

Les conventions citoyennes à l'aune de la démocratie du XXIème siècle en France : vraie novation ou « ersatz » de démocratie ?

La Convention citoyenne pour le climat est un exercice totalement nouveau. J'ai souvent fait observer qu'il ne fallait pas le noyer dans le grand bain des « consultations publiques » auxquelles on le ramène régulièrement. Car il ne s'agit pas simplement de demander leur avis à des citoyens tirés au sort. Il ne s'agit pas non plus de leur demander de trancher une controverse constituée ou une question sectorielle délimitée, comme on le fait souvent dans le cadre des conférences de consensus ou des jurys citoyens. Ce que l'on a demandé aux cent cinquante, c'est de définir une politique !¹

Cette déclaration nous place dans le rôle qu'on entend confier désormais à de telles conventions citoyennes avec une recherche d'une nouvelle forme de démocratie directe renouvelée à l'aune de la désaffiliation démocratique constatée. Ces nouvelles formes de consultation semblent avoir placé les conventions citoyennes pour la création législative au premier plan en rendant leur usage apparemment légitime arguant d'un lien direct avec le peuple pour des projets de création législative actuels. De telles conventions citoyennes composées d'assemblées de citoyens tirées au sort peuvent-elle démocratiquement et légitimement légiférer au nom du peuple ? Cette forme d'outil constitutionnel est-il si légitime au regard des enjeux techniques et structurant sur lesquels il a à réfléchir ?

Convention citoyenne sur le climat, sur la fin de vie, référendum d'initiative partagée (qui lui est codifié dans notre loi fondamentale depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008²), conseil national de la refondation³ sont autant d'outils constitutionnels qui semblent être devenus « un mantra » de l'exécutif pour fédérer les citoyens sur un grand nombre de sujets.

Ces nouvelles formes de délibération portant création législative semblent plus arguer d'une gestuelle politique visant à rapprocher le citoyen de la décision qu'un usage en adéquation avec les éléments de réflexion qu'il transporte. Il s'agit avant tout d'opérer une mobilisation de la société sur certaines questions très controversées voir très techniques pour ainsi ensuite légitimer en aval la volonté d'une réforme en-là valorisant d'une onction populaire pour assoir sa justification avec in fine le recours aux outils classiques de création législative du droit constitutionnel.

On s'arrêtera ici sur l'outil constitutionnel de la convention citoyenne qui semble avoir marginalisé dans la pratique constitutionnelle de création législative le rôle du Parlement comme aussi du référendum qui semblent dès lors voués aux gémonies tant il ne semble plus

¹ D. FRIOUX, « Le bilan de la Convention citoyenne, entretien avec Thierry Pech », Etudes, n°10, 2020, p 44-45.

² Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. Article 11 Alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, source Légifrance. On notera en outre que dans le cadre de la réforme des institutions que ce soit en 2019 comme encore très récemment, des voix se font entendre au sujet du RIP ou certains souhaitent encore l'étendre pour assurer une plus grande facilité à faire usage d'un tel moyen constitutionnel le but étant également de réveiller la démocratie.

³ Il s'agit ici de faire référence d'une manière appuyée au Conseil national de la résistance de 1945 dans une gestuelle communicante évidente et rappeler ainsi les ambitions réformatrices d'ampleur pouvant être générées dans le dispositif indiqué établi en 2022.

faire référence pour le pouvoir politique d'aujourd'hui alors même qu'il avait pourtant connu son intérêt et son efficacité à la naissance de la Vème République.

On présentera notre réflexion sur ce nouvel usage constitutionnel en arguant du fait qu'il s'agit d'une part pour là définir d'une délibération ouverte vers l'extérieur (I) et d'autre part, nous porterons une réflexion pour tenter de répondre à la question de savoir si un tel outil est aujourd'hui pertinent pour répondre à la désaffiliation démocratique actuelle évoquée (II).

I. Une délibération ouverte vers l'extérieur

A. Des précédents historiques

La question de savoir si les citoyens ordinaires ont la capacité d'être à l'initiative de la loi n'est pas nouvelle, de sorte que les Athéniens y avaient déjà réfléchi et le pensaient. Ainsi, dans l'époque athénienne avait été créé un système au sein duquel les fonctions politiques étaient traitées par des assemblées populaires ouvertes⁴.

La question dans les démocraties modernes s'est aussi posée y compris à partir de la Révolution française qui a porté ce concept politique aux marges du fonctionnement politique en ne plaçant pas le peuple au centre de la création législative mais plutôt en confiant cette tâche à des fonctions représentatives. Le peuple étant jugé inapte à une telle faculté et au surplus capable de s'en prendre à la représentation nationale dès lors que celle-ci n'exécuterait pas scrupuleusement son idéologie et ses volontés politiques⁵. Les théories du Contrat social au XVIIème siècle notamment celle développée par John Lock⁶ ont fondé la légitimité politique à une forme de consentement individuel assurant ainsi le triomphe du mode d'élection démocratique à la seule condition que le peuple accepte de se soumettre aux résultats des votes.

Dans la définition du mot démocratie on trouve les racines « Demos » (peuple) mais aussi « Cratos » (pouvoir), une définition qui suppose l'acceptation d'un principe de légitimité de la création législative pour l' élu dès lors qu'une élection aura tranché les questions idéologiques en débat et que sera pris l'initiative de création législative en lien.

Ainsi, les élections ont l'avantage de marquer le consentement du citoyen à être gouverné par ceux et celles qui les gagnent. Néanmoins, dans l'actualité des nouvelles formes de démocratie, à cause même justement de la crise de ces mêmes démocraties arguant du fait que les citoyens ne se sentent pas, plus ou à défaut mal représentés, les gouvernements sous la pression de certains groupes sociaux ont voulu opter pour la participation citoyenne. Une telle, option politique semblant répondre à une forme de déficit de leur propre légitimité. En agissant avec

⁴ Conseil des 500, *nomothetai*, jurys populaires, Athènes.

⁵ Jacques de Saint Victor, Thomas Branthôme, *Histoire de la République en France, des origines à la Vème République*, Paris, Economica, 2018. p. 337, Naissance de la République en France (1789-1814). Chapitre II, La République désenchantée (1794-1799), Vers l'ultime insurrection « sans culottes ».

⁶ Spitz, Jean-Fabien. *John Locke et les fondements de la liberté moderne*. Paris, Presses Universitaires de France, 2001.

un tel outil, l'exécutif a pour objectif de tenter de remettre les citoyens et le politique au cœur même de la démocratie.

L'assemblée constitutionnelle islandaise de 2011 ou la première assemblée citoyenne irlandaise, ayant abouti à l'adoption du mariage pour tous par référendum, en mai 2015 ont sans aucun doute nourri le recours à un tel dispositif.

Pour conclure le contesté « grand débat national », l'idée d'une assemblée de cent cinquante citoyens, tirés au sort et mandatés pour faire des propositions législatives, a fait son chemin auprès de l'exécutif et dans le mouvement social. L'engagement pris par le Président le 25 avril 2019 d'une transmission des résultats « sans filtre, soit au vote du Parlement, soit à référendum, soit à application réglementaire directe » a été un signe fort. Mais il ne départage pas les différentes visions du rôle politique de la Convention citoyenne. Le rôle donné au Conseil Economique Social et Environnemental au Palais Iéna chargé de la mise en œuvre du dispositif a pu surprendre tant le fonctionnement de cette troisième chambre constitutionnel avait pu paraître inutile voir opaque et aussi contesté même par la représentation nationale⁷.

B. Une organisation néanmoins calibrée

Le recours à la Convention citoyenne répond à « une machinerie encadrée ». Il y a d'abord le choix d'un échantillon de citoyens censés représenter la population française qui sont ainsi tirés au sort dans un panel constitué avec le recours à des entreprises d'étude marketing. La Convention citoyenne dure quatre mois avec une ventilation en trois phases, ses réflexions sont encadrées par un « comité de gouvernance » qui lui est soigneusement composé. On arguera que ce comité de gouvernance est indépendant du Gouvernement et a été mis en place pour assurer l'accompagnement de la Convention, préserver son indépendance et le respect de sa volonté. Ce comité est constamment complété avec des citoyens tirés au sort. Mais il comprend néanmoins à la fois des membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) mais aussi certains membres du gouvernement comme ce fut le cas d'ailleurs pour les membres du ministère de l'Ecologie se trouvant au sein de la Convention citoyenne sur le climat⁸.

La Convention de citoyens est une procédure de participation qui combine une formation préalable (où les citoyens étudient), une intervention active (où les citoyens interrogent) et un positionnement collectif (où les citoyens rendent un avis).

Tout sujet d'intérêt général, sans limitation de champ géographique, est susceptible de faire l'objet d'une convention de citoyens dès lors que les connaissances en la matière ont acquis un certain niveau de maturation. Cette méthode repose sur la certitude qu'un groupe de citoyens tirés au sort est capable d'appréhender tout sujet, quelle que soit sa complexité, en se dégageant des seuls enjeux locaux et immédiats, pour proposer des solutions en rapport direct avec les besoins de la société mais souvent ignorées par les spécialistes et rarement entendues des instances politiques.

⁷ Éric Diard, Député, Proposition de loi constitutionnelle n°486 pour la suppression du Conseil Économique, Social et Environnemental, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2017. Assemblée nationale, Paris. Site internet.

⁸ Convention citoyenne pour le climat, composition du Comité de gouvernance, site internet.

L'idée initiale à l'issue du Grand débat national ayant succédé à ce qu'on avait appelé la crise des « Gilets jaunes » avait été de réformer le Conseil économique, social et environnemental pour lui donner plus de lisibilité en l'associant d'une manière plus directe aux revendications des citoyens. Il avait été donc annoncé la création d'une nouvelle instance de la participation citoyenne dans le cadre de la réforme des institutions.

Un projet de loi organique réformant le CESE a donc été présenté au Conseil des ministres du 7 juillet 2020⁹. Il modernise l'institution qui devient le forum de la société civile et le carrefour des consultations publiques. Comme pour la Convention citoyenne pour le climat, des citoyens pourront être tirés au sort pour participer à ces consultations. Le droit de pétition citoyenne, tel qu'il fonctionne aujourd'hui auprès du CESE est également revu. Les pétitions pourront désormais lui être adressées par internet et elles seront examinées plus rapidement. Il y a eu donc une réelle volonté de réduire le sentiment de frustration que pouvait ressentir le citoyen dans la traduction politique du débat d'idée en confiant à cette troisième chambre constitutionnelle après l'Assemblée nationale et le Sénat un rôle plus délibératif et plus concret pour les citoyens.

II. Une manière de répondre à la désaffiliation démocratique pertinente ?

A. Le lien entre les conventions et la création législative

Le recours à des Conventions citoyennes pour la création législative oriente dès lors notre réflexion pour savoir vers quels dispositifs constitutionnels un tel consensus établie va se diriger.

En effet, l'outil constitutionnel véhiculant les résultats des réflexions dégagées dans les Conventions paraît décisif pour remplir le rôle qu'on entend lui donner, c'est-à-dire assurer un lien entre les aspirations populaires et la décision politique.

Il ne s'agit pas tant ici de réfléchir sur le sujet de la Convention mais plutôt sur l'outil constitutionnel retenu in fine dans la création législative. La logique voudrait que l'exécutif en responsabilité ayant choisi un tel outil des Conventions pour la loi opte sans discussions aucunes par le biais d'un référendum, cette situation offrirait dès lors dans les actes politiques une matérialisation du pourquoi des Conventions. A savoir une volonté affirmée de rapprocher la gestuelle législative au plus proche des aspirations du citoyen, objectif auquel est censé répondre une telle initiative politique.

Or il n'en est pas ainsi puisqu'on constate dans la pratique de cette nouvelle forme de consultation que les aboutissements des Conventions empruntent rarement la voie référendaire mais un chemin constitutionnel soit par voie parlementaire ou encore éventuellement par voie réglementaire.

En droit constitutionnel, à ce jour, aucunes dispositions juridiques pérennes et de droit positif n'imposent au gouvernement ayant souhaité organiser une Convention citoyenne l'exigence du

⁹ Loi organique du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

recours exclusif à la voie référendaire¹⁰. Une situation qui pose singulièrement la question « gadget » du recours à un tel dispositif constitutionnel permettant ainsi à un exécutif d'imposer un narratif médiatique à bon compte sur une consultation citoyenne. Cette impression est d'ailleurs renforcée par les résultats consultés concernant l'organisation de la Convention citoyenne sur le climat (CCC). En effet, celle-ci organisée à partir de 2019 a émis 150 propositions en 2020 issues des réflexions des citoyens sur les questions de l'urgence climatique¹¹. On constate que le retour au réel a été âpre pour les citoyens ayant participé à l'aventure¹² quant à cette nouvelle forme de consultation ayant suscité de plus beaucoup d'adhésions néanmoins sur un tel sujet intéressant toute la société.

Au-delà du fait que seulement 10 pour cent des 150 propositions ont été retenues, le gouvernement a choisi la voie parlementaire dans le cadre du projet de loi climat voté à l'Assemblée¹³.

Cette issue qu'on qualifiera très en deçà des espoirs suscités nous fait dire que très concrètement l'usage du dispositif souhaite se draper d'une onction démocratique directe qui reste relative car l'exécutif encadre d'une part les réflexions par « des sachants » et d'autre part traite constitutionnellement la transformation des réflexions ainsi retenues par voie parlementaire écartant dans la majorité des cas une hypothèse référendaire. Interrogé sur cette manière de traiter les reproches faits à ce sujet, le gouvernement a argué du fait que la technicité du sujet exigeait une lecture parlementaire afin d'en assurer la bonne mise en œuvre. Finalement, il a été répondu sur les critiques formulées par une réponse technocratique à une revendication citoyenne¹⁴.

Une réponse qui contrairement à l'ambition d'un tel outil constitutionnel produit dans sa déclinaison politique des effets qui semblent être à contrario de leur objectif initiaux plus dévastateurs encore sur le lien démocratique et ce alors même que ce recours avait été conçu pour en limiter les effets à l'heure de l'individualisme citoyen et de l'absence d'engagement pour l'intérêt général.

S'il est vrai que dans le cas de la CCC, celle-ci a été mise en place pour donner une réponse à des mobilisations sociales de grande ampleur (Gilets jaunes, mouvement pour le climat, affaire du siècle, interventions de Greta Thunberg dans les médias etc...) elle semble toutefois brouiller les lignes de démarcation pouvant exister dans le système politique représentatif entre démocratie directe, démocratie électorale et démocratie participative¹⁵.

¹⁰ Fourniau, Jean-Michel. « *Citoyens et législateurs ?* », Revue Projet, vol. 389, no. 4, 2022, pp. 4-9.

¹¹ Rapport, Proposition de la convention citoyenne pour le climat, version corrigée du 29 janvier 2021, site internet. <https://propositions.conventioncitoyennepourleclimat.fr/le-rapport-final/>.

¹² Voir à ce sujet, *La convention citoyenne pour le climat juge sévèrement la prise en compte de ses propositions par le gouvernement*, cité in Le Monde, article du 28 février 2021.

¹³ Steven Rioche, *CSE et questions environnementales : les apports de la loi Climat et résilience* ; Note sous Loi numéro 2021-1104 du 22 août 2021, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, Journal officiel 0196, Paris, La Gazette du Palais, 8 mars 2022, 8- p.57-59.

¹⁴ On pense dans un autre registre au « non » obtenu à l'issue du référendum organisé en France concernant la ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe en 2005 ou malgré ce non arrivé en tête, l'autorité politique en responsabilité a ratifié le nouveau traité dit de Lisbonne par voie parlementaire alors même que celui-ci reprenait les éléments figurant dans le traité européen de 2004 pourtant rejeté par le peuple français en 2005. Une réponse pouvant être considéré comme un mépris à l'encontre du vote du peuple souverain.

¹⁵ Fourniau, Jean-Michel. « *Citoyens et législateurs ?* », Revue Projet, vol. 389, no. 4, 2022, pp. 4-9. Op.cit.

B. Une réponse insuffisante et dévoyée de la démocratie ?

Un tel outil constitutionnel de création législative sur des sujets structurants l'avenir de la nation ne laisse pas de surprendre dans la mesure où il se trouve hors le champ constitutionnel habituel. Ainsi, les idées circulantes sur lesquelles portent la réflexion semblent se substituer au corps classique des citoyens composant la nation. Arguons qu'une telle hypothèse aurait plus aux révolutionnaires s'inspirant de Rousseau tenant d'une démocratie plébéienne¹⁶. Cette démarche paraît également s'inspirer des travaux de *Pierre Rosanvallon*¹⁷ qui semble lui aussi dénié à la démocratie classique dans son fonctionnement la vertu de l'égalité confisquée par une forme de verticalité du pouvoir. Les succès grandissant des parties dits populistes comme l'avènement d'une société apolitique semblent dans les manifestations évoquées justifier sans partage un tel recours à ces nouvelles formes de consultations citoyennes. Les travaux d'un sociologue comme *Jérôme Fourquet* voyant dans la France du XXIème siècle une entité politique totalement fracturée¹⁸ et ne pouvant plus aujourd'hui se mobiliser sur des thèmes structurants semblent également rendre pertinent ce type de consultation.

L'insatisfaction régnante et le manque de débouchés aux aspirations démocratiques dans le cadre du vote tout en déplorant une assemblée aujourd'hui sans véritable majorité oriente les gouvernants vers le recours aux échantillons dans les conventions citoyennes. Va-t-on reparler d'un mandat impératif¹⁹ pour les députés que l'on n'a pas voulu mettre en place pour aller vers une intensification des conventions citoyennes ?

Aujourd'hui le citoyen semble s'être effacé du groupuscule agissant et n'a plus voie au chapitre, seul semble compter les orientations politiques de groupes d'individus ayant un dogme prédestiné au statut social comme géographique (sexe, niveau d'étude ou autre). Même si de telles conventions citoyennes ont le Parlement en surplomb, le risque de dérive semble réel car des minorités agissantes pourraient à l'avenir décider des choix politiques structurants dès lors qu'elles parviennent à s'organiser et se prévaloir de l'idéologie du plus grand nombre. Elles pourraient même d'ailleurs faire l'objet de la manipulation de certains partis souhaitant grâce à elles faire avancer leurs agendas politiques et leurs idéologies au détriment de l'intérêt général rendant ainsi l'usage du vote et sa nécessité aux marges de l'idéal démocratique. Cette « sans culotterie » high tech profitant des mannes de la digitalisation suscite de l'inquiétude même si on nous dit que ce pseudo renouveau démocratique est encadré par des « sachants ». Les responsables politiques qui sont à l'origine de telles structures semblent ici par un tel outil de création législative s'extraire d'une manière commode de la responsabilité politique.

La question de la participation de la société au processus démocratique n'est pas nouvelle est a été au cœur de la conclusion de la Révolution française quand il s'est agi de canaliser la fougue révolutionnaire après l'épisode de la Terreur afin de réguler les tensions imposées par la rue au pouvoir démocratique. La pratique de la mise en loi de l'aspiration populaire semble avec les

¹⁶ Gaillard, Chantal. *Proudhon et Michel Onfray, deux philosophes plébéiens*, Revue internationale de philosophie, vol. 293, no. 3, 2020, pp. 27-50.

¹⁷ Pierre Rosanvallon (avec Patrick Viveret), *Pour une nouvelle culture politique*, Paris, Le Seuil, Collection Intervention, 1977.

¹⁸ Jérôme Fourquet, *L'Archipel français : Naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Paris, Editions du Seuil, février 2019, 384 p.

¹⁹ Lavigne, Clémence. « *Le Barodet* » : ce que nous enseigne le recueil des promesses électorales sur notre démocratie représentative, Revue française de droit constitutionnel, vol. 128, no. 4, 2021, pp. 77-88.

conventions citoyennes dénaturés de l'idéal démocratique et de la responsabilité politique, cet outil propre à une époque d'indécision politique ou rien ne semble tranché réellement par l'action politique au sein d'une société fortement polarisée a semble-t-il éloigné la pratique du référendum au marge des outils de constitutionnalité et ce alors même qu'un tel outil avait la vertu de faire participer la société pleinement à l'exercice de la démocratie représentative par la sanction du vote. La procédure référendaire initiée au sein de la Constitution du 4 octobre 1958 voulait donner plus de force à l'expression du suffrage et avait même été considérablement élargie en 1995 en permettant son usage y compris pour des questions majeures de société.

Ainsi, le suffrage est vraiment l'élément clef du pouvoir démocratique et permet avec les libertés publiques octroyées de mesurer pleinement la vitalité d'une démocratie. Si les individus pratiquent la désinvolture démocratique par l'abstention ou orientent leurs votes vers les partis extrémistes, c'est surtout qu'ils ont le sentiment que les choix qu'on leur propose paraissent loin de leurs préoccupations et sont surtout fixés par les opinions du moment dont les conventions citoyennes semblent être la caisse de résonance la plus singulière très éloignée des choix qui pourraient être faits dans l'acte du vote.

L'histoire constitutionnelle française est jalonnée du paradigme de lutte entre la démocratie représentative et la démocratie directe et ce dans l'espoir de trouver un équilibre recherché entre les deux axes indiqués. La marginalisation du référendum dans les outils choisis désormais par les gouvernements pour légiférer au profit des conventions citoyennes dessine une rupture majeure dans le pacte démocratique et peu sans aucun doute remettre en question le fragile équilibre propre à la démocratie. On peut donc voir dans ces conventions citoyennes un « ersatz » d'outils constitutionnels qui contrairement au but initial de leur création semble marginaliser encore plus la pratique démocratique et la confiance du peuple français dans ces institutions nées du pouvoir initialement confié aux législateurs, personnels formés et professionnalisés à la création législative auquel on a techniquement délégué celle-ci.