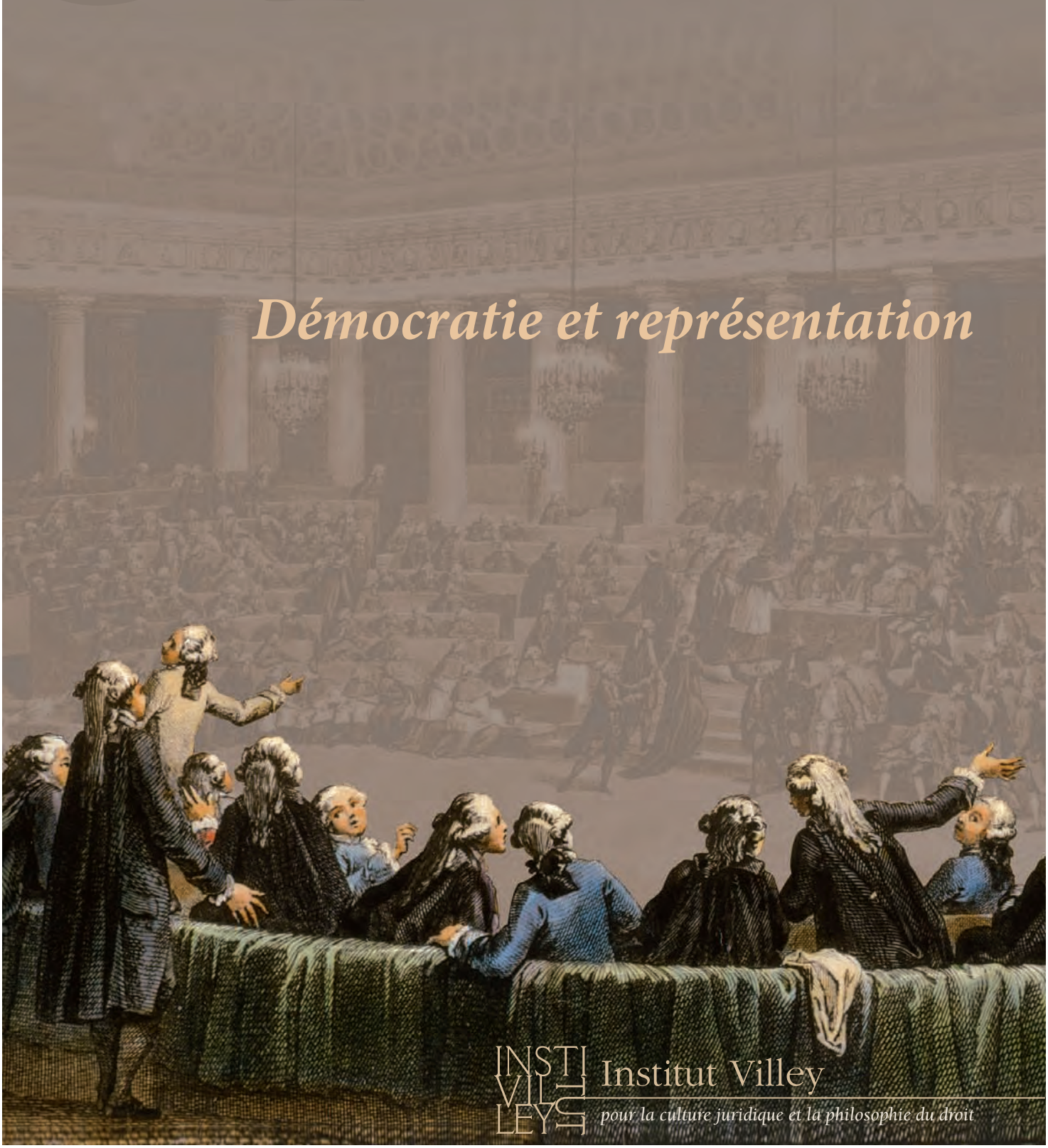
Jus Politicum

Revue de droit politique

Numéro 29 – 2023

Démocratie et représentation



Institut Villey
pour la culture juridique et la philosophie du droit

Directeurs

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas)
Olivier Beaud (Université Panthéon-Assas)

Directeur de la publication

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas)

Fondateurs

Denis Baranger (Université Panthéon-Assas),
Armel Le Divellec (Université Panthéon-Assas),
Carlos-Miguel Pimentel (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines)

Conseil de rédaction

Manon Altwegg-Boussac (Université Paris-Est Créteil),
Denis Baranger (Université Panthéon-Assas),
Cécile Guérin-Bargues (Université Panthéon-Assas),
Renaud Baumert (Université de Cergy-Pontoise),
Olivier Beaud (Université Panthéon-Assas),
Bruno Daugeron (Université Paris-Descartes),
Élodie Djordjevic (Université Panthéon-Assas),
Quentin Epron (Université Panthéon-Assas),
Thibault Guilluy (Université de Lorraine),
Jacky Hummel (Université de Rennes 1),
Olivier Jouanjan (Université Panthéon-Assas),
Philippe Lauvaux (Université Panthéon-Assas),
Elina Lemaire (Université de Bourgogne),
Carlos-Miguel Pimentel (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines),
Céline Roynier (Université de Cergy-Pontoise),
Christoph Schönberger (Universität Konstanz),
Adam Tomkins (University of Glasgow)
Patrick Wachsmann (Université de Strasbourg)

Conseil scientifique

Klaus von Beyme (Universität Heidelberg), Dominique Chagnollaud (Université Panthéon-Assas), Jean-Claude Colliard † (Université Panthéon-Sorbonne), Vlad Constantinesco (Université Robert-Schuman, Strasbourg), Jean-Marie Denquin (Université Paris Nanterre), Christoph Gusy (Universität Bielefeld), Ran Halévi (CNRS), Josef Isensee (Universität Bonn), Lucien Jaume (CNRS), Olivier Jouanjan (Université Panthéon-Assas), Claude Klein (University of Jerusalem), Franck Lessay (Université Sorbonne Nouvelle), Corinne Leveleux-Teixeira (Université d'Orléans), Martin Loughlin (London School of Economics), Ulrich K. Preuß (Freie Universität Berlin), Philippe Raynaud (Université Panthéon-Assas), Pierre Rosanvallon (Collège de France), François Saint-Bonnet (Université Panthéon-Assas), Cheryl Saunders (University of Melbourne), Michel Troper (Université Paris Nanterre), Neil Walker (University of Edinburgh).

Secrétaire de rédaction

Thibault Desmoulins (Université Panthéon-Assas)

Assistants d'édition

Romane Lerenard (Université de Rennes)

Cécile Guérin-Bargues

Le laboratoire participatif

Retour sur les conséquences institutionnelles de la « révolution des casseroles » en Islande et du « mouvement des gilets jaunes » en France

Depuis une vingtaine d'années, des assemblées citoyennes voient régulièrement le jour. Ces processus qui permettent à des citoyens de se prononcer sur des thématiques d'intérêt public apparaissent souvent à la suite de troubles sociaux. Il s'agit alors de transformer en acte positif la capacité d'empêcher dont le peuple a bruyamment et parfois violemment témoigné. En France, le recours aux conventions citoyennes suscite un intérêt certain, au point d'être dorénavant envisagé en dehors de tout conflit social comme en témoigne la réunion d'une convention citoyenne sur la fin de vie, lancée le 13 septembre 2022 par le Président de la République.

L'idée initiale de cette contribution était de nous concentrer uniquement sur l'expérience islandaise d'assemblée constituante participative, consécutive à ce qu'il convient d'appeler « la révolution des casseroles ». La lecture d'une partie de la vaste littérature consacrée à la démocratie représentative nous a incitée à élargir notre propos et à tenter, à travers le prisme islandais, d'établir un bilan critique des expériences participatives les plus marquantes. Nous nous appuierons en définitive à la fois sur l'expérience islandaise, mais aussi sur la Convention Citoyenne sur le Climat[1] qui lui servira de prolongement et parfois de contrepoint. Elles ont en effet en commun un recours ponctuel à l'expérimentation participative pour pallier les insuffisances du régime représentatif, mises en lumière par des troubles sociaux d'ampleur : révolution des casseroles dans l'Islande de 2008, crise des gilets jaunes dans la France de 2019. Sans précédent dans chacun des pays concernés et peu encadrées juridiquement, ces conventions délibératives, circonscrites dans leur objet comme dans leur durée, ont quelque chose de profondément expérimental. Elles correspondent à ce que Thierry Pech décrit comme l'âge empirique de la délibération, en attendant une éventuelle institutionnalisation de ces instances participatives via la création de véritables assemblées citoyennes pérennes[2].

---

[1] Ci-après « Convention Climat ».

[2] Voir T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, Paris, Seuil, 2021, p. 180. Plusieurs autres expériences, qui entrent dans cette catégorie des conventions citoyennes auraient pu être ici étudiées. Certaines se sont tenus au Canada, d'autres en Belgique, aux Pays-Bas ou plus récemment encore au Chili. Ainsi, en 2004 la *Citizen's assembly* de l'État de Colombie britannique a réuni 158 citoyens tirés au sort afin de proposer une réforme du code électoral, tandis qu'en Irlande des

Le parallèle entre ces deux expériences ne va pourtant pas de soi, tant les caractéristiques de l'Islande se distinguent singulièrement de celles de notre pays. Il s'agit d'un petit pays (300 000 habitants) qui dépendait du Danemark jusqu'à ce qu'il acquière sa pleine indépendance en 1944. L'Islande dispose depuis d'une constitution largement adoptée par référendum mais qui demeure très proche de la Constitution de 1820, elle-même inspirée par la constitution octroyée en 1874 aux Islandais par Christian IX, roi du Danemark[3]. La constitution de 1944 a été amendée à plusieurs reprises[4], mais sans que l'équilibre des pouvoirs, sur lequel il était régulièrement question de revenir, en soit modifié.

L'île s'est longtemps caractérisée par l'importance de la pèche, son indice de développement social et sa transformation en un centre financier international fondé sur la déréglementation du système financier. En 2008, la crise des *subprimes* et la faillite de Lehmann Brothers entraînent un manque de liquidités pour les trois grandes institutions bancaires du pays qui s'effondrent, alors qu'elles détenaient des actifs neuf fois supérieurs au PIB national. Le Premier ministre, puis les Islandais consultés par référendum en 2010 et en 2011, refusent la prise en charge par l'État des pertes de ces banques[5]. De cette situation découle un vent de panique, notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, où des centaines d'épargnants – dont les universités d'Oxford et de Cambridge – ont fait confiance aux banques islandaises en ligne[6]. En Islande, où la crise est d'une extrême gravité[7], la mobilisation sociale est forte, parfois quasi insurrectionnelle. Elle se fait à grand renfort d'œufs pourris, de tomates et de casseroles, d'où le nom éminemment poétique que laisse cette contestation dans l'histoire. Les défilés stigmatisant la collusion entre les hommes politiques et le secteur bancaire et défendant la souveraineté du pays

conventions citoyennes ont été régulièrement réunies à partir de 2012. Elles ont eu vocation à délibérer sur la légalisation du mariage homosexuel, sur celle de l'avortement, puis enfin, sur la question du vieillissement de la population et du changement climatique. Les expériences islandaises et française se singularisent toutefois dans la mesure où la mise en place de conventions citoyennes a été envisagée par les gouvernants comme le moyen de s'extraire d'un conflit politique et social de grande ampleur.

[3] Sur l'histoire de cette constitution islandaise, voir S. Magnússon, « The 2011 Proposal for a New Constitution. Anlaysis and critical comments », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, Routledge, 2021, p. 151-152.

[4] Sur les révisions successives, voir Á. Pór Áranson et C. Dupré, « The Reform of the 1944 Constitution and Icelandic constitutionalism », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 35.

[5] Pour les résultats des référendums des 6 mars 2010 et 9 avril 2011, voir K. Heimisdóttir, « Iceland near death experience », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 66-67.

[6] E. Gagnon, *Penser la démocratie représentative*, mémoire de sociologie, Université du Québec, 2016, p. 63.

[7] Voir sur ce point K. Heimisdóttir, « Iceland near death experience », *art. cit.*, p. 62 et 65 notamment.

face aux institutions internationales se multiplient[8]. L'apparition de nouveaux partis politiques transforme la crise politique économique en une critique des institutions et en une ferme volonté de réviser la constitution[9].

Plusieurs raisons expliquent une telle demande : la volonté de réconcilier les Islandais autour de valeurs communes, le souhait historiquement récurrent de clarifier le rôle et le statut du Président de la République[10], le discrédit frappant les élus et qui interdit de leur confier une telle tâche[11]. S'y ajoute la volonté politique de trouver une porte de sortie à une crise financière d'envergure, même si le lien entre cette dernière et le texte constitutionnel était loin de relever de l'évidence[12]. L'arrivée des sociaux-démocrates au pouvoir favorise la réalisation de ce projet. Élue en mars 2009, la Première ministre Jóhanna Sigurõardóttir, se montrait en effet depuis longtemps favorable à la réunion d'une assemblée constituante destinée à contourner le rôle central dévolu au parlement en matière de révision constitutionnelle[13].

Mis à part l'expression soudaine d'un vif malaise social, la révolution des casseroles en Islande n'a évidemment pas grand-chose à voir avec la crise des gilets jaunes en France. Toutefois, dans les deux cas, la sortie de crise s'est faite par la mise en place de mécanismes de démocratie participative. On s'efforce de restaurer la confiance entre gouvernés et gouvernants par le recours à une instance expérimentale à la fois délibérante et participative. Les problèmes posés par ces expériences originales furent en conséquence assez largement communs.

Il s'avère d'abord nécessaire de résoudre « la contradiction entre participation de masse et délibération de petite taille[14] ». Si la dimension participative implique en effet l'inclusion du plus grand nombre, l'efficacité de la délibération suppose en revanche un nombre restreint de participants. La dimension participative est donc nécessairement extérieure à la Convention elle-même, tandis que, pour des raisons pratiques, les conventions citoyennes fonctionnent sur la base d'un nombre réduit de conventionnels : 25 pour la convention islandaise, 150 pour la convention française sur le climat. En effet, elles n'ont pas vocation à simplement débattre mais se voient assigner un objectif précis et exigeant : proposer des projets de réforme réglementaire, législative ou constitutionnelle.

La nature de cet objet nous mène vers le second point commun entre Convention constituante islandaise et convention climatique française. Il réside dans leur ambition nationale qui contraste fortement avec l'usage beaucoup plus ancien des

---

[8] L. Cordier, « L'Islande en ses crises », *La vie des Idées*, déc. 2017.

[9] *Ibid.* Sur le positionnement des différents partis politiques islandais quant à la nécessité d'une révision constitutionnelle, voir Á. Pór Áranson et C. Dupré, « The Reform of the 1944 Constitution and Icelandic constitutionalism », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 34.

[10] La constitution de 1944 s'était contentée de substituer un Président de la République au monarque danois, ce qui rendait bien incertaine la définition de ses pouvoirs réels. Voir Á. Pór Áranson et C. Dupré, « The Reform of the 1944 Constitution and Icelandic constitutionalism », *art. cit.*, p. 44.

[11] *Ibid.*, p. 32.

[12] *Ibid.*, p. 34.

[13] *Ibid.*, p. 33.

[14] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, Paris, Seuil, 2021, p. 179.

mécanismes participatifs, notamment en matière environnementale, dans le cadre de la gestion locale. Dans le cas islandais, il s'agissait de s'accorder « sur la limitation des pouvoirs exécutif et législatif, sur l'identification du rôle du Président, sur indépendance de la magistrature, sur l'établissement des règles électorales et de celles permettant le recours aux référendums ainsi que sur la question sensible de la propriété et de l'utilisation des ressources naturelles[15] ». En d'autres termes, la convention était véritablement constituante, puisqu'elle avait pour mission d'élaborer un projet constitutionnel ayant vocation à être discuté et adopté par le parlement[16]. Cette ambition nationale caractérise également l'objectif de la convention française, telle qu'elle ressort de la lettre de mission du Premier ministre de juillet 2019. Il s'agissait de s'accorder sur des propositions susceptibles de « réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 […] dans un esprit de justice sociale[17] » et qui pourraient être transmises au Parlement ou au peuple français par voie référendaire. Dans l'un et l'autre cas, on fait donc le pari qu'un groupe de profanes est susceptible de formuler, non pas des recommandations générales, mais des propositions juridiquement assez abouties pour être transmises telles quelles au législateur.

Enfin, ultime point commun, les deux expériences se soldent par des résultats en demi-teinte. En Islande, un projet de constitution, élaboré en quatre mois, est largement adopté lors d'un référendum consultatif organisé le 20 octobre 2012. Toutefois, il finit par être abandonné à la faveur de la victoire du parti conservateur aux élections législatives de 2013[18]. En France, peu nombreuses furent en définitive les propositions transmises au Parlement telles qu'elles avaient été rédigées par les conventionnels, ce qui a entraîné chez ces derniers un vif sentiment d'insatisfaction[19].

Du laboratoire participatif sont donc sortis des résultats mitigés. Le recours au procédé participatif a pourtant le vent en poupe. Il est en effet généralement considéré comme étant susceptible de répondre à la crise de la représentation consécutive aux évolutions structurelles de nos sociétés contemporaines. Atteint d'indifférence voire de défiance pathologique, le régime représentatif exigerait d'être renforcé par l'adjonction périodique de dispositifs participatifs. Conçu comme un remède à la crise de la représentation, la participation, n'en apparaît pas moins comme une thérapeutique d'exception (I), qui peine à convaincre (II).

---

[15] E. Sales, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, nº 57, oct. 2017.

[16] On retrouve une ambition similaire dans l'expérience de la province canadienne de Colombie Britannique où il s'agissait de rédiger une réforme du mode de scrutin, laquelle devait être ensuite soumis au référendum : voir L. Blondiaux *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008, p. 90.

[17] Lettre de mission du Premier ministre du 2 juillet 2019.

[18] Pour une critique virulente de cet abandon au regard du nécessaire respect de la démocratie, voir T. Gylfason, « Iceland's new constitution is not solely a local concern », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 225-239.

[19] La Convention Climat a publié en mars 2021 un avis sur les réponses apportées par le gouvernement à ses propositions. Il est consultable à l'adresse https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/wp-content/uploads/2021/03/CCC-rapport_Session8_GR-1.pdf.

I. Une thérapeutique d'exception

Le recours au procédé participatif comme remède à une crise du régime représentatif relève du paradoxe. On double la logique représentative d'un corps qui lui est étranger (A) et qui n'est pas sans faiblesses (B).

A. La greffe d'un corps étranger

Se risquant à effectuer une étiologie de la participation, Loïc Blondiaux, dans un ouvrage intitulé *Le nouvel esprit de la démocratie*[20], énumère six hypothèses susceptibles de justifier la nécessité de recourir à des procédés participatifs. Trois d'entre elles apparaissent plus pertinentes dans les contextes islandais et français.

La première réside dans le fait que nos sociétés sont de plus en plus informées. Il en découlerait « une élévation du niveau de compétences des citoyens ordinaires » ainsi qu'une capacité accrue « à remettre en cause les formes traditionnelles d'expertise[21] ». L'exigence d'affirmation et de reconnaissance qui en résulte s'avérerait incompatible avec les formes de délégation traditionnelle qui prévalent au sein du régime représentatif[22].

Il est certain que l'essor des réseaux sociaux, combiné à l'affaiblissement de la fonction de médiation et de fédération des attentes sociales assumée par les partis politiques, aboutit à réactiver « le mythe de la vraie démocratie façonnée par le véritable peuple[23] ». Connecté, le citoyen contemporain peut, sans réel coût matériel ou symbolique, accéder à l'expression politique et s'ériger en expert de la question même la plus complexe[24].

Selon une deuxième approche, le recours à la participation permettrait de prévenir ou de désamorcer la propension accrue des citoyens à se mobiliser dans la rue, les médias ou les tribunaux[25]. Ce n'est évidemment pas un hasard si l'expérience islandaise s'est déroulée dans un contexte de crise post 2008, qui entraina une montée du chômage et un creusement des inégalités. Plus encore que dans l'exemple français, la convention islandaise trouve son origine dans la mobilisation de la société civile. En 2009, l'Anhill, un groupe non partisan particulièrement actif lors de la « révolution des casseroles », parvient à réunir pour un forum national d'une journée 1 500 participants dont 1 200 tirés au sort dans les six régions de l'Islande, les 300 autres étant pour l'essentiel des hommes politiques[26]. Il s'agit alors de réfléchir à différents thèmes d'intérêt collectif : éducation, famille, économie, *etc.* Une loi, adoptée le 16 juin 2010, reprend ce modèle du forum national et

---

[20] *Le nouvel esprit de la démocratie*, Paris, Seuil, 2008, p. 25 *sq.*

[21] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 26.

[22] *Ibid.*, p. 26.

[23] I. Diamanti, M. Lazar, *Peuplecratie. La métamorphose de nos démocraties*, Paris, Gallimard, 2019, p. 21.

[24] Le rôle joué par Facebook dans le processus islandais en atteste largement. Sur ce point, voir Á. Pór Áranson et C. Dupré, « The Reform of the 1944 Constitution and Icelandic constitutionalism », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 32.

[25] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 26.

[26] B. Thorarensen, « The role and impact of the Constitutional Commission in preparing the constitutional revision », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 84.

prévoit de surcroit l'élection d'une assemblée constituante dont la dimension participative se réduit à l'interdiction, faite aux gouvernants, de s'y porter candidats[27].

Cet usage du procédé participatif pour apaiser les tensions politiques et sociales se retrouve en France. Grand Débat et Convention Climat ont en effet eu vocation à désamorcer la crise des gilets jaunes. On notera toutefois que de manière assez attendue dans un pays aussi dirigiste et centralisateur que le nôtre, le processus fut, dès le Grand Débat, pris en charge et organisé par l'État.

Enfin, l'encouragement à la participation active des citoyens permettrait de réduire la propension de nos sociétés à devenir de plus en plus défiantes et ingouvernables[28]. Il est certain là encore que la Convention constitutionnelle islandaise s'est mise en place sur fond de critiques vigoureuses des institutions tenues pour responsables de la rigueur et de l'austérité. Quant à la France, elle a opté pour une convention participative sur le climat précisément parce que la mobilisation des gilets jaunes, à l'instar de celles des bonnets rouges naguère, renvoyait à l'incapacité de l'État à imposer de manière verticale ses choix.

Or, ces changements sociétaux, qui sont bien connus et documentés, ne semblent plus canalisés par les procédures habituelles de médiation, dorénavant réputées ne pas prendre assez en compte les aspirations des citoyens dans le processus de formation de la volonté générale.

Révolution des casseroles ou crise des gilets jaunes peuvent en effet être interprétées comme des moments de revendication de la compétence politique, voire normative, des citoyens. Or, les régimes qui se sont succédés depuis 1789 ont assez largement nié cette compétence[29]. Dès ses premiers mots, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen confie aux « représentants du peuple français » le pouvoir de statuer, tandis que les citoyens se voient remettre celui de réclamer, d'empêcher[30]. On passe en définitive d'une identification de la Nation au corps du roi à une identification au corps des représentants réunis en assemblée[31]. Il va de soi que la régularité des élections, la pratique référendaire et la multiplication des recours

---

[27] Sur les vicissitudes que connut cette assemblée constituante, par la suite rebaptisée Conseil constitutionnel, voir S. Nordal, « The work of the 2011 Constitutional Council. A democratic experiment in constitution-making », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 104-108.

[28] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 27.

[29] D. Rousseau, *Six thèses pour la démocratie continue*, Paris, Odile Jacob, 2022, p. 68.

[30] « Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous ».

[31] On connaît les fortes paroles de Sieyès du 7 septembre 1789 posant les principes de l'orthodoxie représentative : « puisqu'il est évident que cinq à six millions de citoyens actifs […] ne peuvent point s'assembler, il est certain qu'ils ne peuvent inspirer qu'à une législature par représentation. *Donc, les citoyens, qui se nomme des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi : donc, ils n'ont pas de volonté particulière à imposer* » (*Archives parlementaire*, 1ère série, t. XVIII, 7 septembre 1789, p. 594).

juridictionnels ont fait évoluer ce schéma classique. Il n'en demeure pas moins que la logique représentative – parfois qualifiée de représentation fusion ou de représentation mandat[32] – a abouti à assimiler, par fiction juridique, la majorité électorale à l'expression de la volonté générale. En un sens, les articles 6 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme sont restés lettre morte[33]. Dans ce type de schéma, il n'y a évidemment guère de place, en dehors des moments électoraux, pour la prise en compte des aspirations des citoyens.

S'inspirant de Rousseau ou de John Stuart Mill, les premiers théoriciens de la démocratie participative fondent d'ailleurs leur démarche sur une critique de la représentation[34], conçue comme une délégation de l'exercice du pouvoir par des représentés à des représentants. Ils font « de l'engagement de chacun dans les affaires de la cité une condition de la liberté[35] ». Inspirés par les écrits d'Habermas et de Rawls, ils considèrent que la volonté générale, loin de se réduire à la volonté exprimée par la majorité des représentants, ne peut être que le produit d'un échange d'arguments entre les acteurs institutionnalisés d'élaboration de la norme et le corps des citoyens. Il en résulte une dissociation entre le temps de la délibération, qui doit être ouverte au plus grand nombre et celui de la décision qui reste l'apanage de l'institution parlementaire. La délégation décisionnelle au parlement demeure, mais elle ne s'accompagne plus d'une délégation délibérative[36].

En réalité, la pratique participative va plus loin encore et ne se contente pas d'agir sur le seul moment délibératif. Dès lors que les gouvernants décident la mise en place d'une convention, ils sont en effet contraints de lui reconnaitre une dimension sinon décisionnelle, au moins propositionnelle, afin d'éviter que sa mise en place apparaisse comme une opération purement dilatoire ou médiatique. C'est la raison pour laquelle, en Islande comme en France, la Convention a eu pour ambition de transmettre aux institutions établies des propositions opérationnelles. L'idéal sous-jacent était celui d'une prise en compte directe de la parole des citoyens. Il s'agissait de mettre un terme au monopole d'expression de la volonté populaire par la représentation nationale et donc de greffer sur le régime représentatif, par l'intermédiaire des procédés participatifs, un corps qui lui est étranger.

Cette volonté, sans précédent sous la Ve République comme en Islande, de remettre à des conventionnels censés s'apparenter au peuple la capacité de formuler des règles de droit aboutit à nier la distinction classique entre rédaction et ratification. Dire que dans une démocratie le peuple est souverain, signifie qu'il détient et exerce le pouvoir constituant[37]. En tant que titulaire du pouvoir constituant, il est appelé à sanctionner ou à ratifier la constitution. Cette sanction populaire peut s'exercer selon les cas, en amont, via l'élection d'une assemblée constituante, ou en

---

[32] P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France* (1998), Paris, Gallimard, 2010, p. 15-16.

[33] Voir, dans ce même numéro, la contribution de D. Baranger, « Citoyen-représentant. Une lecture de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ».

[34] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 39.

[35] *Ibid.*, p. 40.

[36] L. Gourlet, *La convention citoyenne et la loi*, mémoire en droit public, Université Panthéon-Assas, 2021-2022, p. 21.

[37] O. Beaud, « Le souverain », *Pouvoirs*, nº 67, 1993, p. 38

aval, par l'intermédiaire d'un référendum constituant. En d'autres termes, l'assertion commune selon laquelle, dans une démocratie, le peuple souverain est l'auteur de la Constitution ou de la loi ne signifie évidemment pas qu'il est appelé à en élaborer le contenu : tel est le rôle, non du Souverain, mais bien du Magistrat pour reprendre une distinction classique chez Bodin[38]. En termes plus contemporains, cela signifie que les droits du « peuple-auteur » se réduisent à « une sorte d'imprimatur populaire[39] » délivré ou refusé *a posteriori*, tandis que la mise en forme de la volonté populaire demeure le monopole de l'État, c'est-à-dire des pouvoirs exécutif ou législatif.

Il résulte de ces développements un peu théoriques que la participation citoyenne à l'élaboration de la norme ne s'impose en rien. Ce n'est en effet qu'en tant que titulaire d'un droit de veto sur le texte que le peuple constituant ou légiférant peut être considéré comme l'auteur du texte[40]. La doxa de la démocratie participative s'inscrit à contre-courant d'une telle conception et s'attache à en ébranler les fondements.

Elle part d'abord du principe selon lequel le corps des représentants n'aurait pas un ancrage populaire suffisant pour pouvoir déterminer l'intérêt général[41]. C'est l'idée selon laquelle les conventionnels – dont la sélection dans l'expérience française comme dans l'expérience islandaise a laissé une large part au tirage au sort – permettraient, par leur diversité d'origine, une meilleure expression du pluralisme des aspirations. Cette exigence de représentativité, qui était au cœur de la mise en place de la Convention Climat, avait vocation à répondre aux critiques des gilets jaunes qui stigmatisaient inlassablement l'incapacité des élites politiques à représenter fidèlement les Français[42]. Un tel impératif sociologique s'oppose à une logique représentative qui se contente de l'idée selon laquelle la représentation produite par le processus électoral est juridiquement incontestable. En d'autres termes, on met en relation des phénomènes qui ne se situent pas sur le même plan : d'une part, une théorie juridique qui emporte des conséquences de droit et d'autre part, le sentiment d'une « dissonance politico affective » qui se traduit par la volonté « de mettre en œuvre une représentation si représentative qu'elle donnerait aux citoyens, le sentiment de se gouverner eux-mêmes[43] ».

Cette exigence de représentativité – dont on connaît les possibilités de régression à l'infini[44] – se trouve renforcée par le postulat de l'égale compétence de tous. Témoignant de l'inexorable force d'attraction du principe d'égalité dans nos sociétés contemporaines, la doxa participative s'attaque à la possibilité même d'une délégation en insistant sur le droit de chacun de participer à l'élaboration de la norme.

---

[38] Sur cette distinction, voir O. Beaud, *La Puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 234-235.

[39] P. Pasquino, « Constituent power and authorization. Anatomy and failure of a constitution-making process », in V. Ingimundarson, Ph. Urfalino, I. Erlingsdóttir (dir.), *Iceland's Financial Crisis: The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, Routledge, 2016, p. 234.

[40] *Ibid.*

[41] T. Pech, *Le Parlement des citoyens, op. cit.*, p. 49.

[42] *Ibid.*, p. 47.

[43] J.-M. Denquin, « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum*, nº 4, 2010 [http://juspoliticum.com/article/Pour-en-finir-avec-la-crise-de-la-representation-215.html].

[44] Voir notamment J. Boudon, « Peuple, démocratie et conventions "citoyennes" », *Mélanges Stéphane Pierré-Caps* (*à paraitre*).

L'attrait qu'exerce le tirage au sort sur ses thuriféraires témoigne en effet de la volonté de refonder le système représentatif. Les gilets citoyens – collectif créé en 2019 par Cyril Dion à partir des gilets jaunes et cherchant à obtenir une réponse institutionnelle à leurs revendications – considéraient que, contrairement aux élus prêts à tous les renoncements pour assurer leur réélection, des citoyens tirés au sort seraient plus désintéressés et porteurs de vérité[45]. Une telle conception du peuple, qui en dissimule la diversité sous le postulat de ses vertus et de son unicité, permettait aux gilets citoyens de voir dans le tirage au sort une alternative à « l'oligarchie du scrutin » et au professionnalisme politique[46]. Yves Sintomer insiste d'ailleurs sur la radicalité du tirage au sort, sur sa capacité à « rompre la naturalité de la délégation politique, déstabiliser une conception capacitaire de la démocratie et rappeler le principe cardinal d'égalité[47] ».

En cherchant à pallier l'écart irréductible entre le corps des citoyens et celui des représentants, la démocratie participative relève donc bien de la logique de la greffe sur un corps qui lui est étranger. Toutefois, pour qu'une greffe prenne, encore faut-il que le greffon soit solide. Or les deux expériences, pourtant d'ampleur, ici étudiées, ne permettent pas véritablement de l'affirmer.

B. Les faiblesses du greffon

La séduction qu'opèrent les principes de la participation citoyenne ne résiste guère à leur mise en pratique.

D'abord, la revendication de la compétence citoyenne au nom du principe d'égalité se heurte très vite au principe de réalité. En raison de la complexité de la production normative contemporaine, l'introduction d'un dispositif d'expertise, à toutes les étapes du processus participatif, se révèle indispensable. Il en résulte que la démocratie participative, une fois mise en œuvre, renoue inexorablement avec ce qu'elle entend combattre : la thématique de l'incompétence du citoyen à élaborer la norme commune, grand classique de l'orthodoxie représentative depuis le XVIIIe siècle.

Dans le cas islandais, des constitutionnalistes sont intervenus dès la réunion du forum national qui a précédé celle de la Convention constituante. A d'abord été établie une commission constitutionnelle, organe indépendant, composé de sept personnes, nommées par le parlement islandais[48]. Cette commission constitutionnelle, qui fut en définitive composée essentiellement d'universitaires – dont trois juristes – était chargée d'organiser le forum national, d'en synthétiser les résultats et d'en tirer des propositions de révisions constitutionnelles qui seraient soumises pour discussion à la convention constituante[49]. Dans le cadre de ce forum national, largement inspiré de celui de l'Anhill de 2009, 1 000 personnes tirées au sort ont

[45] T. Pech, *Le Parlement des citoyens, op. cit.*, p. 29.

[46] *Ibid.*

[47] Y. Sintomer, « Tirage au sort et politique : de l'autogouvernement républicain à la démocratie délibérative », *Raisons politiques*, 2011/2 nº 42, p. 178.

[48] La création de ce comité constitutionnel trouvait son fondement juridique dans une décision du « Judicial Affairs Committee » du 11 juin 2010, Althing 2009-2010, nº 152, doc. 1301. Le texte est reproduit in B. Thorarensen, « The role and impact of the Constitutional Commission in preparing the constitutional revision », *art. cit.*, p. 79.

[49] *Ibid.*, p. 77 et 82.

été invitées à participer à une journée de réflexion destinée à identifier les valeurs sur le fondement desquelles la société islandaise post crise économique devait être reconstruite, et à débattre des réformes institutionnelles souhaitables[50]. L'initiative a abouti à la rédaction, là encore par la commission constitutionnelle, d'un rapport de 700 pages qui contenait plusieurs avis de constitutionnalistes et qui a servi de base aux débats de l'assemblée constituante[51]. L'assemblée constituante, puis le conseil constitutionnel qui prit sa suite, ont également recouru de manière extensive aux experts[52]. Le dispositif mis en place est donc complexe et laisse transparaitre à la fois la volonté de faciliter une forme d'appropriation populaire du processus de révision, de contourner assez largement la compétence parlementaire en la matière, prévue à l'article 79 de la constitution islandaise[53] mais aussi et surtout d'en encadrer les travaux, notamment par le recours à l'expertise.

En France, la Convention Climat a elle aussi laissé une large place à l'expertise, non seulement sous la forme d'une information préalable, mais aussi sous celle d'un conseil au long cours[54]. Il existait en effet un « groupe d'appui » de 14 experts qui ne pouvait être sollicité que par les conventionnels eux-mêmes[55] et un groupe de transcription légistique composé de six juristes qui opéraient sous le contrôle des conventionnels. En définitive, près de 140 « experts » de toute nature ont été auditionnés dans le cadre de la Convention Climat. Des scientifiques, des représentants d'association ou de syndicats, ainsi que des responsables politiques de premier plan – Président de la République, Premier ministre et Ministre de la transition écologique et solidaire – sont intervenus au cours de débats dont on a pu parfois douter du caractère suffisamment contradictoire pour ne pas donner prise aux rapports de pouvoir et d'influence[56].

Si on comprend bien la nécessité d'éclairer les conventionnels, il n'en demeure pas moins que, sur le plan des principes, ce recours aux avis extérieurs demeure exogène à la logique même de la démocratie participative. Certes, les parlementaires eux-mêmes sollicitent des experts sans qu'un procès en incompétence ne leur soit immédiatement fait. Il est toutefois probable que la parole de ces derniers ait une influence moindre sur l'élu, formé aux enjeux juridiques, politiques et sociaux par son investissement partisan et ses campagnes électorales, que sur le simple citoyen soudain devenu membre d'une convention citoyenne et appelé à se prononcer des sujets particulièrement complexes. De plus et surtout, la démocratie représentative ne souffre pas, comme la démocratie participative, d'incohérence interne. Elle assume, via le processus d'élection, sa dimension aristocratique et ne repose pas sur le postulat d'une égale compétence de tous, immédiatement mis à mal par la pratique.

---

[50] *Ibid.*, p. 80.

[51] *Ibid.*, p. 94-95.

[52] Voir S. Nordal, « The work of the 2011 Constitutional Council. A democratic experiment in constitution-making », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 119.

[53] Voir *infra*.

[54] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 121.

[55] *Ibid.*, p. 122-123.

[56] R. Barroux et A. Garric, « Convention citoyenne pour le climat : le rôle des experts dans la formation de l'opinion », *Le Monde*, 19 juin 2020.

Ensuite, la dimension participative d'une convention pourtant ainsi qualifiée apparait très relative. Comme l'a fort bien montré Éric Buge, deux paradigmes distincts – participatif d'un côté et délibératif de l'autre – se succèdent, sans jamais parvenir à se combiner véritablement[57]. L'ambition politique d'une convention citoyenne est en effet modeste. Il ne saurait évidemment s'agir de faire participer à la délibération l'ensemble de ceux qu'elle est susceptible d'affecter. Il s'agit tout au plus d'introduire « des acteurs nouveaux dans le processus de prise de décision[58] », voire de faire émerger « une académie de civisme et une fabrique d'intelligence collective et de compromis politiques[59] ».

Dans les deux expériences ici analysées, le paradigme participatif fut pris en charge essentiellement en amont, par les forums nationaux en Islande ou le Grand Débat en France. Là, participait qui voulait et le nombre – 2 millions de contributions au Grand Débat en France ; 5 % de la population participant aux grands forums islandais – était la mesure du succès[60].

Convention constituante et Convention Climat relèvent en revanche du seul paradigme délibératif[61]. Une convention ne peut en effet fonctionner que sur le fondement d'un nombre restreint de participants, en raison des impératifs de la délibération. En son sein, la participation du plus grand nombre se cantonne à la possibilité de déposer des contributions extérieures sur une plateforme numérique. En Islande, 395 propositions d'amendements relatives à la première version du texte constitutionnel furent déposées par des citoyens[62], tandis que, dans le cadre de la Convention sur le Climat, 3 392 contributions émanaient des citoyens et 183 des organisations intéressées[63]. Les résultats sont apparus décevants, le processus d'ouverture se révélant incapable d'initier une véritable réflexion collective au-delà des citoyens déjà préalablement intéressés[64]. De plus, dans l'un et l'autre cas, le lien entre ces contributions participatives et les propositions en définitive formulées par les instances délibérantes conventionnelles ne relève pas de l'évidence. La participation du grand nombre apparait ainsi paradoxalement comme le parent pauvre de l'épisode conventionnel, pourtant conçu comme l'acmé de la démocratie participative.

De plus, alors que la démocratie participative cherche à apporter à la démocratie représentative la ressemblance sociologique qui lui manque, il n'est pas certain que l'objectif soit atteint. Que les conventionnels aient été tirés au sort ou soumis à une élection populaire – comme dans l'exemple islandais – ou triés selon des critères sociologiques – comme ce fut le cas dans le cadre de la Convention Climat – ne

---

[57] E. Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Archives de philosophie du droit*, t. 62, nº 1, 2020, p. 467.

[58] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 96.

[59] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 14.

[60] E. Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas », *art. cit.*, p. 465.

[61] *Ibid*, p. 467.

[62] S. Nordal, « The work of the 2011 Constitutional Council », *art. cit.*, p. 121.

[63] E. Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas », *art. cit.*, p. 476.

[64] L. Gourlet, *La convention citoyenne et la loi*, *op. cit.*, p. 32.

change rien à l'affaire. Ils sont tout au plus un « échantillon de la Nation[65] », mais ils ne forment pas un échantillon représentatif au sens de « ressembler à ».

Sur ce point, la démocratie participative s'expose aux mêmes critiques que la démocratie représentative. Dans l'un et l'autre cas, le volontariat introduit un biais de sélection, en retenant implicitement des individus qui disposent du loisir, du capital culturel, des moyens ou d'un intérêt militant susceptible de les inciter à se présenter à l'élection ou à participer à la convention[66]. De plus, la nécessité de prendre la parole en public et de mobiliser des compétences rhétoriques constitue un frein à la participation de certains segments de la population, notamment dans les classes populaires[67]. La diversité sociale de la convention islandaise était d'ailleurs extrêmement faible, puisque la grande majorité de ses 25 membres exerçaient des professions intellectuelles ou supérieures[68], critique qu'il est d'usage de réserver aux assemblées élues.

Certes les conventions citoyennes sont en général composées de manière à en renforcer la diversité sociologique et à y inclure des publics généralement éloignés du système démocratique. Toutefois, ce contrôle des caractéristiques socio-démographiques des conventionnels aboutit à l'exclusion de participants potentiels en raison de leur appartenance à des classes sociales déjà représentées parmi les conventionnels. L'indifférence aux hiérarchies sociales et l'égale chance de siéger, qui font tout l'attrait du tirage au sort, disparaissent alors face à la nécessité de faire de la convention le reflet le plus exact possible de la population. Le principe d'égalité est sacrifié sur l'autel d'une représentativité incertaine. Il y a donc une dimension nécessairement déceptive dans la composition de la Convention qui, même constituée avec soin, ne peut se prévaloir de former un peuple en miniature.

Enfin, quand bien même la convention parviendrait à offrir à la représentation une diversité sociologique accrue, on ne saurait parier sur l'identité de vue entre l'opinion d'une assemblée citoyenne et l'opinion de la majorité du peuple. L'influence des experts, les effets de la délibération, pourraient parfaitement avoir éloigné les conventionnels de l'opinion majoritaire du grand public[69]. Rien ne prouve d'ailleurs que les Islandais réunis dans les forums nationaux ou que les gilets jaunes regroupés sur les ronds-points à travers la France aient eu le sentiment que leur parole serait davantage portée par ces rassemblements soigneusement ouvragés que par les traditionnelles instances parlementaires.

La mise en place de la Convention répond-t-elle au moins à une demande sociale ? Rien n'est moins sûr. La principale revendication politique des Gilets jaunes ne portait d'ailleurs pas sur l'organisation d'une convention citoyenne, mais sur le « Référendum d'initiative citoyenne », propre à garantir que chacun d'entre eux pourraient se prononcer. L'idée de recourir au tirage au sort pour sélectionner des citoyens appelé à délibérer sur un sujet donné est rarement la conséquence d'une demande sociale explicite, exception faite du cas, cependant très minoritaire, des

---

[65] D. Baranger, « La démocratie participative dans la République », *Blog Jus Politicum*, 16 décembre 2021.

[66] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 171 et 184.

[67] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 72.

[68] Pour une description précise des conventionnels islandais, voir S. Nordal, « The work of the 2011 Constitutional Council », *art. cit.*, p. 109-110.

[69] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 171.

gilets citoyens dans la France de 2020. Des travaux américains mettent d'ailleurs bien en évidence, à travers notamment la notion « d'évitement du politique », le recul qu'éprouvent les citoyens à l'égard des mécanismes participatifs[70]. Loin de souhaiter être impliqués directement dans la vie de la cité, ils aspireraient surtout à déléguer la prise de décision politique pourvu que les gouvernants fassent bien leur travail. En d'autres termes, la volonté de disposer d'un pouvoir d'empêcher l'emporterait largement sur le désir de gouverner[71]. En témoigne la relative indifférence du public qui semble entourer ces mécanismes participatifs. Alors que la Convention Climat fut en France très médiatisée, elle n'engendra guère de débat public sur la politique climatique du pays[72]. Le taux de participation aux différents scrutins islandais corrobore également une telle analyse. Élevé lors des référendums de 2010 et de 2011 portant sur le remboursement de la dette (62,7 % et 75 %), il s'effondre dès lors qu'il s'agit d'élire, en novembre 2010, les membres de la convention constituante (37 %)[73].

Les faiblesses du greffon semblent donc résider pour l'essentiel dans un défaut de légitimité. Pour le résumer de manière triviale, on pourrait dire qu'il n'est pas le peuple et que le peuple ne lui a rien demandé. Il est plutôt le résultat de la réflexion d'intellectuels pris en compte par des autorités à la recherche de nouveaux modes de légitimité[74]. En témoigne par exemple la présence de militants de la participation au sein du comité de gouvernance de la Convention Climat[75]. L'essai thérapeutique est donc fragile et, mobilisant de surcroit des moyens conséquents[76], il ne peut que demeurer exceptionnel. Examinons maintenant ses résultats.

II. Un traitement inopérant

Parce qu'elles prennent acte de l'absence de correspondance entre la volonté des représentants et celle des représentés, les Conventions citoyennes peuvent aboutir à déstabiliser encore un peu plus l'institution parlementaire (A), sans pour autant parvenir à des résultats véritablement tangibles (B).

---

[70] Voir L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 32, citant les travaux de John Hibbing et de Nina Eliasoph.

[71] *Idem.*

[72] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 161.

[73] Taux de participation et résultats figurent in K. Heimisdóttir, « Iceland near death experience », *art. cit.*, p. 66 et 70.

[74] E. Gagnon, *Penser la démocratie représentative*, *op. cit.*, p. 91.

[75] À l'instar de MM. Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau et Mme Mathilde Imer. Le réalisateur M. Cyril Dion a été nommé par le président du Conseil Économique, Social et Environnemental pour faire partie du collège des trois garants. Il a pu lui être reproché un manque d'indépendance et d'impartialité, lié à ses engagements politiques et à son exposition médiatique. Voir sur ce point P. Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique – 50 propositions pour un tournant délibératif de la démocratie française*, Rapport au Premier ministre, 2022, p. 78.

[76] Un budget de 5 389 126 euros a été attribué au CESE pour l'organisation et l'animation de la Convention Citoyenne pour le Climat. Les principaux postes de dépenses sont décrits in T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit*, p. 56-57.

A. Un greffé fragilisé

La mise en place de procédures participatives au niveau national, comme en France ou en Islande, proclame l'existence d'un espace entre la représentation et le corps des citoyens. En partant du principe que les deux domaines ne parviennent pas à coïncider, la démocratie participative tend à obérer la légitimité des représentants à déterminer l'intérêt général. Il y a en effet dans la démocratie participative une dimension fondamentalement dissociative. Pour reprendre la forte main inquiétante formule de T. Pech, il s'agit au fond « de séparer l'expression démocratique des citoyens des institutions de la République[77] ». La décision publique ne pourra être conforme à la volonté des citoyens que si elle est élaborée en dehors des institutions représentatives classiques. Certaines des propositions de militants de la démocratie participative témoignent d'ailleurs de la volonté de construire « un canal législatif autonome contournant largement le parlement[78] ».

Un tel processus tend à disqualifier l'institution parlementaire. Le risque est donc réel de voir la démocratie participative transformer le Parlement en simple chambre d'enregistrement de décisions prises ailleurs[79]. C'est la raison pour laquelle la présence d'un comité légistique au sein de la Convention Climat n'allait pas de soi. Chargé de la transcription juridique des propositions formulées par les conventionnels, il a pu « nourrir le sentiment que la Convention se substituait au Parlement dans son rôle de législateur, tel que défini à l'article 24 de la Constitution[80] ». Les mécanismes de démocratie participative risquent donc d'introduire « de la confusion entre la phase délibérative, et la phase d'élaboration législative, appartenant au gouvernement et au parlement[81] ».

On voit ici poindre la nécessité de définir, clairement et très en amont du processus, le rôle et l'influence dévolus au mécanisme participatif. À défaut, le risque est double. D'une part, le processus participatif pourrait aboutir à restreindre la liberté de délibérer des parlementaires en imposant l'existence d'une volonté déjà largement formée. Au sein d'un régime représentatif moderne, il revient en effet à la Chambre élue d'incarner le principe démocratique. Seule la détention d'un pouvoir délibérant par une pluralité de représentants permet de faire exister la volonté populaire. Le débat parlementaire ne saurait être réduit au lieu où on entérine une position arrêtée ailleurs. Il s'agit d'un véritable « creuset » au sein duquel les opinions de chacun évoluent, se concilient afin de mieux dégager la volonté générale. Il en résulte qu'on devrait ignorer, au moins en principe, où s'établira le consensus. D'autre part, il pourrait découler de cette pré détermination des volontés un renforcement encore accru de l'emprise du gouvernement sur la procédure parlementaire[82]. Au motif qu'une Convention citoyenne aurait déjà eu lieu et se serait accordée sur des mesures souhaitables, on peut craindre en effet que l'exécutif, sinon fasse cesser toute délibération parlementaire, du moins fasse un usage intempestif

---

[77] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 29.

[78] *Ibid.*, p. 166.

[79] D. Baranger, « Convention constitutionnelle pour le climat : vers un droit constitutionnel "souple" », *Blog Jus Politicum*, 13 janvier 2020.

[80] P. Bernasconi, *Rétablir la confiance des Français dans la vie démocratique*, *op. cit.*, p. 80.

[81] *Ibid.*, p. 87.

[82] D. Baranger, « Convention constitutionnelle pour le climat », *art. cit.*

de la procédure accélérée. Quel besoin en effet a-t-on de délibérer si la volonté est déjà formée ?

L'exemple islandais montre combien l'exercice du pouvoir constituant dérivé lui-même est exposé à cette mise à l'écart de l'institution parlementaire qui résulte de l'introduction d'un dispositif participatif. Aucun des membres de la commission constitutionnelle, chargée de l'organisation du processus participatif dans son ensemble, n'appartenait au parlement ou était membre d'un parti politique[83]. La loi de 2010 faisait également interdiction aux gouvernants largement entendus – du président de la République aux suppléants des membres de l'assemblée, en passant par les ministres et les membres de la Cour suprême – de faire acte de candidature à l'élection au sein de l'assemblée constituante[84].

Au-delà du processus de désignation des conventionnels, le projet de convention lui-même témoignait de la volonté de contourner le rôle dévolu par la Constitution au parlement. L'article 79 (1) de la Constitution islandaise de 1944 remet en effet clairement à l'assemblée parlementaire le pouvoir constituant dérivé. Il prévoit une première adoption parlementaire du projet de révision, une dissolution de l'assemblée puis une seconde adoption par la majorité nouvellement élue[85]. L'idée initiale était pourtant de soumettre à référendum le projet de révision constitutionnelle élaboré par l'assemblée constituante, dans l'espoir que le soutien populaire alors exprimé suffise à couvrir l'inconstitutionnalité de la procédure adoptée[86]. On aurait alors assisté à une sorte de « 1962 au pays des geysers », avec un contournement de la phase parlementaire, mais non de la démocratie.

D'aucun estime pourtant que l'adossement de la démocratie participative à l'institution parlementaire pourrait constituer une planche de salut pour un parlement en crise[87]. Il ne faudrait pas « opposer le Parlement et les citoyens mais les rapprocher[88] », en créant le cas échéant des panels regroupant parlementaires et citoyens tirés au sort. Ceux-ci pourraient trouver matière à intervenir dans le cadre d'une mission particulière, par exemple d'évaluation des politiques publiques telles que celles prévues sur le fondement de l'article 24 de la Constitution[89]. Force est toutefois de constater que les expériences jusqu'ici menées incitent à voir dans les assemblées parlementaires et participatives des entités concurrentes plus que complémentaires, de sorte que faire de l'adjonction participative un remède à la crise

---

[83] B. Thorarensen, « The role and impact of the Constitutional Commission in preparing the constitutional revision », *art. cit.*, p. 64.

[84] Il s'agit de la loi 90/2010. Sur celle-ci et la procédure électorale mise en place, voir S. Nordal, « The work of the 2011 Constitutional Council », *art. cit.*, p. 106.

[85] « Proposals to amend or supplement this Constitution may be introduced at regular as well as extraordinary sessions of *Althingi* [the House of Representatives]. If the proposal is adopted, *Althingi* shall immediately be dissolved and a general election held. If [the new] *Althingi* then passes the resolution unchanged, it shall be confirmed by the President of the Republic and come into force as constitutional law ».

[86] K. Heimisdóttir, « Iceland near death experience », *art. cit.*, p. 69.

[87] D. Baranger, « La démocratie participative dans la République : État des lieux et scénarios pour l'avenir », *Blog Jus Politicum*, 16 décembre 2021.

[88] *Ibid.*

[89] *Ibid.*

de la représentation continue de relever du paradoxe. De plus, les mécanismes participatifs, à l'instar de tous les vecteurs de participation directe des citoyens à la décision publique, sont aussi des instruments qui légitiment et donc renforcent les pouvoirs constitués et, avec eux, la délégation de pouvoirs[90]. Il est donc pour le moins incertain que la participation citoyenne parvienne à atteindre son objectif, à rapprocher le régime représentatif de la démocratie.

Les expériences islandaise et française montrent d'ailleurs bien que le ressort même du régime représentatif n'est pas remis en cause par les mécanismes participatifs, même organisés au niveau national. Le pouvoir de décision n'est pas transféré entre les mains du peuple ; il demeure entre celles des représentants élus[91]. Et c'est là tout le paradoxe de cette démocratie participative que de se conclure en définitive par un rejet du greffon.

B. Un greffon rejeté

Les dispositifs participatifs soulèvent inévitablement la question de la traduction de la discussion en pouvoir[92]. À quoi peut bien servir la participation, l'implication des citoyens à travers des processus lourds et couteux, si elle n'emporte pas avec elle le pouvoir de décision ?

L'expérience française est à cet égard riche d'enseignements. S'il n'a jamais été question de faire de la Convention Climat autre chose qu'une expérimentation au caractère strictement consultatif[93], les engagements pris par l'exécutif à son endroit étaient ambitieux. Lors de la conférence de presse de sortie du Grand Débat du 25 avril 2019, le Président Emmanuel Macron s'était en effet engagé à ce que les propositions des conventionnels soient transmises « sans filtre » aux parlementaires, c'est-à-dire sans altération par l'exécutif[94]. Pour des raisons tenant notamment à la compétence du parlement, à celles des collectivités territoriales, au droit européen, ou aux dispositions législatives préexistantes, rares furent les propositions soumises au parlement telles qu'elles avaient été rédigées par les conventionnels[95]. Le travail effectué par la Convention ne fut pas pour autant sans suite et se mesure par l'influence réelle qu'il a pu avoir sur notre droit et nos politiques climatiques[96]. Il a inspiré un certain nombre de dispositions législatives et d'actes réglementaires[97] qui sont intégrés pour l'essentiel dans le plan « France relance » et dans la loi Climat et Résilience du 22 aout 2021[98]. On lui doit notamment l'interdiction des terrasses chauffées, le renforcement du malus automobile, une partie de la réforme du code minier…

---

[90] Voir en ce sens D. Rousseau, *Six thèses pour la démocratie continue*, *op. cit.*, p. 61.

[91] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 98.

[92] *Ibid.*, p. 79.

[93] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 168.

[94] *Ibid.*, p. 82-83.

[95] *Ibid.*, p. 84.

[96] *Ibid.*, p. 153.

[97] Une synthèse est disponible sur le site https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-convention-citoyenne-climat. Voir également T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 150-153.

[98] Sur l'influence de la convention citoyenne sur cette loi, voir https://www.vie-publique.fr/eclairage/281953-loi-climat-et-resilience-des-avancees-et-des-limites.

Il semble en conséquence que si les effets de la Convention Climat ne furent pas à la hauteur des ambitions initiales, ses travaux n'en ont pas moins pesé sur un certain nombre de décisions politiques.

Le même constant ne saurait être dressé à l'endroit de l'expérience islandaise, dont la vocation, il est vrai, n'était pas de nature simplement législative ou réglementaire, mais constitutionnelle. Ce qui est singulier dans cette affaire, c'est la vitesse avec laquelle l'institution parlementaire a ressurgi alors même que tout le projet participatif reposait, on l'a vu, sur sa mise à l'écart.

La réapparition de l'assemblée parlementaire sur le devant de la scène se fait d'abord en creux, à la faveur de l'invalidation, très contestée[99], de l'élection des 25 membres de l'assemblée constituante par la Cour Suprême. Celle-ci annule en effet l'élection au motif que le caractère secret du suffrage n'aurait pas fait l'objet d'un respect suffisant. Or, plutôt que d'organiser un nouveau scrutin, les pouvoirs publics islandais optent pour une sorte de validation parlementaire de l'élection annulée : les 25 membres élus, mais invalidés, sont nommés par la loi au sein d'un conseil constitutionnel qui vient se substituer à l'assemblée constitutionnelle participative mort-née[100]. La réappropriation du processus constituant par l'institution parlementaire est favorisée par la création de ce conseil constitutionnel à la légitimité affaiblie, ainsi que par l'ambiguïté du rôle qui lui est dévolu. À mesure que s'éloigne le premier élan participatif, le processus constituant se révèle incapable d'aboutir à un texte fondé sur ses travaux[101]. Certes, le Conseil parvient, en quatre mois, à élaborer un projet de révision qui témoigne d'une nette volonté de moderniser les institutions[102]. Pourtant, loin d'être soumis, comme initialement prévu, à un référendum décisionnel, le projet de révision constitutionnelle est en définitive transmis à l'assemblée parlementaire pour discussion. Alors que l'assemblée constituante avait été pensée comme un organe susceptible d'incarner et d'exprimer le pouvoir constituant du peuple, au-delà et indépendamment d'un corps de parlementaires prétendument disqualifiés[103], le conseil constitutionnel qui lui succède est donc réduit à un simple organe de proposition, tandis que l'Althing demeure le lieu d'exercice effectif du pouvoir. Il est en effet entendu que le texte n'est plus qu'une proposition et que, s'il devait être soumis à référendum celui-ci n'aura plus de valeur que consultative[104]. C'est chose faite le 20 octobre 2012, alors que, curieusement, le texte est en train d'être débattu et amendé au sein de l'assemblée. Il est approuvé par 66,3 % de oui, mais le vote ne mobilise que moins de la moitié du corps électoral. Un avis de la Commission de Venise, qui rappelle la nécessité de respecter la procédure de révision constitutionnelle prévue à l'article 79 de la cons-

[99] Voir sur ce point, S. Nordal, « The work of the 2011 Constitutional Council », *art. cit.*, p. 107.

[100] Sur les vicissitudes que connut cette assemblée constituante, voir *Ibid.*, p. 104-108.

[101] K. Heimisdóttir, « Iceland near death experience », *art. cit.*, p. 70.

[102] Quasiment toutes les dispositions de la constitution font l'objet d'une proposition de révision. Le parlement est renforcé, le rôle du président de la république est clarifié, une dose de proportionnelle est introduite dans le mode de désignation des députés, les citoyens se voient reconnaître un pouvoir d'initiative en matière législative ou référendaire, la liberté de la presse avantages garantie… pour plus de détails, voir S. Magnússon, « The 2011 Proposal for a New Constitution », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 157-168.

[103] P. Pasquino, « Constituent power and authorization », *op. cit.*, p. 230-238.

[104] K. Heimisdóttir, « Iceland near death experience », *art. cit.*, p. 70.

titution de 1944, achève d'affaiblir le processus. La majorité parlementaire s'abstient alors d'enclencher la procédure de révision, les sondages d'opinion laissant augurer le retour de la droite, fort peu encline à adopter, une fois revenue au pouvoir, ledit projet[105]. Lors des législatives de 2013, la victoire du parti indépendant témoigne notamment de la défiance des Islandais envers le processus constituant, certes participatif mais surtout controversé. Elle aboutit à l'abandon définitif du projet.

Ces résultats qui, au mieux, restent en demi-teinte illustrent les difficultés qu'il y a à concilier l'implication citoyenne qui est au cœur de la démocratie participative et sa vocation simplement consultative. Il est vrai que le dilemme auquel doivent faire face les autorités politiques au moment où il s'agit de mettre en place de telles institutions est particulièrement épineux.

D'un côté, conférer une simple fonction consultative à une convention citoyenne ou constitutionnelle ne saurait suffire. Comment intéresser le citoyen ordinaire s'il n'y a pas d'enjeu, si la convention n'est pas en mesure, sinon de décider, du moins de peser efficacement sur la décision ? La puissance publique doit donc s'engager à l'égard des conventionnels et de leurs propositions afin de mobiliser et de dissiper le soupçon de manœuvres dilatoires, l'expérience islandaise islandaise constituant au demeurant un parfait contre-exemple en la matière[106]. Ainsi s'explique en partie l'imprudente formule du président Macron s'engageant en janvier 2020 à transmettre « sans filtre » les propositions de la convention citoyenne sur le climat. Il est ensuite revenu au fonctionnement normal des institutions en évoquant, devant les conventionnels, la possibilité de retravailler les propositions voire d'en écarter et en rappelant « les rôles constitutionnels du gouvernement et du parlement[107] ». Les mesures mises en œuvre firent en définitive l'objet d'une sélection discrétionnaire et rares furent les propositions reprises à l'identique par la loi[108]. Cet épisode témoigne de l'ambivalence des autorités politiques qui sont commanditaires de dispositifs participatifs mais incapables de se résoudre à un accroissement des pouvoirs d'action des citoyens en politique[109].

Mais comment pourrait-il en aller autrement ? Conférer une fonction normative une convention citoyenne ne saurait en effet être envisagée. Le problème n'est pas tant celui de l'absence d'articulation juridique entre participation et décision[110], qui exclut à l'heure actuelle toute solution de ce type. Les textes manquants pourraient être prévus. La difficulté est en réalité à la fois juridique, politique et démocratique. L'ordonnancement juridique et institutionnel pourrait être mis en péril par des structures de participation qui restreindraient la liberté d'un pouvoir constitué[111]. Des structures de participation qui menaceraient de s'ériger en contre-pouvoir, de

---

[105] E. Sales,« La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, nº 57, Oct. 2017.

[106] Voir sur ce point, J. Ólafsson, « Crowdsourcing the 2011 Proposal for a New Constitution », in Á. Pór Áranson et C. Dupré, *Icelandic Constitutional Reform*, *op. cit.*, p. 146.

[107] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 86.

[108] Pour une évaluation plus précise voir *ibid.*, p. 154.

[109] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 28.

[110] *Ibid.* p. 80.

[111] L. Gourlet, *La convention citoyenne et la loi*, *op. cit.*, p. 41.

remettre en cause les institutions établies perdraient d'ailleurs rapidement le soutien des autorités politiques[112]. Par ailleurs, un transfert de souveraineté à une structure participative poserait un problème aiguë de responsabilité politique[113]. Devant qui seraient responsables ceux qui ont simplement été désignés par l'arbitraire du hasard[114] ? Comment préserver les intérêts de la très grande majorité qui ne serait pas partie à la convention ? Comment s'assurer du consentement de l'immense majorité au verdict d'une infime minorité ? Le recours au référendum, comme ce fut le cas en Islande, pourrait constituer un début de solution à cette difficulté. Mais outre que le pouvoir réel réside, comme l'a montré Hauriou, entre les mains de celui qui a le pouvoir d'initiative, rien ne garantit d'une part que les électeurs se mobilisent – ce ne fut pas le cas en Islande alors qu'il même s'agissait de réviser la Constitution – et d'autre part que ce soit bien à la question posée qu'ils répondent. Il est donc nécessaire dans une démocratie que les représentants élus gardent le dernier mot.

Le « risque déceptif » semble donc inhérent aux mécanismes de démocratie participative : déconvenue du commanditaire confronté aux peu d'écho que l'initiative suscite, désillusion du conventionnel face à un résultat en deçà de son investissement, désenchantement du citoyen qui, au sein d'une population de plusieurs millions d'habitants, n'a aucune raison de croire ses intérêts mieux pris en compte par un concitoyen tiré au sort, que par celui qui a été élu. Il n'en demeure pas moins que le besoin de revivifier la démocratie se fait chaque jour davantage sentir. Trop souvent, des questions essentielles sont tranchées sans que les populations intéressées aient été consultées, faute pour les gouvernants d'avoir notamment eu le courage de recourir au référendum[115]. Le modèle de la convention citoyenne, à travers la constitution d'un « mini-public » a le mérite de prendre le problème au sérieux, en s'efforçant d'adosser à la représentation élective classique une forme de représentation novatrice, réputée être plus proche de ceux que la décision à prendre va affecter. Toutefois, outre le fait que cette proximité postulée est bien difficile à démontrer, le processus aboutit à confier une partie au moins du pouvoir délibérant à une infime minorité. Or cette dernière a pour seul titre à se prononcer le fait d'avoir été désignée par l'arbitraire du tirage au sort ou par l'art de l'échantillonnage. L'élection en revanche, malgré ses biais et ses faiblesses, par la nécessité de faire campagne, par la connaissance du terrain qu'elle suppose et par le principe de responsabilité qui lui est inhérent, apparaît autrement plus exigeante. On nous pardonnera dès lors d'avoir du mal à voir dans la démocratie participative les fonctions tribunitiennes et d'inclusion que certains de ses panégyristes lui prêtent, au point d'en ériger parfois le principe en véritable panacée.

Cécile Guérin-Bargues

Professeur de droit public, Université Paris-Panthéon-Assas, Directrice adjointe de l'Institut Michel Villey

---

[112] L. Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie*, *op. cit.*, p. 48.

[113] *Ibid.*, p. 78.

[114] T. Pech, *Le Parlement des citoyens*, *op. cit.*, p. 171.

[115] Pour un plaidoyer en ce sens, voir notamment J. Boudon, « Peuple, démocratie et conventions "citoyennes" », *art. cit.*

COLOPHON

Ce numéro de *Jus Politicum* a été composé à l'aide de deux polices de caractères, Linux Libertine et Alegreya Sans. La première est développée par le « *Libertine Open Fonts Projekt* » sous la direction de Philipp H. Poll, sous licence à sources ouvertes GNU GPL (*GNU General Public License*). La seconde a été développée par Juan Pablo del Peral pour le compte de Huerta Tipográfica, et est disponible sous licence OFL (*SIL Open Font Licence*).

ISSN : 2105-0937 *(en ligne)*