conduite. L'objet du présent article est de situer cet événement dans la diversification contemporaine des rôles politiques du citoyen, ce qui nécessite de les identifier et de les caractériser en fonction de critères objectifs. C'est uniquement à cette condition que l'on peut mesurer la spécificité du Grand débat et, le cas échéant, sa nouveauté.

¹ Rapport du Collège des garants du Grand débat national, 9 avril 2019, p. 20 (ci-après « Collège, p. x »).

² Sur la distinction entre démocratie participative et démocratie délibérative, V. S. Hayat, « Démocratie participative et impératif délibératif : enjeux d'une confrontation », in M.-H. Bacqué et Y. Sintomer (dir.), *La démocratie participative. Enjeux et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011.

³ L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, p. 38.

Le dispositif du Grand débat peut se lire dans une double perspective. À court terme, il a été surdéterminé par le contexte politique, qui lui a imposé son calendrier, sa durée et en grande partie son format et son organisation. Ceci n'a pas été sans effet sur son contenu même, qui est une hybridation de plusieurs formes distinctes d'inclusion des citoyens dans la vie politique. En ce sens, le Grand débat constitue un objet original, que l'on peut qualifier d'« *outil consultatif de sortie de crise* » (I). En revanche, les modalités de cette vaste consultation qu'a été le Grand débat ont été plus classiques si on le replace dans l'évolution des formes d'association des citoyens à la prise de décision publique. Dans cette perspective, le Grand débat constitue un jalon dans la consolidation de la participation citoyenne (II).

I. Le Grand débat national, outil consultatif de sortie de crise

Le Grand débat a été original tant dans sa conception, qui s'est faite sous la pression des événements, que dans ses modalités (A). En tant que dispositif participatif grand format, il a servi de révélateur à la pluralisation contemporaine des formes démocratiques (B).

A. La participation mise au service de la résolution d'une crise politique

Le Grand débat national peut être analysé sous le double prisme d'une réponse politique à une crise politique et sociale de grande ampleur (1) et d'une forme inédite de consultation du public (2). Cette nature duale explique une grande part des soubresauts qu'a connu son organisation et des règles juridiques qui lui ont été applicables.

1. Une réponse inédite à un contexte politique critique

Le Grand débat national n'est pas uniquement un processus de consultation à grande échelle. C'est aussi et surtout un instrument de sortie de crise dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes. Ainsi, c'est dans le discours du 10 décembre 2018, suivi par plus de vingt-trois millions de Français, que le Président de la République a annoncé des mesures immédiates en faveur du pouvoir d'achat et la tenue d'un large « *débat national* », également qualifié de « *débat sans précédent* »⁴. Le Président de la République a ainsi fait le choix, avec le Grand débat, de consentir une « *concession procédurale* »⁵, c'est-à-dire de proposer une méthode associant plus largement les citoyens à l'élaboration des décisions publiques. L'objectif était alors, face à une situation devenue incontrôlable dans la rue, de trouver une solution de sortie de crise. D'autres procédures, institutionnelles, étaient à sa disposition, en particulier l'organisation d'un référendum ou la dissolution de l'Assemblée nationale. C'est par la dissolution de l'Assemblée nationale annoncée le 30 mai 1968, à la suite des Accords de Grenelle, que le Général de Gaulle avait mis fin aux événements de mai 1968. Michel Winock note au sujet de ce mécanisme que « *la procédure électorale [...] devient une procédure de clôture [de crise] plus ou moins obligée* », le vote ayant une vertu « *réconciliatrice : les citoyens acceptent la même règle du jeu, réaffirment leur appartenance à la communauté, et subordonnent le pluralisme des convictions à la volonté générale de paix civile* »⁶. Toutefois, en 2018, la dissolution de l'Assemblée nationale et le retour aux urnes auraient pu avoir de graves conséquences pour le Président de la République, en l'obligeant, en cas de défaite, à la cohabitation. Ce dernier a donc préféré une modalité moins périlleuse, mais aussi potentiellement moins puissante, de « *réconciliation* », avec le Grand débat national. De fait, si l'annonce de ce dernier n'a pas eu pour effet de mettre un terme aux manifestations des Gilets jaunes, elle a néanmoins été concomitante d'une diminution importante de leur nombre.

Si le Grand débat national est une initiative exceptionnelle, ce n'est pas uniquement du fait du contexte dans lequel il s'inscrit. Son champ a également été particulièrement large. Esquissés dans l'allocution du 10 décembre 2018, les thèmes mis en discussion sont définitivement identifiés par la

⁴ Allocution télévisée du 10 décembre 2018.

⁵ C. Blatrix, « Genèse et consolidation d'une institution : le débat public en France », in C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, R. Lefebvre et M. Revel, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 43.

⁶ M. Winock, *La fièvre hexagonale. Les grandes crises politiques. 1871-1968*, Paris, Calmann-Lévy, 1986, p. 374.

lettre du Président de la République aux Français du 13 janvier 2019. Ils portaient sur « *la fiscalité et les dépenses publiques, l'organisation de l'État et des services publics, la transition écologique, la démocratie et la citoyenneté* », mais le débat devait aussi être l'occasion « [d']évoquer n'importe quel sujet concret dont [les citoyens auraient] l'impression qu'il pourrait améliorer [leur] existence au quotidien. »⁷ Alors que les précédentes consultations organisées en France, et le plus souvent à l'étranger, avaient un champ ciblé⁸, l'une des originalités du Grand débat national est son envergure particulièrement large, configurée pour permettre de canaliser les revendications issues du mouvement des Gilets jaunes.

Par ailleurs, l'organisation du Grand débat s'est heurtée à une contrainte temporelle forte, dans la mesure où il était nécessaire qu'il débute rapidement pour répondre à sa finalité politique première de dispositif institutionnel de dénouement de crise. Dès lors, le temps de préparation a été extrêmement réduit, ce que relèveront tant la Commission nationale du débat public (CNDP) que les garants dans leur rapport final⁹. Il devait, d'autre part, être d'une durée limitée, afin de pouvoir servir de support à des annonces rapides et pour respecter la période de réserve imposée par la tenue des élections européennes, ainsi que la réglementation sur les dépenses de campagne¹⁰. Par conséquent, il était impératif de mobiliser aussi vite que possible l'expertise disponible.

C'est ainsi que dans un premier temps, le Premier ministre a sollicité la CNDP, et en particulier sa présidente, Chantal Jouanno, afin d'« *accompagne[r] et [de] conseille[r] le Gouvernement dans l'organisation de ce grand débat* »¹¹. S'il était logique au vu de l'expertise accumulée par la CNDP, ce choix n'avait rien d'évident, dans la mesure où la Commission a pour mission première d'organiser le débat public et la concertation préalable sur les projets d'aménagement¹². La nature hybride du Grand débat, à la fois outil politique et débat public, a rapidement conduit à une confrontation entre le Gouvernement et la CNDP. En effet, l'exécutif entendait, dans une large part, organiser lui-même le Grand débat¹³. À l'inverse, la Commission est restée ferme sur le fait que le maître d'ouvrage du débat ne pouvait pas dans le même temps être son organisateur. Elle avait rappelé, le 17 décembre 2018, la nécessité d'un « *engagement du Gouvernement à respecter pour ce débat public les principes fondamentaux de la Commission nationale du débat public* », à savoir la neutralité et l'indépendance des organisateurs, l'égalité de traitement des participants et la transparence dans le traitement des résultats¹⁴. En conséquence de cette divergence de points de vue, Chantal Jouanno a décidé de se retirer de la mission d'accompagnement et de conseil du Gouvernement le 8 janvier 2019, suivie le lendemain par la Commission¹⁵.

⁷ Lettre aux Français du Président de la République, 13 janvier 2019.

⁸ À titre d'exemple, on peut évoquer les consultations sur la révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie, intervenues entre mars 2018 et juin 2018 sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), ou les consultations citoyennes sur l'Europe, également organisées par la CNDP entre avril et octobre 2018.

⁹ La Commission écrit ainsi que « *les délais de saisines et d'organisation* » sont « *peu compatibles avec les exigences d'une démarche rigoureuse* », cette dernière rappelant que « *quatre mois sont généralement nécessaires pour organiser un débat public sur un projet territorialisé* » (CNDP, *Mission d'accompagnement et de conseil pour le grand débat national*, 11 janvier 2019, p. 8 et 10, ci après « CNDP, p. x »).

¹⁰ La campagne électorale officielle débutait le 13 mai 2019, en application de l'article 15 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen. La période de réserve débutait quant à elle le 6 mai 2019 (V. réponse à la question écrite de M. Cédric Perrin, *JO Sénat* du 2 mai 2019, p. 2396).

¹¹ Courrier du Premier ministre à Chantal Jouanno du 14 décembre 2018, reproduit dans CNDP, p. 4.

¹² Art. L. 121-1 du code de l'environnement. V. C. Morio, « Grand débat national et Commission nationale du débat public : l'occasion manquée », *Blog du droit électoral*, 22 janvier 2019. La compétence de la CNDP a d'ailleurs été contestée, mais la requête a été rejetée par ordonnance de tri : C. Morio, « Grand débat national : première décision contentieuse ! », *Blog du droit électoral*, 11 février 2019.

¹³ Dès son intervention du 10 décembre, le Président de la République indiquait ainsi : « *Je veux en assurer moi-même la coordination, en recevoir les avis, prendre ainsi le pouls vivant de notre pays.* »

¹⁴ Visas et article 2 de la décision n° 2018/121/GDN/1 de la séance exceptionnelle du 17 décembre 2018 relative au grand débat national.

¹⁵ Décision n° 2019/13/GDN/2 de la séance du 9 janvier 2019 relative au grand débat national.

Dès lors, le Gouvernement a dû changer de pied en urgence. L'organisation matérielle du débat a été confiée à deux ministres, Sébastien Lecornu et Emmanuelle Wargon, chargés de « *piloter son animation* »¹⁶. Ils se sont appuyés pour ce faire sur une mission d'organisation et de coordination, créée par décret en vue d'organiser et de coordonner le déroulement du débat. Cette mission interministérielle devait « [veiller] *notamment à la qualité, la sincérité et l'intelligibilité des informations diffusées au public, au bon déroulement des différentes formes de concertation mises en œuvre dans le cadre du débat et à la possibilité pour le public de présenter des observations et propositions* »¹⁷. De plus, un Collège des garants a été institué (postérieurement au début du débat, compte tenu de son lancement express), avec pour mission de « *veiller au respect des exigences d'impartialité et de transparence dans l'organisation et le déroulement du grand débat national* », et « [d']*examine[r] notamment les modalités d'organisation et les travaux d'analyse et de synthèse des contributions recueillies* ». Pour ce faire, il pouvait émettre des recommandations (il le fera par cinq communiqués de presse) et devait établir un rapport public à la fin de sa mission¹⁸. Le Collège s'est donné une « *attitude de veille critique et constructive* »¹⁹. Enfin, un « *comité de suivi* » a été créé, afin de rassembler les représentants des formations politiques représentées au Parlement et de veiller au pluralisme du débat²⁰. Ce comité n'a toutefois pas eu d'existence juridique. Ainsi, les modalités d'organisation du débat ne se sont traduites juridiquement que par les deux décrets précités²¹.

L'organisation du Grand débat a donc été marquée par une tension intrinsèque entre objectifs politiques et procédure consultative. C'est bien la logique politique qui prévalut, à savoir, pour le Président de la République, reprendre la main sur les événements et restaurer son image personnelle. Le Grand débat, s'il ne s'est pas résumé à cela, a constitué, sur le plan politique, une grande entreprise de relégitimation, le Président de la République participant personnellement à seize réunions publiques pour plus de 85 heures de débat. Dans le cadre du façonnage politique du Grand débat, il était par ailleurs nécessaire de diversifier et de multiplier les modalités de participation, afin de canaliser les mécontentements exprimés par ailleurs.

2. Un dispositif de participation protéiforme

D'un point de vue matériel, le Grand débat recouvre une pluralité de procédures destinées à recueillir la parole citoyenne, autre élément qui en fait la spécificité. Dans cette perspective, le choix a été fait de diversifier les outils et les canaux de collecte, afin de multiplier les publics touchés. Si la mission d'assistance de la CNDP s'est arrêtée avant le début du Grand débat, les propositions qu'elle a formulées n'ont pas moins structuré les dispositifs de participation retenus. En effet, la quasi-totalité des dispositifs mis en œuvre avaient été proposés par la Commission²².

Le plus visible a consisté à mettre en ligne une plateforme permettant de répondre à un questionnaire portant sur chacun des quatre thèmes soumis à consultation. À la demande du Collège des garants²³, un espace de contributions ouvertes a ultérieurement été créé. Au total, un peu plus de 500 000 participants ont déposé près de deux millions de contributions²⁴. Des contributions

¹⁶ Communiqué de presse du Premier ministre du 14 janvier 2019.

¹⁷ Décret n° 2019-23 du 14 janvier 2019 instituant une mission d'organisation et de coordination du grand débat national.

¹⁸ Décret n° 2019-61 du 31 janvier 2019 instituant un Collège des garants du grand débat national. Les cinq garants ont été désignés, pour deux d'entre eux, par le Premier ministre, et pour les autres par les présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental.

¹⁹ Collège, p. 9.

²⁰ Communiqué de presse du Premier ministre du 14 janvier 2019.

²¹ Il faut y ajouter un arrêté du 22 février 2019 relatif aux conditions et aux modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnes participant aux conférences citoyennes régionales dans le cadre du grand débat national.

²² V. « Présentation de la stratégie proposée le 18 décembre 2018 par la CNDP », en annexe de son rapport précité, p. 41 et s.

²³ Communiqué de presse du 28 janvier 2019.

²⁴ Collège, p. 12.

spontanées ont également été reçues par mail et par courrier, pour un total de 27 000 contributions²⁵. Elles ont été complétées par des dispositifs présentiels de collecte, notamment dans les gares. Enfin, près de la moitié des mairies ont mis à disposition du public des cahiers permettant le recueil des observations du public. Ils ont ensuite été centralisés et numérisés par la Bibliothèque nationale de France. Le Collège des garants estime à environ 720 000 le nombre de personnes ayant ainsi contribué au débat en mairie²⁶.

En complément, des réunions locales pouvaient être organisées à l'initiative de toute personne intéressée, l'information étant diffusée sur la plateforme numérique. Dénommées « *réunions d'initiative locale* », elles ont pris de nombreuses formes, certaines étant organisées par des maires, des députés, des associations ou de simples citoyens. Un modèle de compte-rendu de ces réunions a été élaboré et les comptes-rendus réalisés ont été mis en ligne sur le site du Grand débat. Au total, plus de 10 000 réunions d'initiative locale ont eu lieu, avec un nombre moyen de participants se situant entre 50 et 70²⁷. Les garants évoquent à ce propos une « *efflorescence d'initiatives publiques et privées* »²⁸.

Le processus s'est conclu par deux séries de conférences. Les premières, dénommées « *conférences nationales thématiques* », réunissaient différents acteurs de la société civile organisée, et notamment des entreprises, des associations ou les partenaires sociaux²⁹. Une conférence est intervenue pour chaque thématique, entre le 11 et le 13 mars 2019, donnant lieu à des comptes-rendus publics³⁰. Ont par ailleurs été publiées à part 265 contributions des « *organisations* », c'est-à-dire des corps intermédiaires (entreprises, fédérations professionnelles, associations, etc.), depuis celle de l'Association des anciens élèves de l'ENA, jusqu'à celle du WWF, en passant par les contributions du MEDEF et des Parcs naturels régionaux de France.

En outre, vingt-et-une conférences citoyennes régionales ont été organisées au milieu du mois de mars, réunissant, dans chaque cas, entre vingt et cent vingt citoyens. Ces derniers ont été tirés au sort par génération aléatoire de numéro de téléphone pour former, autant que faire se peut, un échantillon représentatif de la population française³¹. Des redressements ont été effectués selon cinq critères : le sexe, l'âge³², la catégorie socioprofessionnelle, le département et la population de la commune de résidence. Il ressort des premières analyses que, malgré la méthodologie employée et les redressements réalisés, il existait, au sein de ces conférences, une surreprésentation des profils masculins, urbains et diplômés³³. 1 400 personnes environ ont participé à ces conférences, dont la durée était d'une journée et demie. Elles étaient défrayées, mais n'étaient pas indemnisées³⁴. Après une rapide présentation de la méthode, les participants, regroupés par tables de huit personnes, étaient encouragés à identifier une difficulté à résoudre au sein du thème qui leur avait été assigné, puis à élaborer une proposition pour y répondre. Les synthèses de ces conférences ont été mises en ligne.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Le nombre de mairies qui ont mis à disposition des cahiers est d'environ 16 000, tandis que 5 000 contributions ont été recueillies à l'occasion des stands itinérants. *Ibid.*

²⁷ Le rapport du Collège des garants mentionne le nombre de 70 (p. 13). Les ministres organisateurs font référence à une cinquantaine lors de leur audition au Sénat le 4 avril 2019.

²⁸ Collège, p. 11.

²⁹ La CNDP avait plutôt proposé l'organisation d'« *ateliers du futur* » visant à consulter les acteurs économiques à l'échelle régionale, afin de créer des plans d'action territoriaux et des coopérations locales sur le moyen terme.

³⁰ Pour un exemple, voir le compte-rendu de la conférence nationale thématique « Démocratie et citoyenneté », 11 mars 2019.

³¹ Un choix aléatoire sur les listes électorales a été écarté, à la demande des garants, afin de ne pas exclure les 4 à 5 millions de personnes non ou mal inscrites sur les listes électorales, ainsi que les personnes qui ne sont pas de nationalité française. Sur la non ou la mal inscription sur les listes électorales, v. J.-Y. Dormagen et C. Braconnier, *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieux populaires*, Paris, Folio, 2007.

³² Une conférence était par ailleurs spécifiquement consacrée aux 18-25 ans.

³³ J.-M. Fourniau, « Le "Grand débat national" : un exercice inédit, une audience modérée au profil socioéconomique opposé à celui des Gilets jaunes », Synthèse de l'Observatoire des débats, organisme d'étude indépendant du Grand débat national, note de travail n° 1, 12 avril 2019, not. p. 11-12.

³⁴ Arrêté du 22 février 2019 précité.

Matériellement, outre la mission nationale précédemment évoquée, l'organisation du Grand débat a largement reposé sur le secteur privé. Ainsi, l'animation des conférences citoyennes régionales a été confiée à deux cabinets de conseil spécialisés dans la concertation et la participation du public³⁵. Le développement et la gestion de la plateforme ont été l'œuvre de Cap Collectif, une *civic tech*³⁶ spécialisée dans la participation citoyenne en ligne. L'analyse des contributions en ligne a été confiée à *Opinion way*, société spécialisée dans les études marketing et les études d'opinion. Ces prestataires ont été contraints de produire une documentation retraçant la méthodologie employée pour établir leurs restitutions³⁷.

L'ampleur et la diversité du dispositif ainsi déployé étaient largement inédits au regard des expériences françaises comme internationales³⁸. Le nombre officiel de participants a été estimé à environ deux millions, chiffre maximal dans la mesure où il fait l'hypothèse que les participants aux différentes modalités de consultation ont été des personnes différentes. Le Grand débat a également suscité des rejets. En témoigne l'organisation du « Vrai débat », fondée sur une autre plateforme de consultation, qui a recueilli 119 000 contributions. Ces dernières ont été analysées et synthétisées par plusieurs instituts de recherche³⁹.

Au-delà du détail de ces formes participatives, le Grand débat gagne à être replacé au sein des différents types d'implication des citoyens dans la vie démocratique.

B. Le Grand débat, révélateur de la pluralisation des formes démocratiques

Dans les régimes représentatifs contemporains, la vie démocratique ne se résume plus aux élections politiques. En partant du droit positif et de la pratique institutionnelle, on peut distinguer quatre grandes modalités de participation des citoyens à la vie de la cité. Chacune de ces formes emporte des caractéristiques propres et elles bénéficient pour la plupart d'un régime juridique spécifique (1). À la lumière de cette typologie, la caractéristique du Grand débat est double : il peut être analysé comme une consultation visant à capter les revendications du public et à expérimenter, de manière subsidiaire, une logique délibérative (2).

1. Quatre grandes formes d'intervention du citoyen dans la vie démocratique

Ainsi que le souligne Denis Baranger, « *on ne parviendra jamais à un vrai "grand débat" de toute la nation, incluant tous les citoyens* »⁴⁰. En effet, dans les États contemporains, on ne peut pas envisager, pour des raisons matérielles, de faire délibérer tout le monde sur toute décision publique⁴¹, ce qui pourrait constituer l'idéal d'une délibération démocratique égale et inclusive. Pour autant, les formes d'intervention des citoyens dans la vie publique se diffusent et, par là même, se diversifient. D'un point de vue politico-juridique, il nous semble que l'on peut regrouper les possibilités d'intervention du citoyen dans la vie politique en quatre mécanismes principaux, qui diffèrent par leur logique politique, les effets juridiques qu'ils produisent et par les personnes susceptibles de les initier.

³⁵ Missions Publiques et *Res publica*.

³⁶ Les *civic tech* peuvent être définies comme « *l'ensemble des outils numériques ayant pour ambition de transformer le fonctionnement de la démocratie, d'améliorer son efficacité et son organisation grâce à un renouvellement des formes d'engagement des citoyens* » : C. Mabi, « Citoyen hackeur - Enjeux politiques des *civic tech* », *La Vie des Idées*, 2 mai 2017, dernier accès le 27 mai 2019.

³⁷ Collège, p. 17. Les documents disponibles en ligne sont toutefois relativement succincts en la matière.

³⁸ J.-M. Fourniau, art. cité, p. 4 : « *L'exercice du "Grand débat national" n'en reste pas moins inédit par son ampleur, pour laquelle très peu de points de comparaison existent en France, en Europe ou dans le monde.* »

³⁹ <https://www.le-vrai-debat.fr/> À compter de juin 2019, le processus s'est poursuivi par la réunion d'assemblées citoyennes délibératives chargées de rédiger des propositions de loi transcrivant les recommandations ayant émergé sur la plateforme.

⁴⁰ D. Baranger, « Le Grand débat national, la Constitution, le régime », *JCP G* n° 16, 22 avril 2019, act. 413.

⁴¹ Robert Dahl notait qu'il faudrait plus de 200 jours de débat pour que chacun des habitants d'une ville de 10 000 habitants puisse parler 10 minutes, à raison de huit heures de délibération par jour (cité par L. Blondiaux, *op. cit.*, p. 68).

Le premier, qui a pendant un temps été vu comme le seul, est celui de la **délégation**, qui s'incarne dans la procédure de l'élection politique⁴². Procédure cardinale des démocraties représentatives, c'est elle qui fonde aujourd'hui, dans l'esprit public, la légitimité de la décision politique⁴³. En tant que telle, elle ne saurait être assimilée à une décision, mais constitue une simple désignation. Elle habilite en effet une ou plusieurs personnes à exercer des compétences préalablement définies. Compte tenu de son importance, elle est encadrée par un droit très détaillé, dont la formalisation date de la période révolutionnaire⁴⁴. Pour ce qui est de l'implication du citoyen dans la vie de la cité, plusieurs caractéristiques principales peuvent être mentionnées. En premier lieu, la force de la délégation est son ouverture quasi universelle⁴⁵, la stricte égalité des électeurs⁴⁶ et la confiance dans son déroulement matériel du fait de la fréquence des élections et de la transparence de leur déroulement. Par ailleurs, comparativement aux autres formes d'association des citoyens, les élections bénéficient d'un fort taux de participation, bien que ce dernier soit tendanciellement en déclin, ce qui confère une légitimité forte à cette procédure. Enfin, l'élection s'est socialement chargée d'une dimension de consentement au programme de l'élu, bien qu'aucune valeur juridique ne lui soit associée.

Deuxième forme de participation des citoyens à la vie publique, la **décision**. Elle connaît aujourd'hui également une forme juridique préférentielle dans la procédure du référendum⁴⁷. Contrairement à l'élection, qui n'est qu'une désignation à une fonction, le référendum emporte décision. En droit positif français, le référendum ne peut avoir lieu que sur un projet d'acte juridique⁴⁸. Il consiste en l'adoption directe, par le corps électoral, de ce projet d'acte, que ce soit au niveau national ou au niveau local⁴⁹. De manière générale, la régulation juridique des référendums est calquée sur celle des campagnes électorales. Toutefois, le déclenchement d'un référendum est, en droit positif, l'apanage des pouvoirs publics, alors que les élections ont lieu sur une base périodique.

La **revendication** constitue une troisième modalité de participation du citoyen à la vie de la cité. Elle peut prendre de multiples visages, depuis la manifestation de rue jusqu'au référendum d'initiative citoyenne, en passant par la pétition et le plaidoyer. Dans son acception la plus courante, la revendication émane de la société civile et non d'une institution. Le but de la revendication peut d'ailleurs être de s'opposer à telle ou telle décision prise par les institutions politiques légitimes. La spécificité de ce type d'action, et son intérêt, est son caractère spontané et décentralisé : toute personne est susceptible de s'en saisir, sans forme institutionnelle particulière. Contrairement aux autres procédures, les citoyens n'ont pas à se plier à un calendrier préétabli, ou à attendre une initiative extérieure. Des procédures particulières peuvent donner une traduction institutionnelle aux revendications exprimées au sein de la société. Le mécanisme d'interpellation citoyenne, qui permet, sous condition de seuils d'approbation, d'obtenir l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une

⁴² L'élection n'est pas la seule forme de délégation. Le tirage au sort parmi les citoyens peut également constituer une forme de délégation, comme c'est le cas, par exemple, dans le jury d'assises.

⁴³ V. B. Daugeron, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2011, not. p. 923 et s.

⁴⁴ Sur la constitution progressive de ce droit, V. Ph. Tanchoux, *Les procédures électorales en France de la fin de l'Ancien Régime à la Première Guerre mondiale*, Paris, CTHS Histoire, 2004. S'agissant du droit positif, de nombreux manuels existent. V. par exemple L. Touvet et Y.-M. Doublet, *Droit des élections*, 2^e édition, Paris, Economica, 2014 et R. Rambaud, *Droit des élections et des référendums politiques*, Paris, LGDJ, 2019.

⁴⁵ Les élargissements successifs du droit de vote et la coïncidence renforcée entre éligibilité et citoyenneté attestent de cette dynamique.

⁴⁶ Au travers du principe « un homme, une voix », mais aussi des réglementations contemporaines du financement électoral ou du découpage électoral.

⁴⁷ D'autres formes ont pu exister, telles que la décision de l'assemblée des citoyens réunis dans l'Athènes du IV^e siècle.

⁴⁸ Un projet ou une proposition de loi au niveau national, en application des articles 11, 88-5 et 89 de la Constitution, et un projet de délibération ou d'acte, au niveau local, en application de l'article 72-1 de la Constitution.

⁴⁹ Au niveau local, le caractère décisionnel du référendum est toutefois conditionné à une participation d'au moins 50% des électeurs et au fait que la majorité d'entre eux se soit prononcée en faveur du projet. Sur cette procédure, v. Fr. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, LGDJ, coll. Systèmes, 2^e éd., 2012. Pour une synthèse du droit applicable, v. E. Buge, *Droit de la vie politique*, Paris, PUF, 2018, p. 353 et s.

assemblée délibérante en est un exemple⁵⁰. Il en est de même de l'initiative citoyenne, telle qu'elle existe par exemple en Suisse, qui permet de déclencher, sous certaines conditions, la tenue d'un référendum. Au regard du droit comparé, ces capacités d'initiative institutionnelle des citoyens sont particulièrement faibles en France, le référendum d'initiative partagée ne pouvant, en l'état du droit, être initié que par les parlementaires⁵¹. Sous toutes ses formes, le succès de la revendication repose sur la capacité de mobilisation des initiateurs de la démarche : une manifestation, une pétition et *a fortiori* une initiative citoyenne n'ont de poids que si elles rassemblent un nombre élevé de soutiens. Cette capacité du citoyen à s'inviter dans le jeu politique en dehors des élections relève de ce que Pierre Rosanvallon a appelé la « *contre-démocratie* », c'est-à-dire « *la démocratie de la défiance organisée face à la démocratie de la légitimité électorale* »⁵².

Une dernière forme d'intervention du citoyen dans la décision politique est celle de la **consultation**. Cette notion recouvre l'ensemble des procédures qui permettent à une autorité publique de prendre des avis préalablement à sa décision, sans que ces derniers aient une valeur contraignante. Dans une première forme, la consultation consiste à recueillir l'avis des personnes qui le souhaitent, sur un projet d'acte juridique ou sur une thématique donnée. Les personnes intéressées peuvent alors faire part de leurs idées et de leurs propositions, que la consultation soit fermée (c'est-à-dire réservée à des catégories d'acteurs précisément identifiées, comme les parties prenantes d'une politique publique ou les riverains d'un aménagement) ou qu'elle soit ouverte (toute personne pouvant alors y contribuer). Certaines consultations sont plus formalisées. Prévues par un texte, elles se présentent sous la forme d'une question posée aux citoyens, mais sans que la réponse qui lui est donnée soit contraignante⁵³. Dans une seconde forme, la consultation repose sur la constitution d'un échantillon représentatif de la population concernée. C'est notamment la figure du sondage d'opinion, qui se contente de recenser des opinions existantes. Pour aller au-delà, des mécanismes de sondage délibératif, et plus largement de « mini-publics », ont été créés dans les années 1990. Ils reposent sur le tirage au sort d'un échantillon représentatif plus ou moins large, qui reçoit une formation et qui délibère sur la thématique concernée. Ce dispositif partage avec le sondage d'opinion de s'appuyer sur les techniques d'échantillonnage, qui ne permet pas à chacun de s'exprimer⁵⁴. En revanche, contrairement au sondage, il ne se contente pas de recenser les réponses spontanées à la question posée. Cette technique vise à simuler, pour reprendre la formule de James Fishkin, « *ce que le peuple penserait s'il était mis dans de bonnes conditions pour y réfléchir* »⁵⁵. Quelle que soit la formule retenue, la consultation ne produit pas d'effets juridiques : les titulaires des fonctions politiques demeurent libres *in fine* de la décision prise. Par ailleurs, l'engagement d'une démarche de consultation relève le plus souvent de la décision souveraine des pouvoirs publics. Ainsi que le résume Loïc Blondiaux, les consultations « *ont pour origine une sollicitation du pouvoir, gardent un caractère strictement consultatif et visent à produire des avis dont rien n'oblige le commanditaire à tenir compte* »⁵⁶. D'un point de vue juridique, les consultations ouvertes sont régies soit par des textes spécifiques, soit par l'article L. 131-1 du code

⁵⁰ Sur le régime juridique de certaines des procédures existantes, v. E. Buge, *op. cit.*, p. 375 et s. Sur les limites aux interventions du peuple dans les institutions de la V^e République, v. B. Pauvert, « Le peuple dans la pratique institutionnelle de la V^e République. Du pouvoir invoqué au contre-pouvoir évincé », *Politeia* n° 26, décembre 2014, p. 493-512.

⁵¹ Article 11 de la Constitution.

⁵² P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006, p. 16.

⁵³ Par exemple, les consultations organisées sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution ou des articles L. 1112-15 et s. du code général des collectivités territoriales.

⁵⁴ Elle a ainsi été critiquée par certains Gilets jaunes lors de la préparation du Grand débat au motif que le tirage au sort n'autorisait qu'un « *petit* » nombre de citoyens à voter sur des propositions alors que ce débat national est celui du « *grand* » nombre » (CNDP, p. 9). V. plus largement sur ce sujet, CNDP, *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*, 18 juin 2019, p. 8.

⁵⁵ J. S. Fishkin, « *Random Assemblies for Lawmaking : Prospects and Limits* » in J. Gastil et E. O. Wright (dir.), *Legislature by lot. Transformative Designs for Deliberative Governance*, Londres-New York, Verso, 2019, p. 98.

⁵⁶ L. Blondiaux, *op. cit.*, p. 18. Pour quelques aperçus sur le droit positif applicable, V. E. Buge, *op. cit.*, p. 364 et s.

des relations entre le public et l'administration et par la décision *Occitanie* du Conseil d'État qui en précise la portée⁵⁷.

L'ensemble de ces quatre formes d'intervention des citoyens dans la vie politique font l'objet d'un droit spécifique, plus ou moins important en fonction de leur degré de formalisation et d'institutionnalisation. Leurs principales caractéristiques sont synthétisées dans le tableau suivant.

Typologie des formes d'implication citoyenne dans la vie politique

	Initiateur	Public concerné	Effets juridiques contraignants	Exemples
Délégation	Pouvoirs publics selon une périodicité prévue par la loi	Citoyens	Oui	Élections politiques, tirage au sort des jurys d'assises
Décision	Pouvoirs publics	Citoyens	Oui	Référendum
Revendication	Citoyens	Citoyens mobilisés	Oui	Initiative citoyenne (référendum d'initiative citoyenne, droit d'interpellation)
			Non	Manifestation, pétition
Consultation	Pouvoirs publics	Citoyens	Non	Votation sans portée contraignante
		Citoyens mobilisés	Non	Plateforme en ligne, débat public
		Échantillon	Non	Sondage (non délibératif), mini-public (délibératif)

2. Le Grand débat, une consultation visant à capter la dynamique revendicative et à expérimenter la logique délibérative

Comment analyser le Grand débat national, sur le fondement de cette typologie des formes d'engagement du citoyen dans la vie politique ? Deux qualifications doivent être écartées d'emblée : la désignation et la décision. C'est justement pour ne pas avoir recours à ces deux mécanismes (en l'occurrence, des élections législatives ou un référendum) dont le résultat est juridiquement contraignant que le Grand débat a été organisé. L'exécutif a ainsi pioché dans le panel des formes de participation non contraignantes pour éviter le recours à ces deux instruments⁵⁸. De même, contrairement à certaines des interprétations qui ont pu être faites des résultats du Grand débat, et notamment de la participation en ligne, en réponse au questionnaire, il ne saurait être assimilé à un sondage d'opinion⁵⁹. Le propre de cette technique de « mesure de l'opinion » est en effet de reposer sur la constitution d'un échantillon représentatif de la population générale, prescription qui a d'ailleurs valeur légale en matière de sondages électoraux⁶⁰. Or, il n'en a rien été s'agissant du questionnaire en ligne ou des remontées individuelles, puisque la participation était ouverte à tous.

⁵⁷ CE, Ass., 12 juillet 2017, n^{os} 403928 et 403948, *Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres* ; AJDA 2017, p. 1662, chron. G. Odinet et S. Roussel ; JCP G 2017, p. 942 note C. Testard ; Procédures 2017, p. 253, comm. Chiffot ; DA 2017, n^o 12, p. 49, comm. Éveillard ; LPA 12 déc. 2017, p. 13, note David ; JCP A 2017, n^o 38-39, ccl. Daumas. Sur ce cadre juridique et son application au Grand débat, V. II A 2.

⁵⁸ En ce sens, on peut affirmer avec le Président de la République que le Grand débat n'est « *ni une élection, ni un référendum* » : lettre aux Français du 13 janvier 2019.

⁵⁹ Le rapport du Collège des garants émet la même mise en garde : « *Le grand débat national n'est pas un sondage [...] Il convient de garder à l'esprit que seule une minorité y a participé [...]. [Les contributeurs] ne constituent pas un échantillon représentatif de la société française* » (p. 18).

⁶⁰ Art. 1^{er} de la loi n^o 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

Ainsi, malgré les 720 000 idées transmises et les 1,9 million de questionnaires et contributions reçues en ligne, la représentativité des résultats est beaucoup plus faible que celle d'un sondage, du fait des biais de participation⁶¹. Vouloir en tirer des conclusions sur la société française ou sur l'opinion des Français risquerait d'avoir les mêmes conséquences que la fameuse enquête qu'avait réalisée le *Literary Digest* auprès de millions de ses lecteurs pour les élections présidentielles américaines de 1936⁶².

En revanche, le Grand débat national peut être lu comme un dispositif de consultation à grande échelle. Il partage les principales caractéristiques de ce type d'exercice. En effet, il consistait en un recueil de l'avis des citoyens volontaires par les pouvoirs publics et ses résultats n'étaient aucunement contraignants pour ces derniers. Il s'agissait d'une consultation ouverte, à laquelle chacun était libre de participer.

Ce qui fait l'originalité de cette consultation est d'avoir été destinée à capter des revendications qui s'étaient déjà largement exprimées de manière spontanée, au cours du mouvement des Gilets jaunes. Ce mouvement a en effet emprunté une grande partie des formes de la revendication, depuis la signature de pétitions jusqu'à l'organisation régulière de manifestations. Le Grand débat national est donc un dispositif de participation hybride, intrinsèquement consultatif dans ses formes, mais destiné à s'inscrire dans un contexte fortement revendicatif qui lui préexistait, afin d'en constituer la réponse institutionnelle. Ce caractère hybride était assumé par les organisateurs du Grand débat, qui ont favorisé, au travers des réunions d'initiative locale, l'auto-organisation de débats et d'événements, forme caractéristique de la logique de revendication. Par ailleurs, l'accent a été mis sur le caractère personnel des réponses attendues. La lettre du Président de la République énonçait ainsi : « *C'est votre expression personnelle, correspondant à votre histoire, à vos opinions, à vos priorités, qui est ici attendue, sans distinction d'âge ni de condition sociale.* »⁶³ Pour sa part, le Premier ministre insistait sur le fait que le débat devait permettre « *à chaque Français de faire part de son témoignage, d'exprimer ses attentes et ses propositions de solutions.* »⁶⁴ Les organisateurs ont donc insisté sur la dimension particularisante des contributions attendues, transformant le dispositif de consultation déployé en capteur des revendications de la société et l'expression de « *cahiers de doléances* », parfois employée pour désigner le recueil des observations en mairie, est à ce titre évocateur.

Autre originalité, le Grand débat a permis de recourir à des formes novatrices de consultation, fondées sur la délibération. Cette dernière peut se définir comme une « *communication mutuelle impliquant le fait de jauger et de réfléchir aux préférences, aux valeurs et aux intérêts sur des sujets de préoccupation commune* »⁶⁵. Il y a donc, comme l'écrit Denis Baranger, « *un pas de l'expression politique à la délibération* »⁶⁶, soulignant ainsi que toute revendication ou toute participation à une consultation ne vaut pas délibération. Un processus ne peut être dit délibératif que s'il permet d'échanger des arguments et de se convaincre mutuellement. C'était justement le rôle des conférences citoyennes régionales organisées au mois de mars que de favoriser un tel débat. Le couplage entre tirage au sort d'un échantillon représentatif et logique délibérative assimilait ce procédé au dispositif des sondages délibératifs⁶⁷ et visait à constituer des mini-publics. Le temps disponible pour la délibération (une journée et demie) empêche toutefois d'y voir une expérience pleinement aboutie. À titre de comparaison, le G400 organisé par la CNDP en 2018 sur la politique énergétique de la France

⁶¹ Ainsi, pour les réunions d'initiative locale, les participants étaient majoritairement des hommes (55%), plutôt âgés (60 ans en moyenne), retraités (50%) et pour 64% d'entre eux diplômés de l'enseignement supérieur. M. Foucault, interview dans *Libération*, 14 mars 2019.

⁶² Qui avait abouti à prédire la défaite de Roosevelt, alors que l'institut Gallup parvint à prévoir, grâce à un sondage représentatif de quelques centaines de personnes, sa réélection. V. Y. Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Juries citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, p. 105.

⁶³ Lettre du Président de la République du 13 janvier 2019.

⁶⁴ Courrier à la présidente de la CNDP du 14 décembre 2018.

⁶⁵ « *Mutual communication that involves weighing and reflecting on preferences, values, and interests regarding matters of common concern* » : A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Manesbridge et M. Warren, « *Deliberative Democracy : An Introduction* », in A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Manesbridge et M. Warren, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2018, p. 2.

⁶⁶ D. Baranger, art. cité.

⁶⁷ Y. Sintomer, *op. cit.*, p. 172 et s.

a réuni 400 citoyens tirés au sort qui avaient été informés sur les enjeux en cause préalablement à la délibération.

En revanche, on peut estimer que le Grand débat a été, dans son ensemble, peu délibératif, aucun dispositif délibératif n'ayant été prévu à l'échelle nationale. Cette possibilité a été exclue sur la plateforme de consultation en ligne, du fait de l'interdiction de commenter ou de répondre aux contributions déjà déposées⁶⁸. Ainsi, les contributions recueillies forment une simple collection d'opinions individuelles, qui ne peuvent pas conduire à la formation d'une opinion collective. De même, le Gouvernement n'a pas souhaité organiser l'assemblée citoyenne délibérative nationale, qui devait clôturer le Grand débat dans la proposition de la CNDP en recueillant l'ensemble de la matière et en hiérarchisant les propositions formulées par ailleurs⁶⁹. On voit en effet le risque qu'il y aurait eu à générer un processus délibératif au niveau national quant à la capacité ultérieure du Gouvernement de choisir à son gré les propositions qu'il souhaitait retenir.

Ainsi, le Grand débat national peut être analysé comme une forme de consultation citoyenne dont la particularité a été d'avoir pour ambition de capter les revendications du public et d'expérimenter une forme de délibération. Ainsi resitué dans un paysage plus large, il devient envisageable de mesurer les apports du Grand débat au regard de la théorie et de la pratique consultatives. Sur ce point, le Grand débat national ne fait, à lui seul, guère preuve d'innovation. Néanmoins, par son ampleur, il a marqué une étape importante vers une plus grande institutionnalisation de la participation citoyenne en France.

II. Le Grand débat national, jalon dans la consolidation de la participation citoyenne

Si le Grand débat est une forme de consultation atypique, il n'en est pas moins demeuré relativement classique dans ses caractéristiques, ce qui permet de l'assimiler, pour reprendre la distinction d'Yves Sintomer, à la « première vague »⁷⁰ des dispositifs d'association des citoyens à la décision publique (A). Il aura néanmoins permis d'acculturer les institutions et les citoyens à la participation et d'identifier les marges de progression pour consolider cette dernière (B).

A. Un dispositif caractéristique de la « première vague » de la participation citoyenne

Yves Sintomer distingue deux « vagues » de dispositifs de démocratie délibérative, analyse qui nous semble largement transposable aux mécanismes de démocratie participative. Sous sa plume, les caractéristiques de la première vague sont notamment que la mise en œuvre de ces mécanismes résulte d'une décision politique, qu'il s'agit pour l'essentiel de dispositifs uniques dans le temps et purement consultatifs. Ce sont précisément trois des caractéristiques essentielles du Grand débat, qui seront analysées successivement, s'agissant de son déclenchement (1), de son déroulement (2) et de sa portée (3).

1. Un déclenchement à la décision du pouvoir politique

Un premier critère de différenciation entre dispositifs consultatifs réside dans l'existence ou non d'une obligation juridique de conduire une telle consultation.

Les textes imposant l'organisation d'une consultation ouverte sont encore peu nombreux, mais tendent à se développer. Les matières environnementales et urbanistiques constituent, en France, des figures de proue à cet égard. Y ont été développées des procédures selon des règles foisonnantes, qui sont parfois la traduction du droit constitutionnel à la participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement inscrit à l'article 7 de la Charte de l'environnement. On peut ainsi penser au débat public sur certains grands projets, pour lesquels la

⁶⁸ Cette fonctionnalité est pourtant disponible sur la plateforme de Cap Collectif et avait donc été désactivée. Le Collège des garants a demandé en vain la mise en œuvre de cette possibilité (communiqué de presse du 28 janvier 2019), qui avait également été préconisée par la CNDP (CNDP, p. 19).

⁶⁹ CNDP, p. 48.

⁷⁰ Y. Sintomer, « *From Deliberative to Radical Democracy: Sortition and Politics in the Twenty-First Century* » in J. Gastil et E. O. Wright (dir.), *op. cit.*, p. 47.

saisine de la CNDP est imposée⁷¹, à l'enquête publique⁷² ou encore à la concertation⁷³. En matière de bioéthique, la loi prévoit que toute révision est précédée d'une consultation publique sous la forme d'« états généraux »⁷⁴. Le fait de prévoir une obligation de consulter, et d'en préciser certaines des formes, peut induire une difficulté plus grande à prendre une décision, mais constitue également une garantie pour les citoyens. Parfois, les dispositifs participatifs peuvent au contraire intervenir en l'absence de texte juridique les prévoyant. Ainsi, le projet de loi pour une République numérique⁷⁵ a donné lieu de manière novatrice, et en l'absence de texte, à une consultation ouverte en ligne. Il en est allé de même, récemment, de la proposition de loi visant à lutter contre la haine sur internet⁷⁶. Ces consultations ont résulté d'une démarche volontaire, motivée par des raisons d'opportunité politique des institutions organisatrices (respectivement le Gouvernement et l'Assemblée nationale), d'autres projets et propositions de loi n'étant pas soumis à consultation.

Les modalités du lancement du Grand débat national doivent beaucoup à sa dimension politique. Le dispositif annoncé en décembre 2018 résulte non pas d'un texte, mais d'une décision politique. Cette dernière a d'ailleurs fait l'objet d'un très faible formalisme, et n'a été concrétisée que par les deux décrets précités du 14 et du 31 janvier 2019. La solennité politique n'a ici pas trouvé de résonance dans les formes juridiques. En outre, le pouvoir exécutif a considéré que l'organisation du Débat relevait du pouvoir réglementaire autonome⁷⁷. En effet, les deux décrets visent « *la Constitution, notamment son article 37* ». L'emploi de cette base juridique n'est pas neutre. Il renvoie à l'idée selon laquelle la démocratie participative nationale appartiendrait à un domaine dans lequel le pouvoir exécutif exerce un « *pouvoir normatif [...] propre et initial* », qui n'est soumis à la loi « *que dans la mesure où il [en] rencontre une* »⁷⁸. Il est vrai que l'article 34 de la Constitution ne réserve pas explicitement la compétence du législateur en cette matière. Le Gouvernement a pu considérer que la démocratie participative relève de la procédure administrative non contentieuse, l'un des rares domaines classiquement admis du pouvoir réglementaire autonome. Ce rattachement n'a toutefois rien d'évident⁷⁹ et, au-delà de sa signification politique, il a des conséquences juridiques, comme nous le verrons.

En poussant au bout la logique institutionnelle de la Cinquième République, on pourrait même envisager de qualifier la décision d'organiser le Grand débat d'acte de gouvernement. Toujours vivante, cette catégorie repose sur la *summa divisio* classique « *entre les actes relatifs aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels et ceux relatifs aux relations internationales de la France* »⁸⁰. Si le Grand débat national ne semble entrer dans aucune de ces deux catégories, une analogie pourrait être faite avec le référendum, qui concerne les mêmes acteurs. Or, on sait que la décision d'y avoir recours est qualifiée d'acte de gouvernement⁸¹. De même, une consultation nationale dans un contexte de crise, comme le Grand débat, est une décision éminemment politique, qui peut être préparatoire à la loi et qui implique le chef de l'État et les citoyens, comme dans le cas

⁷¹ I de l'art. L. 121-8 du code de l'environnement. La CNDP peut toutefois décider d'organiser une concertation préalable ou de ne rien faire (3° de l'art. L. 121-9 du même code).

⁷² Des art. L. 123-1 et s. du code de l'environnement.

⁷³ Des art. L. 103-2 à L. 103-6 du code de l'urbanisme.

⁷⁴ Art. L. 1412-1-1 du code de la santé publique.

⁷⁵ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, <https://www.republique-numerique.fr>, dernier accès le 1^{er} mai 2019.

⁷⁶ <http://www2.assemblee-nationale.fr/consultations-citoyennes/consultations/haine-sur-internet>, dernier accès le 1^{er} mai 2019.

⁷⁷ Le Grand débat est donc l'occasion de revivifier une catégorie dont l'existence a été fermement contestée et dont la spécificité est encore aujourd'hui minorée : L. Favoreu, « Les règlements autonomes existent-ils ? », in *Le Pouvoir : Mélanges en l'honneur de G. Burdeau*, Paris, LGDJ, 1976, p. 405 ; du même auteur, « Les règlements autonomes n'existent pas », *RFDA* 1987, p. 871 ; A. Haquet, *La loi et le règlement*, Paris, LGDJ, 2007, p. 91 ; J. Gicquel et J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 32^e éd., 2018, §1304 ; L. Favoreu *et. al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^e éd., 2018, §257.

⁷⁸ L. Favoreu *et. al.*, *ibid.*

⁷⁹ L. Janicot, « Formes et procédures administratives non contentieuses : un domaine de compétence réservé au pouvoir réglementaire ? », *AJDA* 2010, p. 540.

⁸⁰ E. Carpentier, « Permanence et unité de la notion d'acte de gouvernement », *AJDA* 2015, p. 799.

⁸¹ CE, Ass., 19 octobre 1962, *Brocas*. En dernier lieu, cf. CE, ord., 23 février 2005, *Hoffner*, n° 277840.

du référendum. Décision politique au plus haut point, elle serait à l'entière discrétion du Président et échapperait, en conséquence, au contrôle juridictionnel⁸². Cette qualification juridique traduirait la lecture très particulière de la démocratie participative que le fonctionnement des institutions de la V^e République engendre. Loin d'être un processus normal et institutionnalisé, la participation, du moins certaines de ses formes nationales, en resterait au stade d'objet essentiellement politique discrétionnairement mobilisé.

À l'inverse, à l'étranger, la décision de tenir une consultation d'ampleur nationale relève généralement (au moins d'un point de vue formel) du Parlement. Ce fut notamment le cas lors de la réunion de la convention et de l'assemblée citoyennes irlandaises de 2013 et de 2016, qui ont été créées par une résolution du Parlement et qui ont remis leurs conclusions à ce dernier⁸³. À l'inverse, s'agissant tant de l'engagement que du déroulement du Grand débat national en France, les assemblées parlementaires ont été marginalisées. Seuls quatre débats thématiques ont eu lieu à l'Assemblée nationale les 2 et 3 avril, portant sur les quatre thèmes du Grand Débat. Par ailleurs, le Gouvernement a effectué une déclaration suivie d'un débat le 9 avril, en application de l'article 50-1 de la Constitution. Il a procédé de la même manière le lendemain au Sénat. Pour sa part, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a élaboré un avis, appuyé sur les réflexions d'un groupe de travail d'une vingtaine de citoyens tirés au sort⁸⁴. Ainsi, certains observateurs ont pu qualifier le Débat de manifestation d'un « *présidentialisme exacerbé* »⁸⁵.

La décision d'organiser le Grand débat a donc été purement discrétionnaire. Elle résulte de la volonté unique de l'exécutif, qui a emprunté la voie du pouvoir réglementaire autonome. La définition des modalités du Grand débat a, elle aussi, résulté davantage de considérations d'opportunité politique que du respect des principes régissant habituellement la participation citoyenne.

2. Un déroulement offrant des garanties limitées

Deuxième critère de différenciation des processus consultatifs, la latitude dont dispose l'autorité organisatrice pour en définir le contenu et les modalités. À mesure que ces derniers s'institutionnalisent, les pouvoirs publics disposent d'une marge de manœuvre moins importante dans leur organisation.

Ainsi, certains dispositifs de consultation sont précisément encadrés. C'est le cas notamment pour les consultations locales⁸⁶, les enquêtes publiques⁸⁷, les concertations préalables, notamment celles avec garant⁸⁸ et, dans une moindre mesure, pour les débats publics⁸⁹, dont les modalités sont déterminées par la CNDP. En matière de révision des lois de bioéthique, le code de la santé publique prévoit de manière originale l'obligation de réunir « *des conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité. Après avoir reçu une formation préalable, ceux-ci débattent et rédigent un avis ainsi que des recommandations qui sont rendus publics.* »⁹⁰ La logique délibérative

⁸² Si l'hypothèse de l'acte de gouvernement était confirmée à propos de la décision d'initier le Grand débat national, nous serions en présence d'un acte de gouvernement peu formalisé. C'est le cas de figure qui s'était présenté dans l'arrêt CE Ass., 29 septembre 1995, *Association Greenpeace France*, p. 347, RDP 1996, p. 256, ccl. M. Sanson, à propos de la décision du Président de la République de reprendre les essais nucléaires, annoncée par conférence de presse.

⁸³ Pour la seconde assemblée, cf. D. M. Farrell, J. Suiter et C. Harris, « *'Systematizing' constitutional deliberation : the 2016-18 citizens' assembly in Ireland* », *Irish Political Studies* 2018, p. 113 et s.

⁸⁴ CESE, *Fractures et transitions : réconcilier la France*, 12 mars 2019. La contribution du panel citoyen est publiée en annexe du rapport.

⁸⁵ J.-F. Kerléo, « Ce que le débat national nous dit de nos institutions politiques », *Blog de Jus Politicum*, 3 avril 2019, dernier accès le 15 mai 2019.

⁸⁶ Art. L. 1112-15 et s. et R. 1112-18 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁷ Des art. L. 123-1 et s. du code de l'environnement. Leur déroulement est régi par les art. L. 123-3 et s. du même code.

⁸⁸ Art. L. 121-15-1 et s. du même code.

⁸⁹ Art. L. 121-8 et s. du même code.

⁹⁰ Art. L. 1412-3-1 du code de la santé publique.

est donc clairement affirmée dans ce cas. Ce type de procédé se retrouve également à l'étranger. Par exemple, en Mongolie, depuis une réforme de 2017, il est prévu que tout amendement à la Constitution soit précédé de la tenue d'un sondage délibératif. Cette procédure a trouvé à s'appliquer pour la première fois en 2017⁹¹.

Si « *le grand débat n'est pas une consultation comme une autre* »⁹², sa dimension essentiellement politique rendant difficile sa saisie par le droit, le mouvement de juridicisation croissante de la participation justifie que la question de son encadrement juridique soit posée. Or, en l'absence de texte spécifique, c'est le cadre juridique transversal en matière de participation qui trouve à s'appliquer, c'est-à-dire l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration tel que précisé par la décision *Occitanie* du Conseil d'État⁹³. Tous deux définissent les règles de ce qu'il est convenu d'appeler les « consultations ouvertes facultatives ». Ainsi, les règles d'organisation de ces consultations doivent respecter les « *principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère* ». Les modalités de la consultation doivent être rendues publiques selon une information « *claire et suffisante* ». L'autorité organisatrice doit également fournir une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation. Les personnes concernées doivent disposer d'un délai raisonnable pour participer. La définition du périmètre du public consulté doit être pertinente au regard de l'objet de la consultation. Afin d'assurer la sincérité de l'opération, l'autorité administrative doit adopter « *toute mesure relative à son organisation de nature à empêcher que son résultat soit vicié par des avis multiples émanant d'une même personne ou par des avis émis par des personnes extérieures au périmètre délimité* ». En outre, « *il incombe à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées* ». Enfin, « *l'autorité organisatrice doit veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient rendus publics au moment approprié.* »

Ces règles auraient pu s'appliquer au Grand débat⁹⁴. Toutefois, bien qu'il se trouve dans la partie législative du CRPA, l'article L. 131-1 a toujours valeur réglementaire. Le projet de loi de ratification de l'ordonnance portant codification du CRPA a en effet été déposé, comme la loi d'habilitation du 12 novembre 2013 l'exigeait⁹⁵, mais il n'a jamais été adopté⁹⁶. Ainsi, à défaut de « *rencontrer une loi* »⁹⁷, le règlement autonome n'était soumis qu'aux principes généraux du droit et aux règles constitutionnelles⁹⁸, c'est-à-dire à un *corpus* juridique allégé qui, en matière de participation, reste encore à définir⁹⁹.

En s'abstenant de viser, comme il aurait pu le faire de lui-même, l'article L. 131-1 du CRPA comme référence des principes qu'il s'engageait à respecter durant la consultation, l'exécutif a tiré parti de ce cadre juridique encore embryonnaire. Il a donc fixé lui-même les orientations qu'il souhaitait respecter dans les deux décrets précités. Si ces principes vont dans le sens d'un déroulement sincère et transparent du débat, ils sont en retrait par rapport aux règles issues de l'article L. 131-1 et de la jurisprudence *Occitanie*. Les décrets sont en effet silencieux sur les modalités et l'objet de la consultation, sur le principe d'égalité et de sincérité de la consultation, sur le caractère raisonnable du délai octroyé pour participer, sur la définition du public admis à participer, sur les mesures prises pour éviter que les résultats de la consultation soient viciés, et sur la reddition de comptes. Le Collège des garants a élaboré une « doctrine » complétant ce que les textes prévoyaient, mais elle n'a été

⁹¹ V. Y. Sintomer, art. cité, p. 62.

⁹² C. Broyelle, « L'ossature administrative du Grand débat national », *JCP G*, n° 16, 22 avril 2019, act. 414.

⁹³ CE, Ass., 12 juillet 2017, n°s 403928 et 403948, *Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres* précitée.

⁹⁴ C. Testard, « Des "bases administratives" du débat public », *AJDA* 2019, p. 201.

⁹⁵ V de l'art. 3 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

⁹⁶ Projet de loi n° 3362 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration, déposé à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2015.

⁹⁷ L. Favoreu *et. al.*, *loc. cit.*

⁹⁸ CE, Sect., *Syndicat des ingénieurs-conseils*, 26 juin 1959, *Rec.* 394 ; R. Chapus, « De la soumission au droit des règlements autonomes », *D.* 1960, chron. p. 119.

⁹⁹ V. II B 1.

formalisée que dans son rapport final¹⁰⁰. Instrument souvent utilisé dans les processus locaux de participation, le droit souple n'a pas non plus été d'un grand secours : s'il existait bien une « Charte » du Grand débat national¹⁰¹, elle ne s'adressait qu'aux personnes qui prenaient part au débat, et non à l'État lui-même. Le déroulé pratique du Grand débat laisse quant à lui perplexe sur le respect du principe d'impartialité eu égard à la mise à l'écart de la CNDP qui aurait pu jouer le rôle de tiers garant¹⁰², au fait que l'animation du débat ait été confiée à deux ministres, ou encore à la nomination de trois des cinq garants par la majorité présidentielle (deux par le Premier ministre et un par le président de l'Assemblée nationale). La forte implication du Président de la République mettait par ailleurs en question la neutralité du dispositif, point sur lequel la CNDP avait émis une alerte, et que le Collège des garants a regretté¹⁰³.

Concernant la synthèse des débats, bien que des instituts de recherche scientifique aient été consultés par les garants pour s'assurer de la fiabilité de la méthodologie retenue par les prestataires, aucun comité scientifique chargé de valider cette méthodologie n'a été instauré. Par ailleurs, les technologies (indispensables compte tenu du volume de contributions recueillies et du temps imparti) qui ont été employées pour effectuer cette synthèse n'ont pas été rendues publiques, pas plus que le code source de la plateforme de consultation, ce qui n'est pas sans susciter d'interrogations, s'agissant d'un débat public¹⁰⁴. En revanche, conformément à une recommandation des garants¹⁰⁵, l'ensemble des données du Grand débat a été mis en ligne, de manière progressive, en *open data*, afin de permettre la pluralité des analyses des résultats.

La portée incertaine du Grand débat national finit de situer ce dernier en-deça des expériences les plus contemporaines de participation politique.

3. Une portée incertaine

La consultation est par définition non décisionnelle¹⁰⁶ — encore qu'il soit parfois difficile en pratique de cerner à partir de quand un dispositif est purement consultatif ou contraignant sur le terrain politique. Cette caractéristique est propre à soulever un manque d'intérêt de la part des membres du public¹⁰⁷. Au contraire, la conviction — ou l'espoir — qu'elle soit suivie *a minima* d'un « effet » quelconque tend à susciter davantage l'engagement.

Il existe deux manières de faire produire un « effet » à une consultation. La loi peut prévoir que les résultats de la consultation soient « pris en compte » - le choix des termes se révélant alors être d'une grande importance. Par exemple, l'article L. 123-1 du code de l'environnement dispose que « *les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête [publique] sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision* ». Ces cas sont néanmoins rares et se limitent parfois à l'obligation d'indiquer la manière dont il a été tenu compte des contributions du public, sans obligation, pour le maître d'ouvrage, de se conformer à ces

¹⁰⁰ Collège, pp. 7-8. Ces principes peuvent être comparés avec ceux préconisés par la CNDP dans son rapport du 11 janvier 2019, p. 13-14.

¹⁰¹ <https://granddebat.fr/pages/charte> dernier accès le 17 mai 2019.

¹⁰² C. Morio, « Grand débat national et Commission nationale du débat public : l'occasion manquée », Blog du droit électoral, 22 janvier 2019.

¹⁰³ Collège, p. 12 et 28. Dans un communiqué de presse du 14 février 2019, le Collège des garants attirait « l'attention sur le fait que [les] interventions [du Chef de l'État et des membres du Gouvernement] sont désormais susceptibles de perturber la poursuite d'un débat neutre et impartial. »

¹⁰⁴ Remarque formulée par M. Fleury et B. Morel, « Le Grand Débat, vrai symptôme et fausse solution au malaise démocratique », *Blog de Jus Politicum*, 3 avril 2019.

¹⁰⁵ Communiqué du 28 janvier 2019.

¹⁰⁶ D. Burks et R. Kies, « *A Gradualist Path Toward Sortition* » in J. Gastil et E. O. Wright (dir.), *op. cit.*, p. 268 rappellent qu'il n'existe aucun exemple de mini-public doté d'une compétence décisionnelle.

¹⁰⁷ Ce qui n'empêche pas pour autant la participation. V. G. Petit, *Pouvoir et vouloir participer en démocratie*, thèse de science politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2017, p. 378. L'auteur utilise l'expression de « masochisme participatif » pour désigner l'attitude de personnes venant participer alors qu'elles sont convaincues que leur contribution, et la consultation plus largement, n'auront pas d'impact.

contributions¹⁰⁸. Le second canal réside dans l'engagement politique de l'organisateur. Au moment du lancement de la consultation, ce dernier peut indiquer que ses résultats seront, d'une manière ou d'une autre, pris en compte. Acte fort sur le plan politique, cet engagement se heurte toutefois à un obstacle juridique. En effet, en droit administratif, le principe est qu'une autorité « *ne peut renoncer à son pouvoir d'appréciation et de décision* »¹⁰⁹. Le fait pour une autorité de se considérer comme liée revient à méconnaître sa compétence et ainsi à entacher sa décision finale d'illégalité. Le respect de ce principe a été à nouveau examiné par le Conseil d'État lors de l'arrêt *Occitanie*¹¹⁰. Plus récemment, la ville de Grenoble en a fait les frais lorsque le tribunal administratif de Grenoble a estimé que le dispositif d'interpellation mis en place par la commune avait un caractère contraignant, ce qui a contribué à la décision d'annuler ce dispositif¹¹¹.

Le Grand débat national, qui était présenté comme une consultation dans la lettre du Président de la République, n'était ainsi accompagné d'aucune obligation juridique de prendre en compte les résultats. Par ailleurs, l'engagement politique du Président et du Gouvernement à le faire était relativement flou. La lettre présidentielle annonce davantage une séquence de débat et d'expression qu'un processus visant à aboutir à des propositions sur lesquelles des engagements seraient pris¹¹². Ce flou était entretenu par l'absence de précision sur les débouchés possibles du débat, ce que tant la CNDP que le Collège des garants ont regretté¹¹³. En outre, aucun projet d'acte n'était soumis à la discussion du public, seuls des thèmes, déterminés par l'exécutif, étant mis à la discussion. Ainsi déconnectée de tout processus décisionnel identifié, la consultation disposait d'une portée qui n'en paraissait que plus incertaine¹¹⁴.

Une telle déconnexion entre la consultation et un processus décisionnel relativement identifié est susceptible de limiter les chances de réussite d'un éventuel recours formulé contre une décision ultérieure prise en lien avec les résultats du Débat. En effet, ainsi que le précise l'arrêt *Occitanie*, le juge administratif, « *saisi de moyens critiquant la régularité d'une [...] consultation ouverte au soutien de la contestation de l'acte pris à l'issue de la procédure comportant cette consultation* », n'est tenu d'examiner la gravité de ce vice que « *lorsque cette consultation peut être regardée, notamment au vu de son objet, de son calendrier et de ses conditions de réalisation, comme formant partie intégrante d'un même processus décisionnel* »¹¹⁵. En d'autres termes, pour qu'une irrégularité de la consultation soit examinée par le juge afin de déterminer si elle est susceptible d'entacher d'illégalité la décision subséquente, il faut qu'il existe une liaison entre la consultation et la décision. Les caractéristiques du Grand débat national rendent ce lien peu évident. Cette dernière resterait à démontrer au cas par cas, en fonction de la décision contestée.

Pour sa part, le Gouvernement irlandais s'était engagé, à l'occasion de la réunion de l'Assemblée citoyenne de 2016-2018, à prendre en compte l'ensemble des recommandations en y répondant. En

¹⁰⁸ V. par exemple art. R. 300-1, dernier al., du code de l'urbanisme ou encore art. L. 121-16, al. 1^{er}, et art. L. 121-13, al. 1^{er}, du code de l'environnement. L'absence d'obligation pour le maître d'ouvrage de répondre aux arguments soulevés par le public et l'absence d'un pouvoir de contrôle sur la réponse apportée rendent cependant ces obligations ineffectives en pratique. Sur ce sujet, V. CNDP, *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*, op. cit., p. 14.

¹⁰⁹ V. Daumas, ccl. citées, p. 6.

¹¹⁰ À propos de la consultation engagée pour proposer un nouveau nom à la région qui deviendra « Occitanie », le Conseil relève que si « *plusieurs membres du conseil régional, dont sa présidente, ont déclaré vouloir "tenir compte" des résultats de cette consultation, ces déclarations n'impliquent pas, à elles seules, que le conseil régional se soit estimé lié par les résultats de celle-ci. Les motifs de la délibération du 24 juin 2016 et de son rapport de présentation ne s'y réfèrent pas. Le sens de la délibération a été acquis à la majorité des voix* », cons. 10.

¹¹¹ TA Grenoble, 24 mai 2018, *Préfet de l'Isère*, n° 1701663, JCP A n° 23, 11 juin 2018, act. 508 ; JCP A n° 26, 2 juillet 2018, 2194 comm. P. Mozol ; ALYODA 2018, n° 3, note Ph. Blachère ; DA n° 11, novembre 2018, 53 comm. C. Morio.

¹¹² On peut uniquement noter la formule : « *[c]e débat est une initiative inédite dont j'ai la ferme volonté de tirer toutes les conclusions* ».

¹¹³ CNDP, p. 13 ; Garants, p. 20.

¹¹⁴ Tel a été l'un des constats dressés par l'Observatoire des débats.

¹¹⁵ Arrêt *Occitanie* précité, cons. 17.

cas d'accord avec leur contenu, il s'était engagé à donner un calendrier de mise en œuvre¹¹⁶. De même, le Président de la République s'est engagé, à l'occasion de la conférence de presse du 25 avril 2019, à tenir compte des résultats de la convention citoyenne réunie, au second semestre 2019, sur la transition écologique. Cette dernière aura pour mission, dans ses domaines de saisine, de « *formuler des propositions précises, sous forme de projets de dispositions législatives ou réglementaires* »¹¹⁷. Le Gouvernement s'est engagé à ce que ces propositions soient soumises au vote du Parlement, à référendum ou déclinées sous forme réglementaire. Il s'agit là d'un engagement politique à mettre en œuvre les mesures issues de la convention. Ainsi que nous l'avons souligné, en l'absence de loi, cet engagement ne saurait toutefois bénéficier d'une valeur juridique.

Tant s'agissant de son déclenchement que de son déroulement ou de ses suites, le Grand débat national est donc relativement classique. S'il n'est en cela pas novateur, il invite à envisager la consolidation de la participation citoyenne.

B. Une expérience incitant à la consolidation des procédures participatives

La consolidation de la participation des citoyens à la décision publique pose la question fondamentale de l'opportunité de réguler juridiquement cette matière : chaque décideur ne pourrait-il pas lui-même choisir d'associer les citoyens au processus décisionnel et fixer les modalités de cette association ? Deux arguments peuvent être mobilisés en réponse. D'une part, l'institutionnalisation de la participation n'exclut pas, par elle-même, le pouvoir d'initiative des autorités. Le code des relations entre le public et l'administration l'a entériné, en son article L. 131-1. D'autre part, la hausse du recours à la participation suppose que se développent un certain nombre de garanties, que seul le droit est à même de procurer. Institutionnaliser davantage la participation ne doit pas revenir, bien sûr, à la brider ou à la figer, mais doit contribuer à la promouvoir. Sa consolidation passe à la fois par l'élaboration d'un socle juridique transversal (1) et par une réflexion sur le rôle institutionnel des citoyens en démocratie (2).

1. Un socle juridique transversal de la participation à élaborer

La juridicisation croissante de la forme consultative de la participation est à notre sens heureuse. Elle n'est pas sans risque : un modèle excessivement formaliste risquerait d'enfermer la participation dans des cadres tellement restrictifs qu'ils auraient un effet neutralisant, comme cela a pu être constaté avec le droit de pétition de l'article 72-1 de la Constitution¹¹⁸. Il n'est pas non plus question de « *brider l'imagination* » dont les différents acteurs font preuve¹¹⁹. Cette juridicisation est cependant nécessaire pour deux raisons. La première est juridique : elle constitue une garantie pour les citoyens. Ainsi que l'a estimé le vice-président du Conseil d'État, l'« *importance [des principes généraux de la décision publique] pour la bonne application des droits fondamentaux ne fait plus de doute* »¹²⁰. La seconde relève des relations entre citoyens et administration : la loyauté et la crédibilité des procédures participatives sont de nature à améliorer leur légitimité et la confiance des citoyens envers elles. Afin de limiter le risque tout en parvenant à l'objectif, la juridicisation de la participation doit être équilibrée.

Pour parvenir au meilleur équilibre, il est possible d'identifier un éventail de principes au degré de juridicité variable. Certains, parce qu'ils consacrent des garanties pour les participants, doivent être

¹¹⁶ D. M. Farrell, J. Suiter et C. Harris, art. cité, p. 119.

¹¹⁷ Compte-rendu du Conseil des ministres du 3 juin 2019.

¹¹⁸ R. Rambaud, « Le droit d'interpellation citoyenne. Un angle mort de la démocratie participative locale », *AJDA* n° 1, 2016, p. 22.

¹¹⁹ J.-F. Kerléo, « Réforme territoriale et démocratie locale », *LPA* n° 47, 2015, p. 4.

¹²⁰ J.-M. Sauvé, « Les nouveaux modes de décision publique », *LPA* n° 130, 2012, pp. 18-24.

rattachés à ce qui s’approcherait de droits *dans* la participation¹²¹ et mériteraient en conséquence une meilleure reconnaissance par le droit dur. Emergeraient ainsi les éléments d’un droit *de* la participation. D’autres relèvent davantage de bonnes pratiques dont le respect peut être un facteur d’augmentation du niveau de confiance des citoyens. Leur méconnaissance ne mettant pas en cause les droits des personnes, ils gagneraient à être diffusés *via* des outils de droit souple.

Certains principes mériteraient d’être consolidés via le droit dur. En effet, dès lors qu’un choix collectif est ouvert à la discussion du public¹²², des principes garantissant le caractère démocratique du processus doivent s’appliquer. Le droit positif a récemment accueilli un certain nombre de règles relatives à la participation, comme nous l’avons évoqué. L’ensemble de ces règles peuvent être rattachées au principe de sincérité, à travers lequel il est possible de « *voir peut-être l’un des premiers principes généraux de la participation administrative* »¹²³. « *L’exigence dont il s’agit, indique Vincent Daumas dans ses conclusions sur l’arrêt Occitanie, se déduit de l’objet même de toute consultation, qui est, comme le rappelle [la] jurisprudence [du Conseil d’État], d’“éclairer” l’administration, ainsi que des principes d’égalité et d’impartialité qui s’imposent, en toute hypothèse, à son action* »¹²⁴. Le principe de sincérité constitue à notre sens une garantie essentielle pour les personnes susceptibles de prendre part à des dispositifs participatifs. En effet, même si la consultation n’emporte pas effet décisionnel, il s’agit d’un processus tourné vers l’adoption de décisions publiques. À ce titre, elle ne devrait souffrir d’aucun biais¹²⁵. La sincérité implique notamment, en matière de décision publique, la reconnaissance d’un principe de transparence. Cette dernière concerne les modalités de la consultation, qui doivent être publiquement explicitées. Elle doit aussi porter sur ses résultats, qui appartiennent tant au commanditaire de la consultation qu’au public qui y a participé. Un principe d’*open data* est donc à affirmer. Enfin, s’agissant spécifiquement des plateformes numériques utilisées par les pouvoirs publics, la garantie minimale voudrait que, dans un domaine qui touche à l’exercice de la démocratie, les algorithmes sous-jacents (codes source) soient accessibles et étudiables, c’est-à-dire publiés en *open source*¹²⁶.

Il paraîtrait donc légitime d’ériger la sincérité — et tout ce qu’elle implique — en principe transversal des procédures participatives. Si cette affirmation pourrait *a minima* prendre la forme d’un principe général du droit¹²⁷, il serait préférable d’établir, en remplacement de l’article L. 131-1, dont on rappelle qu’il n’a pas valeur législative, la « *loi-code* » que le Conseil d’État appelait de ses vœux dans son rapport public *Consulter autrement, participer effectivement*¹²⁸. Le contenu de l’actuel article L. 131-1 pourrait ainsi être complété, outre par le principe de sincérité et les règles de l’arrêt *Occitanie*, par les règles préconisées par le Conseil d’État en 2011 qui n’ont pas été reprises dans le CRPA : assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur diffusion, garantir l’impartialité et la loyauté de l’organisateur de la concertation, instituer, à chaque fois que c’est nécessaire, un « *tiers garant* » et, enfin, respecter les grands équilibres fondés sur les règles de

¹²¹ Pour l’affirmation de la participation comme un droit, V. CNDP, *Rapport annuel 2018, 2019*, pp. 6-7 et CNDP, *Une nouvelle ambition pour la démocratie environnementale*, *op. cit.*

¹²² J.-B. Auby, « Droit administratif et démocratie », *RDA* n° 2, 2006, pp. 6-10.

¹²³ G. Éveillard, « La procédure de détermination du nom d’une région », *RDA* n° 12, 2017 : comm. 49, 1. Nous ne souscrivons néanmoins pas entièrement à l’expression « *participation administrative* ».

¹²⁴ V. Daumas, *ccl. citées*, p. 7.

¹²⁵ Par comparaison, la sincérité constitue un principe à valeur constitutionnelle en droit électoral.

¹²⁶ L’avis formulé conjointement par la Conférence nationale de santé et la CNDP fin janvier 2019 sur les « *standards de qualité* » des consultations numériques énonce qu’« *il est nécessaire de documenter le fonctionnement de la plateforme et des algorithmes de manière compréhensible pour les organisateurs et les participants : - les modalités de traitement doivent être explicitées [...]* », sans aller jusqu’à préconiser l’*open source*. Sur ce sujet appliqué au Grand débat, voir R. Knaebel, « Grand débat : pourquoi la plateforme de consultation en ligne est vivement critiquée pour son opacité », *Basta Mag*, 7 mars 2019.

¹²⁷ Sur la distinction entre principe général du droit et règle jurisprudentielle, V. le commentaire sous l’arrêt *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, in *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 21^e éd., 2017, n° 71.

¹²⁸ Conseil d’État, *Consulter autrement, participer effectivement*, rapport public 2011, La Documentation française, 2011.

représentativité¹²⁹. L'article L. 120-1 du code de l'environnement pourrait servir de source d'inspiration, par sa rédaction tournée vers des « droits à » (accéder à l'information nécessaire, disposer de délais raisonnables, être informé de la manière dont il a été tenu compte des observations, etc.). L'adoption de cette loi-code constituerait également l'occasion de revoir le champ d'application de l'actuel article L. 131-1. Pour le moment, il ne s'applique, qu'« *en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires* ». Précautionneusement rédigées, les dispositions de la loi-code pourraient s'articuler avec les règles existantes en matière d'environnement et d'urbanisme, qu'il conviendrait d'harmoniser, sauf nécessité particulière. Elles formeraient ainsi un réel droit commun de la participation.

L'affirmation de ce droit de la participation pourrait faire écho à une nouvelle conception de la participation vue comme faisant partie des « *droits civiques et [des] garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » dont les règles devraient être fixées par le législateur en vertu de l'article 34 alinéa 2 de la Constitution, et non pas par le pouvoir réglementaire au titre de son pouvoir autonome en matière de procédure administrative non contentieuse¹³⁰. La démocratie participative serait ainsi dégagée du concept de démocratie administrative, qui cantonne la participation à un rang subalterne de la réflexion politique et juridique. Sur le plan contentieux, cette forme de démocratie serait en partie protégée de la jurisprudence *Danthony* sur la neutralisation des vices de procédure¹³¹ dans le sens où un manquement à l'une des règles mentionnées ci-dessus pourrait être considéré comme ayant « *privé les intéressés d'une garantie* », ce qui autoriserait le juge à le sanctionner (sous réserve de l'existence d'un lien suffisamment établi entre consultation et décision finale).

Ces principes de droit dur pourraient être complétés par des bonnes pratiques diffusées par des instruments de droit souple. Forts de leur expérience en ce domaine, certains acteurs ont déjà identifié un certain nombre de facteurs d'amélioration de la qualité d'un processus participatif. Deux outils de droit souple peuvent être mentionnés ici¹³². La Charte de la participation a été publiée en octobre 2016 par le ministère de la Transition écologique et solidaire, après une rédaction collaborative¹³³. Détachée du seul domaine environnemental, elle se veut être un « *référentiel déterminant le socle d'un processus participatif vertueux* »¹³⁴ et est explicitement affichée comme étant « *de nature non juridique et d'application volontaire* », avec une dimension « *d'incitation à la mise en œuvre exemplaire de la participation* »¹³⁵. Son préambule « *proclame que toute personne doit pouvoir participer à l'élaboration d'un projet qui la concerne* ». La Charte a donc l'ambition de promouvoir la participation comme un « droit à ». Si quelques-uns des principes qu'elle contient sont désormais repris à l'article L. 120-1 du code de l'environnement - ce dernier ne s'appliquant qu'à la matière environnementale, ses quatre articles mettent en avant des bonnes pratiques qui mériteraient d'être diffusées. Elles concernent tant l'attitude des participants, qui doit être constructive et tournée vers l'intérêt collectif, que le traitement des prises de parole (équivalence, évaluation des arguments selon leur pertinence propre), ou encore le positionnement des porteurs de projet (réponse aux arguments et propositions, même celles qui ne sont pas retenues, formation des chefs de projet). Peut également être mentionné un avis formulé conjointement par la Conférence nationale de santé et la CNDP en janvier 2019 sur les « *standards de qualité* » des consultations numériques¹³⁶. Si l'avis concerne la « *démocratie en santé* », nombre de ces standards sont formulés de manière générale et peuvent être transposés à la consultation numérique en tous domaines, sous réserve de quelques adaptations. Ces

¹²⁹ Sur ce point, l'arrêt *Occitanie* impose une obligation de moyens consistant à faire en sorte que toute personne concernée soit mise en mesure de prendre effectivement part au processus. Ce critère pourrait être encore précisé par une obligation pour l'administration de rechercher la diversité des intérêts représentés.

¹³⁰ Ceci pourrait constituer une exception à cette compétence de principe. Sur ce sujet, V. L. Janicot, art. cité.

¹³¹ CE, Ass., 23 décembre 2011, *Danthony*, n° 335033.

¹³² On peut également se référer aux principes régulièrement rappelés par la CNDP dans ses rapports annuels.

¹³³ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/charte-participation-du-public> dernier accès le 27 mai 2019. V. J.-C. Zarka, « La Charte de la participation du public », *LPA*, 9 déc. 2016, n° 122, p. 6.

¹³⁴ Annexe de la Charte de la participation.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Communiqué de presse commun du 25 février 2019.

sept standards sont traversés par les principes d'association des usagers, de reddition des comptes, d'inclusion et d'animation.

L'ensemble de ces éléments relèvent de bonnes pratiques dont la réunion tend vers la réalisation d'un idéal. Un tel idéal reste bien sûr très hypothétique puisque la qualité d'un processus participatif s'évalue en tenant compte du contexte dans lequel il intervient : échelle et circonstances de temps et de lieu, ampleur du projet, enjeux qu'il soulève, contexte politique, moyens à disposition, etc. Ces bonnes pratiques relèvent en somme de règles supplétives dont le respect est de nature à améliorer la qualité du processus, mais dont la méconnaissance ne conduit pas nécessairement à compromettre l'impartialité et la sincérité du dispositif. Elles restent pour le moment dans le domaine de l'arbitrage opéré au cas par cas et dépendent des intentions des parties prenantes. En l'état actuel de la maturité de la démocratie participative en France, leur juridicisation n'est pas souhaitable, car elle pourrait avoir un effet dissuasif.

Ainsi, le socle juridique commun de la forme consultative de la participation pourrait consister en deux ensembles à la normativité différenciée selon que les principes mettent ou non en jeu des droits et libertés, la répartition entre ces deux ensembles étant susceptible d'évoluer en fonction des apprentissages tirés de la pratique. Au-delà, c'est plus fondamentalement le rôle institutionnel des citoyens dans la vie démocratique qui est à repenser.

2. Un rôle institutionnel des citoyens à repenser

Dans son rapport final, le Collège des garants du Grand débat national indique qu'il « plaide pour que l'élaboration des réformes structurantes associe à l'avenir les citoyens de façon plus ambitieuse, afin d'enrichir la délibération des représentants élus et d'éclairer les choix des décideurs publics »¹³⁷. De manière plus particulière aux consultations, il suggère de proposer au débat « des sujets moins nombreux »¹³⁸ et de fixer « un objectif plus clair » en respectant « une posture plus en retrait des initiateurs ». La « temporalité » devrait être « moins contrainte », et les dispositifs « plus délibératifs ». Enfin, en lien avec la dimension temporelle et le caractère délibératif, il importerait de « renforcer la formation et l'information des participants »¹³⁹. Ces recommandations sont pertinentes, mais elles ne sont pas suffisantes.

Dans le cadre de ses annonces à l'issue du Grand débat, le Gouvernement a annoncé vouloir rendre plus systématique la participation citoyenne. Bien que cette évolution n'ait été que peu envisagée dans le cadre des projets initiaux de réforme constitutionnelle¹⁴⁰, la nouvelle mouture de ces textes prend davantage en compte la participation citoyenne¹⁴¹. Pas symbolique majeur, la participation pourrait faire son entrée dans la Constitution, dans un titre qui lui serait consacré. Le projet de loi constitutionnelle prévoit des dispositions relatives tant à la décision qu'à la consultation et à la revendication, même si leur importance respective serait inégale.

En matière décisionnelle, la réforme s'orienterait vers l'extension du champ du référendum aux questions de société. Il serait également envisagé de développer la forme consultative de la

¹³⁷ Collège, p. 23.

¹³⁸ Collège, p. 20. La détermination d'un tel cadre n'empêche pas qu'il soit déconseillé de fixer à l'avance des thèmes sur lesquels l'initiateur ne souhaite pas que la discussion porte ou des décisions que l'initiateur se refuse par avance à envisager (« lignes rouges »). Sur ce point, V. CNDP, p. 9 et 14.

¹³⁹ Collège, p. 20 et s.

¹⁴⁰ Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018. Le texte prévoyait la création d'une Chambre de la société civile notamment chargée d'« organiser la consultation du public ». Il était accompagné d'un projet de loi organique et d'un projet de loi ordinaire. Les trois textes ont été retirés le 28 août 2019.

¹⁴¹ Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n° 2203, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 août 2019. Le texte s'accompagne d'un projet de loi organique (n° 2204) et d'un projet de loi ordinaire (n° 2205), enregistrés le même jour.

participation, avec la création d'un Conseil de la participation citoyenne, qui prendrait la suite de l'actuel Conseil économique, social et environnemental. Il serait notamment chargé d' « *organiser* la consultation du public » et pourrait « à cette fin, sur son initiative ou celle du Gouvernement, [...] réunir des conventions de citoyens tirés au sort ». Il assurerait également « la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national » - ce dernier point compromettant assurément la survie de la CNDP. D'autres initiatives ont été prises à l'issue du Grand débat en matière de consultation citoyenne. Le Président de la République a ainsi annoncé dans sa conférence de presse du 25 avril 2019 vouloir que soit mise en place une convention citoyenne sur la transition écologique composée de 150 citoyens tirés au sort, « *organisé* au CESE ». Les informations rendues publiques pour le moment permettent de situer ce qu'il est désormais convenu d'appeler « Convention citoyenne pour le climat » dans la droite ligne des procédures consultatives reposant sur la délibération. Les conditions concrètes de sa mise en œuvre seront déterminantes pour sa réussite¹⁴².

En matière de capacité d'initiative citoyenne, les annonces ont été de moindre portée. Dans le cadre de la refonte du référendum d'initiative partagée, les citoyens devraient disposer de l'initiative du référendum, conjointement avec les parlementaires. Ainsi, contrairement au droit actuellement applicable, cette procédure pourrait être déclenchée par les citoyens, sans attendre le dépôt d'une proposition de loi au Parlement mais nécessiterait, pour aboutir, le soutien ultérieur des parlementaires. En matière de pétitions, il est prévu que le nouveau Conseil de la participation citoyenne joue un rôle d'instruction des pétitions avant leur transmission aux assemblées. L'Assemblée nationale s'est pour sa part récemment engagée dans la rénovation de son système de pétitions, en permettant l'organisation d'un débat en commission et en séance publique si des seuils de signature sont atteints¹⁴³. Faute de caractère obligatoire, il ne s'agit toutefois pas d'un mécanisme d'initiative.

Dans les institutions actuelles, la participation formalisée des citoyens à la vie politique se cantonne surtout aux élections. À la lumière de la séquence du Grand débat, ce qui est le plus flagrant dans les procédures participatives existantes est l'absence de capacité juridique d'action des citoyens pour faire valoir leur point de vue. Hormis la possibilité de manifester, de plaider une cause ou de signer une pétition, les citoyens n'ont qu'un très faible rôle institutionnel en dehors des élections. Il n'est guère étonnant, dans ces circonstances, que les mobilisations oppositionnelles soient les plus fréquentes¹⁴⁴. C'est donc en urgence que le Gouvernement a dû créer un dispositif participatif de très grande ampleur, rien ne pouvant permettre de canaliser institutionnellement les revendications qui s'exprimaient dans le mouvement des Gilets jaunes. Ce que met ainsi en lumière cette séquence, c'est à la fois l'absence de capacités d'action démocratique des citoyens et leur caractère indispensable aujourd'hui. On peut noter, à ce titre, que les revendications politiques sont devenues l'une des principales demandes des Gilets jaunes.

La question majeure est désormais celle de l'articulation entre la légitimité électorale, qui se cristallise dans la campagne électorale, l'élection et le programme politique du candidat élu, et les capacités d'intervention des citoyens dans la vie institutionnelle. Si l'initiative des procédures participatives (consultation ou référendum) demeure la prérogative des institutions politiques, la question de l'articulation ne se pose pas puisqu'elle résulte uniquement d'un choix des pouvoirs publics. En revanche, la création, d'une manière ou d'une autre, d'une faculté d'initiative institutionnelle au bénéfice des citoyens poserait inévitablement la question de son articulation avec la légitimité électorale. Le Grand débat l'a montré à sa manière puisque l'exécutif, issu d'élections où il s'était

¹⁴² Un « *comité de gouvernance* » a été établi début juillet 2019. Après tirage au sort à l'été, la Convention se réunira pour la première de ses six sessions les 4, 5 et 6 octobre 2019. Elle devrait rendre ses travaux au début de l'année 2020. Communiqué du CESE du 11 septembre 2019.

¹⁴³ Art. 147 et 148 du règlement de l'Assemblée nationale.

¹⁴⁴ P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 181 écrit : « *les manifestations de rue ou les mouvements d'opinion sont surtout efficaces pour faire reculer un gouvernement et l'amener à modifier ou à retirer une décision. D'une façon plus générale, l'expression d'un veto joue un rôle croissant dans les démocraties.* »

engagé sur un programme, aurait pu se trouver en situation de mettre en œuvre une politique toute différente sur le fondement des résultats de cette consultation. Les soubresauts liés au premier engagement de la procédure de référendum d'initiative partagée au sujet d'une loi tout juste adoptée par le Parlement en constituent un autre exemple¹⁴⁵. Les agencements existant à l'étranger devraient faire l'objet d'une étude systématique pour identifier les interactions entre mécanismes d'initiative et représentation politique.

* *
*

Conclusion

Inédit par son ampleur, rare sur le plan international, le Grand débat national se caractérise surtout par son hybridité. D'une part, il est une consultation qui expérimente certaines formes délibératives tout en tentant de répondre à un contexte revendicatif. D'autre part, sa conception est marquée par un brouillage entre outil politique et dispositif de participation citoyenne. Cette hybridité a inscrit sa préparation dans une temporalité de l'urgence, destinée à répondre à une importante crise politique. Elle explique également ses caractéristiques qui, tant du point de vue de son déclenchement que de son déroulement et de sa portée, le situent, sinon en retrait des formes connues de participation, au moins du côté de ses manifestations les plus classiques. Replacé dans la pluralisation contemporaine des mécanismes d'implication citoyenne dans la décision politique, le Grand débat constitue un jalon indéniable dans la consolidation de la démocratie participative. Cette expérience appelle à la fois à mieux penser le cadre juridique de la participation et à réinventer le rôle du citoyen dans la décision publique. Aux différentes formes de participation correspondent en effet plusieurs figures du citoyen. Leur confrontation, à défaut d'articulation, illustre, s'il en était encore besoin, les transformations de notre démocratie vers une démocratie plus continue¹⁴⁶.

Résumé

L'article vise à situer le Grand débat national dans l'espace des possibles du point de vue des outils participatifs. S'il ne s'inscrit dans aucun dispositif préexistant, la caractérisation du Grand débat n'en est pas moins possible, tant sur le plan politique que sur le plan juridique. Il peut même être pensé dans le cadre d'une grille d'analyse qui s'étend des outils les plus conventionnels de la démocratie représentative (délégation) aux instruments qui, même s'ils ne sont pas novateurs, révèlent, par le développement de leur usage, la transformation de notre démocratie vers une démocratie plus continue (décision, revendication, consultation). À cette évolution correspond une émergence de principes juridiques propres à la démocratie participative. Elle ouvre la réflexion sur leur articulation avec les principes de la démocratie représentative.

¹⁴⁵ Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris, n° 1867, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2019.

¹⁴⁶ D. Rousseau, « De la démocratie continue », in D. Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995, p. 5-25 et, du même auteur, *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015.