



**HAL**  
open science

# La Convention citoyenne pour le climat : Les enjeux juridiques d'une chambre citoyenne au service de l'environnement

Clémentine-Eleni Nikolaidis-Lefrançois

► **To cite this version:**

Clémentine-Eleni Nikolaidis-Lefrançois. La Convention citoyenne pour le climat : Les enjeux juridiques d'une chambre citoyenne au service de l'environnement. M. Fatin-Rouge Stefanini; X. Magnon. Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?, Confluence des droits - DICE Editions, pp.271-287, 2022. hal-04561553

**HAL Id: hal-04561553**

**<https://hal.science/hal-04561553>**

Submitted on 7 May 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.

**LA CONVENTION CITOYENNE POUR LE CLIMAT\***  
**LES ENJEUX JURIDIQUES D'UNE CHAMBRE CITOYENNE**  
**AU SERVICE DE L'ENVIRONNEMENT**

Clémentine-Eleni NIKOLAIDIS-LEFRANÇOIS<sup>1</sup>

La Convention citoyenne pour le climat (CCC) constitue la première expérience de démocratie délibérative au niveau national en France, elle est, en cela, inédite. Certes, elle a été précédée par des expériences équivalentes au niveau local<sup>2</sup>, mais elle demeure, pour l'instant, la plus importante du fait de son ampleur et de l'intérêt qu'elle a suscité. Par ailleurs, elle doit être distinguée d'expériences de démocratie participative qui ont lieu régulièrement sur le territoire français depuis de nombreuses années<sup>3</sup>.

Un éclaircissement sur les notions de démocratie participative et de démocratie délibérative est nécessaire pour pouvoir mettre en avant la spécificité de la CCC. Celle-ci tient surtout à la distinction entre ces deux notions souvent confondues<sup>4</sup>. La notion de démocratie participative est caractérisée par l'absence d'une définition précise, ce qui lui permet de faire preuve d'une grande plasticité, demeurant pour autant floue pour le juriste. Elle est très large<sup>5</sup> et peut potentiellement couvrir « tout ce qui, dans la vie politique des démocraties contemporaines, ne relève pas strictement de la logique du gouvernement représentatif<sup>6</sup> ». En ce sens, la démocratie délibérative fait partie de la démocratie participative. Toutefois, si la participation du citoyen est envisageable à toutes les phases du processus décisionnel, la démocratie délibérative se distingue de la démocratie participative en ce qu'elle s'intéresse plus spécifiquement à la phase délibérative précédant la prise d'une décision publique<sup>7</sup>.

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

1 Doctorante contractuelle, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Notamment les assemblées citoyennes locales organisées dans le cadre du Grand débat national (GDN).

3 Par exemple, les procédures de démocratie participative concertées par la CNDP ou encore le GDN.

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

5 P.-H. TAVOILLOT, « Contre la démocratie participative », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 54.

6 L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2008, p. 38.

7 M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest : quelle place pour les citoyens », dans Aurélie DUFFY (dir.), *Quels espaces pour la démocratie participative ? Perspectives comparées*, Mare & Martin, 2021, p. 21-37.

En ce qui concerne la démocratie délibérative, deux traits caractéristiques seront ici retenus<sup>8</sup> : la désignation d'échantillons représentatifs ou, au moins, diversifiés par tirage au sort et la délibération des citoyens les composant<sup>9</sup>. En effet, si la démocratie délibérative est susceptible d'être définie de plusieurs façons, la notion telle que mobilisée pour les besoins de la présente étude, comporte un aspect plutôt procédural<sup>10</sup> et technique, concentré sur le modèle des mini-publics et plus précisément des assemblées citoyennes. Ainsi, par démocratie délibérative seront ici entendus les processus d'association de citoyens tirés au sort à l'élaboration des politiques publiques par la création de dispositifs leur permettant de débattre de certains sujets, d'échanger des arguments après avoir été informés sur les enjeux suscités par chaque sujet et de procéder à la formulation de certaines propositions<sup>11</sup>. Cette définition, pouvant paraître quelque peu stipulative, permet de se focaliser sur l'expérience concrète de la CCC.

La CCC s'inscrit dans un contexte de crise. D'une part, une crise institutionnelle qui se manifeste par une défiance croissante des citoyens envers les institutions et une multiplication des revendications pour plus de participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques. À ce titre, le mouvement des *Gilets jaunes*, incarnant une logique *bottom-up*, a été suivi d'une deuxième phase inscrite cette fois dans une approche *top-down*. Souhaitant encadrer les revendications de la société civile, les autorités publiques les ont accueillies en mettant en place successivement deux dispositifs, le Grand débat national (GDN) et la CCC. Plus précisément, la CCC constitue une initiative du président de la République, annoncée à l'issue du GDN en avril 2019. Quelques mois plus tard, le Premier ministre a adressé une lettre de mission au Conseil économique, social et environnemental (CESE) lui demandant de mettre en place la CCC. Ce dispositif n'a été accompagné d'aucun texte juridique pour encadrer un tel processus.

D'autre part, il existe une crise environnementale dont les citoyens et les gouvernements prennent conscience, comme en témoignent, par exemple, la montée en puissance des partis verts-écologistes aux dernières élections municipales, ainsi que des affaires climatiques très médiatisées, comme « l'affaire du siècle<sup>12</sup> ». La multiplication des forums (collectivités territoriales, tribunaux) auxquels ont recours les citoyens pour défendre la cause environnementale nous semble tout à fait révélatrice de la quête de résolution de cette crise.

8 Ces deux traits correspondent à la distinction entre volet démocratique et volet délibératif avancée par J. ELSTER, cf. J. ELSTER (dir.), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, « Cambridge studies in the theory of democracy », 1998, p. 8.

9 La délibération est entendue dans le sens anglo-saxon du terme n'impliquant pas forcément la décision, cf. A. BÄCHTIGER, J.J. MANSBRIDGE *et al.* (dir.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*, New York, Oxford University Press, « Oxford Handbooks », 2018, p. 2.

10 *Ibid.*, p. 468.

11 Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? Tirage au sort et politique au XXI<sup>e</sup> siècle », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 37-39.

12 [<https://laffairedu siecle.net/>].

La CCC peut être considérée comme une expérience se trouvant au croisement de ces deux crises, puisqu'il s'agit d'un dispositif délibératif mis en place pour traiter un enjeu environnemental majeur, c'est-à-dire la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) de 40 % d'ici 2030 par rapport à 1990 et cela dans un esprit de justice sociale.

L'objectif de la présente étude est donc de porter un regard juridique sur ce nouveau dispositif, qui a jusque-là été étudié principalement par des spécialistes d'autres disciplines, telles que la science politique et la sociologie. La question se pose de savoir dans quelle mesure la crédibilité de cette expérience a été remise en question par l'absence d'encadrement juridique de la CCC, justifiée par une volonté de souplesse. De plus, l'influence d'expériences venant de l'étranger<sup>13</sup> a clairement pesé sur la conception de la CCC française, ce qui ne permet pas d'exclure l'effet de mode. En d'autres termes, peut-on arguer que la CCC et l'idéal qu'elle véhicule d'une représentation plus proche des citoyens sont révélateurs d'une transformation de l'exercice du pouvoir démocratique en France ? Se pose ici la question de l'intérêt du recours à des dispositifs de démocratie délibérative en tant que véritable réponse à la crise institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Cette question acquiert une importance particulière à la lumière de la récente réforme du CESE.

D'un point de vue méthodologique, l'étude ne se limite pas à la description et l'analyse du dispositif de la CCC, de ses éventuels avantages et inconvénients. La nouveauté de la matière la rend particulièrement fertile au développement d'une approche prospective, approche également adoptée par la présente contribution.

Il convient ainsi de se poser la question des conséquences de l'absence de cadre juridique concernant le dispositif de la CCC. Pour répondre à cette question, deux axes de réflexion seront employés. D'une part, seront étudiées les conséquences d'une telle situation sur l'expérience concrète du dispositif de la CCC (I). D'autre part, plus largement, cela suscite des interrogations par rapport à la place que peut occuper un tel dispositif délibératif dans notre démocratie représentative fondée sur l'élection (II).

## **I. Les conséquences du manque d'encadrement juridique de la CCC**

Un cadre ne peut pas être perçu seulement comme un carcan, il permet aussi d'offrir un certain nombre de garanties nécessaires au bon déroulement du débat démocratique. Or, tout l'intérêt d'une convention citoyenne est de mettre l'accent sur la qualité de la délibération. À cet égard, les répercussions du manque d'encadrement juridique de la CCC se retrouvent dans la mise en place et le fonctionnement du dispositif (A), ainsi que dans le sort incertain de ses travaux (B).

---

13 Notamment l'expérience irlandaise.



## A. Une conception et un fonctionnement empiriques, mais juridiquement problématiques

La CCC n'a pas été encadrée par un texte juridiquement contraignant. Par ailleurs, selon la lettre de mission du premier ministre<sup>14</sup>, le comité de gouvernance de la CCC devait s'assurer de la mise en place du règlement intérieur de la CCC. À notre connaissance, ce règlement n'a jamais été établi ou, du moins, n'a jamais été mis à la disposition du public. En revanche, une Charte a été adoptée, ainsi qu'un règlement des votes, mais ces deux documents, sans valeur juridique, ne sont pas accessibles en ligne<sup>15</sup>. Il en résulte un flou juridique qui pose inévitablement la question des avantages et des inconvénients d'une telle situation.

D'un côté, ce manque d'encadrement juridique présente certains avantages. Il a répondu à la nécessité de rapidité imposée par les circonstances ayant mené à la création de la CCC. Ont été ainsi évitées des procédures chronophages de contrôle accompagnant habituellement un texte juridique, telles que des discussions de la part du Parlement ou encore des contrôles de constitutionnalité ou de légalité selon la nature juridique que pourrait revêtir un tel texte. Le président de la République et le gouvernement ont ainsi bénéficié d'une totale liberté vis-à-vis des représentants, des juges et des citoyens. En définitive, tout en conservant leur responsabilité politique, cette démarche leur a permis de s'affranchir d'une responsabilité juridique.

De plus, ce faisant, la CCC a pu évoluer selon un processus empirique. Il s'est agi d'une expérimentation ou, pour reprendre les mots de la lettre de mission, « d'une procédure innovante de coconstruction des solutions » pour répondre à une crise sociétale. Cette absence de contrainte juridique et d'un cadre finalement perçu comme trop rigide a ainsi permis au mécanisme de faire preuve d'une certaine flexibilité et d'une plus grande adaptabilité aux nécessités surgissant au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux. Cette situation permet de tirer des leçons qui pourraient être utilisées pour une future institutionnalisation de telles instances.

D'un autre côté, si un cadre juridique entraîne des contraintes, il implique également des garanties. Il est ainsi intéressant d'examiner, *a contrario*, les potentiels avantages qu'aurait présenté un encadrement juridique de cette chambre citoyenne.

Un travail de formalisation pourrait avoir un réel apport en termes de garanties juridiques. Un texte juridique aurait pu donner lieu à des débats parlementaires enrichissants. Par exemple, les débats parlementaires antérieurs au vote de la résolution du parlement irlandais concernant la mise en place de la *Citizens' Assembly* de 2016 ont été l'occasion d'apporter à la proposition de l'exécutif

14 Lettre de mission du Premier ministre, adressée au Président du CESE, 2 juillet 2019, accessible sur [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2019/09/lettre-de-mission.pdf>].

15 Référence à la Charte de la Convention dans la Lettre de mission adressée aux membres du groupe d'appui de la Convention, accessible sur [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2020/01/CCC-Lettre-de-mission-Groupe-dappui-.pdf>].

un amendement ajoutant la question climatique parmi les sujets traités par l'assemblée citoyenne<sup>16</sup>. En outre, un texte à valeur juridique plus contraignante, tel qu'une loi ou un décret, pourrait même associer au dispositif une faculté de recours juridictionnels. Ces modalités procédurales, garanties des conditions de la démocratie, contribueraient à accroître la légitimité de la CCC en donnant un fondement plus solide à certains choix opérés qui peuvent paraître au demeurant contestables.

Tel est, par exemple, le cas du choix des critères de désignation des citoyens-membres. Les critères du tirage au sort retenus par le comité de gouvernance ont été le sexe, l'âge, le niveau de diplôme, les catégories socioprofessionnelles, le type de territoires et la zone géographique<sup>17</sup>. Si ces critères d'ordre démographique sont généralement pris en compte pour la constitution de mini-publics, la question de l'opportunité de leur choix demeure. Un auteur remarque notamment l'absence de prise en compte d'un critère d'appartenance ethnique<sup>18</sup>. Ce constat est d'autant plus intéressant que ce critère, ainsi qu'un critère d'attitude envers le changement climatique ont été pris en compte pour la désignation des citoyens-membres de la *Climate Assembly* du Royaume-Uni<sup>19</sup>. Par ailleurs, si les collectivités d'outre-mer ont été représentées par quatre citoyens, rien n'est mentionné pour les Français de l'étranger, alors que ceux-ci jouissent d'un droit de vote de représentants dans l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>20</sup>.

Le même manque de transparence aurait pu être évité par un texte juridique fixant les critères de désignation des membres des organes de la CCC. À titre d'illustration, afin d'être efficace, le comité de gouvernance a été constitué principalement par des experts en matière d'écologie et de démocratie participative et, afin de répondre au risque que ces experts influencent même involontairement les citoyens-membres, un collège de trois garants a été mis en place<sup>21</sup>. Cela étant, contrairement par exemple à l'*Irish Citizens' Assembly* de 2016 qui a été présidée par une juge de la Cour suprême<sup>22</sup>, il n'y a eu aucun juriste et encore moins de constitutionnaliste dans le comité de gouvernance et dans le collège des garants de la CCC. En revanche, une juriste a été mobilisée au sein du comité légistique, entourée de quatre administrateurs du CESE et d'une conseillère d'État<sup>23</sup>. Néanmoins, ce comité n'a pas disposé du rôle prépondérant des deux autres organes de la CCC. Comme il sera démontré ultérieurement, l'absence d'expert juridique dans la composition de ces deux organes et la réduction plus généralement du rôle de la science juridique dans la conception de ce dispositif s'avèrent avoir été un véritable problème aussi bien en termes d'efficacité de ses propositions que de réflexion plus large quant à sa place dans l'équilibre des pouvoirs.

16 Amendement proposé par le *Green Party*, cf. Dáil debates, Citizens' Assembly: Motion du 13 juillet 2016, accessible sur [<https://www.kildarestreet.com/debates/?id=2016-07-13a.472>].

17 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comment-sont-ils-selectionnes-2/>].

18 D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *Revue Projet*, 2020/5, n° 378, p. 60-64.

19 [<https://www.climateassembly.uk/detail/recruitment/index.html>].

20 Dernier alinéa de l'art. 24 de la Constitution.

21 Le collège des garants a été composé par trois garants, désignés respectivement par le CESE, l'Assemblée nationale et le Sénat, cf. [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/les-garants/>].

22 [<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Who-are-the-Members/>].

23 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/groupe-appui/>].

Du reste, en ce qui concerne l'impartialité, le choix de désigner un collège de garants plutôt que de mobiliser la Commission nationale du débat public (CNDP) n'a pas manqué d'être critiqué<sup>24</sup>. Il peut sembler difficilement justifiable de mettre à l'écart une autorité administrative indépendante, qui certes n'est pas spécialisée en matière de démocratie délibérative, mais qui, créée en 1995, est riche d'une longue expérience en matière d'organisation de débats publics. Le même constat pourrait s'imposer, dans une moindre mesure éventuellement, concernant le CESE, qui avait déjà eu une expérience de démocratie délibérative<sup>25</sup> et dont le rôle institutionnel était en train d'être révisé à ce moment-là dans le sens de l'intégration des processus de démocratie délibérative parmi ses compétences. Cependant, cette critique peut être relativisée dans la mesure où le choix de l'exécutif peut être également interprété comme révélateur de la volonté d'innover et, par conséquent, de ne pas s'inscrire dans un dispositif existant, avec des procédures spécifiques. Dans ce cadre, l'obligation pour les membres du comité de gouvernance de remplir des déclarations d'intérêt<sup>26</sup>, ainsi que la désignation des garants par trois instances distinctes ont pu constituer une forme de garantie, sans doute perfectible<sup>27</sup>, d'impartialité et d'indépendance vis-à-vis de l'initiateur et de l'organisateur de la CCC.

Cette remarque vaut également pour le choix de recourir à des entreprises privées de facilitateurs/animateurs qui ont été mobilisés pour assurer le déroulement des débats au sein de la CCC<sup>28</sup>. Que l'on adhère ou non à ce choix d'un point de vue politique ou idéologique, un texte juridique prévoyant les critères de désignation des entreprises en question et leurs obligations offrirait une garantie indéniable en termes de transparence.

En fin de compte, un texte juridique aurait été particulièrement utile en ce qu'il permettrait de cristalliser les obligations des participants à la CCC. Un « contrat », qui lierait en quelque sorte un « mandant » à des « mandataires », introduirait des garde-fous et pallierait l'insécurité juridique en termes de redevabilité des participants à la CCC<sup>29</sup>.

24 Entretien avec F. AUGAGNEUR, « L'écologie est en train d'inventer les institutions démocratiques de demain », *Après-demain*, 2020/1, n° 53, NF, p. 13. La CNDP n'a pas été mobilisée également à l'occasion de l'organisation du GDN, cf. P. PERRINEAU, « Le grand débat national : la démocratie participative à grande échelle », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 114-115.

25 Dans le cadre de l'élaboration de l'avis « Fractures et transitions : réconcilier la France », cf. [<https://www.lecese.fr/content/avis-fractures-transitions-citoyens-tires-au-sort>].

26 [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/comite-gouvernance/>].

27 T. PECH et C. PISANI-FERRY, *Convention Citoyenne pour le Climat : quelques enseignements pour l'avenir*, Terra Nova, 2020, p. 33-34.

28 Les entreprises privées *Missions Publiques*, *Eurogroup Consulting*, *Res publica* et *Harris Interactive* ont été mobilisées afin d'assurer le tirage au sort et l'animation des débats au sein de la CCC, cf. [<https://missionspubliques.org/pf/convention-citoyenne-pour-le-climat/>].

29 À cet égard, il est intéressant de mentionner le *Memorandum of Understanding* établi entre le gouvernement écossais et les organisateurs (*Conveners*) de l'assemblée citoyenne écossaise, ainsi que les autres textes entourant ce dispositif, cf. [<https://www.citizensassembly.scot/about/conversation-guidelines/>].



Pour le reste, en ce qui concerne le fonctionnement de la CCC, c'est-à-dire le déroulement de ses travaux, les initiateurs de la CCC ont employé une démarche communément admise<sup>30</sup> en laissant la CCC libre de constituer son règlement intérieur afin de respecter son indépendance. Malgré cela, les règles qui ont régi le fonctionnement de la CCC demeurent extrêmement opaques. Plus précisément, si un règlement des votes a été adopté, celui-ci ne semble pas être une garantie suffisante. D'une part, ce règlement n'est pas accessible au public. D'autre part, la version mise à notre disposition ne comporte que des dispositions relatives à la procédure de votation<sup>31</sup>.

C'est ainsi qu'un texte plus large, un règlement intérieur, tel qu'évoqué d'ailleurs dans la lettre de mission, aurait présenté des avantages significatifs. Un tel texte qui aurait été accessible à tous, à l'instar des règlements intérieurs des assemblées citoyennes irlandaises<sup>32</sup> et écossaises<sup>33</sup> ou encore des assemblées parlementaires, aurait pu permettre à des observateurs extérieurs à la CCC de vérifier la neutralité et l'impartialité de la procédure sur le fondement de règles préétablies, renforçant ainsi la crédibilité du processus.

En somme, la non-saisine par le droit du dispositif de la CCC concerne sa mise en place et son fonctionnement. Il convient maintenant de noter qu'elle affecte également le sort de ses propositions.

## B. Un flou juridique affaiblissant la portée du dispositif

La portée juridique de la CCC, entendue en tant que faculté du dispositif de produire des effets juridiques, est un point central. L'issue des travaux de la CCC, le sort qui leur a été réservé, constitue un critère déterminant du succès de cette expérimentation. Plus précisément, pour vérifier la validité de l'hypothèse selon laquelle l'intégration de processus délibératifs dans l'élaboration des décisions publiques contribuerait à la meilleure acceptation de celles-ci par les citoyens<sup>34</sup>, encore faut-il garantir que les propositions formées par les corps délibératifs soient au moins soumises effectivement aux corps décisionnels. De ce point de vue, deux options sont envisageables, celle d'un engagement politique et celle d'un engagement juridique.

La première a été retenue à l'occasion de la CCC. Dans la lettre de mission primoministérielle, il est prévu que « le gouvernement répondra publiquement aux propositions émanant de la Convention

30 La formule suivante a été régulièrement reprise dans les résolutions du Parlement ayant précédé les assemblées citoyennes irlandaises : « *the Convention will agree its own rules of procedure for the effective conduct of its business in as economical manner as possible* », cf. à titre d'illustration, Dáil debates, Citizens' Assembly: Motion, *op. cit.* De même, dans le *Memorandum of Understanding* de l'assemblée citoyenne écossaise, *op. cit.*, il est prévu que cette dernière établit elle-même ses objectifs et son règlement intérieur.

31 Version actualisée au 30 mai 2020 comportant les articles suivants : Ce qui est soumis aux votes (art. 1), Ce qui est soumis à l'approbation (art. 1 bis), Le corps électoral (art. 2), Confidentialité, liberté, sécurité du vote (art. 3), Organisation des votes (art. 4), Décompte des résultats des votes (art. 5), Résultats des votes (art. 6), Procédure d'amendement (art. 7), Procédure spécifique concernant les propositions de révision de la Constitution (art. 9), Procédure spécifique concernant la synthèse financement (art. 10).

32 [<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/Background/Rules-Procedures/Rules-Procedures.html>].

33 [<https://www.citizensassembly.scot/about/conversation-guidelines>].

34 Cf. *infra* II.A.



Citoyenne et publiera un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de ces propositions ». Cette démarche, conforme aux bonnes pratiques retenues par l'OCDE<sup>35</sup>, a été suivie également dans le cas irlandais<sup>36</sup>. Elle présente des avantages considérables pour l'initiateur du projet, puisqu'elle lui permet de conserver une plus grande souplesse et liberté vis-à-vis des propositions du dispositif délibératif. En cas de non-respect des propositions, il n'assume qu'une responsabilité politique et il est épargné de toute contrainte juridique. Toutefois, cette pratique rend incertaine l'issue des travaux du dispositif délibératif affaiblissant ainsi sa portée juridique. Faute de contrainte juridique, l'autorité à l'initiative de la création de l'assemblée citoyenne peut décider de retenir celles de ses propositions qui lui conviennent le mieux. Cette possibilité de *cherry-picking*<sup>37</sup> révèle une part d'arbitraire et crée une apparence d'instrumentalisation du dispositif délibératif. Cela constitue par ailleurs une source de déception.

L'exemple de la CCC et, plus précisément, l'engagement politique du président de la République de reprendre « sans filtre » les propositions de la CCC<sup>38</sup> est révélateur de cette problématique. L'expression « sans filtre » est restée pendant longtemps sous le sceau de l'ambiguïté. Il semble qu'initialement elle a donné l'impression que « les propositions seraient adoptées “sans filtre”, ce qui signifiait notamment qu'il serait quasiment impossible de les amender ou de les modifier<sup>39</sup> ». Pour autant cette interprétation est loin de rejoindre celle donnée par le président de la République. Lors d'une rencontre avec les citoyens-membres de la CCC, le chef de l'État est revenu sur cette expression, objet d'un « contrat moral » pour en clarifier le contenu. Il s'agirait donc de « n'oublier aucune des propositions faites, bien en mesurer l'impact, les soumettre ensuite au vote<sup>40</sup> ». La méconnaissance de cet engagement impliquant la non-prise en compte des propositions de la CCC, en dehors d'une éventuelle sanction politique, n'entraîne aucune conséquence sur le plan juridique.

Cette interprétation a permis à l'exécutif d'écarter certaines propositions en invoquant des « jokers ». Les propositions de la CCC concernant la réduction de la vitesse sur autoroute à 110 km/h maximum, la taxe de 4 % sur les dividendes des entreprises pour financer la transition écologique, ainsi que la réécriture du préambule de la Constitution pour placer l'environnement « au-dessus de

35 OCDE, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Paris, Éditions OCDE, 2020, p. 9 notamment.

36 À titre d'illustration, cf. Seanad debates, Citizens' Assembly: Motion du 15 juillet 2016, accessible sur [<https://www.kildarestreet.com/sendebates/?id=2016-07-15a.156>] (« *the Government will provide in the Houses of the Oireachtas a response to each recommendation of the Assembly and, if accepting some or all of the recommendations, will indicate the timeframe it envisages for the holding of any related referendum* »).

37 J. FONT, G. SMITH *et al.*, « Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes », *European Journal of Political Research*, vol. 57, n° 3, 2018, p. 615-636.

38 Le président de la République a annoncé à propos de la création de la CCC que « ce qui sortira de cette convention, je m'y engage, sera soumis sans filtre soit au vote du parlement soit à référendum soit à application réglementaire directe », Conférence de presse à l'issue du Grand débat national, 25 avril 2019, accessible sur [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>].

39 P. RAYNAUD, « Macron, les écologistes et l'écologie », *Commentaire*, 2020/3, n° 171, p. 613.

40 Échanges du président Emmanuel Macron avec les membres de la Convention citoyenne pour le climat, 14 décembre 2020, accessible sur [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/12/14/echanges-du-president-emmanuel-macron-avec-les-membres-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat>].

nos autres valeurs fondamentales<sup>41</sup> » ont été écartées par le président de la République<sup>42</sup> avant même d'être soumises aux organes décisionnels.

Par ailleurs, et de façon plus subtile, « l'édulcoration » des propositions finalement retenues n'a pas manqué d'être critiquée. La question se pose de savoir si, à force d'être modifiées par l'exercice du pouvoir d'amendement illimité des organes décisionnels, les propositions de la CCC n'ont pas été totalement dénaturées, comme le révèle notamment la réaction des conventionnels<sup>43</sup>. À titre d'illustration, ceux-ci critiquent le « détricotage » de leur proposition en matière de rénovation énergétique globale de tous les logements d'ici 2040, réduite par le projet de loi à une obligation seulement d'audit pour les logements ayant un DPE F et G<sup>44</sup>. Plus généralement, ils critiquent le passage « d'une logique d'obligation à une logique d'incitation » ou encore la révision des calendriers proposés<sup>45</sup>.

Un autre point lié à la question de la portée juridique de la CCC concerne l'annonce d'un référendum visant à modifier l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution afin d'y inscrire la lutte contre le réchauffement climatique<sup>46</sup>. Malgré le fait que cette proposition a été largement débattue par les conventionnels et a constitué un des seuls points ayant réuni un fort accord pour être soumise au référendum, la décision de l'exécutif a été fortement critiquée<sup>47</sup>. Selon ces critiques, la proposition de modification de l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution n'ajouterait rien sur la réalité constitutionnelle d'un point de vue juridique<sup>48</sup> et comporterait même le risque de mener à des décisions imprévisibles du fait de sa contradiction avec d'autres dispositions constitutionnelles<sup>49</sup>. Le référendum aurait été ainsi envisagé par le Président à des fins purement politiques.

41 Réponse du président de la République aux membres de la Convention citoyenne pour le climat, 29 juin 2020, accessible sur [<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/06/29/le-president-emmanuel-macron-repond-aux-150-citoyens-de-la-convention-citoyenne-pour-le-climat>].

42 *Ibid.*

43 CCC, Avis de la convention citoyenne pour le climat sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions, rendu à l'issue de la 8<sup>e</sup> et dernière session, cf. notamment p. 161 s., accessible sur [[https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport\\_Session8\\_GR-1.pdf](https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf)].

44 *Ibid.*, p. 174.

45 *Ibid.*, p. 174, 182, 183.

46 La CCC a proposé d'ajouter un troisième alinéa à l'art. 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoyant que « La République garantit la préservation de la biodiversité, de l'environnement et lutte contre le dérèglement climatique ».

47 À titre d'illustration, cf. D. ROUSSEAU, « Referendum pour le climat : "Une réforme inutile au service d'une opération politique" », Interview de J. DELAGE, *Libération*, 15 décembre 2020, accessible sur [[https://www.liberation.fr/france/2020/12/15/referendum-pour-le-climat-une-reforme-inutile-au-service-d-une-operation-politique\\_1808713/](https://www.liberation.fr/france/2020/12/15/referendum-pour-le-climat-une-reforme-inutile-au-service-d-une-operation-politique_1808713/)]; V. DOEBELIN, « Environnement – La protection de l'environnement dans la Constitution : la tentation présidentielle d'un référendum contesté », *JCP A*, n° 1, 6 janvier 2021.

48 Le Conseil d'État en se référant à la Charte de l'environnement a souligné que « le principe de protection de l'environnement occupe déjà la plus haute place dans la hiérarchie des normes », CE, avis n° 401868 du 14 janvier 2021, point 4; cf. également A.-C. DUSSEAULX, « Environnement : ce que changerait l'inscription dans l'article 1 de la Constitution », *leJDD.fr*, 15 décembre 2020, accessible sur [<https://www.lejdd.fr/Politique/environnement-ce-que-changerait-linscription-dans-larticle-1-de-la-constitution-4012457>]; C. CURNIL, « Enjeux et limites de la Charte de l'environnement face à l'urgence climatique », *RFDC*, 2020/2, n° 122, p. 363 s.

49 Dans le prolongement de la problématique soulevée par le Conseil d'État concernant les conséquences du verbe « garantir » qui correspondraient à une « quasi-obligation de résultat » (CE, *ibid.*, points 8 et 9), un auteur relève le risque de contradiction entre, d'une part, la logique de progrès comprise dans le principe du développement durable de l'art. 6 de la Charte de l'environnement et, d'autre part, la possible nécessité de décroissance imposée par une obligation absolue de préservation de l'environnement et de la diversité biologique. À défaut de précision, la marge d'appréciation réservée au juge par un tel conflit de normes serait susceptible de conduire à des décisions imprévisibles, cf. P. BAS, « Constitution : non à l'écologie radicale ! », *Le Figaro*, vol. 23849, 24 avril 2021, p. 14.



Ces critiques mènent à former l'hypothèse suivante : si la création de la CCC avait été précédée d'une forme de débat parlementaire, à l'instar des résolutions ayant précédé la création des assemblées citoyennes irlandaises, la décision de soumettre certaines de ses propositions à référendum aurait peut-être été épargnée d'une partie de ces critiques du fait de disposer de l'aval du Parlement. De plus, cela serait susceptible de créer un climat d'entente permettant de satisfaire plus facilement aux exigences de l'art. 89 al. 2 de la Constitution et d'aboutir à un référendum. Cette démarche aurait permis à l'État français de mener à terme l'expérimentation de la CCC en se créant sa propre expérience de combinaison de la démocratie délibérative et de la démocratie directe.

Cette hypothèse conduit à s'interroger plus généralement sur la deuxième option envisageable. Afin de renforcer la portée juridique des travaux d'un organe délibératif, une voie alternative s'ouvre, celle d'un engagement juridique prévoyant *ab initio* l'obligation de suivre les propositions ou de justifier le refus de les suivre. Un tel modèle a été retenu par le décret du parlement de la communauté germanophone belge instituant un dialogue citoyen permanent<sup>50</sup>. L'introduction d'une obligation de reddition de comptes de la part des organes décisionnels, ou encore la prévision de garanties juridictionnelles, constituent des contraintes plus élevées, mais capables de renforcer simultanément la portée juridique des propositions de l'organe délibératif. Néanmoins, un tel modèle comporte le risque pour les organes décisionnels de s'exposer à des contrôles, notamment juridictionnels, fortement dissuasifs. Par conséquent, le choix d'un engagement politique opéré à l'occasion de la CCC est tout à fait compréhensible et s'apparente aux démarches adoptées dans la plupart des expériences étrangères. Toutefois, cela demeure un choix qui, par l'incertitude qui le caractérise, a affaibli la portée juridique des travaux de la CCC.

Pour conclure, en l'entourant de garanties démocratiques et juridictionnelles, la saisine par le droit de la CCC aurait pu constituer une réponse aux critiques de son manque de transparence et de son instrumentalisation<sup>51</sup>. Si l'expérimentation de la CCC n'a peut-être pas pleinement atteint cet objectif<sup>52</sup>, la réflexion à laquelle elle a pu donner lieu pourrait se révéler utile pour la conduite d'expériences équivalentes dans l'avenir. Ce constat conduit logiquement à étudier la question plus large de la légitimité d'un tel dispositif et de la place qu'il pourrait occuper dans l'équilibre des pouvoirs.

50 C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, « Le dialogue citoyen permanent en Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/21 n° 2426, p. 25-26.

51 Il a pu être relevé à l'occasion du GDN que celui-ci a constitué une façon pour le président de la République d'éviter l'application de « procédures, institutionnelles, [qui] étaient à sa disposition, en particulier l'organisation d'un référendum ou la dissolution de l'Assemblée nationale », cf. E. BUGE et C. MORIO, « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », *RDP*, n° 5, 2019, p. 1208. La même critique pourrait être formulée concernant l'initiative de la création de la CCC. Par ailleurs, concernant le risque par extension d'instrumentalisation des mini-publics tirés au sort, cf. D. COURANT et Y. SINTOMER, « Le tirage au sort au XXI<sup>e</sup> siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 21 ; J. TALPIN, « Le tirage au sort démocratise-t-il la démocratie ? Ou comment la démocratie délibérative a dépolitisé une proposition radicale », *Participations*, 2019/HS, Hors-série, p. 10-11.

52 T. PECH et C. PISANI-FERRY, *op. cit.*, p. 31.



## II. La réflexion sur la place de la CCC dans l'équilibre des pouvoirs

L'exemple concret de la CCC constitue une expérimentation de démocratie délibérative menée dans notre système de démocratie représentative classique. Bien que l'expérience de la CCC aurait pu être un terrain fertile pour le développement de réflexions sur l'articulation de ces deux formes de démocratie (A), la récente réforme du CESE montre que cette expérience n'a pas permis de surmonter les hésitations de la majorité du monde politique (B).

### A. Le potentiel d'amélioration d'un dispositif délibératif destiné à pallier les inconvénients de la démocratie électorale

Du fait de leurs caractéristiques, les institutions de démocratie électorale<sup>53</sup> sont souvent qualifiées de « myopes »<sup>54</sup>. Cette myopie serait due au mode de fonctionnement de ces institutions, composées de membres élus pour des cycles électoraux d'une durée de quelques années et soumis aux pressions du jeu politique visant à la réélection. Tous ces éléments rendraient les institutions de démocratie électorale inadaptées pour traiter des enjeux s'inscrivant dans le long terme<sup>55</sup>.

Les dispositifs de démocratie délibérative sont alors présentés comme une alternative efficace par une partie de la doctrine<sup>56</sup>, du monde politique et de la société civile organisée<sup>57</sup>. Leur composition et leur fonctionnement, ainsi que l'absence de tentation de réélection qui conduit à voir sur le court terme du mandat, rendent les dispositifs de démocratie délibérative particulièrement aptes à traiter des questions s'inscrivant dans le long terme. À la différence des instances de la démocratie électorale, les dispositifs de démocratie délibérative assurent la prise en compte et surtout la représentation d'intérêts non représentés jusque-là, également considérés comme des « intérêts muets<sup>58</sup> ». Ces intérêts sont notamment ceux des générations futures, voire des sujets non-humains, tels que les animaux ou plus généralement la nature<sup>59</sup>.

Cette démocratie délibérative, qui semble alors répondre aux faiblesses principales de la démocratie électorale, a été particulièrement évoquée en matière environnementale. En effet, une catégorie par excellence d'enjeux s'inscrivant dans le long terme sont les enjeux environnementaux,

53 Sont entendues par institutions de démocratie électorale les institutions représentatives désignées par suffrage universel direct ou indirect.

54 À titre indicatif, P. ROSANVALON, « La myopie démocratique », *Commentaire*, 2010/3, n° 131, p.599-604 ; G. SMITH, « Concevoir la démocratie pour le long terme : innovation institutionnelle et changement climatique », *La Pensée écologique*, 2017/1, n° 1.

55 J.-P. DURANTHON, « À la recherche du temps long », *Commentaire*, 2020/3, n° 171, p. 604-605.

56 À titre indicatif, cf. Y. SINTOMER, « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, 2011/2, n° 42, p. 183 ; D. BOURG et K. WHITESIDE, « Écologies politiques : essai de typologie », *La Pensée écologique*, 2017/1, n° 1.

57 Notamment les propositions faites à ce sujet par la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, cf. F. SAVONITTO, « Vers une chambre du futur ? », *RJE*, 2019/4, vol. 44, p. 728-729.

58 L. MOREL, *La question du référendum*, Paris, Presses de Sciences Po, « Nouveaux Débats », 2019, p. 179-201 ; R. ECKERSLEY, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2004, p. 122.

59 La nécessité de représentation de ces intérêts a été également repérée par un autre courant d'innovation démocratique, la théorie de la démocratie inclusive, cf. L. MOREL, *op. cit.*, p. 179-201.

dont les questions afférentes à la lutte contre les conséquences du changement climatique. Ce constat explique d'ailleurs, l'émergence de la notion de « démocratie écologique<sup>60</sup> ». À la différence de la démocratie environnementale, qui s'inscrit dans une logique individualiste et plus proche de la réalité de la démocratie électorale, la démocratie écologique pourrait promouvoir une approche globalisante consistant notamment en la révision radicale de l'équilibre institutionnel actuel<sup>61</sup>. Cette révision est dictée par une proposition de glissement de paradigme beaucoup plus profond et, sans doute, beaucoup plus difficile à accepter pour les citoyens. En réalité, il s'agit de la proposition d'un abandon progressif d'un anthropocentrisme caractérisant les sociétés occidentales actuelles vers un écocentrisme ne concevant plus l'homme comme le centre des préoccupations de l'État de droit et, donc, ne concevant plus les intérêts humains comme les seuls devant être protégés<sup>62</sup>.

Cette alternative, proposée sur le plan théorique, n'est pas à l'abri de toute critique sur le plan de la mise en œuvre. Le manque de représentativité et d'expertise des assemblées citoyennes leur est souvent reproché. On retrouve cette critique à propos de la CCC et de sa représentativité<sup>63</sup>. En premier lieu, composée de 150 membres, celle-ci ne peut être considérée dans la meilleure des hypothèses que comme un échantillon diversifié de la société française<sup>64</sup>. En deuxième lieu, le caractère démographique des critères retenus pour le tirage au sort ne garantit pas forcément une représentation fidèle de l'opinion publique<sup>65</sup>. En dernier lieu, le fait que les citoyens tirés au sort n'avaient pas une obligation de participer à la CCC, s'ils ne le souhaitaient pas, n'écarte pas le biais du volontariat ou du moins le biais du consentement<sup>66</sup>. Tous ces éléments contribuent à l'affaiblissement de l'apparence de représentativité de la CCC.

En revanche, s'il peut être soulevé, le problème du manque d'expertise des citoyens-membres ne semble pas présenter pour autant le même degré d'intensité que celui du manque de leur représentativité. L'argument élitiste selon lequel les dispositifs délibératifs ne seraient pas adéquats car les citoyens les composant ne sont pas experts en la matière n'est pas suffisamment solide<sup>67</sup>. Celui-ci peut aussi être avancé à l'encontre des représentants des citoyens désignés dans les institutions traditionnelles de la démocratie représentative (Assemblée nationale et Sénat) en ce qui concerne des questions de haute technicité. En réalité, la question de l'incompétence des citoyens profanes,

60 Sur la notion de démocratie écologique et le changement de paradigme qu'elle implique, cf. D. BOURG et K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique : le citoyen, le savant et le politique*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2010 ; R. ECKERSLEY, *The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2004, p. 112-138.

61 Entretien avec F. AUGAGNEUR, *op. cit.*, p. 12 ; D. BOURG et K. WHITESIDE, « Écologies politiques », *op. cit.*

62 D'ailleurs, la CCC a appelé à ce glissement de paradigme par le recours à la notion de limites planétaires, cf. D. AGOQUET, « Une révolution citoyenne pour la justice et l'écologie : vers un juge de la protection environnementale », *RJE*, 2020/3, vol. 45, p. 425-426.

63 Plusieurs auteurs ont critiqué la représentativité de la CCC, cf. R. RAYNAUD, *op. cit.*, p. 613-614 ; D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *op. cit.*, p. 60-61.

64 D. COURANT, « La Convention citoyenne pour le climat. Une représentation délibérative », *op. cit.*, p. 61.

65 *Ibid.*, p. 61-62.

66 Pour une critique générale de la sélection des mini-publics, cf. J.-M. FOURNIAU, « La sélection des mini-publics entre tirage au sort, motivation et disponibilité », *Participations*, 2019/HS, Hors-série, p. 373-400. Pour une distinction entre consentement et volontariat, cf. D. COURANT, « À chaque démocratie son débat », *Revue Projet*, 2019/6, n° 373, p. 62.

67 D'ailleurs, la mise en place d'assemblées populaires est proposée comme une façon de prévenir le risque d'une « expertocratie », cf. D. BOURG et K. WHITESIDE, *Vers une démocratie écologique*, *op. cit.*, p. 89.



également soulevée dans le cadre du référendum<sup>68</sup>, est une question liée à la configuration concrète du dispositif. À ce titre, malgré un certain manque de transparence quant au choix des experts auditionnés, le nombre d'auditions et le temps dont ont disposé les membres de la CCC pour délibérer étaient plutôt suffisants.

En fin de compte, si l'on se concentre à la première critique, on peut se demander si le déficit de représentativité remarqué ne provoque pas un déficit de légitimité de la CCC. Le prolongement de ce raisonnement consiste à se poser la question de savoir si, malgré cela, la CCC jouit d'une légitimité pouvant concurrencer celle de l'Assemblée nationale et du Sénat. Pour l'instant, la réponse est sans doute négative. Cette affirmation n'exclut pas, pour autant, la possibilité d'un rééquilibrage des rapports de force dans l'avenir<sup>69</sup>.

Plus précisément, l'institutionnalisation et notamment la constitutionnalisation de dispositifs de démocratie délibérative, ainsi qu'une prévision concrète quant aux suites réservées à leurs travaux, principalement leur combinaison avec le référendum<sup>70</sup>, pourraient combler le déficit de légitimité remarqué à l'occasion de la CCC<sup>71</sup>. La consécration de tels dispositifs par le législateur<sup>72</sup> ou le constituant exprimerait la volonté de ces derniers d'introduire la démocratie délibérative aux côtés des institutions actuelles. Cette décision constituerait donc une expression de la volonté générale. Le recours à des dispositifs de démocratie délibérative deviendrait de ce fait une décision disposant d'un fondement légal, au lieu d'être une décision reposant sur un choix simplement conjoncturel<sup>73</sup>. La légitimité des dispositifs de démocratie délibérative se verrait ainsi renforcée.

Si le choix de l'institutionnalisation est prometteur, le risque de créer finalement une réplique de l'Assemblée nationale ne peut être négligé<sup>74</sup>. Pour lutter contre ce risque, il serait nécessaire de délimiter le champ des objets susceptibles d'être traités par des dispositifs de démocratie délibérative et les conditions de recours à de tels dispositifs, à l'instar de ce qui se passe avec d'autres outils, tels que le référendum ou l'initiative citoyenne. La délimitation d'un domaine de compétence des assemblées citoyennes permettrait la réalisation d'un filtrage qui pourrait servir de garde-fou et finalement préserver l'équilibre institutionnel.

L'institutionnalisation et, par conséquent, l'articulation de la démocratie délibérative avec les autres formes de démocratie pourraient se manifester de plusieurs manières. Une version « forte »

68 L. MOREL, *op. cit.*, p. 181 s.

69 Toutefois, sur la concurrence entre la légitimité des dispositifs de démocratie délibérative et celle des assemblées parlementaires et les risques susceptibles d'être entraînés par un tel rééquilibrage, cf. P.-H. TAVOILLOT, *op. cit.*, p. 49-50.

70 Concernant la possible combinaison de ces deux formes de démocratie, cf. M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer », *Pouvoirs*, 2020/4, n° 175, p. 87-88 notamment.

71 Entretien avec F. AUGAGNEUR, *op. cit.*, p. 14.

72 Par exemple, tel a été le cas de la *Scotland's Climate Assembly*, prévue dans l'art. 32A du *Climate Change (Emissions Reduction Targets) (Scotland) Act 2019*.

73 Selon Y. SINTOMER, « les organismes tirés au sort devraient être institutionnalisés : leur organisation ne peut être laissée à l'arbitraire des autorités en place », cf. Y. SINTOMER, « De la démocratie délibérative à la démocratie radicale ? », *op. cit.*, p. 52.

74 Sur le risque de créer une « représentation bis », cf. P.-H. TAVOILLOT, *op. cit.*, p. 52 et 54.



consisterait en l'attribution d'une compétence décisionnelle aux assemblées citoyennes en leur réservant des domaines de compétence délimités dans lesquels elles seraient investies d'un pouvoir d'adoption de lois « en remplacement du Sénat et à côté de l'Assemblée nationale<sup>75</sup> ». Un pouvoir décisionnel pourrait être également envisageable sous une forme négative, en tant que pouvoir de veto à l'adoption de certaines lois. Une combinaison avec le référendum d'initiative citoyenne serait également concevable<sup>76</sup>.

Cependant et tant qu'il n'y a pas de constitutionnalisation, la tendance actuelle privilégie une institutionnalisation plus « faible » avec l'attribution aux assemblées citoyennes d'une fonction consultative. Ainsi, en Irlande, une institutionnalisation *de facto* ou progressive commencerait à se dégager du fait d'un recours répété à des assemblées citoyennes consultatives<sup>77</sup>. Afin de la renforcer, cette compétence consultative pourrait être combinée à une obligation pour l'instance à l'initiative de la consultation de suivre l'avis de l'assemblée citoyenne ou de motiver son refus de le suivre, à l'instar du choix effectué dans l'exemple belge susmentionné<sup>78</sup>.

Malgré cet éventail de possibilités, il semblerait qu'à cet égard, et pour l'instant, l'expérience de la CCC n'ait pas réussi à convaincre la majorité du monde politique quant à la nécessité institutionnelle d'une troisième assemblée parlementaire.

## B. Une occasion manquée de réformer le CESE

La V<sup>e</sup> République n'est pas encore prête à laisser une place prépondérante à la démocratie délibérative au sein de l'équilibre de ses institutions. Du moins, cela est ce dont témoigne la récente réforme du CESE<sup>79</sup>. Dans ce sens, les projets plutôt audacieux de révision constitutionnelle visant à transformer le CESE en Chambre de la société civile<sup>80</sup> ou encore en Conseil de la participation citoyenne<sup>81</sup> ont été pour l'instant abandonnés. Après cet abandon, le pouvoir exécutif s'est tourné vers l'outil de la loi organique pour réformer le CESE. L'adéquation du recours à l'instrument de la loi organique pour réformer le CESE ainsi que l'essence même des mesures adoptées méritent une analyse d'un point de vue juridique.

75 D. COURANT, « Le tirage au sort, un nouvel esprit politique », *La Croix*, 24 octobre 2019, accessible sur [<https://www.la-croix.com/Debats/Forum-et-debats/Dimitri-Courant-Le-tirage-sort-nouvel-esprit-politique-2019-10-24-1201056271>].

76 *Ibid.*

77 D. FARRELL, « Ireland's experiments in deliberative democracy », PERiTIA Inaugural Symposium « Trust in a Changing World », 2 mars 2020, à partir de 33:00, accessible sur [<https://www.youtube.com/watch?v=PGgCwGhtls>] ; D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 5 mars 2019.

78 Le Parlement de la communauté germanophone s'est engagé à se saisir des propositions de l'assemblée citoyenne ayant reçu un certain nombre de votes ou de justifier son refus d'y donner suite, cf. C. NIESSEN et M. REUCHAMPS, *op. cit.*, p. 25-26.

79 Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental (1), *JORF* n° 0014 du 16 janvier 2021, jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, cf. CC, décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021.

80 Art. 14 du Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposé le mercredi 9 mai 2018. Pour une analyse de ce projet de révision constitutionnelle, cf. F. SAVONITTO, *op. cit.*

81 Art. 9 du Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n° 2203, déposé le jeudi 29 août 2019.

S'agissant de la première question, et sur le plan de la technique juridique, deux points de vue peuvent être développés selon l'interprétation faite de la possibilité accordée au CESE d'associer « le public à l'exercice de ses missions » par la procédure du tirage au sort. S'il est admis que cette possibilité constitue une véritable nouvelle *compétence* de cet organe, l'adéquation de l'outil de la loi organique pour introduire une telle réforme demeure fort contestable faute d'habilitation du législateur organique par le texte constitutionnel<sup>82</sup>. Selon ce point de vue, l'oxymore est d'autant plus flagrant que, ce qui semblait relever jusqu'en 2019 du domaine de la révision constitutionnelle, a basculé quelques mois plus tard dans le domaine de la loi organique et cela pour des raisons de pure opportunité politique. En revanche, si l'on privilégie l'interprétation plus conciliatrice du Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi organique<sup>83</sup>, cette possibilité peut être considérée comme relevant des *règles de fonctionnement* de l'institution et pouvant ainsi être introduite par loi organique grâce à l'habilitation de l'art. 71 de la Constitution. Peu importe l'interprétation qui sera privilégiée, il est clair que les limites normatives inhérentes à l'outil de la loi organique n'ont pas permis de mener la réforme à terme et de transformer le CESE en véritable chambre de la participation citoyenne<sup>84</sup>. L'étude du contenu de la réforme permet d'éclairer cet aspect.

À propos ainsi du second point, sur le plan de son contenu, le projet de réforme du CESE par loi organique a rencontré une résistance virulente de la part de certains parlementaires, surtout sénateurs, pour des raisons variables selon leurs orientations politiques. Les principaux arguments peuvent se résumer ainsi : du côté de la majorité, il a été clair que le Sénat a été particulièrement hostile à la procédure du tirage au sort qui, à la différence de l'élection, ne satisferait pas l'exigence démocratique d'association du pouvoir à la responsabilité, puisque les tirés au sort se trouvent investis d'un pouvoir détaché de toute responsabilité<sup>85</sup>. Les élus sembleraient craindre que, par l'institutionnalisation de la démocratie délibérative, leur serait demandé d'accepter une chambre parlementaire revalorisée qui deviendrait concurrente des deux autres. Des hésitations ont pu également se manifester dans le camp de la minorité, partisane de la démocratie participative. Cette dernière critique particulièrement le manque de garanties de transparence et d'indépendance des dispositifs, ainsi que la faible portée réservée à leurs travaux<sup>86</sup>. Elle souligne ainsi le risque de créer encore plus de défiance.

82 D. BARANGER, « Démocratie participative : l'inopportune réforme du CESE », *Ius Politicum*, 5 septembre 2020, accessible sur [<http://blog.juspoliticum.com/2020/09/05/democratie-participative-linopportune-reforme-du-cese-par-denis-baranger/>].

83 CE, avis n° 400371 et 400372 du 25 juin 2020, cf. point 8.

84 L'étude d'impact comprise dans le projet de loi organique de réforme du CESE confirme que la transformation du CESE en une Chambre de la participation citoyenne nécessiterait effectivement une modification de la Constitution dans le cadre de la procédure de révision prévue par son article 89, cf. Assemblée nationale, *Projet de loi organique n° 3184 relatif au Conseil économique, social et environnemental*, point 3.1.1.

85 Les propos de M<sup>me</sup> Muriel Jourda, rapporteur de la réforme au Sénat, sont paradigmatiques à cet égard : « Le tirage au sort, ce n'est pas la démocratie. La démocratie, c'est soit la population qui s'exprime directement, soit la population qui choisit des représentants. Une fois élus, ces derniers ont le pouvoir de décider, mais ils doivent surtout répondre de leurs actes. Le pouvoir ne peut pas être dissocié de la responsabilité – telle est la caractéristique essentielle de la démocratie –, ce qui n'est pas le cas à la suite d'un tirage au sort », cf. Sénat, séance du 14 décembre 2020, compte rendu intégral des débats, accessible sur [[https://www.senat.fr/seances/s202012/s20201214/s20201214\\_mono.html#Niv1\\_SOM2](https://www.senat.fr/seances/s202012/s20201214/s20201214_mono.html#Niv1_SOM2)].

86 Cf. notamment les propos de M<sup>me</sup> Marie-Noëlle Lienemann, *ibid.*



*In fine*, trop ambitieux pour certains, pas assez pour d'autres, le projet de réforme du CESE a abouti au vote de la loi organique susmentionnée, qui ne réforme pas radicalement la nature du CESE et révèle le manque de volonté politique à faire du CESE une véritable troisième chambre parlementaire. Privilégiant une rédaction passablement opaque, la loi organique ne permet pas d'affirmer que les assemblées citoyennes en tant que dispositifs de démocratie délibérative ont été pleinement institutionnalisées dans l'ordre juridique français<sup>87</sup>.

En termes de mise en place et de fonctionnement de dispositifs délibératifs, il existe désormais un fondement légal, mais celui-ci ne répond que partiellement à des problèmes centraux, tels que la question des conditions de représentativité (critères du tirage au sort, nombre minimum de citoyens-membres) ou des modalités de fonctionnement concrètes<sup>88</sup>. Surtout, la réforme reste perfectible en ce qui concerne l'issue des travaux des dispositifs tirés au sort, cantonnés à un rôle consultatif très faible. Si leur légitimité se voit renforcée du fait d'être prévus désormais dans un texte législatif, leurs propositions demeurent exposées à des risques d'évocation future de « jokers », de dénaturation ou même d'usage détourné. L'objectif du recours à des dispositifs de démocratie délibérative étant, entre autres, de réduire la défiance des citoyens envers les institutions représentatives classiques, il nous semble que le minimum nécessaire en termes d'efficacité serait de prévoir explicitement et *a priori* les suites concrètes réservées aux travaux de ces dispositifs<sup>89</sup>. En définitive, si le nouveau dispositif constitue une amélioration par rapport à l'expérience de la CCC, il ne résout pas toutes les principales faiblesses juridiques qui ont pu être constatées à l'occasion de son étude. L'apport de la réforme, en termes de mobilisation des outils de la démocratie délibérative, est assez réduit et loin d'apporter une réelle modification à l'équilibre des pouvoirs de la V<sup>e</sup> République.

D'ailleurs, sur ce point, la mise en place du Collectif citoyen sur la vaccination<sup>90</sup> révèle un manque de prise en compte des faiblesses de la CCC. Certes, le Collectif a été mis en place avant l'entrée en vigueur de la réforme du CESE<sup>91</sup>, mais, sur le plan symbolique, il n'en demeure pas moins le premier recours à un dispositif de démocratie délibérative après la réforme du CESE. Lancée dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, cette initiative de l'exécutif vise à associer les citoyens à la gestion de la crise sanitaire. Cependant, cette initiative ne semble pas épargnée des faiblesses relevées à l'occasion de la CCC. Premièrement, les conditions de mises en place et de fonctionnement du dispositif ne sont pas plus transparentes. Deuxièmement, comportant une composition<sup>92</sup> encore plus réduite que celle de la CCC, le Collectif peut être sérieusement critiqué sur le plan de sa

87 D'ailleurs, la notion de convention ou d'assemblée citoyenne ne figure pas dans le texte de la loi organique.

88 Il est positif que le texte prévoit expressément que le recours à des dispositifs tirés au sort doit être accompagné de « garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité » (art. 4 de la loi organique). Toutefois, il serait appréciable que le texte soit plus précis.

89 À cet égard, la disposition de l'art. 4 de la loi organique selon laquelle « Le Conseil... veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics » ne remplit pas cette exigence.

90 Dans le cadre de la saisine « vaccination » du CESE par le Premier ministre, cf. [<https://www.lecese.fr/content/saisine-vaccination-contours-et-calendrier-du-dispositif>].

91 Selon l'art.15 de la loi organique, la réforme entrera en vigueur « le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication ».

92 Le Collectif est composé de 35 citoyens tirés au sort.



représentativité. Troisièmement, la portée réelle de ses propositions est pour l'instant indéterminée. Ces éléments ont conduit certains à le qualifier de « gadget<sup>93</sup> » sans véritable influence.

En conclusion, l'expérience de la CCC semblerait avoir laissé plutôt réticents les parlementaires face à cette technique de démocratie innovante. Ceux-ci verraient dans le recours à la démocratie délibérative une tentative de démagogie, remettant en cause le fonctionnement traditionnel de la démocratie représentative et contribuant à alimenter la défiance envers les représentants élus. Ce dispositif aurait été préféré à l'application certainement moins anodine de mécanismes déjà existants et assurant l'équilibre des pouvoirs dans des périodes de crise. Ainsi peut-être faudrait-il rétablir l'équilibre des institutions actuelles avant d'en introduire des nouvelles<sup>94</sup>. Dans tous les cas, il serait important qu'un débat sur l'intérêt même de l'institutionnalisation de nouveaux mécanismes de démocratie délibérative puisse avoir lieu, afin d'écarter l'apparence de concurrence entre ces deux formes de démocratie et de déterminer des véritables garde-fous.

---

93 À titre d'illustration, R. BESSE DESMOULIÈRES, « Les débuts difficiles du comité citoyen sur les vaccins contre le Covid-19 », Le Monde.fr, 17 mars 2021.

94 P.-H. TAVOILLOT, *op. cit.*, p. 55.

