

Oui, les citoyens peuvent se mêler de la fabrication de la loi

Politique

Par [Thierry Pech](#)

Directeur général de Terra Nova

Publié le 26 avril 2023

Dans un billet publié sur le site de la revue Telos, Gérard Grunberg et Pasquale Pasquino accusent Thierry Pech d'avoir « mis gravement en cause le régime représentatif » en proposant de « faire intervenir le peuple directement dans la fabrication de la loi ». L'intéressé répond ici à ces accusations tout en assumant vouloir permettre aux citoyens de concourir la formation des lois par le biais des conventions citoyennes.

Dans un [billet](#) publié sur le site Telos, Gérard Grunberg et Pasquale Pasquino reviennent sur [l'entretien croisé](#) que Dominique Schnapper et moi-même avons donné au *Monde*. Ils m'y accusent en particulier d'avoir « *mis gravement en cause le régime*

représentatif » : je m'y rendrais coupable de vouloir « *modifier profondément le fonctionnement de notre régime politique en donnant la parole au peuple* ». Ils présentent pour le démontrer toute une série de citations en prenant soin de laisser de côté ou de minorer d'autres passages où j'affirme mon attachement à l'autorité et à la légitimité du suffrage (« *la légitimité du suffrage et de la représentation n'est pas en cause* »), où je défends qu'il n'est pas question de donner aux conventions citoyennes le pouvoir de décider pour autrui (« *Ces conventions n'ont pas le pouvoir de légiférer des élus, et il n'est pas question de le leur donner* ») et où j'affirme que le pouvoir d'arbitrage final des discussions appartient aux élus (« *le dernier mot revient aux élus* »). J'ajoute que je ne propose dans cet entretien aucune révision substantielle de la Constitution en dehors d'une limitation des instruments de rationalisation du parlementarisme qui y figurent afin de poursuivre l'effort entamé en 2008 à l'initiative de Nicolas Sarkozy.

Dès lors que je ne prétends pas vouloir donner à « la rue » ou aux conventions citoyennes un quelconque pouvoir de décider, que je ne conteste pas la légitimité des élus ni ne propose de la mettre sur un pied d'égalité avec d'autres formes de légitimité (pourtant réelles à mes yeux), et que je ne propose aucun grand soir constitutionnel, je vois mal qu'on puisse trouver dans mes propos les ressorts d'une « *profonde modification de notre régime politique* ». Grunberg et Pasquino ont à l'évidence avec moi des divergences d'analyse sur la définition du peuple ou de la légitimité démocratique, mais elles ne me paraissent pas de nature à justifier une conclusion aussi radicale et catégorique ; ce n'est d'ailleurs pas celle à laquelle semble être arrivée Dominique Schnapper lors de notre échange.

Que m'est-il donc reproché ? Au fond, le seul reproche consistant qui me soit adressé est de vouloir ouvrir la fabrication de la loi aux citoyens, ce que Grunberg et Pasquino formulent improprement de la façon suivante : « *faire intervenir le peuple directement dans la fabrication de la loi* ».

Le nœud de l'affaire réside dans la proposition que je fais au sujet des conventions citoyennes, ou plus exactement de la fonction que je leur prête. Le point n'est d'ailleurs guère nouveau : ces analyses figuraient déjà dans mon livre, *Le Parlement des citoyens* (La République des Idées / Seuil, 2021), et elles avaient déjà suscité une première controverse avec Dominique Schnapper puis Gérard Grunberg. Selon moi, les conventions citoyennes, mobilisées à l'initiative de l'exécutif afin de rendre un avis normatif sur diverses questions (hier, la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre, aujourd'hui la fin de vie), ont bel et bien vocation à concourir à la « fabrication de la loi ».

Ce n'est d'ailleurs pas une opinion personnelle à ce stade, mais une description de la réalité. De fait, le rapport de la Convention citoyenne pour le climat a alimenté le processus législatif qui a suivi, le gouvernement reprenant certaines propositions et en écartant d'autres avant que le législateur ne s'empare à son tour du texte. La loi « Climat et Résilience » adoptée à l'été 2021 reprend ainsi des propositions portées par les conventionnels, notamment les « Zones à faibles émissions », le principe du « Zéro artificialisation net », le « malus au poids » pour les véhicules particuliers les plus lourds, l'obligation de rénovation thermique faite aux propriétaires bailleurs et bien d'autres choses encore. Il est difficile de ne pas convenir que les membres de la Convention ont ainsi concouru à la fabrication de la loi.

Dans le cas de la Convention sur la fin de vie, le travail des participants a également vocation à éclairer le processus de fabrication de la loi, comme le note Alain Claeys, ancien député et membre du CCNE. Un projet de loi devrait en effet être déposé à l'Assemblée nationale par le Gouvernement dans ce sens dans les prochains mois et il semble que les conclusions des conventionnels n'y seront pas totalement étrangères. La question qui leur était posée les plaçait d'ailleurs explicitement sur le terrain de la discussion législative : la « lettre de saisine »

de la Première ministre leur demandait d'examiner le cadre légal existant (« *Le cadre d'accompagnement de la fin de vie est-il adapté aux différentes situations rencontrées ou d'éventuels changements devraient-ils être introduits ?* ») ; elle précisait explicitement que « *les conclusions de la convention citoyenne (...) [serviraient] à éclairer le Gouvernement* » ; elle indiquait enfin que les ministres compétents « *[reviendraient] vers les citoyennes et citoyens participant (...) pour les informer des suites qui [seraient] données à leurs travaux et, dans l'hypothèse d'une évolution du cadre légal demandé au législateur, les éclairer sur la prise en considération de leurs réflexions et recommandations* ».

Parce que le travail de ces conventionnels s'intègre dans un dispositif à finalité explicitement législative et parce qu'il consiste à produire un avis politique et non seulement technique ou expertal, je conclus que ce travail peut être décrit comme un « *processus de construction de normes de type pré-législatif* ». On peut déduire de là que je souhaite faire intervenir des citoyens « *directement dans la fabrication de la loi* ». Si c'est bien de cela qu'il s'agit, je l'assume et le revendique sans difficulté.

J'attire cependant l'attention du lecteur sur deux points. Le premier est que je dis bien « *des citoyens* » et non « *le peuple* », comme le suggèrent Grunberg et Pasquino dans leur billet. Je fais en effet une différence entre une assemblée de citoyens tirés au sort et représentatifs de la diversité sociale, d'une part, et le peuple dont parlent mes contradicteurs. Car je distingue, moi aussi, entre le tout, fût-il divisé, et la partie, fût-elle le reflet de la pluralité du pays.

Le second point est que ces conventions citoyennes ne sont pas l'œuvre de « *nouveaux hérauts du peuple* », mais d'un président de la République démocratiquement élu. Si crime il y a, j'en partage donc la responsabilité avec ceux-là même qui ont initié ces processus : en l'occurrence, le chef de l'Etat et la cheffe du Gouvernement ! Curieusement, c'est une dimension du

problème que ne soulèvent pas Grunberg et Pasquino mais qui est d'une importance capitale : je n'ai jamais proposé que l'initiative de tels processus échappe aux mains des représentants élus. C'est même une condition pour qu'ils puissent pleinement concourir au processus de formation de la loi.

Si ce qui vient d'être exposé suffit à constituer le crime de lèse-représentation qui m'est reproché, je veux attirer l'attention sur une circonstance sans aucun doute atténuante et qui a manifestement échappé à mes contradicteurs : ce crime a déjà été commis par le passé sans que personne n'y trouve à redire, pas même les plus ardents défenseurs de l'orthodoxie électorale-représentative. Il y a 25 ans déjà, les 20 et 21 juin 1998, se tenait en effet à l'Assemblée nationale une conférence de citoyens consacrée à l'utilisation des organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'agriculture et l'alimentation. Cette conférence de citoyens était d'ailleurs organisée à l'initiative d'un organe parlementaire : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques ! Comble de l'outrage, l'avis rendu par les citoyens se mêlait de recommander « l'interdiction des gènes marqueurs de résistance aux antibiotiques », l'amélioration de l'étiquetage des produits contenant des OGM et la mise en place d'une législation relative à la responsabilité en matière de produits OGM.

Inspiré par ce type d'exemples et par l'observation de processus analogues à l'étranger où il ne vient à l'idée de personne d'y voir une entrave au régime représentatif, j'ai proposé que les conventions citoyennes puissent se tenir au sein de l'Assemblée nationale et à son initiative, et que l'on expérimente à cette occasion des panels hybrides (citoyens et parlementaires), à l'instar de ce qu'ont fait nos voisins irlandais il y a quelques années. Mais cela ne change rigoureusement rien au fond de l'affaire, sinon à la symbolique, à mes yeux positive, d'un Parlement plus ouvert aux citoyens et capables d'interagir avec

eux. Il est vrai que j'ai poussé un peu plus loin le bouchon en écrivant qu'il serait légitime qu'au moment de délibérer, le législateur justifie son choix de retenir ou d'écarter telle ou telle proposition de la convention citoyenne. Il me semblait que c'était là la moindre des civilités démocratiques. Mais on peut se passer d'explicitier cette exigence : elle s'imposera naturellement d'elle-même, comme en témoigne la lettre de saisine de la Première ministre citée plus haut.

En somme, je ne crois pas avoir ici « *mis gravement en cause le régime représentatif* » ni appelé à « *modifier profondément le fonctionnement de notre régime politique* ». Ces reproches sont à mes yeux manifestement erronés et je ne peux m'empêcher d'y deviner, sinon de la mauvaise foi, au moins l'effet d'une crispation anxieuse devant le mouvement du monde et des sociétés. Je prétends même que les propositions que j'avance sont de nature à renforcer la démocratie représentative et à y faire revenir un peu de cette confiance qui est en train de la quitter.

Pour finir, je veux répondre à une question que me posent Grunberg et Pasquino. De quelles compétences s'agit-il, lorsque je dis que « *les citoyens n'abandonnent jamais la totalité de leurs compétences dans le vote* » ? Je veux parler des compétences qui sont visées à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : si « *tous les citoyens* » ont le droit de « *concourir à la formation de la loi* », c'est bien parce qu'on leur prête la compétence non seulement de désigner leurs représentants mais de s'intéresser « *personnellement* » au contenu même de la loi. Cela signifie que les citoyens peuvent avoir quelque chose à dire qui intéresse la fabrication de la loi et qu'il peut même arriver que ce quelque chose soit intéressant et pertinent. Les rédacteurs de la déclaration de 1789 n'ont d'ailleurs pas écrit « *le peuple* », mais bien « *tous les citoyens* ». On peut gager que ce genre de distinction n'échappait pas à leur sagacité. Ils n'avaient sans doute pas l'idée claire d'un processus qui donnerait corps à cette ouverture – pas même

celle du référendum moderne – mais ils en avaient ressenti la nécessité profonde et finalement logique. J'invite sur ce point mes savants contradicteurs à lire l'article remarquable que le constitutionnaliste Denis Baranger vient de consacrer à l'interprétation de ce fameux article 6.