

Précautions et innovations démocratiques

Avant-dernière version

Parus dans *Archives de philosophie du droit*, Tome 62,

Paris, Dalloz, 2020, pp. 399-426.

Bernard REBER

*Directeur de recherche au CNRS
Centre de recherches politiques de Sciences Po*

RÉSUMÉ. — Toute innovation, surtout si elle est qualifiée de démocratique, ne comporte pas sa justification par sa seule énonciation. *L'expérimentalisme démocratique* ne se précipite pas vers une institutionnalisation de la participation citoyenne sans avoir analysé avec précaution ces deux moments que furent le Grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat. Une innovation retient plus particulièrement l'attention ici : la présence d'un comité légistique pour transcrire les propositions des 150 membres de la Convention. N'a-t-on pas commis un contresens comme beaucoup d'entrepreneurs de la participation qui en appellent à Habermas, alors qu'il défend l'État de droit plutôt que la politique délibérative ? A-t-on pris un risque en soumettant le droit à une discussion faiblement instituée ? Ces deux expériences sont des révélateurs du chemin qui reste à faire pour arriver à joindre le projet liant *droit* et *démocratie* avec des publics hétérogènes et pas comme « la fiction » qu'Habermas revendique. C'est donc un exercice de modestie dans lequel les citoyens apprennent qu'ils ne sont pas les explorateurs d'une *terra incognita*, ni en matière climatique et ni en matière institutionnelle.

Any innovation, especially if it is qualified as democratic, does not include its justification by its mere enunciation. The democratic experimentalism does jump towards an institutionalization of citizen participation without having carefully analyzed these two moments which were the French Great National Debate and the Citizen's Convention for the Climate. One innovation particularly attracts attention here: the presence of a legal committee to transcribe the proposals of the 150 members of the Convention. Have we not made a mistake like many entrepreneurs of participation who appeal to Habermas, when he defends the rule of legal institutions rather than deliberative politics? Have we taken a risk by submitting the law to a weakly instituted discussion? These two experiences are indicative of the path that remains to be done in order to reach the project linking law and democracy with heterogeneous audiences and not like the "fiction" that Habermas claims. It is therefore an exercise of modesty in which citizens learn that they are not explorers of terra incognita, neither in climatic nor in institutional matters.

Certains organisateurs de la Convention citoyenne pour le climat (que nous abrègerons C3)¹ ont parlé de cette expérience comme « inédite ». Cela figure sur le site de sa présentation et cette formule a été reprise par des membres éminents du gouvernement². Le Grand débat national (que nous abrègerons GDN) a été également revendiqué comme tel. Sous bien des aspects, la C3 fait partie du GDN³. En effet, elle est annoncée officiellement à l'issue de celui-ci par le président de la République (25 avril 2019)⁴. Pourtant, certains organisateurs de la convention étaient moins enthousiastes et même très critiques à l'endroit du Grand débat national avant même qu'il ne soit achevé. Parmi les membres du comité de gouvernance de la C3, certains étaient même les signataires d'une tribune qui mettait en cause le GDN⁵. Ils entendaient mettre sur pied une « vraie » délibération à l'automne (2019)⁶. Plusieurs d'entre eux faisaient partie d'un fragile collectif fièrement baptisé les « Gilets citoyens »⁷. Non seulement ils ont été à la manœuvre pour obtenir la mise en place de la C3⁸, avant même que le GDN ne soit terminé, mais ils y occuperont des places aussi étonnantes pour l'indépendance

¹ Pour de plus amples informations, voici le site officiel de la Convention citoyenne pour le climat : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/> Visité le 25 juin 2020. Nous renverrons à ce site par la suite sous la forme : SO.

² Par ex. le premier ministre Édouard Philippe lors de son passage à la Convention ou la ministre de la Transition écologique et solidaire. Voir respectivement : <https://www.youtube.com/watch?v=9kFpVPwb-Co>. Visité le 25 juin 2020 et https://www.youtube.com/watch?v=Elw_nzy-doA. Visité le 25 juin 2020.

Ce fut le cas également lors de la réception des membres de la Convention par le président de la République : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>. Visité le 1^{er} juillet 2020.

³ Une partie des articles (Éric Buge, Dimitri Courant, Bernard Reber) de ce dossier a été rédigée par des personnes ayant suivi intégralement le processus de la Convention et une partie du Grand débat national, beaucoup plus foisonnant et dispersé. Des articles et ouvrages collectifs sont attendus par les chercheurs (plus d'une trentaine) impliqués surtout dans C3.

⁴ Voir <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>. Visité le 25 juin 2020.

⁵ https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/04/29/nous-travaillons-avec-des-personnalites-venant-de-tous-horizons-a-la-mise-en-place-d-une-assemblee-citoyenne_5456371_3232.html. Visité le 1^{er} juillet 2020.

⁶ Pour la tribune qui précise selon eux « les conditions de réussite de l'initiative présidentielle », voir https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/04/13/cyril-dion-le-grand-debat-ce-n-etait-pas-vraiment-de-l-intelligence-collective_5449646_3232.html. Pour une réaction : l'une des signataires estime péremptoire : « On ira quelle que soit la réponse du gouvernement. On a les premiers financements, on a la méthodologie, on est prêt » (13 avril 2019). Voir : https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/04/13/un-collectif-appelle-a-la-creation-d-une-assemblee-citoyenne-de-gilets-citoyens_5449760_823448.html. Visité le 1^{er} juillet 2020.

⁷ Pour plus d'information voir la lettre ouverte adressée au président de la République de la part d'acteurs « œuvrant en faveur de l'innovation démocratique » : <https://www.leparisien.fr/politique/les-gilets-citoyens-ecrivent-a-macron-23-01-2019-7994661.php>.

⁸ Ils le revendiquent, voir par ex. https://www.youtube.com/watch?v=Elw_nzy-doA, visité le 25 juin 2020 ou la page wikipedia présentant la C3 : https://fr.wikipedia.org/wiki/Convention_citoyenne_pour_le_climat.

et la neutralité attendues d'une telle expérience, le GDN et encore plus la C3, qu'experts de la démocratie participative (Mathilde Imer), co-présidente (Laurence Tubiana) et, plus étonnant encore, garant (Cyril Dion).

Le caractère inédit dans un cas, celui du GDN, critiqué par les mêmes et revendiqué pour le second, la C3, ne fait que dévoiler, au pire une pauvreté, au mieux une difficulté. La pauvreté ou la disette en matière de justification, terme pourtant cardinal dans la théorie de la démocratie délibérative, serait de n'avoir rien d'autre à dire hormis le fait que ce soit neuf ou inédit pour estimer que c'est bien⁹. La difficulté est d'indiquer précisément ce qui est neuf et en quoi toutes ces nouveautés sont préférables à ce qui existe. De plus, comme l'ont bien expliqué des pragmatistes comme John Dewey (1927), chaque innovation crée des gagnants et des perdants. C'est d'ailleurs pour faire face à ces changements que se forment ce qu'il appelle des publics, affectés, qui se mobilisent à leur tour pour améliorer leur situation.

Fort heureusement, l'inclusion de citoyens et d'experts dans des dispositifs communicationnels obéissant à diverses règles d'échanges, plus ou moins sophistiquées, existe depuis près de cinquante ans, avec les premières expériences (1972) allemandes (*Planungszellen*) et états-uniennes (*Citizen Juries*), avant les Danois et leur conférence de consensus en 1987 (Reber, 2011a). Il existe plus d'une cinquantaine de procédures. Ce qui est « nouveau », et on peut s'en inquiéter, c'est que ces dispositifs antérieurs soient ignorés. De plus, l'oubli des cahiers des charges et des caractéristiques des procédures, ainsi que des listes de critères (Joss et Browlea, 1999 ; Klüver, 2003 ; Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 ; Rowe et Frewer, 2004 ; Reber, 2005) permettant l'évaluation des procédures et des processus est encore plus dommageable. De ce fait les participants sont privés de la connaissance des règles du jeu dès le début de la partie. Ils ne savent à quoi ils « joueront » pour poursuivre la comparaison. Certes, quelques grands principes sont rappelés comme nous le verrons, notamment dans les chartes des GDN et de la C3. Mais la connaissance précise des procédures et leur respect offrent une garantie plus solide que l'énoncé de quelques principes généraux pour accepter le périlleux exercice de l'exposition et de la confrontation politique. Nul parlement digne de ce nom ne fonctionne sans ordre de l'assemblée.

Avec cette amnésie il est alors facile de dire que tout est inédit. Toutefois, en connaissance de cause, nous reconnaissons plusieurs innovations dans la C3, précisément à l'aune de ces expériences multiples, aux procédures souvent mises en œuvre et éprouvées, ayant fait l'objet d'évaluations sous les angles les plus divers¹⁰.

⁹ Allant dans le même sens, la revendication d'être les premiers est reprise par l'association *Démocratie ouverte*, dans une lettre adressée au président la République et l'appel baptisé précisément «# Nous les premiers : un scénario démocratique pour le "monde d'après" ». Or, Mathilde Imer est co-présidente de cette association et elle fait partie du comité de gouvernance de C3. Un autre co-président, Quentin Sauzay, est un conseiller qui a joué un grand rôle dans la réflexion sur la partie financement des propositions de la C3. Cet appel a vu le jour face à l'apparition de nombreuses initiatives appelant à la participation citoyenne et/ou aux initiatives voulant accélérer la transition écologique.

Il a été envoyé alors que la C3 n'avait pas encore été menée à son terme.

¹⁰ Pour une idée de la richesse bibliographique internationale sur ces travaux je me permets de renvoyer à Reber B., 2011. *La démocratie génétiquement modifiée. Sociologies éthiques de*

C'est d'ailleurs cette connaissance qui permet de déceler et d'apprécier la nouveauté avérée, de la comparer et de l'évaluer.

À cette aune, l'une des innovations majeures de C3 a été l'existence d'un comité légistique chargé d'« assister la Convention »¹¹. C'est cette innovation qui nous occupera principalement dans cet article. En effet, droit et démocratie sont liés dans l'ouvrage majeur de Jürgen Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes* (1997), pièce maîtresse dans l'histoire de la démocratie délibérative. Or, vouloir s'abriter sous son autorité pour faire des analyses ou des expériences participatives ou délibératives, révèle un contresens comme nous le verrons. Pour lui, le système institutionnel est garanti par le droit. Certes le comité légistique devait permettre pour certains membres du comité de gouvernance de faire en sorte de livrer des mesures abouties et assorties de transcriptions juridiques pour offrir des garanties aux conventionnaires afin d'avoir des points de comparaison pour savoir si le gouvernement reprendrait, ou non, leurs propositions « sans filtre », promesse du président de la République. Pourtant, selon une telle perspective, on donnait aussi à ces citoyens tirés au sort la possibilité d'aller très loin dans la fabrique du droit. En effet on prenait le risque de soumettre le droit à des expérimentations démocratiques peu stabilisées et faiblement institutionnalisées. Avec ce risque apparaissait celui de déséquilibrer l'ordre institutionnel, ou pour user d'une métaphore, l'écologie interinstitutionnelle. Nous retrouvons ici le principe de précaution qui occupe une place centrale dans ce volume des *Archives de philosophie du droit*, et le risque de causer des dommages graves, en l'occurrence dans l'équilibre des pouvoirs.

Comme toute innovation, celle-ci n'a pas fait l'économie d'effets inattendus, dont celui de réinscrire les citoyens dans le contexte des lois existantes, rendant plus élevé le prix à l'innovation pour leurs propositions, la prise de connaissance des contraintes entre les divers ordres juridiques ainsi que les procédures à suivre pour modifier le droit. Nous aborderons donc principalement dans cet article le travail des membres de la convention avec le comité légistique, une approche originale pour reprendre *Droit et démocratie*, (que nous abrègerons *DeD*) le droit étant le lieu le plus indiqué pour la délibération chez Habermas¹².

INNOVATION DÉMOCRATIQUE

Certes, on pourra prétendre qu'avant d'institutionnaliser des expériences de participation citoyenne comme celle du GDN ou de la C3, il faut pouvoir essayer. Or,

l'évaluation des technologies controversées, collection *Bioéthique critique*, Québec, Presses de l'Université de Laval.

¹¹ Voir Charte de C3 et Mandat confié au CL. Textes déposés sur une plateforme pour les membres de la C3, *Jenparle* (que nous abrègerons JP). Elle n'est pas accessible au public, mais l'était pour les chercheurs.

¹² Il est d'ailleurs problématique de passer du droit à la démocratie, pour Habermas certes, mais surtout pour ceux qui reprennent des exigences juridiques, dont celle d'argumenter, pour les transposer dans la sphère des expériences politiques. De plus, et pour Habermas et pour eux, la transposition entre argumentation juridique et argumentation politique reste à faire.

comme c'est souvent le cas en France, on se précipite vers l'institutionnalisation sans évaluation de l'expérience ou la création de nouvelles lois, comme ce fut le cas avec la loi Léonetti à l'issue des premiers États généraux de la bioéthique (Reber, 2010). À la décharge du GDN et de la C3, plusieurs organisateurs ont fait en sorte que des chercheurs puissent sinon évaluer, du moins observer ces deux expériences jumelles¹³.

Avec le GDN, malgré sa richesse, très peu d'enseignements ont été tirés¹⁴. Il est vrai que cette expérience était plus foisonnante, avec des modes de recueils de propositions et de discussions plus variés, l'implication de publics bien plus nombreux avec une palette d'expertises et de responsabilités plus large, menée au pas de charge et tous azimuts, sur une durée bien plus courte que la C3. D'une certaine façon le GDN est le *symétrique inverse* de la C3 : il est composé de très nombreuses scènes dispersées sur tout le territoire et aux formats différents, quand la convention s'adresse à 150 personnes tirées au sort. Le GDN aurait exigé la mobilisation de moyens de recherche beaucoup plus importants. Or, les chercheurs qui l'ont observé, même partiellement, sont beaucoup moins nombreux que ceux de la C3 et presque rien n'a été publié.

En ce qui concerne la Convention, à l'heure qu'il est, mis à part les défenseurs, parfois enseignants-chercheurs, membres du comité de gouvernance qui ont défendu la Convention comme un succès à un « tournant civilisationnel »¹⁵ et, à l'opposé, des journalistes ou des commentateurs critiques mais extérieurs ayant peu suivi ce long processus, la place est immense et vide pour des analyses scientifiques de chercheurs ayant vraiment observé ce processus riche, protéiforme et susceptible de nombreux angles de recherche. Soyons donc pragmatistes dans le sens que donne John Dewey à l'*instrumentalisme*, et usons d'un regard scientifique sur l'expérience, fût-elle socio-politique et se voulant démocratique, soumise aux pressions et aux aléas de la vie politique. Certes, et on peut s'en réjouir, il ne s'agit pas que d'expériences de sondages délibératifs, plus à destination de la recherche et conçus par des chercheurs¹⁶, pas plus que d'expériences de participation mêlant experts et citoyens comme il en existe des

¹³ Les garants dans le cas du GDN ont exigé une mise à disposition des ressources, le comité de gouvernance de la C3 a lancé un appel à déclaration d'intérêt aux chercheurs. Ceux-ci ont pu assister à une très large partie du processus en allant jusqu'à l'enregistrement des travaux, à l'exception de quelques séquences, ainsi que des moments d'interactions avec les citoyens. Leurs questionnaires ont dû être validés par le comité de gouvernance. Les observateurs ont dû signer une charte, portant notamment sur leur indépendance et leur non-interférence dans le processus. Les citations et extraits qui documentent cet article sont donnés en référence quand ils sont publics, mentionnent les lieux où ils figurent ou sont extraits d'observations ou d'interviews.

¹⁴ Voir l'excellent article de Camille Moro et Éric Buge (2019).

¹⁵ Loïc Blondiaux, par exemple « Le procédé est robuste, nous avons fait en sorte qu'il soit irréprochable [...] On vit un tournant civilisationnel, la dévaluation de la parole politique. Il va falloir inventer d'autres formes de représentation pour maintenir cette confiance qui n'existe plus. Il faut que les autres citoyens prennent conscience de ce qui se joue, qui est historique ». Voir <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien/l-invite-de-8h20-le-grand-entretien-08-octobre-2019>.

¹⁶ Une chercheuse observatrice de la C3, critiqua dans une tribune cette dernière alors qu'elle allait commencer. On y reconnaît l'envie de se servir partiellement de cette expérience pour intégrer une dimension expérimentale. Voir : https://www.liberation.fr/debats/2019/10/03/pour-une-proche-experimentale-dans-l-innovation-democratique_1754975. La question demeure toutefois de savoir si on peut joindre, ou non, expériences démocratique et scientifique.

milliers dans le monde depuis près de 50 ans. Avec les GDN et la Convention nous avons une expérience connue, très couverte médiatiquement et « liée » au plus haut niveau de l'État, sa présidence. Il est vrai également que les organisateurs de la C3, avec un budget de 5 431 223¹⁷ d'euros ont fait le maximum pour que cette expérience soit mise sous le feu de l'actualité (9,2 % du budget total)¹⁸. D'ailleurs les membres de la C3 n'étaient pas en reste, s'impliquaient dans cette médiatisation en voulant qu'on en parle et pour « embarquer »¹⁹ le reste des Français.

Nous proposons d'apprécier cette « innovation démocratique » dans cet article à l'aune du principe de précaution, puisque c'est le thème de ce numéro. En effet, certains de ses détracteurs opposent le principe de précaution à l'innovation, lui opposant même parfois un principe d'innovation. Il n'est pas nécessaire d'aller jusque-là tant notre société et ses modes de production sont basés sur l'innovation. Encore faut-il savoir de quelle densité ou de quelle radicalité d'innovation on parle, mais, plus fondamentalement de savoir comment ces innovations répondent aux exigences de responsabilité. La grosse partie de ce volume y est consacrée et elle lie d'ailleurs fort à propos principe de précaution et gouvernance pour ce dossier consacré au Grand débat national et la Convention citoyenne pour le climat. En effet pour ces deux expériences sociopolitiques « inédites », c'est plus largement le problème de leur institutionnalisation que les différents articles abordent.

Toute innovation, fût-elle démocratique, ne comporte pas sa justification par sa seule énonciation. Il serait peu scientifique, ou pragmatiste dans le sens de John Dewey (Dorf et Sabel, 1998 ; Sabel, 2012) que de refuser l'analyse et l'évaluation propre à l'approche *expérimentaliste démocratique* pour se précipiter hâtivement vers une institutionnalisation de la participation citoyenne ou démocratique. En effet la Convention n'était pas arrivée à son terme que certains de ses organisateurs ou experts, voire observateurs, se mobilisaient à coups de tribunes pour en décréter le succès. Des conventions sont annoncées, par le président de la République²⁰, un nouveau ministre délégué du gouvernement mis en place le 6 juillet 2020 est chargé des *Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne*. Il est temps d'analyser plutôt que de fuir à coups de succès auto-réalisateurs ou de critiques non informées.

Il faut donc faire la liste précise des innovations, et ensuite répondre à leur caractère souhaitable, voire responsable avec l'exigence du principe de précaution requérant paradoxalement des réponses plus innovantes que certaines habitudes ou actions à courte vue. En effet il faut pouvoir montrer en quoi les innovations sont plus

¹⁷ Les signataires de la tribune précitée estimaient le budget nécessaire à 1 million d'euros. Voir : https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/04/13/un-collectif-appelle-a-la-creation-d-une-assemblee-citoyenne-de-gilets-citoyens_5449760_823448.html.

¹⁸ Un film a été tourné. Un livre écrit par une journaliste membre de l'association *Démocratie ouverte* doit sortir. Yann-Arthus Bertrand doit également réaliser un film. On notera que Cyril Dion, l'un des trois garants de la C3 est proche de ce dernier.

¹⁹ Ce terme fut souvent utilisé lors de la C3 dans les séances de travail ou même dans les justifications en plénière, tant par les animateurs que par les citoyens. Toutefois, embarquer n'exige pas forcément de convaincre. On peut par exemple embarquer des prisonniers ou encore voler des biens.

²⁰ 29 juin, *op. cit.*

démocratiques. Ce n'est pas parce qu'on a sélectionné 150 citoyens, d'abord aléatoirement (tirage au sort), puis pour constituer des *panels* répondants à des critères sociodémographiques, que le processus est démocratique. Or, cette invitation à faire un pas en arrière amène une réflexion plus radicale, un peu comme le principe de précaution qui peut inviter à davantage de recherche pour aller jusqu'à remonter jusqu'aux hypothèses faites dans la compréhension de phénomènes mal connus, mais dont les présomptions de causer des dommages graves et/ou irréversibles sont grandes²¹. Nous pourrions donc appliquer ce genre de raisonnement aux affaires démocratiques et pas simplement à la défense de l'environnement et aux décisions à prendre pour éviter des dommages graves et/ou irréversibles.

LA DÉLIBÉRATION HABERMASSIENNE EST JURIDIQUE AVANT D'ÊTRE DÉMOCRATIQUE

Il faut faire un pas de plus. Ceux qui jugent que ces expériences sont inédites et des innovations doivent de la même manière se prononcer sur les traits qui rendent une procédure de décision collective démocratique, ou non, puisqu'on parle d'innovation démocratique. Or, ici on remonte aux sources normatives et aux traits de la légitimité démocratique (Cunningham, 2008). Parmi celles-ci nous avons la participation : la démocratie participative. Or, elle trouve assez vite ses limites. Premièrement elle ne peut inclure tout le monde. Deuxièmement, la dimension de la participation ouverte, certes louable, ne dit rien du mode d'interaction qui va permettre la discussion démocratique. Ce n'est pas le cas avec la délibération, et la théorie de la démocratie délibérative, plus contemporaine, qui pointe d'ailleurs vers des capacités assez sophistiquées puisqu'il s'agit non seulement de communiquer entre participants, mais de comparer des possibles (Reber, 2017), d'affronter des incertitudes et des désaccords (Reber, 2011b). Troisièmement participation et délibération peuvent être en compétition. Une participation trop nombreuse peut nuire à une délibération de qualité (Girard, 2011). On peut donc être étonné des glissements de la participation à la délibération, comme par effet de mode, sans avoir à l'esprit les exigences délibératives. Cinquièmement nous serons donc déconcertés de voir la distance qui existe entre le discours de nombreux promoteurs de la démocratie participative ou délibérative et les auteurs dont ils se servent pour caution, certes furtivement, ayant écrit sur la démocratie délibérative. C'est le cas de Jürgen Habermas²². Nous aurons donc à l'esprit l'un de ces écrits majeurs à ces sujets : *Droit et démocratie. Entre faits et normes*. Loin d'un droit d'inventaire, plusieurs raisons motivent ce choix.

Tout d'abord ce détour permet d'indiquer quelques contresens qu'une lecture permet de débusquer. Ensuite, l'association du droit et de la démocratie indique l'une

²¹ Pour une interprétation du principe de précaution invitant à remonter jusqu'aux hypothèses et à user de l'abduction de Pierce, voir Reber (2016) ou Hunyadi (2004), ou encore la Commission européenne (2020).

²² Il n'est pas seul parmi les inspireurs de la démocratie délibérative, dont les sources sont composites et parfois conflictuelles (Reber, 2020).

des innovations de la C3 : la présence d'un comité légistique. En effet, si dans les nombreuses expériences d'Évaluation technologique participative (ETP), convoquant experts et citoyens, des juristes sont souvent invités, leur rôle est restreint à celui d'experts auditionnés, soit pour mettre en place les tenants et les aboutissants de l'état du droit sur tel ou tel problème, soit pour indiquer de manière contradictoire et pluraliste des voies pour son évolution. C'est le cas par exemple avec les États généraux de la bioéthique (Reber *et alii*, 2010). Cependant les juristes ou les experts ne prennent jamais la plume pour rédiger le rapport final. Au contraire, lors de la C3, le comité légistique a été investi et a transcrit juridiquement les propositions des citoyens qui le permettaient à leurs yeux. Nous reviendrons donc sur la nécessité d'avoir ce comité légistique.

La troisième motivation de ce détour par Habermas et les rapports entre droit et démocratie est que, chez lui, le droit occupe une place bien plus importante que la discussion entre citoyens ordinaires, dont il entrevoit avec d'autres les limites. Ce point est d'ailleurs à mettre à son crédit pour ceux, sociologues souvent, qui le disent irréaliste au regard de « la » réalité et des asymétries sociales. Il pourrait bien être plus sociologue que des sociologues promoteurs de la participation démocratique, escamotant ces problèmes ou n'offrant pas de solutions viables.

« [Un tel *modèle d'une socialisation au moyen de communication*] ne tient pas compte [...] de l'information et des décisions onéreuses qui sont nécessaires aux processus communicationnels eux-mêmes. Il néglige les limites des capacités cognitives dont disposent les communications simples constituées en réseau horizontal ; il fait notamment abstraction de la répartition inégale de l'attention, des compétences et du savoir à l'intérieur d'un public donné. Il ignore par ailleurs les attitudes et les mobiles qui contrarient l'orientation vers l'entente ; par conséquent, il refuse de voir l'égoïsme, la faiblesse de la volonté, l'irrationalité et l'illusion dans laquelle se bercent les personnes concernées. [...] De plus, la production et la diffusion des savoirs, fondées sur la division du travail, entraînent une répartition inégale des compétences et des connaissances. [...] Même dans les conditions les plus favorables, aucune société complexe ne correspondra jamais au modèle d'une socialisation communicationnelle pure. Toutefois, nous ne devrions pas oublier que **ce modèle n'est qu'une fiction méthodologique**²³. [...] Il reste que ce modèle doit son caractère fictif au fait qu'il part d'une société sans droit et sans politique. [...] Or, à travers le concept procédural de démocratie, cette idée prend la forme d'une *communauté de droit* qui s'organise elle-même. Le mode de socialisation fondé sur la discussion n'est alors censé s'imposer que par le médium du droit. [...] de *par sa nature, le droit a pour fonction de réduire la complexité sociale* » (p. 351-352).

Avec la C3 on pourrait donc estimer qu'on a pris des risques inconsidérés en soumettant le droit à une procédure voulue comme démocratique.

La quatrième raison est que lui, comme John Rawls, Joshua Cohen, voire Barak Obama (Reber, 2016), qui a écrit sur la théorie de la démocratie délibérative, ou ont participé à la fondation pour les premiers, tous ont devant eux non pas des mini-publics, des assemblées citoyennes mais des systèmes institutionnels. Ce rappel est important à l'heure où se pose la question de l'institutionnalisation de la participation citoyenne.

²³ Nous avons ajouté la mise en gras.

On peut donc interroger ceux qui se présentent comme la seconde génération de délibérativistes (Bächtiger *et alii*, 2018), et plus prosaïquement les promoteurs de la participation citoyenne, qui ont en quelque sorte procédé à une désinstitutionalisation, en faisant l'impasse sur les institutions existantes, leurs relations et leurs équilibres, par oubli, myopie, cadrage, en se focalisant sur quelques débats entre individus réunis en mini-publics. À moins qu'ils ne menacent de perturber le système interinstitutionnel en proposant de façon improvisée et impromptue de nouvelles institutions, frustrées et légères pour ces délibérations, d'ailleurs parfois pour la C3 en les modifiant au fil de l'évolution du processus²⁴.

L'un des enseignements de l'expérience de la C3 et de son comité légistique sera la réaffirmation de l'existence de principes du droit, de l'équilibre des pouvoirs, comme s'ils rappelaient au fil de leur travail cette écologie institutionnelle, heureusement résiliente. Certes ces rappels n'ont pas toujours rencontré le soutien de citoyens peu informés, pressés et pour certains se disant prêts à « aller contre le droit ».

FALLAIT-IL UN COMITÉ LÉGISTIQUE ?

Comme pour le GDN (Buge et Morio, 2019), la C3 jouit de faibles garanties et en tout cas celles-ci ne sont pas juridiques. Sa boussole est la lettre de mission du premier ministre²⁵. Datée du 2 juillet 2019 et adressée au président du CESE, sa vocation est « d'impliquer toute la société dans la transition écologique, à travers un échantillon représentatif de citoyens [...] représentatifs de la diversité de la société ». Son mandat est de « définir les mesures structurantes pour parvenir, dans un esprit de justice sociale, à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % d'ici 2030²⁶ par rapport à 1990 ». La convention « composée de 150 citoyens tirés au sort [...] adressera publiquement [...] un rapport faisant état de ses discussions ainsi que l'ensemble des mesures législatives et réglementaires qu'elle aura jugées nécessaires pour atteindre l'objectif [...]. Elle pourra désigner, parmi les mesures législatives, celles dont elle jugerait opportun qu'elles soient soumises à référendum ». À la suite du calendrier et de la description du « pilotage de la convention », la lettre mentionne : « Enfin un appui technique et juridique sera mis en place pour assurer la transcription juridique des propositions ».

Une divergence d'interprétation à propos de ce passage se fit jour au sein du Comité de gouvernance. Ceux qui n'étaient pas favorables à un tel comité (légistique) interrogent la forme que pourraient prendre les mesures législatives ou réglementaires. S'agit-il d'une forme « légistique » ou disons d'une forme aboutie d'un point de vue juridique ? Ils ne le pensent pas, considérant que la lettre distingue les propositions de l'appui technique, qui ne précise pas ce que sera cet appui et jusqu'où il doit aller. Pour

²⁴ Certes en y voyant une « qualité », celle de l'adaptabilité et de la réponse aux supposées requêtes de membres de la C3.

²⁵ Voir : <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=lettre+de+mission+convention+ citoyenne>. Consulté le 2 juillet 2020.

²⁶ Il s'agit de l'objectif du paquet énergie climat de l'Union européenne engagé à la COP 21 (décembre 2015).

eux, « la forme rédactionnelle »²⁷ à privilégier est celle des citoyens, « accompagnée d’une transcription juridique externe ». Ceci devrait permettre de respecter « la paternité respective des deux formes de rédactions ». Estimant que la transcription juridique « n’est pas un débouché de principe », ils ajoutent qu’une « rédaction légistique qui fait appel à un langage et des compétences spécifiques élevées s’avérerait techniquement impossible à réaliser pour la plupart des citoyens et difficile à comprendre pour un grand nombre d’entre eux²⁸ en l’absence de débat contradictoire de commentateurs spécialisés, notamment politique ». Les webinaires méthodologiques et de discussion entre des membres du comité légistique et des citoyens attestent non seulement de cette difficulté, mais du souhait de ceux-ci de ne « pas entrer dans la technique »²⁹, demandant parfois aux juristes de « parler en français pour que tout le monde comprenne » et bien conscient que pour se prononcer « sur ces sujets “il faut avoir fait des années de droit” ».

Le comité de gouvernance a finalement sollicité plusieurs experts en « légistique » ayant pour rôle d’assister la Convention dans les transcriptions de ses propositions sous la forme de mesures législatives ou réglementaires, ou à défaut en termes se rapprochant le plus possible d’un texte de loi ou de règlement³⁰. Sa composition a changé³¹. Le comité légistique « accompagne les citoyens », « [les membres du comité légistique] assisteront [pour] leur mission de conseil, à certaines sessions [...] pour “renseigner” la Convention et la “soutenir dans la transcription juridique de ses propositions” ». Leur mandat, un document de trois pages daté du 7 mars 2020, le samedi de la session 6 de la C3 (6-8 mars), indique notamment les points suivants. Le comité légistique doit viser dans un premier temps les mesures « identifiées comme les plus simples et faciles à transcrire » et les « plus à même de répondre à l’objectif » des réductions de gaz à effet de serre. « Une attention particulière sera portée à la transcription juridique des mesures susceptibles d’être soumises au référendum ». Le travail de transcription « doit reposer sur les documents préparés par l’équipe d’animation pour la session 6 (datés du 5 mars) pour débiter dès la session 6 ». Ce travail est reconnu « de

²⁷ Entretiens.

²⁸ Cette affirmation trouverait un écho dans ce passage de *DeD*, p. 131 où on pourrait reconnaître sa dette à Hegel : « La personne qui agit et juge moralement doit, de manière indépendante, s’approprier, réélaborer et faire passer dans la pratique ce savoir. Elle se trouve donc sous le poids d’exigences inouïes, qu’elles soient (a) cognitives, (b) motivationnelles ou (c) organisationnelles, dont elle est *délestée* en tant que personne juridique ».

²⁹ Observations de webinaire.

³⁰ Charte de la Convention.

³¹ Sa composition a changé au moins trois fois. Delphine Hédary, Conseil d’État, qui sera coordinatrice, Marine Fleury, maîtresse de conférence, et 3 administrateurs du CESE, Serge Péron, Jean-Baptiste de Francqueville, Samuel Charlot ; puis, selon les moments Loïse Leloup-Velay (CESE), Didier Guédon, Cour des comptes, voir avec des membres du Groupe d’appui Julien Viau, ministère de la Transition écologique et solidaire, Sébastien Treyer, Iddri, Bérengère Mesqui France Stratégie.

Voir : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/groupe-appui/> ou Rapport final, p. 452. Les instances mentionnées desquelles sont issus les membres du comité légistique sont le Conseil d’État, la Cour des comptes, le CESE et « si besoin des personnes indépendantes et qualifiées pour cette mission ». En l’occurrence ce sera le cas de Marine Fleury.

la plus haute importance ». « Le groupe d'appui³² peut hiérarchiser les mesures prioritaires à la transcription » et réaliser un travail de « prérédaction ».

Tardivement dans le processus (mai 2020), des discussions sur le travail du comité légistique ont surgi pour savoir quelle était la place des transcriptions légistiques dans le rapport final de la C3 et l'adoption d'un projet de loi les rassemblant « pour une transmission "sans filtre" par l'exécutif au Parlement ou au référendum ». Contre cette conception, plusieurs membres du comité de gouvernance estimaient que les citoyens n'avaient pas à voter les transcriptions juridiques. Selon eux le comité de gouvernance devait aider les citoyens à construire une parole collective, « la construction de propositions issues des citoyens eux-mêmes (étant) son fil rouge ». Ils rappellent d'ailleurs que les assemblées citoyennes irlandaises sont composées de citoyens tirés au sort (66) et de parlementaires (33)³³ choisis par les partis politiques « par définition législateurs, permettant d'aboutir à la rédaction de propositions empreintes d'un caractère légistique ».

On avait donc au moins trois positions au sein du comité de gouvernance : ceux qui estimaient que les citoyens devaient voter les mesures et qui poussaient à aller au référendum (pour des séries de mesures ou des modifications de la constitution), ceux qui estimaient que le travail du comité légistique leur appartenait et devait être distingué de la contribution des citoyens, et ceux qui voulaient comme les premiers que les citoyens aillent le plus loin possible en donnant aux citoyens la « possibilité de délibérer pour s'approprier les transcriptions légistiques de leurs propositions ». Sur cette ligne l'objectif est « la portée décisionnelle clairement appréhendable par les citoyens ».

Nous pouvons reconnaître ici un double enjeu : d'une part ce qu'on attend des citoyens et ce qu'on attend des experts juridiques, et, d'autre part, la fabrique du droit dans une seule instance, la Convention en l'occurrence, ou au contraire très partiellement et un renvoi aux responsabilités des autres institutions.

Le comité de gouvernance a finalement opté pour laisser la place à une « appropriation », notamment *via* une série de webinaires méthodologiques, consacrés aux amendements, à la discussion des transcriptions de mesures et de révisions de la constitution.

³² À savoir des experts ayant travaillé de très près avec les citoyens, notamment pour transcrire leurs intentions et leurs ambitions en mesures.

³³ C'était le cas pour la convention constitutionnelle, une assemblée mixte entre 2012-2015, fruit d'un compromis entre les deux partis au pouvoir et l'association *We the Citizens*. Ce n'est pas vrai pour l'assemblée citoyenne dès 2016 puisque composée uniquement de citoyens (99) + la présidente (une juge de la Cour suprême). Voir <https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/About-the-Citizens-Assembly/>. Les participants sont d'ailleurs remplacés au cours des années. 53 ont été remplacés depuis 2016, la première assemblée. En tout 152 participants ont été membres de l'assemblée. Ce n'est qu'en 2016 où des élus faisaient partie de l'assemblée. De ce point de vue c'est très différent de la C3. De même les contextes institutionnels et politiques (équilibres) sont très différents. Voir dans ce volume l'article de Dimitri Courant ou encore (Courant, 2019), <https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>.

Dans la dernière session (session 7), les citoyens n'ont pas voté sur les transcriptions juridiques. Plusieurs voies sont souvent encore ouvertes pour les mesures dans les transcriptions du *Rapport final*. C'est donc la première option qui accordait un statut à part aux transcriptions juridiques qui l'a *de facto* emporté. Toutefois, des heures de discussions en webinaires ont permis aux citoyens de s'approprier partiellement les transcriptions et de les discuter avec le comité légistique.

SANS FILTRE

La nécessité, le rôle d'un comité légistique, ainsi que la place de ses contributions dans le *Rapport final* est intimement liée à une expression lancée par le président de la République. Elle fut prononcée lors des annonces à l'issue du GDN. On peut faire l'hypothèse que l'un des garants, Cyril Dion, qui avait participé à la discussion pour rendre possible la C3, avait insisté pour ce « sans filtre ». En effet, lors du passage du premier ministre, Édouard Philippe, au début du processus, le 6 octobre 2019 en session 1, alors qu'une question avait déjà été posée à ce sujet par un citoyen³⁴ il lance :

« J'ai une question de garant, je ne rentrerai pas sur le fond parce qu'on n'est pas toujours d'accord sur tout, mais c'est pas grave, ça s'est passé c'est pas du tout mon rôle. Le président de la République dans son allocution s'est engagé et il a prononcé ces mots, il a dit : "je m'y engage vos propositions seront soumises sans filtre au parlement, à application de réformes réglementaires ou au référendum". Je ne vous ai pas entendu prononcer le mot sans filtre [...] La question climatique me paraît être une question d'envergure nationale dans son ensemble donc, qu'est-ce qui déterminera le fait que ça ira au référendum ou pas ? Une des propositions qui ont été faites par le *comité de pilotage* c'est que la *convention citoyenne elle-même* puisse vous suggérer que tel ou tel sujet puisse aller au référendum ? Et est-ce que vous confirmez bien la parole du président de la République, c'est-à-dire que ces *recommandations* seront soumises sans filtre dans la mesure où un travail est déjà prévu pour rendre la *forme* de ces *propositions réglementaires ou législatives* »³⁵.

La réponse du premier Ministre :

« Moi je veux bien ne pas faire de filtre sur un référendum, mais de toute façon il y en a un qui s'appelle le Conseil constitutionnel et c'est le contrôle de la constitutionnalité de la question qui est posée, j'y peux rien c'est l'article 11 qui est prévu comme ça c'est pas moi qui ai inventé la constitution française ».

³⁴ La question du membre de la C3 était : « Est-ce que vous pouvez nous promettre au nom du gouvernement que l'ensemble de nos mesures qui découleront de réflexions seront appliquées, transmises sans restriction et sans filtre en France ». La réponse du premier ministre est « non » et assez longuement développée : « Je peux pas vous promettre que toutes vos propositions vont être appliquées, je vous mentirais [...] je ne peux pas vous le garantir et personne ne peut vous le garantir. Ce que je peux vous garantir c'est que vos *propositions* quand elles auront été discutées, si elles sont validées [...] seront *soumises à l'examen* de l'Assemblée nationale et du Sénat, ça je peux vous le garantir, [...] je vous garantis l'obligation de moyens, [...] je ne peux pas vous garantir l'obligation de résultat, pas à ce stade, et puis pas sans connaître les propositions ».

³⁵ Nos italiques pour indiquer des imprécisions ou des assimilations qui font précisément objets de discussions au sein du comité de gouvernance.

Le premier ministre est donc resté prudent sur cette question de l'adoption des mesures « sans filtre » en précisant qu'il « ne pouvait pas faire de promesses car la responsabilité finale revient à l'Assemblée nationale et au Sénat »³⁶. Dans sa réponse au citoyen sur la même question il avait ajouté : « Vous ne vous êtes pas transformés en députés et sénateurs. D'ailleurs peut-être que vous n'en avez pas envie et c'est eux qui doivent faire la loi parce qu'on est dans une démocratie, il ne s'agit pas de les remplacer ».

Nous avons donc là deux interprétations du « sans filtre ». Emmanuel Macron ajoute même qu'il pourra user d'un joker, comme il le dira à deux reprises, invité aux travaux de la Convention à l'initiative d'une citoyenne lors d'un compte rendu filmé en direct, et lors de sa réponse publique à l'Élysée le 29 juin 2020³⁷.

Implicite, on peut comprendre qu'il existe des filtres, ceux du droit et des institutions. Donc, d'une certaine façon, accepter ces filtres, c'est accepter de travailler de près avec des juristes pour aller au-delà d'intentions, de recommandations ou de propositions.

Or, au terme du processus, dans le *Rapport final*, il est écrit par exemple : « [...] même s'il s'est efforcé de faire le maximum (le comité légistique) livre donc des analyses et des propositions de rédaction qui n'épuisent pas les sujets traités et devront être complétées lorsque le gouvernement envisagera la mise en œuvre des propositions des citoyens »³⁸. Si de nombreuses transcriptions légistiques ont été rédigées, dans le détail, le travail n'est pas fini. L'interprétation du « sans filtre » maximaliste, d'un travail abouti qui forcerait en quelque sorte la main du pouvoir exécutif ou législatif, n'est pas atteinte. Et les juristes du comité légistique rappelleront à plusieurs reprises pourquoi cet objectif n'est pas atteignable, notamment par le fait que la mise en place de certaines mesures implique des négociations avec les porteurs d'enjeux concernés, par exemple les partenaires sociaux, ou encore les administrations³⁹, pour ne rien dire de ce qui touche au droit européen ou aux traités internationaux signés par la France.

PREMIÈRES SÉRIES DE FILTRES : LE PROGRAMME

En dehors de la lettre de mission du premier ministre, un autre document aida le comité de gouvernance, les animateurs et les garants à s'orienter : la charte déjà évoquée pour la création du comité légistique. On notera que le règlement demandé par la lettre de mission n'a jamais vu le jour. De même on peut être étonné que cette

³⁶ Note établies par les animateurs sur *JP*.

³⁷ Là il parle de 3 jokers. <https://www.leparisien.fr/video/video-convention-citoyenne-110-km-h-dividendes-ecocide-les-trois-refus-de-macron-29-06-2020-8344191.php>. Consulté le 1^{er} juillet 2020.

³⁸ *RF*, p. 453.

³⁹ Les habitudes et les conceptions des administrations sont d'ailleurs souvent plus difficiles à changer que des choix ou des arbitrages politiques. Le destin des mesures prises lors du Grenelle de l'environnement modifiées à la baisse à ce stade donne à réfléchir.

charte émane du comité de gouvernance lui-même pour conduire son action. Cette charte comporte quelques principes. Ils sont d'ailleurs moins nombreux que ceux de la charte du GDN. On y trouve l'indépendance et la transparence. Celle du GDN ajoute : « pluralisme », « argumentation », « laïcité », « les principes généraux de la démocratie », « inclusion » et « neutralité »⁴⁰. Le collège des cinq garants du GDN ont ajouté « les principes de » : *délibération*, comprise comme une « consultation » adressée non seulement à chaque individu, mais également aux Français comme « collectif » (p. 8) et *efficience*, « le débat [doit] déboucher sur un résultat dans lequel les Français se reconnaissent et qui soit réellement exploitable pour la décision » (Rapport du collège des garants, 9 avril 2019, p. 8)⁴¹.

Le processus de la C3 ne porte pas uniquement sur la transition écologique, il est une transition. Son calendrier a changé à plusieurs occasions, pour des raisons principalement extérieures. La première fut les grèves contre la réforme des retraites en décembre 2019. De six sessions allant du 4 octobre 2019 à fin février 2020, on est passé à sept sessions. La deuxième fut la pandémie du Covid-19. Elle incita le comité de gouvernance à proposer une session 6bis. L'enjeu était de ne pas louper l'annonce du plan de relance économique après cette crise et de soumettre trop tardivement des propositions quand les choix ont été faits et l'argent alloué⁴². Ce choix fut payé du risque de transmettre une partie de mesures non encore votées à l'exécutif et, à la faveur d'une indiscretion, ces mesures furent dévoilées beaucoup trop tôt. Troisièmement un webinaire obligatoire (30 au 31 mai) fut ajouté pour valider les transcriptions juridiques. C'est donc pas moins de 8 week-ends obligatoires qui furent consacrés à la C3, sachant que les week-ends débutaient le vendredi midi pour s'achever le dimanche en milieu d'après-midi.

Au-delà du rythme de progression, les séquences et les actions d'animation ont été multiples⁴³. Un animateur à qui nous demandions quelle était la méthode suivie renvoyait à une diapositive⁴⁴.

Ce qu'il faut bien comprendre est qu'une partie importante du travail a été partagée autour de groupes thématiques : *Se loger, Travailler-produire, Se déplacer, Consommer, Se nourrir*. Les membres de ces groupes ont été tirés au sort dès la session 2. Entre les sessions 2 et 4, un groupe transversal a été constitué : *l'Escouade*. Il était composé de personnes tirées au sort ou choisies issues des groupes thématiques. Il travailla notamment sur les sujets comme la constitution ou le financement. Suite à des problèmes soulevés par certains citoyens des groupes thématiques, qui n'avaient pas

⁴⁰ Voir : <https://granddebat.fr/>. D'autres principes suivent qui ne peuvent être ici présentés car nombreux.

⁴¹ Voir : <https://granddebat.fr/>

⁴² Ce bousculement du programme et les craintes qui le justifiaient se sont révélés erronés.

⁴³ Cet article ne peut entrer ici dans les détails.

⁴⁴ Voir SO.

été choisis pour faire partie de l'*Escouade*, qui ne voulaient pas que ces thèmes importants soient décidés par ce petit groupe, il fut dissous⁴⁵.

Les modes d'interactions au cours de la C3 ont été multiples : discussions en hémicycle ou dans le grand hall du CESE (Hypostyle), autour de tables en groupes similaires ou avec des variations, en salle de groupe thématique – là aussi avec des petits groupes ou tous ensemble. À cela se sont ajoutées des séances optionnelles ou obligatoires en distanciel pour les intersessions et, pendant la crise du Covid-19, pour remplacer des sessions. Ce dispositif permettait d'ailleurs deux discussions parallèles : la discussion parlée et les échanges sur la file de conversation. Une plate-forme *Jenparle* permettait des échanges d'informations, la mise à disposition de documents, des votes, des débats, la soumission de questions au comité de gouvernance.

Le travail fait en groupe thématique était testé par des visites programmées de membres d'autres groupes (le processus bien connu des cafés mondiaux). Une session eut lieu à l'initiative des citoyens en autogestion, consacrée au CETA.

D'autres modes de discussion ont existé : interventions dans les régions d'où venaient les citoyens, invitations fréquentes et encouragées pour répondre aux médias, différents moyens (réseaux sociaux) furent mis en place par les membres de la convention⁴⁶.

Différents experts ont aidé les membres de la convention. On notera que les mêmes experts ont pu avoir des rôles différents, à commencer par la co-présidente Laurence Tubiana qui fut auditionnée en session 1 pour un exposé d'expert en plénière. À côté du comité légistique, un groupe d'appui, composé d'experts, fut impliqué de très près dans le travail d'élaboration des propositions des citoyens.

Les moments d'interventions des experts ou des personnes ressources étaient très disparates, allant d'un *speed dating* de 10 minutes où les citoyens venaient par petits groupes, à une prise de parole de près de 2 heures de Nicolas Hulot avec des questions préparées par les citoyens en amont, en passant par des auditions de quelques experts pour des exposés de 20 minutes ou de brèves interventions d'une dizaine de minutes par des experts censés avoir des avis opposés⁴⁷.

On notera des choses étonnantes comme le fait que des personnes qui étaient auditionnées et qui ont donné des idées, se sont retrouvées ensuite dans le rôle de groupe d'appui, prenant la plume pour rédiger sur la base des intentions des membres de la convention, voire effectuer des transcriptions juridiques. Avec les animateurs, les membres du groupe d'appui choisissaient des mots, des phrases et enrichissaient les textes. Dans le cas de certaines personnes du comité légistique, elles ont pu inspirer en amont des idées aux citoyens, qui le leur demandaient parfois, pour se retrouver ensuite dans le rôle de la transcription. Certes à tout moment les citoyens pouvaient manifester

⁴⁵ Les observateurs furent exclus de cette séance de discussion et de décision. La décision n'aurait été prise d'ailleurs que par quelques personnes du comité de gouvernance.

⁴⁶ Sans préjuger de l'importance relative de ces différents lieux d'expression, nous privilégions ici le programme annoncé et obligatoire.

⁴⁷ Un manque de pluralisme et de vraie controverse a été souvent mentionné par les citoyens et même par la plupart des organisateurs.

leurs désaccords devant les moutures successives. C'est arrivé quelques fois. Cette belle formule est symptomatique lors de la session 5 dans le groupe thématique *Se déplacer* : « On a pris nos idées et on les a repris à une sauce qui n'est pas nôtre... un genre de curry occidental ». Les animateurs ont parfois dû revoir leur texte. Certains commentaires de personnes extérieures à la C3 lorsqu'elles prirent connaissance du *Rapport final* reconnurent un texte très technique alors qu'ils attendaient un texte rédigé par des citoyens eux-mêmes⁴⁸.

Nous n'entrerons pas dans le détail de la description⁴⁹ de tout le processus, d'ailleurs assez compliqué et qui a d'ailleurs changé en cours de route. Pour ce qui concerne la partie législative, le circuit permit de passer des objectifs et mesures des groupes thématiques à leur transcription. Des possibilités d'amendements et de conciliation furent prévues. Les groupes thématiques purent rejeter des transcriptions qui ne leur convenaient pas en réunissant au moins 15 personnes du groupe, soit la moitié. De même les propositions de révision de la Constitution ont été suivies de propositions de transcriptions. Des échanges furent aménagés lors de webinaires facultatifs entre comité légistique et citoyens pour préciser celles-ci.

LES FILTRES DES TRANSCRIPTIONS JURIDIQUES

Comme nous l'avons écrit plus haut et dans la logique de *DeD*, travailler avec des exigences juridiques implique d'une certaine manière de respecter les filtres propres à ce savoir et aux institutions qui le formulent, le négocient et l'interprètent. Lors du débat qui suivit la présentation du comité légistique, en session 1, où les deux juristes⁵⁰ s'étonnent d'ailleurs du terme de « légistique », l'une des questions est résumée ainsi : « Le comité légistique va-t-il traduire les propositions des citoyen.ne.s de manière claire, fluide et compréhensible pour tous ? ». La réponse qui est donnée affirme que « plus les propositions formulées par les citoyens seront claires et précises, notamment en répondant aux questions mentionnées dans la fiche (objet, objectif, destinataire,...) plus

⁴⁸ Voir par ex. Gossement, « Le statut du rapport. Officiellement ce rapport émane des groupes de travail des 150 membres de la Convention citoyenne pour le climat. Toutefois, des animateurs, juristes et experts ont également contribué à cette rédaction comme en témoigne la particulière technicité de certains développements. De telle sorte qu'il paraît difficile de considérer ce document comme étant exclusivement rédigé par les 150 membres de la Convention citoyenne pour le climat ». Voir : <http://www.arnaudgossement.com/archive/2020/06/18/convention-citoyenne-pour-le-climat-notre-analyse-du-projet-6246709.html>. Consulté le 1^{er} juillet 2020.

⁴⁹ Bien d'autres publications scientifiques issues des observations suivront et on peut s'en réjouir.

⁵⁰ Delphine Hédary, assez empruntée : « je crois qu'aucun de nous ne l'a choisi. Je ne sais pas d'où il est venu. C'est [...] en quelque sorte [...] les règles de rédaction des textes voilà pour faire court et en réalité ça n'a pas en tant que tel je pense beaucoup d'intérêt pour vous, les règles de stricte méthode en tant que telles d'écriture parce qu'on [...] est là justement pour vous aider à traduire après en langage juridique ». Voir https://www.youtube.com/watch?time_continue=392&v=CIAo&feature=emb_logo tBoDmJF

le risque d'écart sera mince entre les demandes et [...] les "traductions légistiques" »⁵¹. En effet, les deux juristes (Delphine Hédary et Marine Fleury) ont clairement détaillé dans une fiche les questions auxquelles les citoyens doivent répondre pour prendre un texte juridique : « Quel est l'objet de la mesure préconisée [...], à quoi elle doit servir, pourquoi [...] pour traiter quel problème et pour aller vers quels objectifs ? ». Elles répètent, ces « trois questions c'est vraiment le cœur : [...] l'objet, l'objectif [...] après on peut écrire [...] ; une fois que vous avez réussi à répondre aux questions [...] on peut vous orienter [...] ». L'une d'elles résume « si vous arrivez à exprimer l'objectif clairement [...] ne vous inquiétez pas de la traduction⁵² juridique qui peut être donnée ».

En complément les deux personnes du comité légistique promettent que celui-ci « essaiera de conseiller les participant.e.s pour donner un maximum de portée à leurs propositions »⁵³.

Plus tard dans le processus, au moment de discussion des amendements et des conciliations, une note au nom du comité légistique est rédigée par Marine Fleury et envoyée aux citoyens⁵⁴. Ce document de 16 pages invite à faire attention « à la clarté du mot choisi » capable d'exprimer clairement une définition du mot qu'on veut introduire. Si « le mot manque de clarté [...] ses effets juridiques seront librement interprétés par les acteurs ».

Tous les amendements sont alors repris dans un tableau avec les propositions des citoyens, la nature de l'effet juridique qui est concerné et des suggestions de reformulation faites par les juristes. À titre d'exemple, à propos de la révision de l'article 1 de la Constitution, le comité légistique propose « agit » pour la préservation de l'environnement, alors que la proposition des citoyens est « garanti ». L'alerte du comité légistique est ainsi formulée : « une telle obligation n'a de sens que pour ce dont l'État est en capacité de régler lui-même [...] cela paraît impossible parce que les effets et efforts doivent être internationaux ».

En plus de son intérêt descriptif, pour montrer comment le comité légistique travaille, on notera au passage que dans le *Rapport final* et dans les décisions d'Emmanuel Macron, la première formulation, celle des citoyens, est reprise, malgré les mises en garde des juristes du comité légistique.

Le document reprend les autres propositions dont celle d'un défenseur des droits de l'environnement et celle de réformer le CESE. Il assortit des propositions de remarques générales et d'observations. Par exemple, pour le premier il fait valoir le grand nombre d'institutions chargées de la défense de l'environnement.

Le comité légistique a été invité par le comité de gouvernance à expliciter la méthodologie suivie pour les transcriptions. Celle-ci fera l'objet d'un webinaire « d'appropriation par les citoyens ». Le terme est étonnant et induirait que les citoyens

⁵¹ *Compte-rendu de la séquence : quels appuis pour la Convention ? Rencontre avec le comité légistique*, (4 pages), JP.

⁵² Traduction et pas transcription, le terme qui sera majoritairement utilisé par la suite.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ *Note en vue de l'organisation de la conciliation sur les amendements de la Constitution par les citoyens*, (17 avril 2020), JP.

ont été désappropriés. On aurait préféré voir au moins réappropriation. En effet, appropriation indique la distance importante entre les propositions faites en session 6, rédigées certes avec le concours de citoyens, mais également celui des animateurs et du groupe d'appui. C'est ensuite le comité légistique qui s'est saisi de ces propositions pour en faire, le cas échéant des transcriptions légistiques.

La note méthodologique⁵⁵ de 12 pages indique notamment les points suivants. Vu le report de la session 7 toutes les mesures, ainsi que les amendements postérieurs à celle-là, ont été traités. Très vite le comité légistique indique les limites déjà de l'inachèvement annoncé de leur travail⁵⁶. Ayant procédé de « manière collégiale », il explique que chaque membre a rédigé un « modèle-type de fiche pour avoir une méthode commune ». Ces fiches doivent être « aisément compréhensibles pour des personnes n'étant pas familières de la matière traitée ou de la *pratique des textes juridiques*⁵⁷ ». En effet, ce point de la fréquentation des textes est également une limite bien réelle à prendre en compte pour le contrôle que peuvent exercer les citoyens et des compétences qui leur manquent.

Le comité légistique dit avoir visé le « maximum de portée juridique possible aux propositions des citoyens ». Pour ce faire il a utilisé « tous les éléments contenus dans ces documents pouvant permettre de préciser, au-delà des intentions, des éléments relatifs au champ d'application ou aux modalités de réalisation »⁵⁸. Cette note très intéressante indique plusieurs types de problèmes et les solutions choisies :

- imagination à avoir pour des propositions « peu détaillées ». Propositions de pistes « pour ouvrir le champ des possibles », « fidélité à l'objectif et à l'intention des citoyens, mais pas à la lettre », afin de donner le maximum de chance d'être retenues par le gouvernement. Des propositions de rédaction d'articles de lois et de décrets indiquent « comment ils pourraient s'insérer dans le droit existant ».
- ampleur variable des transcriptions selon les mesures. Quelques mots parfois à supprimer, ajouter ou modifier, donc des « rédactions proches de ce que pourrait être la version finale adoptable par le pouvoir législatif ou réglementaire », mais également des cas où les dispositions seraient nombreuses, diverses et exigeraient la consultation d'organisations professionnelles ou syndicales. Dans ce second cas des dispositions, des textes à modifier ou de thèmes sont suggérés et à approfondir.

Le comité légistique ne se prononce pas sur l'opportunité, ni la facilité de mise en œuvre, mais exerce un devoir de conseil exprimé sous la forme de « points d'attention », pour « souligner les difficultés d'ordre juridique que posent certaines propositions ». Le

⁵⁵ *Méthodologie suivie par le comité légistique pour réaliser la transcription juridique des propositions des citoyens et présentation du processus d'adoption d'un texte législatif ou réglementaire*, mai 2020, Jenparle.

⁵⁶ Ce passage est repris dans le *RF*, p. 454. Ce texte de 5 pages (p. 451-457) est un copier-coller de la première partie de la note méthodologique.

⁵⁷ C'est nous qui mettons en italique.

⁵⁸ *RF*, p. 454.

comité légistique a donc pour la plupart des propositions explicité « les éléments du raisonnement qui fondent la rédaction proposée [...] ou bien les raisons de l'absence de proposition de rédaction de dispositions législatives ou réglementaires »⁵⁹. Le comité légistique émet quelques remarques générales à propos des motifs pour lesquels il ne propose pas de transcription juridique :

- Les groupes thématiques ont proposé explicitement des recommandations. Toutefois, le comité légistique va parfois proposer des transcriptions juridiques « au moins partielles ».
- Des mesures « sont fortement corrélées entre elles [...] sous des numéros différents ».
- Certaines ne sont que des préconisations pour guider l'action des pouvoirs publics.
- Certaines exigent des normes réglementaires très techniques et des négociations.
- Certaines « correspondent à des dispositifs qui existent déjà ». Et les documents de la session 6 ne comportent pas de précisions de nature à modifier le droit existant.

Le comité légistique dans ce document et lors des webinaires expliquera à plusieurs reprises que les recommandations ont leur importance. Il ajoute en effet que « l'absence de transcription juridique ne déprécie en rien l'importance des préconisations des membres de la C3 ».

Cette méthode est mise en œuvre pour arriver à la production (mai 2020) d'un document intitulé *Transcriptions juridiques par groupe thématique*, (*Produire-travailler*, 53 p. ; *Se déplacer*, 80 p. ; *Se nourrir*, 50 p. ; *Consommer*, 28 p. ; *Se loger* 36), soit en tout 247 pages. À cela s'ajoutent les textes relatifs aux modifications de la Constitution (au moins 31 pages)⁶⁰. On doit compter également avec le document de 15 pages sur la gradation de l'impact des mesures par rapport à l'objectif de réduction des gaz à effet de serre et la note de synthèse relative aux orientations proposées par les membres de la C3 en matière de financement (12 pages)⁶¹. Lors des webinaires qui suivirent, très peu

⁵⁹ *Ibid.*, p. 455.

⁶⁰ Suite aux propositions faites déjà en session 5, le comité légistique a soumis un document de 12 pages, *Analyse synthétique des effets d'une modification de la Constitution*. Plusieurs points ont été présentés, dont celui du choix des mots qui ont une signification en droit et ceux qui n'en ont pas. C'est le cas d'« environnement », jugé trop vague, qui sera pourtant repris finalement, même par le président de la République. Il en est de même de la mise en garde de la hiérarchisation qui subordonnerait tout à la « protection de la vie et de l'environnement » et qui poserait déjà des problèmes avec la *Charte de l'environnement* qui affirme le principe de développement durable. Cette nécessité de conciliation fera d'ailleurs qu'Emmanuel Macron ne reprendra pas cette proposition de modification du Préambule.

⁶¹ Le premier a été fait par Quentin Perrier du groupe d'appui. Le second a fait la synthèse de propositions déposées sur la plateforme *JP*, et a été rédigé par un groupe mixte, avec notamment deux membres du comité de gouvernance.

de personnes avaient pu prendre connaissance de tous ces documents⁶². Si le travail a été très prenant pour les citoyens, il l'a été pour les personnes du groupe d'appui et du comité légistique. L'une d'elles disait avoir consacré 300 heures pour s'acquitter de sa tâche.

Ces documents sont construits sous la forme suivante : *Objectifs*, puis *Propositions*, le cas échéant des *Points d'attention* du comité légistique, *Transcription juridique* (plusieurs propositions parfois) avec les textes existants et les modifications proposées. On y trouve parfois des tableaux, des modifications de dates, de montants, de tarifs, de grandeur (par exemple les vitesses pour les véhicules et leurs consommations).

Les points d'attention tournent par exemple autour de : doutes, notions qui ne sont pas juridiques, problèmes d'identification, problèmes non tranchés dans la proposition du groupe thématique (qui reste composite), conséquences non anticipées ou encore dispositifs déjà existants.

Le texte prévoit plusieurs types de stratégies pour indiquer les solutions possibles et les futurs amendements connexes dans des textes existants. Par exemple le code des transports.

Les nombreux points d'attention et commentaires indiquent les limites de l'exercice pour ceux qui imaginaient un sans-filtre maximaliste, où le gouvernement n'aurait qu'à reprendre les transcriptions juridiques des mesures.

On ajoutera également pour les ressources juridiques mobilisées que des juristes extérieurs au comité légistique, ou alors auditionnés en début de processus par l'*Escouade*⁶³, ont eu des échanges approfondis avec certains citoyens. Ces derniers ont parfois discuté de points d'interprétation ou même d'exégèse de courriels ou de SMS reçus de ces juristes, parfois les mêmes et pour lesquels des citoyens se querellaient pour savoir comment comprendre leurs propositions.

Les interactions entre les citoyens ont été nombreuses. De nombreux webinaires ont été organisés. La plupart étaient facultatifs⁶⁴, mais deux journées ont été obligatoires (30-31 mai), notamment pour prendre connaissance des amendements et de leur portée juridique. Malgré la possibilité offerte d'exclure par un vote à distance certaines transcriptions juridiques sur la plate-forme⁶⁵, en ayant réuni au moins 15 personnes du

⁶² Même dans les travaux en groupes thématiques, il est arrivé que les citoyens reçoivent des documents dont ils ne pouvaient pas prendre connaissance, le temps pour les lire étant trop court. Il est même arrivé qu'un animateur dise qu'il était « normal » que vous « soyez frustrés de ne pas avoir le temps de lire ».

⁶³ C'est le cas de Valérie Cabanès, juriste militante. La Fondation Hulot pour la nature et l'homme a également distribué des propositions juridiques, qui ont été ensuite déposées sur le site *JP*.

⁶⁴ La participation des citoyens était variable et ne dépassait guère le quart d'entre eux. Lors de ces webinaires, ce sont souvent les mêmes personnes qui s'exprimaient le plus, notamment les porteurs d'amendements.

⁶⁵ 74 personnes ont répondu, soit juste la moitié des membres de la C3. Sur les 52 mesures concernées, et 2 amendements, 5 transcriptions ont été rejetées, principalement dans le groupe thématique *Se nourrir*, et 2 amendements, par son auteur. On notera que la plupart des mesures étaient dans le groupe thématique *Produire et travailler* (24). Dans ce groupe, si

même groupe thématique, des citoyens reviendront jusqu'à la dernière session sur certaines transcriptions qui leur paraissaient trop éloignées de leur intention.

Lors de la dernière session, tenue au CESE pour la plupart des membres de la C3, répartis en salles et environ 10% d'entre eux en distanciel, les premières prises de paroles portèrent sur le problème consistant à voter sur des familles d'objectifs en devant implicitement être d'accord avec toutes les mesures associées. À ce sujet, plusieurs citoyens revendiqueront à plusieurs reprises le « droit à la dissociation ». Cette question fut longuement discutée pendant les webinaires préparatoires. Les discussions à ce sujet furent importantes sur le groupe *Whatsapp* des citoyens. L'un d'eux reprendra cette demande jusqu'à la fin du processus. Il faut ajouter que certaines mesures avaient été portées par peu de citoyens. Ceux qui n'étaient pas d'accord avec ces mesures avaient tout de même accepté car la promesse leur avait été faite par l'un des co-présidents d'en reparler plus tard. Ce qui n'a pas été fait.

Il faut ajouter que le comité de gouvernance avait pensé à un système qui permettait d'exprimer des avis « minoritaires », moyennant un recueil de trois soutiens. Or, suite à la proposition de plusieurs citoyens, ces avis ont été renommés « avis alternatifs ». De plus ils obtinrent que le nombre de soutiens soit indiqué dans le *Rapport final*. Malgré cela toutes les mesures furent largement votées, d'ailleurs avec des scores qui étonnèrent même des membres du comité de gouvernance. Comment expliquer cela ? C'est surtout la division du travail en groupe thématique et la confiance faite à la qualité du travail des membres des autres groupes qui bloqua les envies de refuser des familles d'objectifs. Pendant les temps dédiés « à l'argumentation » ce point fut rappelé sous la forme : faites-nous confiance, nous avons travaillé sur ces sujets pendant des mois, nous vous les avons présentés. On ne peut pas tout recommencer maintenant.

On a même entendu de façon explicite défendre des votes insincères, sous la forme : « je ne suis pas d'accord avec ces objectifs, trop exclusifs, or, je veux "soutenir le bien commun". [...] Pour autant je voterai pour car je suis sûr que ce ne sera pas adopté » par les Français.

À cela s'ajoute que, même si les animateurs et les programmes ont beaucoup parlé de délibération et d'argument, le temps n'était pas assez long pour de vraies soumissions d'arguments, qui plus est complets. En effet le temps était limité à 3 minutes pour un argument pour et 3 minutes pour un argument contre. Certes, les animateurs prirent à bon escient l'initiative au bout d'un certain temps de changer l'ordre entre les pour et les contre. En plus du peu de temps pour argumenter, que c'était plus des avis que des arguments qui étaient émis, presque à aucun moment on n'a eu la place pour un contre-argument, qui répondrait sur le même niveau à un argument qui l'aurait précédé.

aucune transcription n'a été rejetée, on a 13 mesures sur 24 qui sont assez près des 15 voix demandées (entre 10-15).

TÉMÉRITÉ ET TREMBLEMENT DEVANT LE RÉFÉRENDUM

Par manque de place pour revenir sur ces longues heures d'échanges, très souvent comme une succession d'expressions individuelles plutôt qu'une délibération collective, nous nous contenterons de quelques épisodes relatifs au passage de familles d'objectifs, ou de modifications de la Constitution, au référendum.

Tout d'abord, si le « sans filtre » de l'interprétation maximaliste pouvait préoccuper certains membres du comité de gouvernance⁶⁶ comme nous l'avons indiqué, si à plusieurs reprises des annonces ont été faites et des places aménagées dans les programmes consacrées aux différentes stratégies pour le choix des « véhicules » pour les propositions, d'une certaine façon le choix des citoyens n'a pas été fait en tant que tel, ou alors par défaut. En effet, un ensemble de dix « familles d'objectifs pouvant faire l'objet d'un référendum » avaient été identifiées par le comité légistique. Parmi ceux-ci seul l'objectif relatif à SN7 « Légiférer sur le crime d'écocide » est passé. Comment en est-on arrivé là ? D'une part, une partie des citoyens⁶⁷ s'étaient entendus à l'hôtel pour ne voter aucune famille d'objectifs et privilégier les modifications de la Constitution. D'autre part, le crime d'écocide a failli ne pas passer car il était difficile de faire en sorte que toutes les salles soient traitées de la même manière. En effet, avec les mesures sanitaires, la Convention était dispersée sur plusieurs lieux. Alors que les votes électroniques avaient commencé, l'une des salles décida de ne pas voter. C'était celle où se trouvait notamment le fervent défenseur de cet objectif. L'objet de ce blocage était de ne pas avoir eu la parole. Deux personnes avaient demandé dans cette salle pour la prendre. L'animatrice la donna alors au fameux défenseur de cette mesure. Il a pu le faire avec beaucoup d'aisance, de force de persuasion, notamment en appelant aux émotions, d'ailleurs comme plusieurs fois lors la C3. Cette famille d'objectifs passa avec 90⁶⁸ pour, 52 contre et 10 votes blancs. Il faut également souligner que le débat sur les « véhicules », terme assez instrumental et technique pour parler du choix de passer par des lois, des règlements ou des référendum n'a pas eu lieu. D'une part ces choix ont été fait par le CL, dans leurs transcriptions juridiques, et, d'autre part, à plusieurs reprises un grand nombre de citoyens ont trouvé étonnant et même insensé de parler de ces « véhicules » sans connaître les questions qui seraient posées, par exemple pour des référendum, et si ce n'est les questions au moins les objets. Or, c'est bien cela qui a bloqué certains citoyens, se sentant manipulés. Le résultat sera cette

⁶⁶ Certains étaient favorables au référendum d'initiative citoyenne (RIC) et espéraient peu de mesures qui seraient intégralement soumises à référendum. C'est notamment le cas des signataires de la tribune des Gilets citoyens précitée, https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/04/29/nous-travaillons-avec-des-personnalites-venant-de-tous-horizons-a-la-mise-en-place-d-une-assemblee-citoyenne_5456371_3232.html

Voir également : <https://giletscitoyens.org/naissance-du-projet/>. Nous avons notamment parmi les Gilets citoyennes : Laurence Tubiana, Mathilde Imer, Cyril Dion. Ce site parle de l'organisation d'une assemblée citoyenne sur le RIC.

⁶⁷ Cette manœuvre est dénoncée par une citoyenne au moment de présenter des arguments en faveur ou non du passage au référendum des mesures des groupes thématiques.

⁶⁸ Du fait des membres suppléants, le corps électoral a varié, oscillant entre 150 et 154 (nombre d'inscrits).

quasi absence de volonté générale de passer par des référendums, pointant vers le RIC que des membres du CG et un garant avaient tant espéré.

On pourra d'ailleurs s'étonner du fait qu'un vote avait été organisé avant de se prononcer sur les familles d'objectifs sur le principe même de leur passage au référendum : « Êtes-vous favorable à soumettre à référendum une ou plusieurs familles d'objectifs ? ». Or, le vote accepta avec 80 pour et 56 contre. En plus de ce résultat, c'est le principe même de passer au référendum, vide d'une certaine façon, qui est problématique, sans savoir pour quelle mesure. Plusieurs citoyens le firent d'ailleurs valoir.

Avec cette famille d'objectifs SN7, seuls la réécriture du Préambule de la Constitution et son article 1 (112 pour et 19 contre, 10 blancs) ont été acceptés.

La question de savoir s'il fallait passer par le référendum ou pas n'était pas nouvelle. Elle fit l'objet de plusieurs discussions, webinaires, avec ou sans membres du comité légistique. Celui-ci fournit plusieurs documents⁶⁹. Il a souligné l'importance « que les citoyens répondent non seulement à la question : Pourquoi réviser la Constitution ? Mais aussi : Dans quel but et pour quoi faire ? ». Or, une fiche a été établie par les animateurs à la suite du webinaire du 31 mai où les citoyens devaient définir des critères de choix pour la soumission au référendum : 1 un sujet simple et compréhensible, 2 qui a du sens au regard du contexte sanitaire, 3 doté d'un potentiel de transformation forte de la société, 4 qui engage l'ensemble des citoyens sur le long terme, 5 qui assure la visibilité des mesures de la Convention, qui ne donne pas l'impression que la question vient du gouvernement, 6 clivant, 7 qui peut permettre l'adhésion forte des Français pour éviter un vote négatif, 8 qui touche les Français dans leur quotidien, 9 qui a le plus fort impact en matière climatique.

Cet ensemble de critères n'est pas cohérent. Il s'agit plutôt d'une liste. Elle n'est pas non plus pour une grande partie congruente avec les conseils des effets juridiques attendus du comité légistique précités. Le premier critère pose problème, pour la définition du terme d'écocide. D'ailleurs, jusqu'à la fin, des citoyens estiment qu'il n'est pas compris par l'ensemble des Français. Le critère numéro 5 sera souvent repris.

Le passage au référendum qui semblait attendu pendant tout le processus fut l'objet de discussions lors de la session 7, parfois partagées, tendues et lourdes en émotions. En plus du fait qu'il était tard, lors d'une séance terminée à 20 h 20, quelques citoyens qui se sentaient pressés par ceux qui voulaient « aller au référendum » se mirent même à pleurer. Plusieurs positions se trouvaient confrontées entre principalement le risque d'être impopulaires (écho au critère 7) et de perdre tout le travail de neuf mois, et, à

⁶⁹ Par ex., Delphine Hédary et Marine Fleury, *Analyse synthétique des effets d'une modification de la constitution*. Les effets dans cette fiche sont juridiques. Par exemple elles estiment que d'ajouter « environnementale » à l'article 1 « n'aurait vraisemblablement pas de portée ». Plus loin dans le texte : « La notion d'environnement n'est pas vraiment plus certaine en droit constitutionnel que celle d'écologie » (p. 4). Le texte prend des précautions. « [...] parfois un même énoncé peut faire l'objet d'interprétations différentes et le juge dispose en pratique d'un certain pouvoir dans la sélection des interprétations » (p. 3).

l'inverse, la volonté d'aller jusqu'au bout, d'avoir les garanties maximales pour « héberger les mesures proposées », jusqu'à cette affirmation : « non ce n'est pas moi qui décide [...] ce sont les Gilets citoyens. [...], notre légitimité on ne la tient que d'un seul homme (le président de la République). Il serait bon de confirmer avec les citoyens, cette légitimité du tirage au sort [...] une légitimité votée par référendum ».

Finalement, le 29 juin, Emmanuel Macron sera plus audacieux en se réservant le droit d'un référendum à choix multiples, mais en se réservant la sélection des mesures. Personne ne pourra alors lui en faire le reproche puisque les membres de la Convention ont voté négativement sur le passage de mesures au référendum sauf une.

On notera également à propos du refus du Président de la modification du Préambule de la Constitution au motif de ne pas introduire une hiérarchie entre la défense de l'environnement et d'autres grands principes, que cette discussion avait eu lieu à plusieurs reprises. Le comité légistique avait mis en garde les citoyens à ce sujet. De plus, un citoyen de grande influence dans la C3 avait fait valoir le même refus lors d'un webinaire facultatif de conciliation. Il avait emporté non seulement l'adhésion, mais ceux qui y assistaient le remercièrent de les avoir alertés. Le cas donné par ce citoyen était : Qui peut nous assurer qu'on ne se servira pas de cela pour attaquer des tribus de l'Amazonie.

LES CITOYENS CONSTRUISENT LA CHAMBRE DE LA PARTICIPATION

Un des objets de discussion fut celui de la réforme du CESE. L'occasion est trop belle de voir ce que les principaux intéressés, en exercice, en pensent. Dès les premières auditions de juristes par *l'Escouade*, l'un des défenseurs d'une 3^e chambre pour la participation citoyenne, Julien Bétaille (auditionné en session 4) reparle de ce sujet qu'il connaît bien. Toutefois la chambre choisie par les citoyens n'est pas comme chez lui le Parlement mais le CESE. Une recommandation figurera dans le *Rapport final*. Plusieurs points importants sont apparus dans les observations, principalement pendant les webinaires facultatifs consacrés aux conciliations.

Tout d'abord, étonnamment, les citoyens ne connaissent pas le CESE, quand bien même c'est le lieu qu'ils ont fréquenté depuis octobre. Ensuite, le comité légistique doit leur faire comprendre que le CESE, ou une chambre de la participation, ne peut cumuler tous les pouvoirs. En effet, après avoir pris connaissance de certaines informations, notamment d'un membre du comité de gouvernance présent lors de cet échange, ils souhaiteront faire en sorte que le travail du CESE soit plus effectif, prise en compte et valorisé. Or, la *Note en vue de l'organisation de la conciliation sur les amendements de la Constitution par les citoyens*⁷⁰ du comité légistique rappelle la séparation des pouvoirs aux citoyens : « En effet, il est assez curieux de faire d'une assemblée tout à la fois, une assemblée consultative (avis) et décisionnelle (veto) sur les mêmes actes ». La proposition des citoyens allait jusqu'à demander la faculté au CESE de saisir le Conseil constitutionnel. De même « donner un pouvoir de veto en matière législative

⁷⁰ *Op. cit., JP.*

contribuerait à faire du CESE une nouvelle assemblée parlementaire. [...] Cette assemblée serait superpuissante⁷¹. [...] La proposition soulève des enjeux intéressants, mais en l'état ne prend pas en considération l'ensemble des éléments indispensables à la construction d'une institution pouvant s'inscrire, sans risque démocratique, dans le paysage juridique français ? »⁷².

Le comité légistique n'a pas toujours freiné et mis en garde, il a pu inciter quand il émet des suggestions et s'engage : « pour atteindre l'objectif visé par les citoyens, il serait sans doute plus pertinent non de jouer sur le nombre de membres (de citoyens au CESE) mais sur une obligation de constituer de telles conventions citoyennes »⁷³. Or, la même juriste, avant que la convention ne fût arrivée à son terme, défendait une idée similaire dans une tribune.

Finalement, certains citoyens défendent de vrais mandats, longs, pour des citoyens qui auraient été tirés au sort. Quand des membres du comité légistique leur demandent s'il n'y a pas contradiction entre tirage au sort et mandat, ils ne voient pas le problème. D'ailleurs cette assemblée tirée au sort qui aurait pu avoir une vie brève, intermittente, a choisi de créer une association, « les 150 »⁷⁴, à « durée illimitée », afin notamment : d'organiser le suivi de leurs mesures, la mise en place d'un observatoire de leurs suivis et de leurs impacts « [des mesures] prises en notre nom »⁷⁵, point de contact pour les relations presse. Elle précise que : « Cette association ne sera en aucun cas à vocation politique ». Hasard sans doute, mais éloquent : l'association a comme adresse sur le document de ses statuts l'allée des coucous⁷⁶.

Les analyses présentées ici, sur les difficultés d'appropriation du droit dans une partie de sa complexité, posent la question de l'exercice d'une telle assemblée quand elle devra apprécier les projets de lois et en imaginer d'autres. Cela ne veut pas dire que ce n'est pas souhaitable, mais qu'il ne suffit pas de dire qu'il faut mettre des citoyens ensemble dans une nouvelle chambre pour qu'ils soient en capacité de s'acquitter mieux que ceux qui sont issus de la société civile organisée. Non seulement ces derniers disposent en leur sein d'une grande partie des compétences, notamment juridiques, mais le CESE a su développer les moyens pour affronter la diversité des points de vue et

⁷¹ De telles propositions pourtant ont été émises par des intellectuels ou même des juristes. Voir par ex. cette tribune publiée le 28 mai 2020, avant la fin de la C3 : https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/28/la-convention-citoyenne-pour-le-climat-premiere-marche-possible-d-une-nouvelle-institution_6040991_3232.html (consulté le 1^{er} août 2020) qui parle de « pouvoirs inédits ». Marine Fleury en est signataire, tout comme l'une des observatrices, Hélène Landemore.

⁷² *Ibid.*, p. 16.

⁷³ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁴ L'association prévoit la possibilité de membres honoraires : « celles et ceux ayant rendu des services particuliers à l'association ou à la C3, signalés à l'association par un des adhérents, [...] et suite à une] adhésion soumise à l'ensemble du CA ».

⁷⁵ *Statuts*, 6 mars 2020, p. 2

⁷⁶ Si l'on pense que le coucou a la fâcheuse habitude de jeter hors du nid les œufs d'autres oiseaux pour y mettre les siens. Notons que plusieurs institutions ou associations ont offert aux 150 de les héberger, notamment le CESE, qui le fait actuellement, la Fondation européenne pour le climat et même, plus étonnant, le Sénat.

des intérêts pour produire des compromis. La lettre de mission du premier ministre pointait vers un objectif redoutable : « passer du consensus sur le diagnostic aux compromis sur les solutions »⁷⁷. L'expérience de l'établissement de compromis au CESE tient la comparaison avec le processus de C3 tenant plus du consensus, parfois arraché par le manque de temps et le peu de conflictualité préalables pour arriver à des compromis. Il est donc à souhaiter que ce savoir-faire puisse servir à ces assemblées citoyennes, comme la réforme dans sa nouvelle mouture le prévoit. À l'inverse, il faudrait montrer ce que la solution alternative, d'une assemblée de citoyens et de quelques experts, aurait de préférable ou au moins de complémentaire.

CONCLUSION

L'innovation est plus facile dans un monde amnésique. Si on raisonne par l'absurde, sans mémoire tout est toujours neuf. Il y a près de vingt ans (2002) se tenait une *Conférence de citoyens sur le climat*. Jamais elle n'a été mentionnée lors de la Convention. Dans la Session 7, plusieurs organisateurs ont redit que c'était la première fois que des citoyens s'emparaient de la question climatique. Pourtant, elle avait été proposée par la *Commission pour le développement durable*. Son président d'alors, le biologiste Jacques Testart, avait proposé quelque temps plus tard et alors qu'il était un membre important de la *Fondation Sciences citoyennes*, une sorte de loi organique pour les Conventions citoyennes. L'un des juristes sollicités n'était autre que le professeur émérite Dominique Rousseau, constitutionnaliste, auteur d'un des articles de ce dossier. Or, ce document a été proposé à Jean-Paul Delevoye quand il était président du CESE⁷⁸. Fort heureusement au détour d'une rencontre organisée à l'Assemblée nationale pour présenter la Convention, Rousseau eut la possibilité de rappeler cet événement et cette proposition. Une autre juriste, très au fait des expériences participatives relatives aux technologies émergentes et controversées était la professeure Marie-Angèle Hermitte qui fit partie du comité de pilotage de la première conférence de citoyens française sur les OGM en 1998 (Reber, 2011a ; Boy *et alii*, 2000). Dominique Rousseau parlait déjà de démocratie continue à cette époque et M.-A. Hermitte a poursuivi des activités similaires comme l'organisation de certains débats menés sous la houlette de la Commission nationale du débat public (CNDP), dont le fameux débat Cygeo⁷⁹ dont elle présidait le comité de pilotage. En bonne juriste, elle y défend l'idée de débat contradictoire pour instruire les controverses entre experts. C'est d'ailleurs ce modèle qui fut repris dans un premier temps par le comité de gouvernance. Ses membres avaient commencé à rédiger des fiches sur les controverses relatives aux réponses

⁷⁷ Cet objectif assigné dans la lettre à « intelligence collective », rend ce terme à la mode et problématique moins vague.

⁷⁸ Ceci est rappelé lors d'une audition au Parlement au sujet de la C3. Voir : <https://www.facebook.com/LCP/videos/audition-du-constitutionnaliste-dominique-rousseau-%C3%A0-lassembl%C3%A9e/2516784631894606/>, consulté le 10 août 2020. Il rappelle également l'article 6 de la Déclaration de 1789, « les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leur représentants » à la formation de la loi qui est l'expression de la volonté générale. Voir également son article dans ce volume.

⁷⁹ Voir : <https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-cigeo/>.

données à la question générale de la C3. Des membres étaient même prêts. Ils ont dû abandonner ce travail, sans doute par manque de temps et parce qu'il fallait que les citoyens avancent dans la rédaction de leurs propositions et qu'ils « produisent »⁸⁰. Plus généralement des membres influents du comité de gouvernance ont empêché l'exploration et l'exploitation des désaccords. Or, les désaccord sont les préalables à la délibération. De plus, la C3 dans son déroulement n'a été que très peu contradictoire entre experts et notamment à l'endroit le plus attendu, celui de l'esprit de justice, repris souvent par les membres de la convention comme « la justice sociale ». Une seule séance, en petits groupes, a porté sur la notion de justice, où les citoyens n'étaient pas aidés. Certains étaient embarrassés avec la question de savoir si c'est la justice telle qu'elle existe dans la société ou si c'était un idéal plus abstrait qui peut guider l'action publique. Une seule conférence par la juriste Agnès Michelot, co-auteure d'un rapport du CESE (2016) sur la justice climatique fut auditionnée sur un thème proche, celui des outils, plutôt qu'une problématisation des conceptions de la justice. Or, c'est bien les différences de conceptions de la justice qu'il fallait pouvoir exploiter et explorer.

Les risques pris de soumettre le droit à une expérience voulue comme démocratique pour pouvoir soumettre des propositions « sans filtre » n'a pas finalement pas fait de différence. Emmanuel Macron a tout repris sauf trois mesures. Il a pris le soin d'expliquer pourquoi il les rejetait. S'ouvre maintenant le temps de la délibération interinstitutionnelle entre instances. D'une certaine façon, la présence d'un comité légistique a rappelé et donc sinon sauvé le droit, du moins ces principaux principes. Il a également montré que le prix de l'inédit, littéralement le non publié, le non écrit, est très élevé pour des citoyens non spécialistes. D'une certaine façon c'est un exercice de modestie, et rassurant quand les citoyens apprennent qu'ils ne sont pas les explorateurs d'une *terra incognita* où tout est à faire ou à refaire.

À l'issue d'un contresens avec *Droit et démocratie* si on se sert de la caution d'Habermas pour délibérer le droit avec des citoyens⁸¹, on peut dire que le droit a bien tenu le choc. Loin de vouloir décrier l'expérimentalisme, avec ses exigences, nous avons pu montrer l'épaisseur des filtres juridiques à respecter, et encore, le comité légistique a essayé de rester compréhensible. Ces façons de poser les questions, cet apprentissage, fût-il sommaire, du raisonnement juridique pointant vers une forme d'argumentation juridique, déplie sous nos yeux une matière plus riche et plus précise que celle proposée avec le tournant du *système délibératif*, entre éthique, expertise et politique, qui estime que « la plupart des démocraties sont des entités complexes dans lesquelles une grande variété d'institutions, d'associations et de sites de contestation accomplissent leur tâche – en incluant les réseaux informels, les médias, les groupes organisés de défenses de causes, les écoles, les fondations, les institutions privées et à buts non lucratifs, les organes législatifs, les agences exécutives et les cours » (Parkinson, Mansbridge 2012,

⁸⁰ Ce terme fut souvent repris par des animateurs, et, jusqu'à la fin, la plupart des citoyens se plaindrent du manque de temps, alors même que l'on était passé de 4 mois à 9 mois.

⁸¹ Cf. ma longue citation d'Habermas (1997), reprenant les pages 352-353.

p. 2). L'expérience de la C3 avec la coopération d'un comité légistique met au jour par l'expérience la logique de questionnement, de façon de poser les questions et d'attendre les réponses, autrement que par l'expérience « fictionnelle » que propose Habermas dans sa reconstruction de la démocratie par le droit. « Les cycles communicationnels de l'espace public politique sont tout particulièrement soumis à la pression sélective de l'inertie sociale ; or l'influence ainsi générée ne peut se transformer en pouvoir politique que dans la mesure où elle franchit, d'une façon générale, les écluses de la procédure démocratique et du système politique structuré par l'État de droit ; [...] les institutions de l'État de droit ont, du point de vue sociologique, le sens de la conservation de la complexité obtenue grâce à une régulation correctrice [...] [qui] peut compenser les restrictions communicationnelles, cognitives et motivationnelles auxquelles sont soumises à la fois une politique délibérative et la transformation du pouvoir communicationnel en pouvoir administratif »⁸².

La présence d'un comité légistique indique une partie des difficultés qu'il faudrait pouvoir traverser pour arriver à joindre le projet *Droit et démocratie* d'Habermas et des expériences réelles avec des publics hétérogènes. De ce point de vue, la C3 est plus un révélateur du chemin qui reste à faire.

Reste à savoir si nous avons eu affaire à une innovation démocratique pour reprendre la question de départ. Si on oublie l'exagération de l'inédit, si l'on oublie les imperfections de garanties procédurales, si l'on oublie les limites de la délibération proprement dite, reste à savoir s'il est souhaitable qu'un comité légistique prenne la plume pour transcrire des mesures. Dans l'esprit de *DeD* on n'y verra pas d'objection. Si au contraire on veut que ce soit les citoyens qui rédigent⁸³, alors cette innovation est une régression démocratique. Entre ces deux pôles il existe un dégradé à exploiter.

Certains analystes, plus souvent des organisateurs, et des citoyens ont insisté sur la montée en compétences de ceux-ci. Elle est réelle, mais elle concerne tout autant une prise de conscience de leurs limites et de la remise aux compétences professionnelles de juristes. D'ailleurs une des juristes du comité légistique a cherché à l'issue de cette expérience à s'engager dans l'éducation populaire pour essayer de combler la méconnaissance du droit et du fonctionnement des institutions auxquelles elle a fait face pendant la C3⁸⁴.

bernard.reber@sciencespo.fr

Bibliographie

Bächtiger, A., J.S. Dryzek, J. Mansbridge, and M. Warren M. (ed.). 2018, *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

⁸² *Ibid.*, p. 353-354.

⁸³ Un des membres du comité de gouvernance disait qu'il voulait partir « du citoyen » comme d'un matériau.

⁸⁴ Je tiens à remercier Eric Buge et Yves Mathieu, pour leurs relectures attentives et leurs suggestions, ainsi que Florence Barberousse et René Sève.

- D. Boy D., D. Donnet-Kamel & P. Roqueplo, 2000, « Un exemple de démocratie participative : la conférence des citoyens sur les OGM », *Revue française de science politique*, vol. 50, p. 779-809.
- E. Buge & C. Morio, 2019, « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », in *Revue de droit public*, n° 5/2019, p. 1205-1238.
- M. Callon M., P. Lascoumes P. & Y. Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- D. Courant, 2019, « Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution », *La Vie des idées*, 5 mars, ISSN : 2105-3030. URL : <https://laviedesidees.fr/Les-assemblees-citoyennes-en-Irlande.html>.
- F. Cunningham, 2008, *Theories of Democracy. A Critical Introduction*. London: Routledge.
- J. Dewey, *Le Public et ses problèmes*, (1927), 2003, trad. et préf. Zask J., Publications de l'Université de Pau, Pau, 2003.
- M.C. Dorf, & C.F. Sabel, 1998, « A Constitution of Democratic Experimentalism », *Columbia Law Review*, vol. 98, p. 267-473.
- European Commission, 2000, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution* (COM (2000) 1 final du 2 février 2000).
- C. Girard, 2011, « La démocratie doit-elle être délibérative ? », in « Vertus et limites de la démocratie délibérative », *Archives de philosophie*, tome 74, p. 23-40.
- J. Habermas, 1997, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, (1992), trad. Rochlitz R. & Bouchindhomme C., Gallimard, Paris.
- M., Hunyadi, 2004, *Les Usages de la précaution*, préf. Dupuy J.-P., Seuil, Paris.
- J. Jouzel & A. Michelot, 2016, *La Justice climatique : enjeux et perspectives pour la France*, CESE.
- S. Joss S. & A. Browlea, 1999, « Considering the Concept of Procedural Justice for Public Policy - and Decision-Making in Science and Technology », dossier « Special Issue on Public Participation in Science and Technology », *Science and Public Policy*, Vol. 26, N° 5, octobre, p. 321-330.
- L. Klüver, 2003, « Project Management. A matter of Ethics and robust Decision », in Joss S. & Bellucci S. (éd.), *Participatory Technology Assessment. European Perspectives*, Centre for the Study of Democracy and Swiss Centre for Technology Assessment, Londres/Berne.
- J. Parkinson & J. Mansbridge, (éd.), 2012, *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press : Cambridge MA.
- B. Reber, 2020, *Responsible Communication. Deliberation between Conversation and Consideration*, New York, Wiley. Publié également en français, *Communication responsable. La Délibération entre conversation et considération*, Londres, ISTE, 2020.
- B. Reber, 2016, *Precautionary Principle, Pluralism, Deliberation. Science and Ethics*, Londres, ISTE-international-New York, Wiley, publié également en français, *La Délibération des meilleurs des mondes. Entre précaution et pluralisme*, 2017.
- B. Reber, 2011a, *La Démocratie génétiquement modifiée. Sociologies éthiques de l'évaluation des technologies controversées*, Québec, Presses de l'Université de Laval « Bioéthique critique ».
- B. Reber, 2011b, *Vertus et limites de la démocratie délibérative*, *Archives de philosophie*, tome 74 (dossier de 5 articles, 86 pages).
- B. Reber (dir.), 2010, *La Bioéthique en débat*, *Archives de philosophie du droit*, tome 53 (dossier de 7 articles, 115 pages).
- B. Reber, « Technologies et débat démocratique en Europe », *Revue française de science politique*, 55, 2005, p. 811-833.
- G. Rowe et L. J. Frewer, 2004, « Evaluation Public-Participation Exercises: A Research Agenda », *Science, Technology, & Human Values*, Vol., 29 N° 4, automne, p. 512-557.

C.F. Sabel, 2012, « Dewey, Democracy, and Democratic Experimentalism », *Contemporary Pragmatism*, vol. 9, n° 2, p. 35–55.