

Proposition de réforme de l'ordre juridique français en vue d'y insérer les Conventions de citoyens.

Exposé des motifs

Forme contemporaine de l'organisation politique de nos sociétés, la démocratie représentative suppose à la fois une distance et un lien entre représentés et représentants. De là naît la tension propre à la démocratie représentative qui en fait sans doute la faiblesse mais aussi la force. Dans cet équilibre toujours délicat à trouver et à préserver, l'essentiel tient, évidemment, à la nature et à la qualité du ou des liens. L'objet de la présente proposition de loi est, précisément, de créer, par l'institution et la réalisation de « *conventions de citoyens* » une nouvelle structure pour le débat public afin de renouveler le lien démocratique.

Le premier lien de la démocratie représentative est la participation électorale et la première structure du débat public le Parlement. Par l'élection, les citoyens choisissent leurs représentants et une relation d'écoute, d'échange, d'information et de contrôle doit s'établir entre eux pour décider des lois et des politiques publiques. La participation électorale est donc essentielle à l'autorité des assemblées représentatives dans les régimes constitutionnels contemporains.

Le deuxième lien, qui s'est progressivement affirmé, est la participation associative et la deuxième structure du débat public les associations. Par l'adhésion à une association, quel que soit son objet – éducatif, sportif, syndical, culturel, ... - et quelle que soit sa forme, les citoyens font lien entre eux et pratiquent, en le reproduisant dans leurs activités sociales, le modèle représentatif. Ces associations tendent elles-mêmes à créer des liens avec les représentants élus. La représentation de la société civile « associée » est donc tout aussi essentielle au fonctionnement de la démocratie représentative.

Le troisième lien que cette loi propose de reconnaître est celui d'une participation citoyenne et la troisième structure du débat public les « conventions de citoyens ». Aujourd'hui, en effet, le métier de citoyen ne peut se réduire à celui d'électeur ni même à celui d'adhérent à une association ; il doit pouvoir s'exercer en dehors des moments électoraux et en dehors des

formes associatives à condition toutefois que cet exercice soit reconnu, institutionnalisé et organisé car il serait vain – et dangereux – de prétendre que l'on naît citoyen. Les *conventions de citoyens* répondent à ce souci d'être un nouveau lien démocratique. Réunion d'un groupe d'une quinzaine de citoyens ayant pour objet de délibérer sur un sujet d'intérêt général controversé après avoir reçu une formation appropriée, la convention de citoyens soumet au débat public et parlementaire ses recommandations. Pour remplir cette fonction, une *convention de citoyens* doit répondre à certaines conditions de formation, d'organisation et de fonctionnement. Car toute « réunion de citoyens » débattant d'un sujet d'intérêt général n'est pas, de seul fait, une *convention de citoyens*. C'est pourquoi, cette proposition de loi a pour objet de définir le cadre juridique des *conventions de citoyens*.

Chapitre 1 L'objet des Conventions de citoyens

Article 1 Une Convention de citoyens réunit une quinzaine de citoyens aux fins de transmettre aux autorités publiques des recommandations élaborées à partir d'une acquisition critique des connaissances et à l'issue d'un débat public et d'une délibération entre les membres du groupe.

Article 2 Les Conventions portent sur un sujet d'intérêt général controversé au sens où il n'existe pas de consensus parmi les experts ou les spécialistes de la question. Toutefois, le sujet doit être relativement stabilisé, les connaissances et les points de vue sur la question ayant atteint déjà un certain degré d'élaboration.

Article 3 La convention de citoyens comprend une quinzaine de personnes réunies conformément à une procédure qui se déroule en deux temps. D'abord une sélection est effectuée au hasard à partir d'une liste exhaustive constituée dans les fichiers de recensement. Ensuite, le recrutement est opéré au sein de ce groupe, de manière à garantir une grande diversité au regard de plusieurs critères dont le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle, la région d'origine et les sensibilités politiques ou tout autre critère pertinent.

Article 4 Les membres du groupe de citoyens doivent être profanes par rapport au sujet en délibération : ils ne doivent pas avoir de conflit d'intérêts qui soit constatable objectivement et notamment en termes de relation de travail, de famille, d'implication associative et syndicale. Ils sont indemnisés de tous les frais engagés pour participer à la Convention.

Article 5 Les citoyens restent anonymes durant toute la durée de la Convention.

Chapitre 2 La « Maison des conventions de citoyens »

Article 6 Est instituée, au sein du Conseil Economique et Social, une section intitulée « Maison des conventions de citoyens ».

Article 7 La « Maison des conventions de citoyens » reçoit les propositions de tenues de Convention de citoyens et décide, dans les hypothèses énoncées aux articles 8c et 8d al2, de l'opportunité de leur organisation. Elle est le garant du respect de la procédure et du bon déroulement des Conventions de citoyens.

Chapitre 3 L'organisation des Conventions de citoyens

Article 8 L'initiative d'une Convention de citoyens peut émaner :

- a) du Premier ministre ;
- b) du Parlement sur proposition émanant d'un groupe parlementaire ;
- c) de l'OPECST ;
- d) des citoyens :
 - par une pétition comprenant 500 000 signatures, auquel cas l'organisation de la Convention de citoyens est obligatoire,
 - par une pétition comprenant 100 000 signatures, auquel cas le projet de Convention est examiné par la Maison des citoyens qui évalue son intérêt et prend souverainement et collégialement la décision d'y donner suite ;
- e) de la « Maison des conventions de citoyens » elle-même qui a un pouvoir d'autosaisine ou sur demande du Conseil Economique et Social.

Article 9 1. La personne proposant la tenue d'une Convention de citoyens remplit le formulaire de proposition de Convention produit en annexe.

2. La proposition est transmise à la « Maison des conventions de citoyens » qui en accuse réception. Elle se prononce sur l'opportunité de la proposition, dans un délai de deux mois, par un avis motivé ; son silence vaut réponse positive.

3. Pour sélectionner les propositions, la « Maison des conventions de citoyens » applique les critères énoncés aux articles 1 et 2. En cas de réponse positive, la constitution du groupe de citoyens doit être effectuée dans les douze mois qui suivent l'accord de la « Maison des conventions de citoyens ».

Chapitre 4 Le comité d'organisation

Article 10 Pour chaque Convention, la « Maison des conventions de citoyens » met en place un comité d'organisation. Il est composé, pour les deux tiers, de tous les membres de la « Maison des conventions de citoyens » et, pour un tiers, de personnalités qualifiées. Le choix des personnes qualifiées doit apporter au comité les compétences relatives à l'objet de la Convention. Le comité d'organisation assure l'organisation générale de la Convention de citoyens.

Article 11 Le comité d'organisation a pour missions de :

- lancer un appel d'offres pour l'organisation matérielle de la Convention ;
- nommer le comité de pilotage et son président ;
- recruter le facilitateur dans le respect des articles 17 et 18 ;
- conseiller le choix des formateurs et des porteurs d'enjeux aptes à participer à la Convention ;
- fournir au comité de pilotage la charte constitutive des Conventions de citoyens dont il surveille la mise en œuvre ;
- publier, selon le modèle produit en annexe, les types des cahiers d'acteurs pouvant être présentés par toute personne physique ou morale intéressée par la Convention;
- publier, selon le modèle produit en annexe, le formulaire de proposition de Convention de citoyens ;
- contrôler le déroulement des opérations.

Chapitre 5 Le comité de pilotage

Article 12 Le comité de pilotage est nommé par le comité d'organisation. Il comprend deux spécialistes du débat public et 4 à 6 spécialistes de la question posée. Les spécialistes sont choisis afin de représenter l'essentiel du pluralisme disciplinaire et du pluralisme des opinions sur la question débattue.

Article 13 Le comité de pilotage a pour missions de :

- préciser éventuellement avec le demandeur les questions posées ;
- établir le programme des sessions d'acquisition critique des connaissances des citoyens en développant le sens critique des citoyens par l'exposé des controverses et de la diversité des points de vue ; ce programme, établi préalablement à ses sessions, pourra être adapté aux besoins exprimés par les citoyens ;
- recevoir les cahiers d'acteurs de toutes personnes physiques ou morales désireuses d'en produire et contrôler qu'ils respectent les exigences de format précisées par le comité d'organisation ;
- composer et distribuer une documentation comprenant notamment une information sur les Conventions de citoyens et une présentation des positions contradictoires dans la controverse en cause.

Article 14 Les membres du comité de pilotage doivent faire connaître leurs éventuels conflits d'intérêts. Les membres du comité de pilotage perçoivent une indemnité pour leur participation à chaque réunion.

Article 15 Les membres du comité de pilotage prennent leurs décisions par consensus.

Chapitre 6 Le facilitateur

Article 16 Le facilitateur est engagé par le comité d'organisation en raison de son expérience dans la conduite des groupes et après constat de l'absence de conflits d'intérêts. Il est rémunéré pour ses prestations.

Article 17 Le facilitateur est le seul interlocuteur permanent du groupe de citoyens. Il assure le lien entre le groupe et le comité de pilotage. Son office principal est de veiller à ce que chacun puisse exprimer son avis, il ne doit pas intervenir dans l'objet du débat.

Chapitre 7 L'acquisition critique des connaissances

Article 18 L'acquisition critique des connaissances se déroule sur au moins quatre jours. Le comité d'organisation, en liaison avec le comité de pilotage, peut décider d'en organiser davantage en cas de nécessité.

Article 19 1. La première session dure au moins deux jours. Elle s'ouvre par une réflexion sur la citoyenneté et la démocratie. Elle se poursuit par des exposés présentant les connaissances disponibles sur la question débattue de la façon la plus neutre possible. Ces exposés sont suivis de discussions.

2. Deux à quatre semaines après, une seconde session, de deux jours au moins, a pour objet de présenter la question en termes d'enjeux contradictoires.

L'acquisition critique des connaissances s'organise en alternant rencontres avec les formateurs et débats entre les citoyens.

A l'issue de ces sessions, les citoyens décident du contenu du débat public. Ils identifient les questions à traiter et les personnes à interroger et faire débattre.

Chapitre 8 Le débat public et les recommandations

Article 20 Quatre à cinq semaines après la fin des sessions d'acquisition critique des connaissances, le débat public est organisé conformément au programme décidé par le groupe de citoyens.

Article 21 Les intervenants sont auditionnés par le groupe de citoyens, leur temps de réponse aux questions posées est limité.

Article 22 A l'issue du débat public les citoyens se retirent pour délibérer et rédiger leurs recommandations en présence du seul facilitateur qui ne doit intervenir ni dans le contenu ni sur la forme. Un greffier peut éventuellement être adjoint.

Les citoyens peuvent émettre tout ou partie de leurs recommandations par consensus, mais aussi rédiger des opinions dissidentes.

Article 23 Les recommandations sont rendues publiques. Dans les six mois, elles doivent faire l'objet d'un débat parlementaire. Ce débat se clôt par le vote d'une résolution au sein de laquelle toute divergence des parlementaires avec les recommandations des citoyens devra être motivée.

Article 24 Toute la procédure de la Convention de citoyens doit être filmée, à l'exception des moments de délibération. Les films sont conservés au Conseil économique et social et sont accessibles au public.

Article 25 Toutes les Conventions de citoyens font l'objet d'une évaluation par deux experts désignés par le comité d'organisation.

ANNEXES DE LA PROPOSITION DE REFORME

1) Formulaire de proposition

Formulaire de proposition de Convention de citoyens
<u>Titre du projet</u>
<u>Description du thème</u>
<u>Actualité /problématique</u> La thématique est-elle controversée? o fortement o faiblement o très faiblement Les aspects de la controverse :

Le thème a-t-il une pertinence politique ?

fortement faiblement très faiblement

Justifications brèves :

Des études sur cette thématique sont-elles en cours parallèlement au sein d'institutions étrangères ou internationales ?

Institution :

Nature et fonction :

Projet :

En cours

Date de l'achèvement ...

Terminée

Date de l'achèvement ...

Des études sur cette thématique sont-elles en cours parallèlement au sein d'une autre institution française ?

Institution :

nature et fonction :

Projet :

En cours

Date de l'achèvement ...

Terminée

Date de l'achèvement ...

Les aspects éventuellement non étudiés (ex : spécificités françaises dans le cas d'une initiative étrangère) :

Contexte scientifique

La thématique est-elle étudiée

- dans un projet financé par l'Etat ?
- dans un projet académique ?
- dans d'autres programmes de recherches : programme européen? Recherches financées par les entreprises privées? Autres ?

Nécessité d'une action politique

Une concertation parlementaire est-elle nécessaire ?

Si oui elle est :

- grande
- moyenne
- petite
- insignifiante

Brèves caractérisations des nécessités de la concertation:

Existent-ils des travaux ou demandes de subventions, des prises de positions (etc.) concernant cette thématique dans les commissions parlementaires?

Quelles sont les commissions parlementaires concernées par la thématique ?

Quelles sont les activités courantes de la commission ?

Quelles sont les administrations ou agences et autres autorités de l'Etat et des collectivités locales intéressées par la thématique ?

Quelles sont les activités courantes de ces administrations ?

Est ce qu'une intervention de la Maison des citoyens, compte tenu de la conjoncture politique, est :

- propice ?
- prématurée ?
- tardive ?

Justifications :

Effets sociaux et techniques

Effet probable de la thématique à étudier sur la société :

- | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| <input type="radio"/> fort | <input type="radio"/> très bientôt | <input type="radio"/> à long terme |
| <input type="radio"/> faible | <input type="radio"/> plus tard | <input type="radio"/> uniquement à court terme |
| <input type="radio"/> non évaluable | <input type="radio"/> non évaluable | <input type="radio"/> non évaluable |

Effet probable de la thématique à étudier sur le développement technique ou scientifique :

- | | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| <input type="radio"/> fort | <input type="radio"/> très bientôt | <input type="radio"/> à long terme |
| <input type="radio"/> faible | <input type="radio"/> plus tard | <input type="radio"/> uniquement à court terme |
| <input type="radio"/> non évaluable | <input type="radio"/> non évaluable | <input type="radio"/> non évaluable |

Etat des sciences et/ou des techniques /alternatives :

A quel stade se trouve la technologie ?

- recherche
- développement
- en début d'utilisation
- largement utilisée
- autres

Quelles sont les alternatives possibles?

Dimensions de la controverse en cause

	Signification		
	Grande	faible	peu claire
économique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
écologique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
santé	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
psychologique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
sociale	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
éthique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
culturelle	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
juridique	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Autres dimensions :

Pourquoi ces aspects n'ont-ils pas été pris en compte ?

Justifier :

Priorités ?

Frontières avec d'autres thèmes ?

Acteurs institutionnels et parties prenantes concernées

Quels sont les acteurs concernés ?

Quelles sont les instances concernées ?

Quels sont les acteurs et les instances concernés principalement opposés dans la controverse ?

Quels sont les points de rupture ?

Quels sont les acteurs et les instances qui doivent entamer un dialogue ?

Proposition de la date de la Convention de citoyens

ENCADRE RESERVE A LA SECTION MAISON DES CITOYENS

Conclusions/recommandations :

La thématique proposée :

- doit être traitée sans délai
- doit être mise en attente
- ne doit pas donner lieu à une Convention de citoyens.

Date de la Convention de citoyens retenue.

2) Conditions de production d'un cahier d'acteurs

Dispositions générales

Une personne, un groupe de personnes, une association, une chambre consulaire, une collectivité territoriale, un élu ou encore un groupe politique, désireux de prendre part à la Convention de citoyens, peut produire un « cahier d'acteurs ».

Le cahier d'acteurs est une contribution écrite, libre et volontaire, relative à l'objet de la Convention de citoyens et rendue publique par la Maison des citoyens qui en assure la charge technique et financière.

L'auteur prend l'entière responsabilité de son contenu.

Le cahier peut contenir des observations, des propositions, un avis, ou encore une opinion, relatif à la controverse faisant l'objet de la Convention de citoyens et qui doit être argumenté et constituer un enrichissement du débat.

Le cahier doit être respectueux des règles élémentaires de bienséance et ne pas constituer un moyen de promotion d'intérêts personnels.

Afin d'être produit durant une Convention de citoyens, le cahier doit se soumettre au format éditorial précisé par le comité d'organisation.

Format du cahier d'acteurs

Le cahier d'acteur est un 4 pages (format A4), de format standardisé selon la maquette éditoriale. Plusieurs photos ou graphiques peuvent être insérés en lieu et place du texte.

Le texte ne peut comporter plus de 12 000 signes (le signe est un caractère, une ponctuation ou un espace).

Il est recommandé de consacrer la page de couverture à une présentation courte de 1 500 signes maximum (soustrait aux 12 000 signes) et servant de chapeau à l'ensemble de la contribution

Sur la page de couverture seront obligatoirement insérées l'identité et les coordonnées complètes de l'auteur. S'il s'agit d'un organisme, doivent aussi figurer son logo, sa vocation, et ses objectifs.

Procédure de publication du cahier d'acteurs

Le cahier est adressé à la Maison des citoyens sous forme linéaire par courrier électronique. Il doit respecter la date limite fixée par le comité d'organisation.

La Maison des citoyens reçoit le cahier d'acteurs, elle le transmet au comité de pilotage.

Le comité de pilotage vérifie le respect des conditions de forme et de fonds et prononce l'inscription de droit du cahier d'acteurs dans les éléments soumis à la Convention de citoyens.

La Maison des citoyens procède ensuite à la mise en page de la contribution conformément à la maquette, commune à tous les cahiers d'acteurs, choisie par le comité d'organisation. L'acteur valide la mise en page par la signature d'un BAT. La publicité par la Maison des citoyens du cahier d'acteurs ainsi validé doit intervenir au plus tard trois semaines avant la première session de formation des citoyens.