

# Vers une démocratie plus participative ?

Éric Buge et Camille Morio

**Résumé :** Après la clôture de la Convention citoyenne pour le climat, après le Grand débat national consécutif au mouvement des Gilets jaunes et à leur revendication de l'instauration d'un « référendum d'initiative citoyenne », cette étude d'Éric Buge et Camille Morio met en perspective les progrès et limites de l'extension du domaine démocratique. Le Grand débat national est pris pour centre d'analyse, tant il constitue un objet original dans la vie politique française. Outil consultatif de sortie de crise, ses modalités sont demeurées plus classiques, à l'aune d'expériences européennes et de l'évolution des formes d'association des citoyens à la prise de décision publique. Dans cette perspective, le Grand débat constitue un jalon dans la consolidation de la participation citoyenne. Toutes les références juridiques faites comportent un hyperlien afin de permettre une appropriation citoyenne des règles du droit démocratique.

**Mots clés :** Démocratie, Europe, institutions, référendum.

## Auteurs :

**Éric Buge** est administrateur des services de l'Assemblée nationale et secrétaire général du [Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires](#) (GEVIPAR). Il a publié un manuel consacré au [Droit de la vie politique](#) (PUF, 2018) et s'intéresse particulièrement aux enjeux entourant la place du citoyen et l'exemplarité dans la vie publique.

**Camille Morio** est maîtresse de conférences en droit public à [Sciences Po Saint-Germain-en-Laye](#) et chercheuse au [Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales](#) (CESDIP). Spécialisée en droit de la démocratie participative, elle a publié en avril 2020 le [Guide pratique de la démocratie participative locale](#) (Berger-Levrault).

Le Grand débat national, organisé en réponse au mouvement des Gilets jaunes entre janvier et mars 2019, est un objet participatif non identifié. Organisé dans l'urgence des circonstances, composite dans ses modalités, inédit dans son ampleur, il ne rentre *a priori* dans aucune des catégories que l'analyse institutionnelle a élaborées pour décrire les modalités d'association des citoyens à la décision publique. C'est à tenter de comprendre le Grand débat d'un point de vue institutionnel que nous avons consacré récemment un article dans la *Revue du droit public et de la science politique*<sup>1</sup>. Nous en reprenons ici les principaux apports.

## Le Grand débat national, outil consultatif de sortie de crise

Comprendre le Grand débat, son organisation et sa conduite suppose de bien en restituer la genèse. C'est au plus fort de la crise des Gilets jaunes que le Président de la République a été contraint, au cours de sa [conférence de presse du 10 décembre 2018](#), d'annoncer d'une part des mesures en faveur du pouvoir d'achat et d'autre part l'organisation d'un « *débat sans précédent* », sous forme d'une grande consultation publique. Le Grand débat ne peut se comprendre indépendamment de la crise politique et sociale des Gilets jaunes à laquelle il a constitué une réponse institutionnelle et politique. C'est là d'ailleurs une des nouveautés de l'exercice. En effet, la Constitution offre deux possibilités au chef de l'État pour mettre fin à une crise d'ampleur, qui ont toutes les deux pour point commun de revenir vers le peuple : la [dissolution](#) de l'Assemblée nationale et le [référendum](#). On sait que c'est par le premier canal que le général de Gaulle avait réussi à mettre un terme aux événements de mai 1968. Toutefois, le précédent de 1997 a montré que la voie de la dissolution était politiquement périlleuse. Elle aurait en effet menacé de compromettre la majorité détenue par le Président de la République à l'Assemblée nationale. Le Grand débat a donc été conçu, en premier lieu, comme un outil

---

<sup>1</sup> Éric Buge et Camille Morio, « Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne », *Revue du droit public*, n° 5 (2019), p. 1205-1239.

politique de sortie de crise et il y a fort à parier que ce type de consultation intégrera désormais, du fait de sa souplesse, le répertoire d'action gouvernemental. En effet, s'il n'a pas mis fin au mouvement des Gilets jaunes, l'annonce de l'organisation du Grand débat a été concomitante de la diminution de l'intensité de ce mouvement.

Cette vision politique du Grand débat - répondre à une crise politique et sociale - s'est heurtée, dès son lancement, à une vision que l'on pourrait qualifier de principielle, portée par la Commission nationale du débat public (CNDP). C'est en effet vers cette autorité indépendante que le Gouvernement s'est fort logiquement tourné au moment d'organiser en urgence le Grand débat, dans la mesure où elle possède toute l'expertise nécessaire à l'organisation de consultations publiques. La CNDP a alors entendu mettre en œuvre, dans la conception du Grand débat, ce qu'elle a dénommé les « [\*principes fondamentaux du débat public\*](#) », à savoir la neutralité et l'indépendance des organisateurs, l'égalité de traitement des participants et la transparence dans le traitement des résultats.

Ces deux approches, politique et principielle, sont rapidement entrées en confrontation, conduisant à la mise à l'écart de la CNDP par le Gouvernement. La dimension premièrement politique du Grand débat s'est alors affirmée par la désignation de deux membres du Gouvernement comme responsables de son organisation et dans la participation hebdomadaire du Président de la République à des réunions publiques prenant la forme de réponses visant à justifier la politique gouvernementale plutôt que de débats en bonne et due forme.

Toutefois, l'apport liminaire de la CNDP a été important, dans la mesure où les modalités du Grand débat se sont fortement inspirées de ses propositions initiales. Par ailleurs, un comité de cinq garants a été institué, concession faite à la vision principielle portée par la CNDP. On ne peut donc pas comprendre le Grand débat sans prendre en compte le fait que, contrairement à d'autres expériences participatives, il ne s'agit pas de la mise en œuvre bien réfléchie de théories préexistantes, mais d'une réponse gouvernementale apportée en urgence à une crise politique et sociale majeure.

## Un dispositif participatif protéiforme

Compte tenu de ces circonstances, le Gouvernement a fait le choix de multiplier les canaux de participation afin de toucher le public le plus large possible et de canaliser le maximum de revendications. En premier lieu, contrairement aux consultations classiques, centrées sur une thématique déterminée, l'une des originalités du Grand débat national est son [envergure particulièrement large](#), puisqu'il portait tout à la fois sur « la fiscalité et les dépenses publiques, l'organisation de l'État et des services publics, la transition écologique, la démocratie et la citoyenneté ». Dès lors, la plupart des revendications apparues au cours du mouvement des Gilets jaunes étaient susceptibles de pouvoir s'exprimer au cours de la consultation.

S'agissant des modalités de participation, une [plateforme](#) numérique permettait de répondre à un questionnaire portant sur chacun des quatre thèmes soumis à consultation. À la [demande](#) du Collège des garants, cette plateforme a été complétée par un espace de contributions ouvertes. Au total, un peu plus de 500 000 participants ont déposé près de deux millions de contributions. 27 000 contributions spontanées ont également été reçues par mail et par courrier. Par ailleurs, près de la moitié des mairies ont mis à disposition du public des cahiers, souvent dénommés « de doléance », qui ont ensuite été centralisés et numérisés par la Bibliothèque nationale de France. Le [collège des garants](#) a estimé à environ 720 000 le nombre de personnes ayant ainsi contribué au débat en mairie.

En complément, des réunions locales pouvaient être organisées à l'initiative de toute personne intéressée, l'information étant diffusée sur la plateforme numérique du Grand débat. Au total, plus de 10 000 réunions d'initiative locale ont eu lieu, avec un nombre moyen de participants se situant autour de soixante-dix<sup>2</sup>. Les [garants](#) ont évoqué à ce

---

<sup>2</sup> Le rapport du Collège des garants mentionne le nombre de 70 (p. 13). Les ministres organisateurs font référence à 500 000 participants à ces réunions au total lors de leur audition au Sénat le 4 avril 2019.

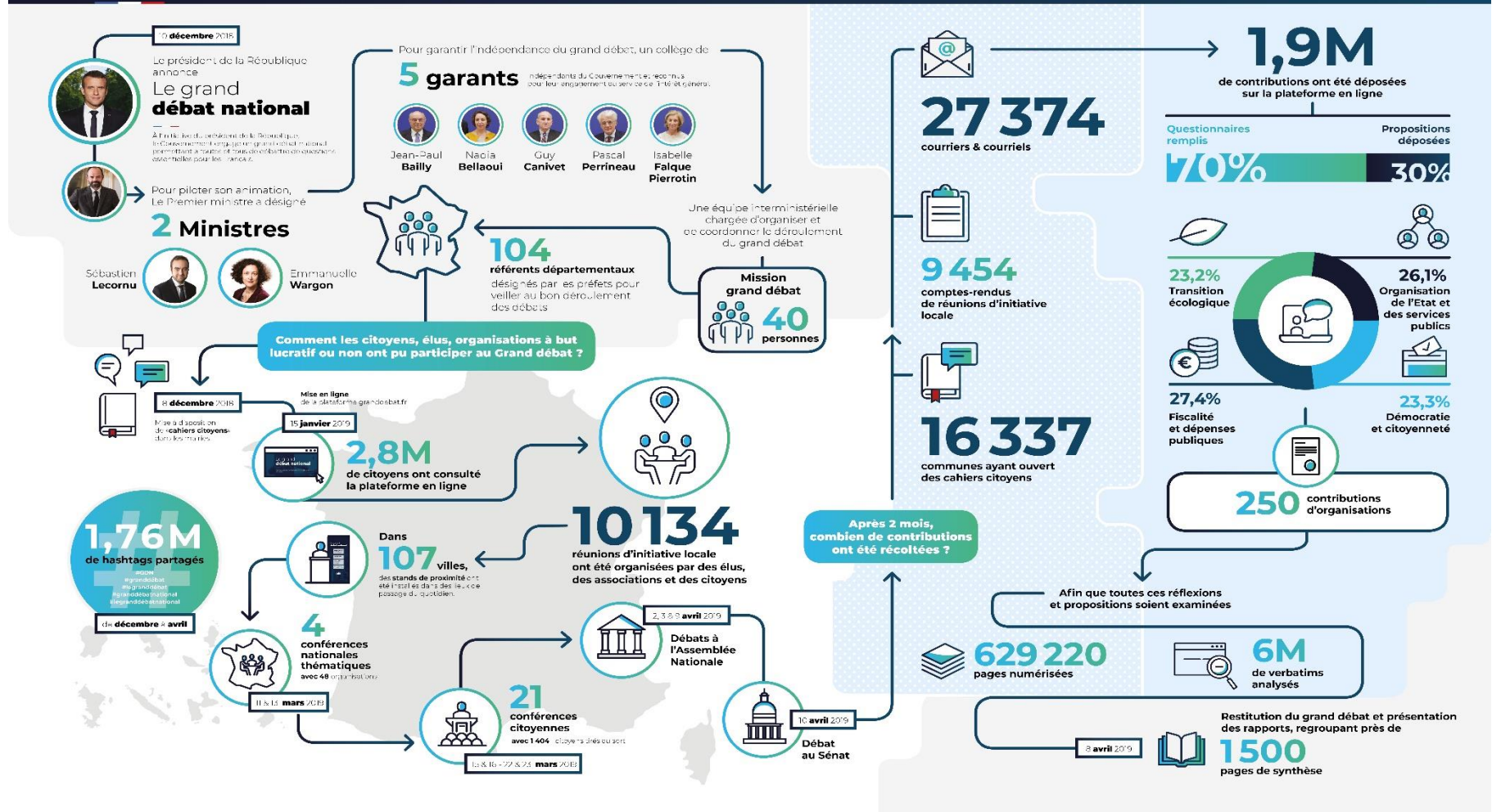
propos une « *efflorescence d'initiatives publiques et privées* ». Ces réunions auto-organisées constituent l'une des modalités les plus originales du Grand débat, liée au contexte de forte mobilisation préalable au sein de la population. Le processus s'est conclu par deux séries de conférences. Les premières, dénommées « [conférences nationales thématiques](#) », ont réuni, entre le 11 et le 13 mars 2019, différents acteurs de la société civile organisée, et notamment des entreprises, des associations ou les partenaires sociaux. Ont par ailleurs été publiées à part [265 contributions](#) des « organisations » (associations, entreprises, administrations...).

Enfin, [21 conférences citoyennes régionales](#) ont été organisées au milieu du mois de mars, réunissant, dans chaque cas, entre vingt et cent vingt citoyens. Ces derniers ont été tirés au sort par génération aléatoire de numéro de téléphone pour former, autant que faire se peut, un échantillon représentatif de la population française. Des redressements ont été effectués selon cinq critères : le sexe, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, le département et la population de la commune de résidence. Il ressort des [premières analyses](#) que, malgré la méthodologie employée et les redressements réalisés, il existait, au sein de ces conférences régionales, une surreprésentation des profils masculins, urbains et diplômés. 1 400 personnes environ ont participé à ces conférences, dont la durée était d'une journée et demie. Elles étaient défrayées, mais n'étaient pas indemnisées.

L'ampleur et la diversité du dispositif ainsi déployé étaient largement inédits au regard des expériences françaises comme internationales. Le nombre officiel de participants a été estimé à environ deux millions, chiffre maximal dans la mesure où il fait l'hypothèse que les participants aux différentes modalités de consultation ont été des personnes différentes. Le Grand débat a également suscité des rejets. En témoigne l'organisation du « [Vrai débat](#) » qui a recueilli 119 000 contributions.



## Paroles de Français Restitution du grand débat national



## Quatre grandes formes d'intervention des citoyens dans la vie politique

Au-delà du contexte et des modalités du Grand débat, comment peut-on analyser ce dernier au regard des catégories du droit constitutionnel? La réponse à cette question nécessite un détour théorique quant aux formes d'intervention des citoyens dans la vie politique. On peut en distinguer quatre.

La principale d'entre elles consiste, dans les régimes représentatifs contemporains, en la **délégation**. Cette dernière prend la forme privilégiée de l'élection politique (mais aussi, par exemple, celle du tirage au sort dans le cas des [jurys d'assises](#)), qui conduit à désigner une personne habilitée, pour un temps déterminé, à exercer une fonction publique au nom de la collectivité. Les caractéristiques de l'élection sont bien connues, en particulier l'impossibilité, pour les électeurs, de revenir en cours de mandat sur cette délégation, sur le fondement de la prohibition du mandat impératif. La force de la délégation électorale est la possibilité pour chacun de se porter candidat, la stricte égalité des électeurs et la confiance dans son organisation matérielle du fait de la fréquence des élections et de la transparence de leur déroulement. Enfin, l'élection s'est socialement chargée d'une dimension de consentement au programme de l'élu, bien qu'aucune valeur juridique ne lui soit associée.

Deuxième modalité de participation des citoyens à la vie politique, la **décision**. Elle prend aujourd'hui une forme juridique préférentielle dans la procédure référendaire - d'autres formes ont pu exister, telle que la décision de l'assemblée des citoyens réunis dans l'Athènes classique. Contrairement à l'élection, qui n'est qu'une désignation à une fonction, le référendum emporte décision. En France, il ne peut avoir lieu que sur un projet d'acte juridique, que ce soit au niveau national ou au niveau local.

Ces deux modalités ont pu sembler épuiser les formes institutionnelles de participation des citoyens à la vie politique. La Constitution de la Cinquième République ne prévoit-elle pas ainsi que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* » ? Pourtant, délégation et décision ne suffisent plus à décrire les

formes contemporaines de participation des citoyens à la vie politique. Deux nouvelles catégories doivent leur être associées.

La **revendication** regroupe toutes les actions citoyennes spontanées qui visent à inscrire une question dans le débat politique. Elle recouvre des démarches plus ou moins institutionnalisées telles que la pétition, la manifestation de rue ou les procédures d'initiative citoyenne. Parmi ces actions en revendication, les véritables capacités d'initiative institutionnelle des citoyens sont particulièrement faibles en France, le [référendum d'initiative partagée](#) ne pouvant, en l'état du droit, être initié que par les parlementaires. Sous toutes ses formes, le succès de la revendication repose sur la capacité de mobilisation des initiateurs de la démarche : une manifestation, une pétition et *a fortiori* une initiative citoyenne n'ont de poids que si elles rassemblent un nombre élevé de soutiens.

Une dernière forme d'intervention du citoyen dans la décision politique est celle de la **consultation**. On peut regrouper sous cette notion l'ensemble des procédures qui permettent à une autorité publique de solliciter des avis préalablement à sa décision. Là encore, les techniques et les procédures de consultation sont particulièrement diverses, depuis l'organisation d'une enquête publique préalable à un grand projet d'infrastructure jusqu'au recueil des contributions sur les études d'impact des projets de lois, en passant par les sondages d'opinion ou les « mini-publics » délibératifs tirés au sort. En l'état de notre droit, la consultation ne produit pas d'effets juridiques : les titulaires des fonctions politiques demeurent libres de la décision prise *in fine*. Par ailleurs, l'engagement d'une démarche de consultation relève le plus souvent de la décision souveraine des pouvoirs publics, même si des cas de consultation préalable obligatoire figurent désormais dans notre droit.



## Typologie des formes d'implication citoyenne dans la vie publique

	<b>Initiateur</b>	<b>Public concerné</b>	<b>Effets juridiques contraignants</b>	<b>Exemples</b>
<b>Délégation</b>	Pouvoirs publics selon une périodicité prévue par la loi	Citoyens	Oui	Élections politiques, tirage au sort des jurys d'assises
<b>Décision</b>	Pouvoirs publics	Citoyens	Oui	Référendum
<b>Revendication</b>	Citoyens	Citoyens mobilisés	Oui	Initiative citoyenne (référendum d'initiative citoyenne, droit d'interpellation)
			Non	Manifestation, pétition
<b>Consultation</b>	Pouvoirs publics	Citoyens	Non	Votation sans portée contraignante
		Citoyens mobilisés	Non	Plateforme en ligne, débat public
		Échantillon	Non	Sondage (non délibératif), mini-public (délibératif)

## Une consultation sans délibération

Comment analyser le Grand débat national, sur le fondement de cette typologie des formes d'engagement du citoyen dans la vie politique ? Deux qualifications doivent être écartées d'emblée : la délégation et la décision. C'est justement pour ne pas avoir recours à ces deux mécanismes (en l'occurrence, des élections législatives ou un référendum), dont le résultat est juridiquement contraignant, que le Grand débat a été organisé. Ce dernier ne saurait pas non plus être assimilé à un sondage d'opinion, puisque ces derniers reposent sur la constitution d'un échantillon représentatif. Malgré les 720 000 idées transmises et les 1,9 million de questionnaires et contributions en ligne reçues, la représentativité des résultats est beaucoup plus faible que celle d'un sondage, du fait des [biais de participation identifiés par le CEVIPOF](#).

En revanche, le Grand débat national peut être lu comme un dispositif de consultation à grande échelle. Il partage les principales caractéristiques de ce type d'exercice. En effet, il consistait en un recueil, par les pouvoirs publics, de l'avis des citoyens et ses résultats n'étaient aucunement contraignants pour ces derniers. Outre sa taille, la spécificité de cette consultation a été d'être destinée à capter des revendications préexistantes exprimées dans le cadre du mouvement des Gilets jaunes. C'est la raison pour laquelle les organisateurs ont insisté sur la dimension particularisante des contributions attendues, transformant le dispositif de consultation déployé en capteur des revendications de la société. De manière évocatrice, le Président de la République écrivait dans son [courrier](#) aux Français du 13 janvier 2020 : « *c'est votre expression personnelle, correspondant à votre histoire, à vos opinions, à vos priorités, qui est ici attendue* ».

Vaste consultation, le Grand débat a été, dans son ensemble, peu délibératif. La possibilité d'échanger entre participants a ainsi été exclue de la plateforme de consultation en ligne, avec l'interdiction de commenter ou de répondre aux contributions déjà déposées. Le Collège des garants a [demandé](#) en vain la mise en œuvre de cette possibilité, qui avait également été [préconisée](#) par la CNDP. De même, le Gouvernement n'a pas souhaité organiser l'assemblée citoyenne

délibérative nationale, qui devait, dans la proposition de la CNDP, clôturer le Grand débat afin de hiérarchiser les propositions formulées. Seules les conférences citoyennes régionales composées de citoyens tirés au sort ont permis d'expérimenter une logique délibérative. Ces choix participent certainement du caractère politique du Grand débat : l'existence de possibilités de délibération aurait présenté le risque, pour le Gouvernement, de voir émerger des tendances générales et des opinions « majoritaires » au sein des contributions, ce qui aurait naturellement réduit sa capacité à tirer seul les enseignements du Grand débat. En ne mettant pas à disposition des citoyens de mécanisme d'agrégation des opinions recueillies, il se réservait une capacité plus large à pouvoir sélectionner les mesures qui n'étaient pas incompatibles avec son programme politique.

## Un pouvoir discrétionnaire d'organisation

Ainsi resitué dans le paysage plus large de la participation des citoyens à la vie politique, il devient envisageable de mesurer les apports du Grand débat au regard de la théorie et de la pratique consultatives. En effet, pour qu'une consultation ne soit pas un simple outil de communication, ce type de processus a été progressivement encadré par le droit afin de donner des garanties minimales aux participants s'agissant tant de son déclenchement que de son déroulement ou des suites qui lui sont données. Le Grand débat ne se démarque pas par son caractère innovant dans ces trois domaines.

Sauf [cas particulier](#), la **décision d'avoir recours à une consultation** à l'échelle nationale n'est encadrée par aucune règle de droit. En l'occurrence, c'est par la seule volonté du Président de la République que le Grand débat a été initié, conduisant [Denis Baranger](#) à le qualifier de manifestation d'un « *présidentialisme exacerbé* ». À l'inverse, à l'étranger, la décision de tenir une consultation d'ampleur nationale relève généralement du Parlement. Ce fut le cas en [Irlande](#), lors de la réunion de la convention et de l'assemblée citoyennes de 2013 et de 2016, qui ont été créées par une résolution du Parlement et qui ont remis leurs conclusions à ce dernier. En France, les assemblées parlementaires ont été largement

marginalisées s'agissant tant de l'engagement que du déroulement du Grand débat. Ainsi, seuls quatre débats thématiques ont eu lieu à l'Assemblée nationale, en fin de processus.

Deuxième type de garanties dont peuvent bénéficier les participants aux processus consultatifs, celles qui concernent leur **déroulement**. Certains dispositifs de consultation sont précisément encadrés. C'est le cas notamment pour les [consultations locales](#), les [enquêtes publiques](#), et les [concertations préalables](#). En matière de révision des lois de bioéthique, le [code de la santé publique prévoit](#) de manière originale l'obligation de réunir « *des conférences de citoyens choisis de manière à représenter la société dans sa diversité. Après avoir reçu une formation préalable, ceux-ci débattent et rédigent un avis ainsi que des recommandations qui sont rendus publics* ». En l'absence de texte spécifique, c'est le cadre juridique transversal de la participation qui trouverait à s'appliquer, c'est-à-dire l'article [L. 131-1](#) du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) tel que précisé par la décision [Occitanie](#) du Conseil d'État. Ils définissent les règles de ce qu'il est convenu d'appeler les « consultations ouvertes facultatives ».

Sur ce fondement, les règles d'organisation de ces consultations doivent respecter les « *principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère* ». Les modalités de la consultation doivent être rendues publiques selon une information « *claire et suffisante* ». Les personnes concernées doivent disposer d'un délai raisonnable pour participer, et la définition du périmètre du public consulté doit être pertinente au regard de l'objet de la consultation. En outre, « *il incombe à l'autorité administrative de veiller au bon déroulement de la consultation dans le respect des modalités qu'elle a elle-même fixées* ». Enfin, « *l'autorité organisatrice doit veiller à ce que les résultats ou les suites envisagées soient rendus publics au moment approprié* ».

L'applicabilité de ce cadre juridique à un processus tel que le Grand débat, initié par le Président de la République lui-même, reste cependant discutée. L'exécutif a tiré parti de ce cadre juridique encore embryonnaire. En effet, les deux décrets relatifs au Grand débat sont silencieux sur les modalités et l'objet de la consultation, sur le principe d'égalité et de sincérité de la consultation, sur le caractère raisonnable du délai octroyé pour participer, sur la définition du public

admis à participer, sur les mesures prises pour éviter que les résultats de la consultation soient viciés et sur la reddition de comptes. Si le Collège des garants a élaboré une « doctrine » complétant ces décrets, elle n'a été formalisée que dans [son rapport final](#). Instrument souvent utilisé dans les processus locaux de participation, le droit souple n'a pas non plus été d'un grand secours : s'il existait bien une « [Charte](#) » du Grand débat national, elle ne s'adressait qu'aux personnes qui prenaient part au débat, et ne contraignait pas l'État lui-même.

Le déroulé pratique du Grand débat laisse, de plus, perplexe sur le respect du principe d'impartialité eu égard à la mise à l'écart de la CNDP qui aurait pu jouer le rôle de tiers garant ou au fait que l'animation du débat ait été confiée à deux ministres, pour les raisons précédemment évoquées. Par ailleurs, la forte implication du Président de la République mettait en question la neutralité du dispositif, point sur lequel la CNDP avait émis une [alerte](#) et que le Collège des garants [a regretté](#). Sur ces différents points, la logique politique l'a emporté sur le respect des bonnes pratiques consultatives.

Dernière garantie qui peut être apportée aux participants à une consultation, celle qui consiste à prévenir le risque que ses **résultats** restent lettre morte. Si aucun texte n'oblige le commanditaire d'une consultation à se conformer à ses résultats, ce dernier a la possibilité, au moment du lancement de la consultation, de s'engager à reprendre à son compte les résultats qui en seront issus. Acte fort sur le plan politique, cet engagement ne peut pas être formalisé juridiquement. En effet, le [principe](#) est qu'une autorité « *ne peut renoncer à son pouvoir d'appréciation et de décision* ». Le fait pour une autorité de se considérer comme liée revient à méconnaître sa compétence et ainsi à entacher sa décision finale d'illégalité. Ceci n'empêche toutefois pas la formulation d'un engagement politique.

S'agissant du Grand débat national, le Président de la République est resté en retrait, se bornant, dans la [lettre](#) du 13 janvier, à s'engager à « *tirer toutes les conclusions* » du Débat. Cette absence d'engagement tout comme le caractère vaste des thématiques de consultation - déconnectées de tout projet d'acte ou de décision - ont pu donner l'impression que la portée de la consultation était incertaine et ainsi dissuader certains participants. *A contrario*, le Gouvernement irlandais s'était engagé à répondre à l'ensemble des propositions de l'Assemblée citoyenne de 2016-2018, et à préciser le

calendrier de mise en œuvre des orientations retenues. De même, le Président de la République s'est [engagé](#) à répondre aux propositions de la [Convention citoyenne pour le climat](#) qui a débuté ses travaux en octobre 2019 et à les soumettre « *sans filtre* » au Parlement, au référendum ou à une traduction réglementaire.

## Pour un droit commun de la participation

À la lumière de l'expérience du Grand débat, il nous semble qu'un socle juridique transversal de la participation gagnerait à être élaboré, non pas pour empêcher les initiatives, mais pour offrir des garanties plus solides aux participants. Dès lors qu'un choix collectif est ouvert à la discussion du public, des principes garantissant le caractère démocratique du processus devraient s'appliquer. Le premier d'entre eux est la sincérité du processus participatif. Si ce principe pourrait *a minima* prendre la forme d'un principe général du droit, il pourrait également faire l'objet d'une inscription dans la loi. En effet, la participation devrait aujourd'hui être vue comme faisant partie des « *droits civiques et [des] garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* » dont, selon [la Constitution](#), les règles doivent être fixées par le législateur et non par le pouvoir réglementaire. La démocratie participative serait ainsi dégagée du concept de démocratie administrative, qui cantonne la participation à un rang subalterne de la réflexion politique et juridique.

Une telle loi pourrait en outre reprendre les [recommandations effectuées](#) par le Conseil d'État en 2011 : assurer le dépôt des observations de tous les participants et favoriser leur diffusion, garantir l'impartialité et la loyauté de l'organisateur de la concertation, instituer, à chaque fois que c'est nécessaire, un « *tiers garant* » et, enfin, respecter globalement les grands équilibres fondés sur les règles de représentativité. Dans cette perspective, l'article [L. 120-1 du code de l'environnement](#) pourrait servir de source d'inspiration, par sa rédaction tournée vers des « droits à » (accéder à l'information nécessaire, disposer de délais raisonnables, être informé de la manière dont il a été tenu compte des observations, etc.). S'agissant spécifiquement des plateformes numériques utilisées par les pouvoirs publics, une garantie



minimale serait que, dans un domaine qui touche à l'exercice de la démocratie, les algorithmes sous-jacents (codes source) soient publiés en *open source*. Un manquement à l'une de ces règles pourrait être considéré comme ayant privé les intéressés d'une garantie, ce qui autoriserait le juge à le sanctionner.

## Articuler les formes démocratiques

Au-delà, c'est plus fondamentalement le rôle institutionnel des citoyens dans la vie démocratique qui est à repenser. Ce qu'a révélé la nécessité d'organiser le Grand débat, c'est l'absence de tout mécanisme institutionnalisé permettant d'organiser un dialogue entre les citoyens et leurs gouvernants entre les moments électoraux. Les formes revendicatives spontanées que sont par exemple la manifestation ou la pétition ne sont en effet pas susceptibles, à l'heure actuelle, de trouver des débouchés institutionnels. De la sorte, les citoyens sont appelés à demeurer institutionnellement passifs entre deux élections. La systématisation de la participation citoyenne figure en bonne place dans la dernière mouture du [projet de révision](#) constitutionnelle du Gouvernement. Ce dernier envisage ainsi de consacrer un titre de la Constitution à la participation citoyenne, avec la création d'un Conseil de la participation citoyenne, qui prendrait la suite de l'actuel Conseil économique, social et environnemental. Cette instance serait notamment chargée d'« *organise[r] la consultation du public* » et pourrait « *à cette fin, sur son initiative ou celle du Gouvernement, [...] réunir des conventions de citoyens tirés au sort* ». Elle assurerait également « *la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national* ».

Toutefois, c'est précisément en matière de pouvoirs d'initiative que ce projet de révision est de moindre portée. Il prévoit de refondre le référendum d'initiative partagée, afin d'en donner l'initiative aux citoyens. Ainsi, contrairement au droit actuel, cette procédure pourrait être déclenchée par les citoyens, sans attendre le dépôt d'une proposition de loi au Parlement. Mais elle nécessiterait, pour aboutir, le soutien ultérieur des parlementaires. Il est également prévu que le nouveau Conseil de la participation citoyenne soit saisi des pétitions et qu'il les transmette, le cas échéant, au

Gouvernement ou aux assemblées parlementaires, mais sans que les suites à leur donner ne soient prévues. Quant à l'annonce de transformer le droit de « demander » l'inscription d'une question à l'ordre du jour d'une assemblée délibérante locale en droit de l'« obtenir », elle n'a pas été matérialisée dans le projet de réforme déposé au Parlement. L'[Assemblée nationale](#) et le [Sénat](#) se sont pour leur part récemment engagés dans la rénovation de leur système de pétitions, sans toutefois en faire un véritable mécanisme d'initiative, ce que la Constitution aurait interdit.

Dans ce contexte marqué par la pluralisation des formes de participation des citoyens à la vie politique, les risques de confrontation entre la légitimité électorale, qui se cristallise dans les élections politiques et dans le programme de la majorité élue, et les capacités d'intervention des citoyens dans la vie institutionnelle se multiplient. Si l'initiative des procédures participatives (consultation ou référendum) demeure la prérogative des institutions politiques, le risque de confrontation peut sembler moins important. La crise du Brexit a toutefois démontré qu'il n'était pas théorique. La création, d'une manière ou d'une autre, d'une faculté d'initiative institutionnelle au bénéfice des citoyens poserait plus systématiquement la question de son articulation avec la légitimité électorale. Le Grand débat l'a montré à sa manière puisque l'exécutif, issu d'élections où il s'était engagé sur un programme, aurait pu se trouver en situation de mettre en œuvre une politique toute différente sur le fondement des résultats de cette consultation. Les soubresauts liés au [premier engagement](#) de la procédure de référendum d'initiative partagée au sujet d'une loi tout juste adoptée par le Parlement en constituent un autre exemple. Parvenir à trouver la bonne articulation entre la représentation et les autres modes d'intervention des citoyens dans la vie politique nous semble constituer l'un des principaux défis des démocraties contemporaines.