

Un Parlement des citoyens pour la démocratie du 21^e siècle

10 JANVIER 2022

Auteur

YVES SINTOMER

Professeur de sciences politiques à l'université Paris VIII, auteur d'une *Petite histoire de l'expérimentation démocratique*, Paris, La Découverte, 2011

Cette note prolonge la discussion sur le livre de Thierry Pech consacré la Convention Citoyenne sur le Climat, *Le Parlement des citoyens* (Seuil, 2021), déjà entamée par Dominique Schnapper et Gérard Grunberg. Dans une perspective différente de ces deux précédentes contributions, qui craignaient une remise en cause de la démocratie délibérative, Yves Sintomer invite au contraire à aller beaucoup plus loin dans l'expérimentation, pour répondre au malaise démocratique.

Il faut saluer la parution de l'excellent livre de Thierry Pech sur la Convention citoyenne pour le climat (CCC). Ecrit par l'un de ses principaux acteurs, il livre un panorama très riche de l'expérience tout en proposant une réflexion critique sur son bilan et sur les leçons qu'il convient d'en tirer pour le futur. On peut partager ou non la perspective de l'auteur, mais il faut reconnaître la sincérité et la finesse du propos, et les pistes de réforme invoquées pour faire évoluer notre démocratie appellent au débat. Celui-ci a été entamé par des contributions critiques de Dominique Schnapper et Gérard Grunberg, qui chacune ont appelé des réponses argumentées de Thierry Pech. C'est dans le prolongement de cette discussion que je voudrais m'inscrire.

En France, la CCC a constitué l'expérimentation à ce jour la plus ambitieuse de constitution d'une assemblée citoyenne tirée au sort. Convoquée pour proposer des solutions à un défi crucial pour le pays – quelles mesures prendre pour que la France tienne ses engagements dans la lutte contre le réchauffement climatique ? –, dotée d'un budget conséquent 6,655 millions d'euros, largement médiatisée, reposant sur la promesse présidentielle d'une transmission « sans filtre » de ses propositions au gouvernement, au parlement ou aux citoyens par voie référendaire, elle a élaboré un ensemble de propositions qui, s'il n'était pas parfait, allait bien au-delà de ce que les gouvernements et les parlements avaient pu réaliser jusque-là. Ces mesures ont malheureusement été très largement détricotées, et il est fort à craindre que l'Etat soit de nouveau condamné d'ici quelques années par un tribunal administratif pour son inaction sur le changement climatique, comme il l'a déjà été en février 2021. Cependant, la Convention représente d'ores et déjà un point de référence important, sur le fond comme sur la forme, pour penser un changement radical de notre mode de production et de consommation aussi bien que pour réformer notre démocratie.

A l'échelle internationale, le développement des assemblées citoyennes et autres «minipublics» tirés au sort est exponentiel. La CCC a apporté beaucoup d'enseignements par rapport aux précédents organisés dans d'autres pays. L'éloge de l'expérimentation auquel se livre Thierry Pech est de ce point de vue fort bienvenu. La CCC a permis d'entrevoir ce que pourrait être demain l'institutionnalisation d'une assemblée tirée au sort.

Une première vague de « minipublics » avait mis en place des sortes de gros « focus groupes » permettant de recueillir l'opinion informée mais uniquement consultative de citoyens ordinaires. C'est encore en gros ce dont relevaient les assemblées régionales tirées au sort du Grand débat national de 2019[1]. Une seconde vague a cependant donné davantage de poids à des minipublics de plus en plus *empowered* dans les processus de prise de décision. Le modèle le plus souvent suivi a été celui des « jurys citoyens », lui-même en partie influencé par les jurys d'assises. Le panel représentatif permet d'inclure des points de vue provenant de différents espaces sociaux, la neutralité des organisateurs exclut le risque d'influence indue, les citoyens tirés au sort n'ont ni carrière ni intérêts de boutique à défendre, des experts aux points de vue opposés sont auditionnés, les discussions s'organisent dans un cadre presque idéal. Tout cela est censé favoriser une délibération impartiale tournée vers le bien commun. Les conventions et assemblées irlandaises[2] qui ont débouché sur des référendums constitutionnalisant l'avortement et le mariage entre personnes de même sexe représentent un cas paradigmatique de cette approche.

Dans le modèle du jury, tout est fait pour limiter les influences extérieures qui viendraient troubler le jugement impartial. Dans le cas irlandais, les membres des assemblées se voyaient dans l'interdiction de prendre contact avec des groupes militants. Le déroulement de la CCC a pris un autre chemin : les garants et le comité de gouvernance incluaient des acteurs qui prenaient parti sur les questions posées, la médiatisation des citoyens et les contacts que certains d'entre eux prirent en cours de processus avec des groupes écologistes influencèrent les discussions, une certaine politisation des débats se fit jour, en particulier après la fin officielle de la Convention et lorsque ses anciens membres délivrèrent des notes très basses au gouvernement en guise de bilan de la prise en compte de ses propositions. La CCC a du coup semblé à certains observateurs défectueuse par rapport au modèle du jury précédemment évoqué, d'autant qu'elle fut marquée par des imperfections procédurales en partie dues à l'improvisation et aux conditions difficiles liées à la pandémie.

Cependant, on peut aussi voir les choses autrement. Jean-Michel Fourniau a ainsi avancé[3] que la CCC s'était constituée en assemblée en sortant du rôle qui lui avait été initialement fixé, en transmettant des propositions au moment du plan de relance (ce qui n'était pas prévu) ou en s'érigeant en juge du gouvernement. Hélène Landemore a parlé[4], de son côté, des citoyens-législateurs. Leur argumentation est convaincante et mérite d'être prolongée. Dès lors qu'un Parlement des citoyens serait institutionnalisé et doté d'un pouvoir véritable, ne deviendrait-il pas un acteur du jeu politique ? Le paradigme de l'assemblée n'est-il pas plus pertinent que celui du jury dès lors que l'on demande au collectif citoyen tiré au sort de proposer la politique à adopter pour faire face au réchauffement climatique ?

[1] <https://granddebat.fr/>

[2] <https://www.citizensassembly.ie/en/>

[3] <https://u-paris.fr/centre-politiques-terre/%C3%A9v%C3%A8nement/colloque-convention-citoyenne-pour-le-climat-premiers-resultats-de-la-recherche/>

[4] [https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/02/10/la-convention-citoyenne-pour-le-clim\[...\]prefigurer-une-nouvelle-forme-de-democratie_6029098_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/02/10/la-convention-citoyenne-pour-le-clim[...]prefigurer-une-nouvelle-forme-de-democratie_6029098_3232.html)

Dans cette optique, le titre du livre de Thierry Pech, *Le Parlement des citoyens*, est pleinement justifié. Cependant, l'ouvrage ne va pas jusqu'au bout du raisonnement et reste encore trop déférent face à la représentation électorale. Or, la crise de celle-ci est structurelle et internationale. Nous gagnerions à considérer le système politique qui s'est stabilisé en Europe occidentale, en Amérique du Nord et dans une poignée d'autres pays après la Seconde Guerre Mondiale comme une expérience historique très importante mais ne représentant ni la fin de l'histoire, ni le modèle à l'aune duquel il faudrait juger toutes les expériences démocratiques. Ce modèle fut stabilisé dans des conditions qui ne sont pas aisément reproductibles. Les démocraties représentatives ont pour l'essentiel fleuri dans les pays du Nord global (Europe occidentale, Amérique du Nord, Japon, Australie et Nouvelle-Zélande) qui pouvaient aisément bénéficier des ressources de toute la planète et dont le mode de consommation a déstabilisé l'écosphère. Leur légitimité dépendait largement de l'existence d'Etats sociaux qui permettaient de redistribuer une partie des richesses et d'affilier les groupes subalternes au système. Le cadre électoral était calqué sur l'Etat-nation, et cette échelle était la plus pertinente dans la prise de décision. La question de la représentation des générations futures et des non-humains n'était pas posée. Enfin, des partis de masse permettaient d'organiser une communication efficace entre les citoyens et les élites au pouvoir et d'organiser la synthèse des débats qui parcouraient la société.

Cette expérience fut une parenthèse historique et une exception géographique. Elle a pu sembler hégémonique à la chute du mur de Berlin, mais les lendemains qui chantent n'ont pas été au rendez-vous. A l'échelle globale, les régimes fondés sur la représentation électorale ont plutôt été, pour paraphraser une formule célèbre d'Abraham Lincoln, le gouvernement des élites, par les élites et pour les élites. Cela était largement vrai des gouvernements européens du 19^e siècle. Cela a été le cas, jusqu'à aujourd'hui, de la grosse majorité des nations latino-américaines. Cela s'est encore globalement répété lorsque des régimes formellement démocratiques ont été implantés dans de nombreux pays après la chute de l'URSS. *Last but not least*, cela risque aujourd'hui de se reproduire dans un pays comme la France.

Dans une telle situation, le statu quo n'est ni souhaitable, ni réaliste. Il faut manquer de recul historique et géopolitique pour s'y accrocher, comme le font Dominique Schnapper et Gérard Grunberg. D'ailleurs, une expérience démocratique qui cesserait d'évoluer serait condamnée au déclin. La démocratie du 21^e siècle ne sera pas une copie de celle du 20^e. La montée de courants autoritaires et xénophobes est une résultante des défauts des régimes en place en même temps qu'un accélérateur de leur déclin. Une démocratisation en profondeur de nos systèmes politiques est nécessaire. Elle ne saurait se résumer à une solution unique, mais les minipublics tirés au sort constituent l'une des voies de rénovation. Même l'OCDE, un organisme que l'on peut difficilement soupçonner d'être subversif, en convient à sa manière[4].

[4] OECD, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave*, Paris: OECD Publishing, 2020, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

Le tirage au sort a été très répandu dans l'histoire républicaine et démocratique. Il est aujourd'hui lié à l'échantillon représentatif ou du moins à une section diversifiée du peuple (a *fair cross-section of the community*, pour reprendre l'expression de la Cour suprême étatsunienne^[5]). Les praticiens et les théoriciens qui étudient ou mettent en œuvre les minipublics les reconnaissent pleinement comme des institutions représentatives. Leur représentativité statistique et la délibération qui a lieu en leur sein en font un microcosme et une incarnation du peuple. Elle est au moins aussi légitime que des assemblées électives monopolisées de fait par certains groupes sociaux, réduites dans un pays comme le nôtre à un rôle de godillot de l'exécutif, et dont les débats relèvent plus du jeu de rôle que de la délibération dont rêvait Condorcet.

Un Parlement des citoyens est beaucoup moins susceptible de céder aux pressions des lobbies puissants et d'être capturé par les intérêts de boutique des représentants que les institutions électives, du moins dans l'état où elles se trouvent aujourd'hui. Pour se contenter du niveau national, quel pourrait être son rôle ? Le réduire à une fonction purement consultative ne serait pas à la hauteur de la situation et des enjeux. La proposition de Thierry Pech – un rôle pré-législatif, le gouvernement ou le parlement pouvant décider de refuser telle ou telle proposition mais devant leur substituer des mesures au moins équivalentes par leurs effets – est une piste à creuser, mais elle ne saurait être la seule. D'autres sont envisageables. Les non-humains et les générations futures ne pouvant voter, on pourrait confier au Parlement tiré au sort la mission de les représenter. Sur les questions de l'écologie et du long terme, le rôle pré-législatif évoqué par Thierry Pech pourrait être couplé à un pouvoir de veto suspensif. Pensons aussi à que serait une assemblée citoyenne sur la réforme des retraites, et dont les propositions seraient ensuite tranchées par référendum par l'ensemble des citoyens. Sur des questions fortement controversées demandant une réponse par oui ou non, comme dans le cas de l'avortement ou du mariage pour tous, le Parlement des citoyens pourrait suivre le modèle du jury et proposer une solution à valider là encore par référendum. Plus largement, il pourrait être couplé à l'institutionnalisation du référendum d'initiative populaire. Cela permettrait, comme en Oregon, de conjuguer la démocratie directe et une démocratie délibérative limitant les *fake news* et les jeux politiques – pensons à ce qu'aurait été le référendum sur le Brexit s'il avait été précédé d'une telle assemblée ! Le Parlement des citoyens pourrait aussi être en charge de juger les délits politiques, mieux que la Haute Cour et la Cour de justice de la République où les élus sont en quelque sorte juges et parties.

[5] "The Jury Selection and Service Act," 28 U.S.C., secs 1861–69, quoted in *ibid.*, p. 100.

Un tel Parlement serait différent de l'Assemblée et du Sénat. Il serait tiré au sort et non élu, et ses membres devraient être soumis à une rotation plus rapide. Il devrait le plus souvent convoquer un jury citoyen ou une convention citoyenne pour discuter des questions concrètes, plutôt que de prétendre trancher lui-même sur tous les objets relevant de sa compétence – c'est dans une certaine mesure ce modèle qu'ont adopté la Communauté germanophone de Belgique ou la ville de Paris pour leurs propres assemblées citoyennes. Il pourrait à certains moments travailler en commun avec des parlementaires élus, comme cela se fait actuellement dans le cadre de la Convention sur le futur de l'Europe et comme le CESE l'a expérimenté à sa manière depuis deux ans.

Certes, il faut être pragmatique et un tel programme ne sera pas réalisé du jour au lendemain. Parce qu'il n'y a pas de formule magique à disposition, des expérimentations intermédiaires seront nécessaires. Il faut cependant définir un horizon vers lequel se diriger dès aujourd'hui, une utopie concrète, pour reprendre la notion d'Erik Olin Wright. La CCC a été le produit paradoxal du mouvement des Gilets jaunes, de partisans de plus de démocratie, de militants écologistes et d'un président qui tentait de retrouver une légitimité qui avait été fortement contestée. Qui pourrait exclure que d'autres convergences dans les années à venir, tout aussi paradoxales mais produisant cette fois des résultats plus durables? Le principe affirmé dans l'article 2 de la constitution française est « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. » Pourquoi ne pas amender l'article 3 et le compléter ainsi : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants *élus ou tirés au sort* et par la voie du référendum à l'*initiative des élus ou des citoyens*. » ? Il y a fort à parier qu'un référendum sur la question emporterait une adhésion majoritaire des citoyens...