

## **Les conventions citoyennes Un dispositif instrumentalisé mais non institutionnalisé.**

La seconde convention citoyenne a achevé en mars dernier ses travaux au Palais d'Iéna, siège du Conseil économique, social et environnemental (ci-après « CESE »). Après la *Convention Citoyenne pour le Climat* de 2020, le pouvoir exécutif a cette fois-ci sommé cette chambre consultative d'organiser une convention citoyenne réunissant à nouveau plus d'une centaine de citoyens tirés au sort (180) pour échanger et débattre sur la question éternelle de la fin de vie en France. Loin de vouloir nous interroger sur le point de savoir s'il est bon, ou vain, de mettre en place ce type de dispositifs d'un point de vue de leur légitimité démocratique, la récurrence du phénomène nous pousse à nous intéresser à la question de leur légalité – et, plus spécifiquement, de leur constitutionnalité.

Si l'on associe généralement l'organisation des conventions citoyennes au CESE, il n'est pas réellement le seul à tenir une place importante dans leur processus de mise en place. Tandis que l'initiative de la création de ces deux conventions citoyennes vient du chef de l'Etat, leur organisation est partagée entre cabinets de conseils et différents corps de l'administration centrale. A cette multiplicité des acteurs, qui rend l'analyse de ce phénomène assez ardue, s'ajoute une méthodologie – ou plutôt des méthodologies – de travail relativement obscure(s). A l'issue de leurs rencontres, les citoyens de la première convention avaient formulé des propositions qui n'avaient pas été intégralement reprises dans le projet de loi « Climat et Résilience »<sup>1</sup> présenté au Parlement. Cette reprise sommaire a entraîné une vague de critiques au sein de l'opinion publique. Pour cause, le président de la République s'était « engagé » à reprendre, « sans filtre », les propositions des cent-cinquante citoyens lors d'un discours prononcé en juin 2020 à l'Élysée. S'il semblait avoir oublié les termes et le sens de l'article 67 de la Constitution, qui le rend de toute façon irresponsable « *de ses actes accomplis en cette qualité* », en ce qui concerne la constitutionnalité de la *Convention Citoyenne pour le Climat*, il n'y avait encore aucune base juridique sur laquelle contester son organisation.

Cela n'est plus aussi vrai pour la *Convention Citoyenne sur la fin de vie* organisée *mutatis mutandis*. En effet, avant 2021, ni le Parlement ni le Conseil constitutionnel ne s'étaient encore véritablement prononcés sur l'introduction, dans notre ordre juridique, de tels dispositifs. Mais avec la loi organique n°2021-27<sup>2</sup>, et la décision associée n°2020-812 DC du Conseil constitutionnel, le droit<sup>3</sup> qui entoure la

---

<sup>1</sup> Projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n°3875, déposé le mercredi 10 février 2021.

<sup>2</sup> Loi organique n°2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

<sup>3</sup> Pour cette étude ledit « droit de la participation citoyenne » correspond au droit national de la participation citoyenne. Il convient en effet de distinguer le droit national de la participation citoyenne, dont nous consacrons cette étude, du droit local de la participation citoyenne. Ce dernier est plus ancien et, ainsi, plus élaboré que le premier. En effet, de nombreux textes ont été mis en place dès les années 1990 : une loi de 1999 sur l'aménagement du territoire rend obligatoire l'organisation de conseil de développement consultatifs ; en 2002 a été instituée la mise sur pied de conseils de quartier pour toutes les villes de plus de quatre-vingt mille habitants ; la loi du 27 février 2002 intitulée « démocratie de proximité » transforme la Commission nationale du débat public, créée en 1995, en véritable autorité indépendante. Enfin, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 inscrit après l'article 72 de la Constitution un droit de pétition pour saisir une assemblée territoriale accordé aux électeurs de chaque collectivité territoriale. De plus, des référendums locaux et de consultation des électeurs peuvent désormais être organisés.

<sup>3</sup> La deuxième phrase de l'article 4-3 de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958, modifiée par la loi organique n°2021-27 dispose : « Il peut organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation. »

participation citoyenne en France est désormais plus limpide. Désormais, la « consultation du public » doit respecter trois conditions : elle ne doit intervenir qu'aux fins d'éclairer le CESE dans le cadre de ses missions consultatives<sup>4</sup> ; le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou celui du Sénat ne peuvent demander au CESE d'y avoir recours qu'en complément d'une demande d'avis formulée par eux<sup>5</sup> ; et le nombre de personnes tirées au sort ne doit représenter qu'une part limitée du nombre de membres d'une commission<sup>6</sup>.

Or, de ces conditions, la *Convention Citoyenne sur la fin de vie* n'en respecte visiblement aucune. Pourtant, les organisateurs institutionnels (président de la République et président du CESE) de cette convention ont explicitement mentionné dans leurs divers discours et déclarations<sup>7</sup> que ce nouveau cadre juridique, rentré en vigueur en 2021, définissait et donc permettait la création de ce type de dispositifs. Au-delà de l'extrapolation manifeste d'une réforme juridique au bénéfice d'une institution, l'organisation de ce type de dispositifs pose des questions constitutionnelles sérieuses. Même à considérer que leurs travaux n'auront de toute façon aucun poids dans la décision politique – ce que les plus hautes têtes de l'Exécutif contestent<sup>8</sup> – la pratique de ces dispositifs semble contraire à diverses dispositions constitutionnelles, à commencer par le titre XI de la Constitution relatif au CESE. Plus problématique encore est le discours politique qui attribue à ces groupes de citoyens, dénués de véritable statut juridique et donc de garantie de représentativité nationale, une place dans le rouage de la fabrication de la loi. En effet, cela pousse à nous interroger sur le respect de l'article 3 de la Constitution<sup>9</sup>. Ce sont d'ailleurs peut-être ces craintes qui avaient poussé le Conseil constitutionnel à encadrer strictement l'interprétation de la loi organique relative aux dispositifs de consultation du public<sup>10</sup> dans sa décision n°2021-812 DC.

Après avoir analysé plus en profondeur le droit positif de la participation citoyenne, qui exclut au demeurant de son cadre, les conventions citoyennes (I), nous tenterons d'exposer les différents freins qui empêchent la juridicisation de ces dispositifs, pourtant manifestement « en manque de droit » (II).

## I. Les conventions citoyennes, un dispositif au demeurant hors du droit

Dans son allocution concernant les conclusions de la *Convention citoyenne sur la fin de vie* prononcée le 3 avril 2023, le président de la République a pu dire, dès la première minute : « [le tirage au sort] donne une légitimité à une convention qui a été définie par un texte organique (...) ». Quelques minutes plus tard, le président de la République soutiendra les propos du président du CESE, Thierry Beaudet,

---

<sup>4</sup> §9 de la décision n°2020-812 DC du 14 janvier 2021.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> §25 de la décision n°2020-812 DC du 14 janvier 2021. Une commission pouvant contenir une trentaine de membres d'après le Règlement du CESE.

<sup>7</sup> Nous aurons l'occasion de citer certains passages de ces discours et déclarations. L'exemple le plus notable, et le plus critiquable, est le prononcé du président de la République, concernant les conclusions de la *Convention citoyenne sur la fin de vie*, à Paris le 3 avril 2023.

<sup>8</sup> A ce propos, voir l'allocution du président de la République prononcée à l'Élysée le 29 juin 2020 et les allocutions du président du CESE et de la Première Ministre, lors de la cérémonie d'accueil de la *Convention Citoyenne sur la fin de vie* en décembre 2022.

<sup>9</sup> Les alinéas 1 et 2 de l'article 3 de la Constitution disposent que : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

<sup>10</sup> *Ibidem*.

lorsqu'il déclara que cette loi organique avait fait du CESE le lieu de la participation citoyenne, le « carrefour de la consultation citoyenne ». Or, dans la loi organique, dont il fait mention ici, il n'a jamais été question d'attribuer au CESE des prérogatives aussi audacieuses en matière de participation citoyenne. En réalité, le droit (national) de la participation citoyenne, tel qu'énoncé dans la loi organique n°2021-25 du 15 janvier 2021, est bien plus restrictif (B). Mais avant d'analyser ce que ce droit n'est pas – c'est-à-dire une institutionnalisation des conventions citoyennes – un bref état des lieux de ce qu'il est nous permettra de le qualifier également d'inachevé (A).

### A. Un droit de la participation citoyenne inachevé

Le droit national de la participation citoyenne est inachevé en ce qu'il est largement muet sur, à la fois les modalités de sélection des citoyens et à la fois sur les garanties de « sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité ».

**Sur la sélection des citoyens : le paradoxe du choix d'une méthode basée sur le hasard dont les modalités sont pourtant bien hasardeuses.** D'après la loi organique n°2021-27, et la décision précédemment associée du Conseil constitutionnel, la méthode du tirage au sort pour sélectionner le public de cette participation est possible<sup>11</sup>. En d'autres termes, alors que le président de la République en fait le fer de lance de la participation citoyenne<sup>12</sup>, d'autres méthodes pourraient être envisagées pour sélectionner les citoyens participant à des dispositifs de consultation citoyenne. Bien que non obligatoire, les différentes expériences de mise en place d'un dispositif de participation citoyenne au CESE (les deux conventions citoyennes mais aussi les groupes et collectifs de citoyens<sup>13</sup>) ont toujours privilégié la méthode historique – et donc symbolique – fondée sur le hasard qu'est le tirage au sort. Si cette méthode est privilégiée, elle dénote cependant par ses modalités pour les moins hasardeuses.

L'alinéa 2 de l'article 4-3 de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958, modifiée par la loi organique n°2021-27 dispose que : « la procédure du tirage au sort assure une représentation équilibrée du territoire de la République notamment des outre-mer, et garantit la parité entre les femmes et les hommes parmi les participants »<sup>14</sup>. Si cette formulation est relativement claire – bien que très large en ce qui concerne la représentation territoriale –, le Conseil constitutionnel est venu ajouter un critère qui complexifie la compréhension des exigences juridiques attendues. Aux termes du considérant 10 de la décision n°2020-812 DC, le tirage au sort doit permettre que la définition du périmètre du public associé assure une

---

<sup>11</sup> La deuxième phrase de l'article 4-3 de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958, modifiée par la loi organique n°2021-27 dispose : « Il peut organiser une procédure de tirage au sort pour déterminer les participants de la consultation. »

<sup>12</sup> Voir *supra*.

<sup>13</sup> Ces autres formes de participation citoyenne ont été initiées avant la Convention citoyenne sur le climat à l'initiative de l'ancien président du CESE, Patrick Bernasconi, et ont la caractéristique principale d'être de moins grande ampleur d'un point de vue du nombre de citoyens tirés au sort.

<sup>14</sup> Au point 43 de l'avis n°397908 sur le projet de loi constitutionnelle « pour un renouveau de la vie démocratique », le Conseil d'Etat avait à propos du tirage au sort considéré « que l'inscription dans la Constitution du principe du recours au tirage au sort afin d'enrichir les outils de consultation dont dispose le Conseil de la participation citoyenne pour lui permettre de remplir ses missions et notamment d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux et conséquences décrits plus haut ne soulève pas de difficulté particulière. Il relève que la possession de la nationalité française, qui est liée à la qualité de citoyen, est une condition de la participation à ces conventions. »

représentativité appropriée à l'objet de la consultation ou de la participation. S'il n'est pas difficile de comprendre la logique derrière cette exigence de « représentativité appropriée à l'objet de la consultation », en pratique elle permet aux organisateurs du dispositif d'insérer de nouveaux biais de sélection pour créer un groupe choisi d'individus. Dès lors, le tirage au sort se trouve dépossédé de son essence même : le hasard, pour devenir une méthode visant à sélectionner un nombre défini d'individus en fonction d'un nombre non défini de critères les caractérisant. Concernant la *Convention Citoyenne sur le Climat* et la *Convention Citoyenne sur la fin de vie*, les six mêmes critères de recrutement ont été choisis : le sexe et la région d'origine, comme cela était globalement prévu par la loi organique, mais aussi l'âge, les typologies d'aire urbaine, la région d'origine, le niveau de diplôme et les catégories socioprofessionnelles. Dans le cadre d'autres dispositifs de participation citoyenne organisés au CESE, le tirage au sort du collectif de citoyens en charge de suivre la campagne contre la Covid-19 (composé de seulement trente citoyens), avait ajouté à ces biais celui du positionnement vis-à-vis de la vaccination controversée contre ce virus (pour, contre ou neutre).

Ainsi, certaines précisions auraient été les bienvenues concernant la méthode à suivre pour procéder à un tirage au sort. Il aurait donc été heureux que le Législateur ait prévu la publication d'un décret d'application dans la loi organique. Pourtant, à l'origine, dans l'étude d'impact du projet de loi organique, la procédure du tirage au sort devait être précisée à l'occasion d'un décret d'application, preuve que cela avait aussi été jugé utile par quelques parlementaires.

#### **A propos des garanties de « sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité ».**

L'article 4-2 de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 – ajouté par ladite loi organique – dispose que « lorsque le CESE associe le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions, les modalités de ces associations doivent présenter des garanties de sincérité, d'égalité, de transparence et d'impartialité ». Il convient de noter que cette disposition n'était pas dans le projet de loi organique initial. En effet, cette disposition vient d'un amendement<sup>15</sup> adopté en commission des lois qui, dans son exposé des motifs, rappelaient que ces principes avaient été dégagés dans la décision<sup>16</sup> du 19 juillet 2017, *Association citoyenne pour Occitanie et Pays Catalan et autres* du Conseil d'Etat et qu'ils avaient vocation à s'appliquer dans les cas visés par ce projet de loi organique. D'après le Conseil d'Etat, le principe de sincérité – qui découlerait des principes d'égalité et d'impartialité – exige que l'autorité administrative (en l'occurrence le CESE), qui souhaite mettre en place un exercice de consultation du public, définisse avec clarté le champ du sujet de celle-ci. Elle doit ainsi rendre les informations sur ce sujet à la fois accessibles (suffisamment longtemps pour que les participants prennent connaissance de ces informations)

---

<sup>15</sup> Amendement n°CL208 relatif à l'article 4 du projet de loi organique n°2021-27 datant du 8 septembre 2020.

<sup>16</sup> Il incombe en particulier à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère. L'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion, leur laisser un délai raisonnable pour y participer et veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. La régularité de la consultation implique également, d'une part, que la définition du périmètre du public consulté soit pertinente au regard de son objet et, d'autre part, qu'afin d'assurer sa sincérité, l'autorité administrative prenne, en fonction de cet objet et du périmètre du public consulté, 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.

et intelligibles (que les informations soient suffisamment claires et importantes) en amont de la participation et rende publics les résultats de celle-ci. L'exigence de transparence en est son corollaire. A première vue, ces exigences sont respectées par l'institution qui a mis en ligne un certain nombre d'informations concernant le tirage au sort, les garants du dispositif, l'organisation globale du dispositif et quelques extraits de débats et de retours des citoyens.

Pour autant, un point important n'a pas été abordé par le Parlement malgré son implication directe dans le respect de ces exigences : la possibilité pour le CESE de déléguer contractuellement, ou de mandater, des entités extérieures (notamment privées) pour participer à l'organisation et la mise en place de ces dispositifs. Or, en pratique, jusqu'à la *Convention Citoyenne sur la fin de vie*, le CESE a eu recours à divers sociétés privées spécialisées dans le conseil<sup>17</sup> pour toute ou partie de cette entreprise participative. Si les publications sur la dernière convention citoyenne n'ont pas indiqué avoir eu recours à ce type de délégations, il n'est pas impossible – puisque pas interdit par le droit – que le CESE y ait recours pour les prochaines. Au-delà de la réactualisation du débat sur le scandale de l'utilisation, parfois jugée abusive, des cabinets de conseils par l'Etat<sup>18</sup>, cette délégation, dont les caractéristiques et l'ampleur sont passées sous silence, semble aller à l'encontre du respect des garanties de sincérité et de transparence du dispositif.

## **B. Un droit de la participation citoyenne restrictif**

La loi organique – qui a modifié les articles 4-2 et 4-3 de l'ordonnance précédemment mentionnée – indique que « lorsque le CESE associe le public à l'exercice de ses missions par une consultation ou la participation aux travaux de ses commissions, (...) une consultation du public peut être organisée à l'initiative du CESE ou à la demande du Premier ministre, du président de l'Assemblée nationale ou du président du Sénat ». A cette seule lecture, une interprétation souple et libérale aurait pu permettre de considérer que les conventions citoyennes rentraient bien dans le champ de la « consultation du public » et disposent ainsi donc bien d'une assise juridique. Or, cela ne fonctionne que si l'on fait fi de l'article 61 de la Constitution qui nous empêche de nous perdre dans toute interprétation qui ne serait pas celle du Conseil constitutionnel.

N'en déplaise à ceux qui auraient souhaité que la loi organique transforme le CESE en « Conseil de la participation citoyenne », la décision du Conseil constitutionnel du 14 janvier 2021 encadre les dispositions de celle-ci pour qu'elles n'attribuent aucune nouvelle compétence au CESE qui n'aurait pas été souhaitée ou prévue par les constituants. Les articles susdits sont conformes en ce qu'il ressort : « des termes mêmes de ces dispositions qu'une consultation du public ne peut être organisée par le CESE que pour l'exercice de ses missions. Ainsi, d'une part, une telle consultation ne peut intervenir qu'afin d'éclairer

---

<sup>17</sup> La société Missions Publiques a publié sur son site internet avoir « accompagné, avec Eurogroup Consulting, le CESE dans la structuration d'ensemble de la consultation et l'animation des sessions et intersessions du collectif citoyen sur la campagne vaccinale Covid-19 en 2021 » avoir travaillé avec les équipes de Missions Publiques et Res publica autour du dispositif de participation : groupe citoyen « Générations nouvelles » en 2020, et avoir accompagné avec Eurogroup Consulting, Res publica et Harris Interactive, le comité de gouvernance de la convention dans la structuration d'ensemble de la Convention et l'animation de ses sessions.

<sup>18</sup> Rapport sénatorial, *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*, n°578 (2021-2022), déposé le 16 mars 2022.

le Conseil dans le cadre de ses attributions consultatives [...]. D'autre part, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, auxquels est reconnue la possibilité de demander au [CESE] de recourir à la consultation du public, ne peuvent exercer une telle faculté qu'en complément d'une demande d'avis qu'ils ont eux-mêmes formulée, sur le fondement des articles 69 et 70 de la Constitution. [...] le nombre [des personnes appelées à participer aux travaux des commissions] ne saurait, sans méconnaître les articles 69, 70 de la Constitution relatifs aux attributions du Conseil, que constituer une part limitée du nombre de membres d'une commission, fixée de telle sorte qu'il n'en résulte pas un déséquilibre dans sa composition ou son fonctionnement ». Finalement, comme le Conseil constitutionnel le synthétiste ainsi, « la consultation du public ne peut être une fin en soi, elle n'est qu'un moyen au service de l'élaboration d'un avis ».

Dès lors, si la consultation d'un public tiré au sort est constituée que pour « épauler » une formation de travail du CESE alors la rédaction de deux avis distincts (un venant des conseillers du CESE et un des citoyens tirés au sort) n'est pas envisageable. Le produit de la formation de travail du CESE doit être enrichi par l'avis des citoyens mais pas être validé ou concurrencé par un avis exclusivement « citoyen ». Enfin, le nombre des citoyens doit constituer une part limitée du nombre de membres d'une commission qui s'élève, généralement, à trente. Cet encadrement du Conseil constitutionnel, aussi limitatif soit-il pour l'organisation des dispositifs de participation citoyenne, se justifie amplement par l'état actuel des normes de référence de son contrôle, à commencer par la Constitution de la Vème République.

## **II. Les conventions citoyennes, un dispositif manifestement en manque de droit**

Si la loi organique n°2021-27 n'avait pas pour réel dessein d'institutionnaliser les conventions citoyennes telles que la *Convention Citoyenne pour le Climat* ou la *Convention Citoyenne sur la fin de vie*, plusieurs projets de réforme juridique, abandonnés en cours de route, sont allés dans ce sens (A). Les pouvoirs publics n'ont cependant pas renoncé à les mettre en place et à leur donner, au moins dans leur discours et sous couvert d'une loi organique guère applicable en l'espèce, une existence juridique qu'elles n'ont pas et une place importante dans le processus législatif. Or, cette place importante de l'avis des citoyens est assez problématique étant donné l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 (B). Une juridicisation des conventions citoyennes, qui devrait manifestement passer par une réforme constitutionnelle, est donc particulièrement souhaitable.

### **A. Les divers projets avortés d'institutionnalisation des conventions citoyennes**

En août 2019, un projet de loi constitutionnelle nommé « Pour un renouveau de la vie démocratique »<sup>19</sup> a été déposé au Bureau de l'Assemblée Nationale. Si ce projet est ambitieux concernant l'organisation de dispositifs de participation citoyenne, une autre proposition, issue d'un groupe de chercheurs, avait déjà postulé pour l'insertion des conventions citoyennes dans l'ordre juridique interne.

---

<sup>19</sup> Projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique, n°2203, déposé le jeudi 29 août 2019.

En effet, à partir de 2005 et ce, pendant deux ans, plusieurs chercheurs présidés par Monsieur Jacques Testart, se sont réunis afin de trouver une définition aux « conventions de citoyens »<sup>20</sup> dans la perspective de les intégrer dans notre ordre juridique. Il ressort de l'exposé des motifs de cette proposition que : « l'objet de la présente proposition de loi est, précisément, de créer, par l'institution et la réalisation de « conventions de citoyens » une nouvelle structure pour le débat public afin de renouveler le lien démocratique. Ces réunions ont débouché sur la production d'un rapport destiné au Conseil Régional d'Ile-de-France (programme PICRI). Ce rapport a tenté de cerner les critères fondamentaux pour que cette procédure soit formalisée en langage juridique pour qu'une possible inscription dans la loi soit envisagée. Une convention de citoyens a pour objectif qu'un groupe de citoyens – profanes par rapport au sujet en délibération (article 4) – traite d'un sujet d'intérêt général controversé (article 2) « aux fins de transmettre aux autorités publiques des recommandations élaborées à l'issue d'une formation, d'un débat public et d'une délibération entre les membres du groupe » (article 1). Composée d'un groupe de quinze citoyens environ (article 1), une convention de citoyens peut être commandée par le Premier ministre, le Parlement sur proposition d'un groupe parlementaires, de l'OPECST, des citoyens ou, enfin, de la Maison des citoyens (qui remplaçait dans ce projet l'actuel CESE au titre de l'article 6 de ce projet). Ce projet a été adressé au président du CESE de l'époque, Monsieur Jacques Dermagne, mais n'a jamais été retranscrit dans un projet ou une proposition de loi. Il faudra attendre plusieurs années pour qu'un Gouvernement se préoccupe de l'institutionnalisation de ce dispositif.

A l'issue du Grand débat national, le Gouvernement d'Edouard Philippe (puis de Jean Castex au moment du remaniement) a voulu proposer une révision constitutionnelle visant à répondre à l'aspiration très forte des citoyens à participer au processus décisionnel. Ce projet de loi constitutionnelle, enregistré au Bureau du président de l'Assemblée nationale le 29 août 2019<sup>21</sup>, s'articule autour de trois grands axes que sont « une justice renforcée dans son indépendance », la « proximité territoriale par une nouvelle étape de la décentralisation » et, pour ce qui nous intéresse, la « participation citoyenne ». En effet, il ressort de l'exposé des motifs de ce projet de révision constitutionnelle que *la participation citoyenne doit en effet constituer un outil démocratique pour mettre à l'agenda politique des questions qui touchent les Français*. Pour faire de la participation un « outil démocratique », le projet modifie le Titre XI de la Constitution de 1958, pour l'instant nommé « Conseil économique, social et environnemental », en « Conseil de la participation citoyenne ». Dans ce projet de réforme du Titre XI de la Constitution, était ajouté un article à la suite de l'article 70, l'article 70-1 disposant que : « §1. Le Conseil de la participation citoyenne organise la consultation du public afin de lui permettre d'éclairer le Gouvernement et le Parlement sur les enjeux, en particulier économiques, sociaux et environnementaux, des décisions des pouvoirs publics et sur leurs conséquences à long terme. A cette fin, sur son initiative ou celle du Gouvernement, il peut réunir des **conventions de citoyens tirés au sort**, dans

---

<sup>20</sup> Ce groupe de chercheurs n'employait pas le terme exact de « convention citoyenne » mais de convention de citoyens.

<sup>21</sup> Le même jour, le Premier ministre a fait connaître, au Président de l'Assemblée nationale, sa décision de retirer le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace qui n'institutionnalisait pas explicitement les conventions citoyennes mais, plus largement, la « consultation du public ». Dans un souci de clarté, nous analyserons que le second projet de loi constitutionnelle qui remplaça celui-ci.

des conditions fixées par la loi organique ». Ainsi, si ce projet de loi constitutionnelle avait été adopté il aurait juridiquement permis les pouvoirs publics d'avoir recours aux conventions citoyennes par le biais du CESE. Mais renvoyé à la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale, ce projet de loi constitutionnelle n'a cependant jamais été inscrit à l'ordre du jour de la précédente Législature. Trop ambitieux peut-être, ou issu d'un Gouvernement qui n'aurait de toute façon pas obtenu à cette époque tourmentée de la vie politique française (l'affaire Benalla notamment) l'accord du Parlement, la réforme de la Constitution en matière de participation citoyenne a été abandonnée pour être « réduite », comme nous l'avons vu, à une réforme législative (organique) inaboutie et restrictive. De toute façon, on peut se demander si une réforme législative, ayant permis d'intégrer dans l'ordre juridique de « véritables » conventions citoyennes, aurait été validée par le Conseil constitutionnel vu les différentes dispositions constitutionnelles qui semblent s'y opposer.

## **B. La Constitution, un plafond de verre à l'institutionnalisation des conventions citoyennes**

Dans son prononcé du 3 avril 2023, le président de la République a notamment dit que : « La conception séculaire de la démocratie représentative est bousculée, même attaquée. Pourtant, il existe un Parlement et la légitimité de son pouvoir est un pilier de nos démocraties. Le peuple s'exprime par ses représentants ou par référendum, au terme d'un débat qui reproduit à plus grande échelle ce mouvement qui a été le vôtre, de décentrement individuel et de discussions fécondes. Mais on le voit bien aussi, parfois, les rouages de notre démocratie, sa temporalité, ses mécanismes, font qu'il manque comme quelque chose. Cette rouille démocratique que j'évoquais en citant Tocqueville, il nous faut lui trouver un remède. La densité de certains sujets, soit concentrés dans le vertige éthique d'une question fondamentale comme la fin de vie, soit d'une ampleur telle qu'une multitude de situations en sont bouleversées et que les enjeux techniques s'y ajoutent, comme par exemple, le changement climatique, suppose un travail préalable de décantation démocratique. Et c'est pourquoi une convention citoyenne, vous l'avez d'ailleurs parfaitement rappelé, ne se substitue jamais à la délibération parlementaire. Elle la prépare et surtout, je le crois, dans certaines circonstances, elle la permet parce qu'en son sein, se joue toute la complexité du débat, parce qu'elle favorise ainsi un cheminement des avis, enclenche une maïeutique et refroidit les passions brûlantes ». Par ces mots, le président de la République donne aux conventions citoyennes une place importante dans le processus d'adoption de la loi puisqu'elles viendraient initier et/ou compléter le travail du Parlement. Cela n'est d'ailleurs pas sans faire écho à la théorie de la démocratie continue du professeur Dominique Rousseau<sup>22</sup>.

Or, d'un point de vue constitutionnel, deux questions majeures se posent. Tout d'abord il convient de se demander comment un dispositif qui n'a aucune véritable existence juridique peut exercer une influence, même symbolique, dans le processus constitutionnalisé de fabrication de la loi. Ensuite, en considérant qu'un jour, il exerce effectivement une influence sur les représentants de la Nation qui prennent ou justifient leurs prises de position en fonction des travaux de ces groupes de citoyens tirés au sort, est-ce

---

<sup>22</sup> Dominique Rousseau, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continuelle des citoyens », Confluence des droits La revue [En ligne], 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <http://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>



que cela ne porterait pas atteinte à notre conception de la souveraineté<sup>23</sup> ? En effet, les deux premières phrases de l'article 3 de la Constitution la définissent : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Ainsi, les citoyens n'ont pas le pouvoir de participer directement à la « décision publique », sauf dans le cas des referenda. Les citoyens ne constituent pas le peuple souverain, c'est en déléguant, en donnant leur souveraineté à des représentants choisis que le peuple a une existence juridique. Dès lors, en donnant une légitimité aux travaux des groupes de citoyens tirés au sort, de sorte qu'ils servent de base de travail aux représentants de la nation, les conventions citoyennes ont une existence que les constituants n'ont pas autorisée. Ainsi, si l'on veut donner aux travaux issus des conventions citoyennes une autorité telle que l'envisagent déjà le président de la République et d'autres autorités publiques dans leurs apparitions publiques, ne faudrait-il pas commencer par une révision de l'article 3 de la Constitution ?<sup>24</sup> *A minima*, même si les décideurs publics ne souhaitent attribuer aux travaux des conventions citoyennes, qu'un rôle consultatif, comme cela est déjà le cas pour les avis des membres du CESE, une réforme des articles 69 et 70 de la Constitution, relatifs aux prérogatives de la troisième assemblée constitutionnelle, semblent inévitables. Finalement, l'intégration dans le droit de tels dispositifs ne semble pouvoir passer que par une révision de la Constitution.

---

<sup>24</sup> Evidemment, une telle réforme de la Constitution semble utopique puisqu'il n'est pas dans l'intérêt des représentants de la Nation de se soustraire d'une partie de leur souveraineté pour la partager avec des citoyens tirés au sort. En effet, la Constitution impose que toute réforme à son égard soit votée dans des termes identiques par les deux assemblées et adoptée aux trois cinquièmes des suffrages exprimés, sauf si le président de la République décidait – pour une fois – de passer par la voie du référendum.