

Les assemblées citoyennes en Irlande

Tirage au sort, référendum et constitution

par Dimitri Courant

Trois assemblées citoyennes tirées au sort ont fait de l'Irlande un laboratoire exceptionnel pour la démocratie délibérative – entraînant des révisions constitutionnelles majeures : la légalisation du mariage homosexuel et de l'avortement. Comment expliquer ce processus d'une portée inédite ?

Le sort de la démocratie

Le XXI^e siècle voit la montée en puissance de « l'impératif délibératif »¹, et cela n'est jamais aussi clair que dans le cas de la République d'Irlande. Trois assemblées citoyennes tirées au sort ont récemment fait de l'Irlande un laboratoire exceptionnel pour l'expérimentation démocratique qui s'institutionnalise progressivement et s'articule à l'outil référendaire pour provoquer des révisions constitutionnelles majeures : la légalisation du mariage homosexuel et de l'avortement. Comment expliquer ce processus d'une portée inédite au niveau mondial ? Il faut tout d'abord comprendre le contexte global et la généalogie de ces transformations.

Alors que les institutions du gouvernement représentatif héritées des révolutions du XVIII^e siècle se trouvent confrontées à une crise de légitimité particulièrement violente², la soif d'une « démocratie réelle » semble augmenter chez les citoyens³. Parmi les nouveaux objets de l'expérimentation démocratique, le tirage au sort figure comme une des pistes potentielles les

¹ Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol 57, n°15, 2002, p. 17-35.

² Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

³ Simon Tormey, *The end of representative politics*, Cambridge, Polity, 2015.

plus prometteuses. La sélection aléatoire des délibérants et représentants, en usage à Athènes, dans les Républiques italiennes de la Renaissance puis dans la Couronne d'Aragon, semble faire son grand retour en politique depuis la seconde moitié du XX^e siècle⁴. Dans ce retour, je distingue trois canaux : le premier est académique, le second expérimental et le dernier militant ; les trois se mêlant souvent. Tout d'abord, le tirage au sort des représentants est avancé comme outil pour réaliser une « démocratie forte » par d'éminents chercheurs comme Barber, Dahl ou Burnheim. Ensuite, des dispositifs délibératifs basés sur la sélection aléatoire voient le jour, notamment le Conseil Supérieur de la Fonction Militaire (1969)⁵, les jurys citoyens et *Planungszelle* (1970), les conférences de citoyens organisées par le *Danish Board of Technology* ou le TA-SWISS (1987 et 1992), les sondages délibératifs inventés par James Fishkin (1991)⁶, etc. Enfin, le tirage au sort devient aussi un objet de revendications et de pratiques militantes porté par des groupes divers dans de nombreux pays : en France (Clérôcrates, ATTAC, Les Citoyens Constituants, Sénat Citoyen...), en Islande (Alda), en Belgique (G1000), au Mexique (Morena), etc.⁷

Dans chacun de ses canaux les recommandations concernant la mission à confier aux tirés au sort varient beaucoup : être candidat aux élections, traiter de questions technoscientifiques, ou écrire la loi. Il faut cependant distinguer deux grands types d'usages du sort. Le premier vise sélectionner des candidats à une élection, que cela soit *ex-ante* pour sélectionner les personnes souhaitant devenir les candidats d'une campagne à venir, ce que fait le parti Morena au Mexique et les mouvements Démocratie Réelle (2011) et MaVoix (2015) en France ; ou que cela soit *ex-post* pour départager des candidats *ex-aequo* ayant reçu le même nombre de votes, comme c'est légalement le cas aux États-Unis, en Angleterre, en Suisse et dans d'autres pays⁸. Le second type vise à sélectionner les participants à une délibération. Je distingue sept missions délibératives différentes⁹ : 1- *Intégration* de quelques citoyens à la délibération, comme les conseils citoyens en France, qui traitent de politique locale ; 2- *Consultation* de la population, comme avec un sondage délibératif ; 3- *Information* des décideurs et des citoyens à travers la rédaction d'un avis, comme en Oregon pour les référendums¹⁰ ; 4- *Contrôle et évaluation* des élus, hauts fonctionnaires et des politiques publiques¹¹ ; 5- *Législation*,

⁴ Yves Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011.

⁵ Dimitri Courant, « Délibération et tirage au sort au sein d'une institution permanente. Le Conseil Supérieur de la Fonction Militaire (1968-2016) », *Participations*, vol. 23, n°1, à paraître 2019.

⁶ James Fishkin, *When the People Speak: Deliberative democracy and Public Consultation*, New York, Oxford University Press, 2009.

⁷ Dimitri Courant, Yves Sintomer (dir.), « Le tirage au sort au XXI^e siècle. Actualité de l'expérimentation démocratique », *Participations*, dossier spécial, vol. 23, n°1, à paraître en 2019.

⁸ Dimitri Courant, « Du *klérotèrion* à la cryptologie : Le tirage au sort au XXI^e siècle, pratiques et équipements », *Participations*, numéro hors-série : *Tirage au sort et démocratie, Pratiques, instruments, théories*, à paraître 2019.

⁹ Dimitri Courant, « Penser le tirage au sort. Modes de sélection, cadres délibératifs, et principes démocratiques », in Chollet A., Fontaine A. (dir.), *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe : un état des lieux*, Berne, Publication en série de la Bibliothèque Am Guisanplatz, p. 257-286, 2018.

¹⁰ Katherine R. Knobloch, John Gastil, Tyrone Reitman, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », *Participations*, vol. 23, n°1, à paraître 2019.

¹¹ Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique, op. cit.*

avec une Chambre du Parlement tirée au sort¹²; 6- *Constitution*, pour les réformes et l'écriture d'un nouveau texte¹³; 7- *Enjeux de long terme*, tels le changement climatique ou les risques technoscientifiques¹⁴.

Le cas des assemblées citoyennes irlandaises se situe très clairement dans le sixième genre de mission délibérative, la révision constitutionnelle. Il était nécessaire de poser le contexte et la configuration dans lequel le cas Irlandais émerge. En effet, il est crucial de prendre en considération le fait que les assemblées irlandaises ne sont que la manifestation la plus récente d'une tendance bien plus ancienne et plus globale liant expérimentations démocratiques et tirage au sort, et qu'elles se sont fortement inspirées des expérimentations canadiennes, islandaise et belge. Toutefois, pour paraphraser les observations de Tocqueville sur l'émergence « De la démocratie en Amérique », on peut dire que dans l'Irlande il y a plus à voir que l'Irlande ; on peut y chercher une image de la démocratie délibérative elle-même en tant que nouvelle façon de faire de la politique.

Comment ces assemblées citoyennes furent-elles créées ? Comment fonctionnent et délibèrent-elles ? Quel est l'impact politique de ces dispositifs démocratiques ? Que peut nous apprendre le cas irlandais sur le *nouvel esprit du tirage au sort*, sur des formes potentiellement inédites de délibération, de représentation et de participation¹⁵ ? Mon analyse des assemblées irlandaises se base sur un travail de terrain de plusieurs années se composant de nombreux entretiens, d'observations ethnographiques et d'analyses de discours.

L'avènement des assemblées citoyennes et de la « démocratie délibérative constitutionnelle »

Le cas irlandais n'apparaît pas du néant mais se nourrit et s'inspire directement de ces prédécesseurs. Après les jurys citoyens, les conférences de citoyens ou les sondages délibératifs, c'est au tour des assemblées citoyennes de devenir le type d'expérimentation démocratique d'ampleur, occupant le devant de la scène. La première assemblée citoyenne voit le jour au Canada, dans la province de Colombie-Britannique en 2004. Le gouvernement confie à une assemblée de 158 tirés au sort et deux *natives* la mission de réformer le système électoral de la province avant de soumettre sa proposition à référendum. Deux ans plus tard, un processus similaire est mis en place en Ontario et aux Pays-Bas. Cependant un seuil élevé imposant que

¹² Ernest Callenbach, Michael Philipps, *A Citizen Legislature*, Exeter, Imprint Academic, 2008 [1985] ; John Gastil, Erik Olin Wright, *Legislature by Lot*, New York, Verso, 2019.

¹³ Min Reuchamps, Jane Suiter (dir.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press, 2016.

¹⁴ Dominique Bourg (dir.), *Pour une 6e République écologique*, Paris, Odile Jacob, 2011.

¹⁵ *Le nouvel esprit du tirage au sort. Représentation et principes démocratiques au sein de dispositifs délibératifs contemporains (France, Irlande, Suisse)*, est la thèse de doctorat en science politique que je prépare actuellement à l'Université de Lausanne et à l'Université Paris 8.

la proposition recueille au moins 60% des suffrages fait échouer le référendum en Colombie-Britannique (58%), en Ontario (37%) la votation est un échec clair, tandis que la proposition des néerlandais est rejetée par le gouvernement sans être soumise à référendum¹⁶.

En revanche, le processus constituant islandais lancé en 2009 remporte une nette victoire dans les urnes. Ce processus se divise en plusieurs phases¹⁷. Premièrement, sous l'impulsion d'une association de la société civile, 900 citoyens sont tirés au sort pour délibérer avec 300 représentants de la société civile sur leur vision de l'avenir politique du pays. Le processus est réitéré par le nouveau gouvernement qui tire au sort 950 citoyens ne bénéficiant également que d'une journée pour faire ressortir les thèmes importants. Puis des élections interdites aux partis sont organisées, des 322 candidat(e)s, 25 sont élus avec une participation de 30%, afin de former l'Assemblée constituante d'Islande, dont le travail est très suivi en ligne via un site participatif. Cette Constitution populaire est soumise à référendum le 20 octobre 2012 et reçoit le soutien d'une grande majorité d'Islandais, cependant les élections suivantes ramènent la droite au pouvoir qui refuse ensuite de faire entrer en vigueur la Constitution citoyenne.

En 2011-2012 c'est à la Belgique de connaître un processus d'assemblée citoyenne tirée au sort, le G1000, dont la spécificité est d'être purement citoyen et extra-institutionnel et dont les effets politiques sont restés marginaux en termes de réformes concrètes même si la couverture médiatique du processus et sa qualité tendent néanmoins à en faire un succès relatif¹⁸.

Ce bref panorama permet d'illustrer deux points essentiels. Premièrement, avant l'Irlande, aucune assemblée citoyenne n'avait débouché sur un réel changement politique : par une absence de mandat en Belgique, une absence de référendum aux Pays-Bas, un seuil de vote inatteignable au Canada ou un blocage de la classe politique post-référendum en Islande. Cela prouve que le fait d'initier une assemblée citoyenne, même couplée à un processus référendaire, n'est pas une condition suffisante pour changer les choses. En ce sens, l'Irlande est une exception. Deuxièmement, les initiateurs du processus délibératif irlandais, principalement des professeurs de science politique, s'inspirent directement de ces précédentes expérimentations démocratiques. Ils vont utiliser les exemples étrangers pour mettre sur pied un dispositif efficace et surtout pour convaincre les décideurs irlandais de l'utilité du processus.

¹⁶ Patrick Fournier, Henk van der Kolk, Kenneth R. Carty, André Blais, Jonathan Rose, *When Citizens Decide. Lessons from Citizens Assemblies on Electoral Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

¹⁷ Hélène Landemore, « Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment », *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 23, n°2, 2015, p. 166–191.

¹⁸ Vincent Jacquet, Min Reuchamps (2016), « 'Les 'méthodologues' de la démocratie délibérative. Entre activisme citoyen et recherche scientifique au sein du G1000 et du G100. », *Participations*, vol. 16, n°3, 2016, p. 45-65.

L'Assemblée pilote de We The Citizens (2010-2011) : une initiative militante

À la suite de la crise financière de 2008, la République d'Irlande a connu des changements politiques importants, directement liés aux expérimentations précédemment évoquées. Alors que le pays subit la crise de plein fouet, un groupe de chercheurs et d'activistes irlandais évoquent la nécessité d'une réforme constitutionnelle. Ils forment le mouvement We The Citizens et lancent en 2011 une assemblée citoyenne informelle tirée au sort, dite « pilote », afin de montrer à la classe politique et au pays que l'implication directe de citoyens « ordinaires » pourrait être bénéfique pour changer la Constitution. Un des acteurs clés est le politiste David Farrell qui a découvert le principe de l'Assemblée citoyenne lorsqu'il fut invité en tant qu'expert des systèmes électoraux pour donner une conférence à l'attention des assemblées canadiennes et néerlandaise. Une autre chercheuse de ce mouvement, Clodagh Harris, a été une observatrice internationale pour le G1000.

Ce groupe d'intellectuels est contacté par *The Atlantic Philanthropies*, une fondation américaine visant à sponsoriser les initiatives donnant de l'*empowerment* aux citoyens. Fort d'un soutien financier important, We The Citizens parcourt l'Irlande en tenant des forums sur le principe du *world café* dans les salons de grands hôtels réservés pour l'occasion. Farrell explique : « On annonçait dans la presse et les radios locales : si vous souhaitez discuter de l'avenir du pays, venez à telle heure dans le salon de tel hôtel. Tout le monde est le bienvenu, nous vous offrirons du thé et de quoi vous restaurer »¹⁹. Le but est, à l'instar des deux premières étapes du processus islandais et du G1000 belge, de faire émerger des idées dans une dynamique *bottom-up*, d'aller chercher des gens ordinaires et de les entendre sur leurs souhaits pour le futur de l'Irlande.

Puis, une fois cette tournée de 7 forums effectuée dans différentes villes du pays permettant de dégager des thèmes récurrents, We The Citizens lance sa Pilot Citizens' Assembly en mai-juin 2011. L'institut de sondage Ispis MRBI tire au sort un échantillon représentatif de 100 personnes, lesquelles sont réunies à Dublin durant un week-end pour discuter de trois grandes questions : le samedi matin du rôle des députés (les liens avec la circonscription, le système électoral, la taille du Parlement), le samedi après-midi de l'identité des politiciens (femmes, âge, limite de mandat, experts externes), enfin le dimanche matin de l'arbitrage entre augmentation de taxes ou coupes budgétaires en temps de crise économique²⁰.

L'assemblée pilote permet à ces initiateurs de rédiger un rapport plaidant pour la convocation d'une assemblée citoyenne tirée au sort pour réformer le système politique irlandais. We The Citizens fait aussi des actions de lobbying auprès de nombreux parlementaires de tous bords ainsi que de *civil servants* et leaders associatifs. Parallèlement, les élections de 2011 ont ouvert une fenêtre d'opportunité pour recevoir une écoute attentive et intéressée de la part des

¹⁹ Entretien avec David Farrell, Dublin, mai 2015.

²⁰ David Farrell, Eoin O'Malley, Jane Suiter, « Deliberative Democracy in Action Irish-style: The 2011 We the Citizens Pilot Citizens' Assembly », *Irish Political Studies*, vol. 28, n°1, 2013, p. 99-113.

partis politiques, qui ont presque tous inclus dans leurs programmes la promesse de lancer une réforme constitutionnelle citoyenne. Deux d'entre eux, Fine Gael (centre-droit) et Labour (centre gauche), remportent les élections à l'issue d'une coalition. Cependant, le projet d'assemblée citoyenne n'avance pas, et l'expérience de We The Citizens pousse finalement à sa concrétisation effective tout en érigeant un modèle délibératif à suivre.

La Convention Constitutionnelle irlandaise (2012-2015) : une assemblée mixte

Le « tremblement de terre électoral » mettant fin au règne du parti dominant Fianna Fáil (centre droit) et l'arrivée au pouvoir de la coalition Fine Gael (centre droit) et Labour (centre gauche) permet de mettre sur pied en 2012 une Convention Constitutionnelle, fruit de négociations entre divers chercheurs et politiciens. En effet, les programmes des deux partis n'étant pas tout à fait sur la même page, des pourparlers s'engagent entre les deux membres de la coalition et les membres de We The Citizens. Ces derniers insistent pour que l'assemblée soit 100% citoyenne et donc intégralement tirée au sort, alors que le Labour souhaite que les experts y bénéficient d'un tiers des sièges au même titre que les politiciens et que les citoyens. Finalement un compromis est trouvé : l'assemblée serait composée de 66 citoyens tirés au sort et de 33 élus issus des différents partis ; les experts interviendront dans le processus mais en tant que conférenciers visant à informer le débat avec des points de vue argumentés et contradictoires, mais sans délibérer directement. Se réunissant pour la première fois au Château de Dublin en janvier 2013 cette assemblée a pour tâche de réviser huit articles de la Constitution et de remettre ses conclusions au Parlement avant que certaines soient potentiellement soumises à référendum, ce dernier étant une procédure obligatoire pour tout changement constitutionnel en Irlande²¹. Il faut donc insister ici sur le fait que « l'engouement participatif » du gouvernement et du Parlement irlandais s'explique par la configuration de ce cadre législatif contraignant, plus que par une « conviction démocratique profonde ». Puisqu'il est impossible de modifier la Constitution sans l'accord direct du peuple, il est rationnel de consulter un échantillon représentatif dudit peuple à l'avance. De plus, les partenaires de la coalition au pouvoir délèguent à cette Convention des enjeux politiques sur lesquels ils n'arrivent pas à s'entendre, afin d'éviter des dissensus internes.

Le principe du modèle délibératif de la Convention ne varie pas beaucoup par rapport aux expériences canadiennes, et partage des points communs avec les cas islandais et belge. Sous la supervision d'un *civil servant* et encadré par des fonctionnaires d'État, les délibérants se réunissent un week-end par mois durant lequel ils auditionnent des experts en désaccord et discutent en petits groupes de moins de dix autour de tables rondes dans le salon du Grand

²¹ Jane Suiter, David Farrell, Clodagh Harris, Eoin O'Malley, « La première Convention constitutionnelle irlandaise (2013-2014) : un dispositif délibératif à forte légitimité ? », *Participations*, vol. 23, n°1, 2019.

Hôtel de Malahide (au nord de Dublin), aidé de modérateurs et de preneurs de notes professionnels. Les groupes sont mélangés aléatoirement à chaque nouveau week-end. Contrairement aux craintes de nombreux observateurs, des enquêtes par questionnaires révèlent que les 66 citoyens n'ont pas l'impression que les 33 politiciens dominent les délibérations²². Après avoir délibéré, les membres de la Convention adressent des questions aux experts, puis à la fin du week-end ou de la session de week-end sur une thématique ils font remonter leurs propositions d'avis, les débattent, les votent et enfin les transmettent au gouvernement et au Parlement.

Cessant ses travaux le 31 mars 2014, la Convention ne voit finalement que trois de ses propositions être soumises à la votation du peuple irlandais. Si certaines de ses recommandations sont intégrées directement à la législation par le Parlement, une autre partie des avis de la Convention ne sont même pas débattus par le *Dail*, la chambre des députés, qui pratique une forme « d'écoute sélective » s'observant chez de nombreux élus dans leurs interactions avec des dispositifs participatifs²³. Seules les propositions de la légalisation du mariage homosexuel et de la réduction de l'âge minimal du Président seront soumises à référendum en mai 2015, et bien plus tard en octobre 2018 celle sur la suppression de l'interdiction de blasphème. Le premier enjeu, de par son importance, invisibilise totalement le second. Ainsi, le « *marriage equality* » remporte une écrasante majorité de suffrages (61%) suite à une campagne intense durant laquelle presque tous les partis se mobilisent en faveur du « oui » sans compter de nombreuses associations de la société civile et malgré un camp du « non » déterminé à ne pas perdre sans combattre. Mais le même jour, le 22 mai 2015, la question de l'âge du Président est refusée car n'ayant bénéficié que de peu d'attention, ce qui fait qu'une partie importante des citoyens irlandais ont découvert l'existence d'une seconde question soumise à référendum dans le bureau de vote, et dans le doute ont massivement préféré s'abstenir²⁴. Après une longue période durant laquelle aucune des propositions de la Convention ne seront portées au vote populaire, l'interdiction du blasphème est enlevée de la Constitution suite à une approbation de près de 65% lors du référendum du 26 octobre 2018. Cela plaide pour que le moment du référendum soit disjoint des élections, contrairement aux expériences canadiennes où les campagnes électorales avaient éclipsé l'enjeu référendaire. De plus, cela montre qu'en faisant voter sur deux objets le même jour, il existe un risque qu'un sujet en dissimule un autre.

²² *Ibid.*

²³ Héloïse Nez, Julien Talpin, « Démocratie participative et communisme municipal en banlieue rouge (France) », in Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *La démocratie participative inachevée. Genèse, adaptations et diffusions*, Paris, Yves Michel et Adels, 2010, p. 214.

²⁴ Notes d'observations, Dublin, mai 2015.

La seconde Citizens' Assembly officielle (2016-2018) : l'enjeu de l'avortement au prisme de la délibération citoyenne

De nouvelles élections ont lieu en février 2016 et laissent le pays dans une situation politique complexe. En effet, la coalition Labour / Fine Gael a vécu et ce dernier se retrouve seul aux commandes, mais sans majorité stable. Une des promesses d'Enda Kenny, *Taoiseach* (Premier Ministre) et leader de Fine Gael est de convoquer une nouvelle assemblée constituante suite au franc succès de la première. Cependant l'enjeu principal, bien que toujours sociétal et non pas économique, n'est plus le même. Si le « *marriage equality* » avait su rassembler largement des libéraux de droite aux franges de l'extrême gauche, en revanche la remise question du 8^e amendement, c'est-à-dire de la remise en cause de l'interdiction de l'avortement, est autrement plus sensible dans un pays aussi profondément catholique. Si l'Irlande n'a jamais autorisé l'avortement, un référendum en 1983 a donné à cette interdiction une portée constitutionnelle, l'île devenant ainsi « le seul pays à inscrire le droit à la vie de 'l'enfant à naître' dans sa Constitution »²⁵.

En conséquence, en automne 2016 une seconde assemblée délibérative est mise sur pied, avec des changements importants par rapport à la précédente. Composée cette fois-ci exclusivement de 99 citoyens tirés au sort et présidée par une juge de la Cour Suprême, elle a pour tâche de traiter cinq enjeux, dont le premier est la question de la légalisation de l'avortement, puis viennent l'enjeu du vieillissement de la population, le réchauffement climatique, les référendums et la réforme du Parlement. Le gouvernement et l'*House of the Oireachtas* (le Parlement) évitent de répondre aux questions les interrogeant sur l'absence de politiciens dans cette nouvelle assemblée, rebaptisée sobrement « Citizens' Assembly ». La véritable raison de la non-participation d'élus n'est pas une réaction à la précédente expérience d'assemblée mixte, largement plébiscitée par les citoyens et les politiciens ; elle tient à la nature de l'enjeu : l'avortement, perçu comme politiquement très risqué. Ainsi, la plupart des professionnels de la politique refusent de se prononcer ouvertement sur l'avortement par peur de perdre des voix, voire leur siège, eu égard au clivage profond divisant l'électorat sur cette question. Une parlementaire explique : « Quand on fait du porte-à-porte, il arrive qu'une personne nous demande notre position sur l'avortement, en nous disant que ce point seul déterminera leur vote »²⁶. La construction d'un dispositif délibératif citoyen s'inscrit donc dans la logique de la « *Blame Avoidance* », la volonté d'éviter l'opprobre²⁷.

Le tirage au sort est confié à l'institut de sondage Red C qui constitue un échantillon représentatif en septembre 2016. Le premier meeting de l'Assemblée se tient en octobre au Château de Dublin, à l'instar de la Convention, et en présence du *Taoiseach* et de nombreux

²⁵ Edwige Nault, « Irlande, Europe et avortement », *La Vie des Idées*, 29 mai 2015.

²⁶ Entretien avec une parlementaire, Dublin, mars 2018.

²⁷ Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n°4, 1986, p. 371-398 ; Christopher Hood, *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

journalistes. L'Assemblée suit un protocole très proche de celle qui l'a précédée, à l'exception notable de l'absence d'élus et avec plus de temps pour traiter moins de thèmes, elle se réunit un week-end par mois au Grand Hôtel de Malahide et délibère en petit groupe de 7 répartis en 14 tables, chacune pourvue d'un modérateur et d'un preneur de notes professionnel, la plupart du temps des *barristers* (clercs).

Les catholiques fervents et pro-life s'opposent à cette Assemblée Citoyenne via les médias, les réseaux sociaux et même des manifestations de rues mais aussi devant le Château de Dublin lors du lancement puis devant le Grand Hôtel lors des séances, bien que leurs nombres soient très faibles (moins d'une trentaine à Dublin, entre un et six à Malahide)²⁸. Mais de façon plus surprenante, l'extrême-gauche n'est pas en reste dans la critique de l'Assemblée, arguant que le gouvernement fait acte de couardise et que le courage politique et le bon sens voudraient que l'on soumette la question du droit à l'avortement directement à référendum, étant donné que pour modifier la Constitution, un vote populaire direct est obligatoire. On peut sans doute également y voir là une protestation nécessaire pour que ces partis minoritaires continuent de justifier leur existence et puissent critiquer un gouvernement de centre-droit dont ils souhaitent la chute prochaine. Néanmoins, des activistes féministes de la coalition Repeal the 8th, regroupant de nombreux partis, syndicats et associations, telle Amnesty International, perdent peu à peu leur scepticisme face aux commentaires et aux questions émis par les citoyens tirés au sort lors des séances plénières.

L'assemblée citoyenne délibère durant cinq week-ends sur l'avortement, de novembre 2016 à avril 2017. Elle auditionne de nombreux experts, représentants de groupes d'intérêts et témoins individuels. Son site Internet recueille également 13,075 « *submissions* » (propositions / témoignages) émanant d'associations et d'individus. En avril 2017, les membres de l'assemblée votent à bulletins secret et recommandent à 64% la légalisation de l'avortement. Leurs recommandations sont transcrites sous la forme d'un rapport remis au Parlement qui constitue une commission chargée d'étudier la question. Le nouveau Premier Ministre hésite alors à convoquer un référendum, prétendant que le peuple irlandais ne serait pas « prêt » pour un tel vote, cependant des manifestations de rue récurrentes de pro-choice demandant à ce que l'on « écoute l'assemblée citoyenne », le poussent à changer d'avis. Les délibérations de cette commission parlementaire aboutissent à un résultat similaire à celles de l'assemblée citoyenne, la suppression du 8^e amendement et la légalisation de l'avortement est finalement soumise à référendum. À l'issue d'une campagne acharnée opposant pro-life et pro-choice, le peuple irlandais se prononce pour le droit à l'avortement, dans des proportions quasi-identiques à celles de l'assemblée citoyenne, avec 66.4% de « oui » et une participation historique de près de 65%. Il semble bien que dans le cas irlandais comme dans de nombreux autres, « le recours à des processus de délibération peut rendre gouvernables des situations bloqués »²⁹.

²⁸ Notes d'observations.

²⁹ Pierre Lascombes, Patrick Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 53.

Un « succès participatif » à relativiser

L'Irlande représente le premier cas d'approbation par référendum de propositions émanant directement d'assemblées tirées au sort. En effet, bien que la proposition de réforme électorale rédigée par l'assemblée citoyenne de Colombie-Britannique ait réussi à dépasser les 50%, le seuil de 60% requis ne fut pas atteint. Quant à la nouvelle Constitution islandaise, bien que préparée initialement par deux assemblées tirées au sort, elle fut rédigée en majorité par une assemblée, certes composée de « profanes », mais élue. Par ailleurs, cette Constitution n'ayant jamais été approuvée par le Parlement et n'est donc pas active en Islande. Cependant, le « succès », comparativement impressionnant, des dispositifs irlandais doit être relativisé.

Premièrement, l'initiative de la mise sur pied, du choix des thèmes discutés ainsi que du devenir des propositions de ces dispositifs délibératifs restent aux mains des élus. Ainsi, bien que les activistes de We The Citizens aient pu soumettre le concept de l'assemblée citoyenne au pouvoir politique, celui-ci s'est bien gardé de soumettre des enjeux économiques à la délibération citoyenne, bien que la crise frappant l'Irlande concerne directement son modèle fiscal. Parmi les points mis à l'agenda de la Convention Constitutionnelle on trouve la réduction de l'âge du Président, l'âge de vote... De plus, sur les 10 thèmes de la Convention, ayant suscité 40 recommandations, seules trois furent soumis à référendum ; et un seul sur les cinq enjeux de la Citizens' Assembly. Enfin, de nombreuses propositions, fruits des délibérations des assemblées tirées au sort, ne furent même pas débattues par le Parlement, contrairement à l'engagement formel de ce dernier.

Deuxièmement, l'impact des délibérations des mini-publics sur le vote du maxi-public n'est pas aisé à prouver. Si les recommandations de légaliser le mariage homosexuel, l'avortement et le blasphème furent suivies par le corps électoral, il n'est pas de même pour celle portant sur la réduction de l'âge du Président, refusée par référendum au même moment ou le « *marriage equality* » était accepté. Des études empiriques révèlent que si un citoyen connaît l'existence d'un dispositif délibératif, il tend à en suivre les recommandations³⁰. L'enjeu est alors de publiciser les travaux du minipublic. Or, la majorité de l'électorat irlandais ignorait l'existence de la Convention constitutionnelle au moment du référendum, cependant la part « informée » fut influencé par les recommandations. En revanche, la Citizens' Assembly a bénéficié d'une couverture médiatique d'une ampleur inégalée, comparativement aux autres processus participatifs. Mais si ce dispositif était connu de la majorité des irlandais, à quel point a-t-il affecté le résultat du référendum ? Des études approfondies sont encore nécessaires sur cette question, toutefois on peut d'ores et déjà constater que la majorité des irlandais était en faveur d'une légalisation de l'avortement mais sous conditions (viol, problème de santé...) avant les travaux de l'assemblée citoyenne. En revanche, la proposition du mini-public à savoir la légalisation de l'avortement sans condition, fût approuvée par référendum prouvant donc que l'opinion du maxi-public avait évolué pour se rapprocher de celui de l'assemblée citoyenne au

³⁰ Mark Warren, Hilary Pearce, *Designing Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

cours de ses délibérations et de la campagne référendaire. Cependant, tout le crédit ne saurait être attribué à la seule assemblée citoyenne : les mouvements sociaux, leurs manifestations, leurs débats locaux et leurs campagnes de sensibilisation ont également été déterminants.

Troisièmement, les dispositifs délibératifs sont contraints, ses participants subissent parfois des « rappels à l'ordre » et manquent « d'agency ». La Convention avait bénéficié d'un climat moins tendu que sa cadette, car elle ne traitait pas d'enjeu aussi clivant. La Convention avait eu la possibilité de choisir deux thèmes, à cette fin elle avait organisé des procédures participatives sous formes de débats publics afin de sélectionner ces thèmes en concertation avec la population. La Citizens' Assembly en revanche n'a pas eu ce pouvoir. Sa *chair*, en conformité avec son habitus d'ancienne juge de la Cour Suprême, ayant conscience de l'aspect polémique de la question de l'avortement, conduisit les délibérations avec une grande rigueur, laissant peu de place à une potentielle contestation des citoyens tirés au sort sur la façon dont le dispositif était organisé et mettant plus en valeur les propos des experts auditionnés que les réflexions des citoyens délibérants.

Il ne faut donc pas adopter un discours enchanté et irénique sur le retour du tirage au sort en politique. La démocratie délibérative souffre de nombreuses limites et n'est en aucun cas exempte de critiques. Mais il serait tout aussi absurde de sombrer dans une critique bornée ne se concentrant que sur ses points négatifs au détriment des avancées importantes liées à l'expérimentation démocratique. Les assemblées tirées au sort sont-elles en passe de devenir une nouvelle norme de l'action publique ? Et ce *nouvel esprit du tirage au sort* va-t-il devenir un instrument de « gouvernementalité » servant à contrôler la population par la confiance plutôt que la contrainte³¹ ou bien va-t-il favoriser la radicalisation de la démocratie ? Comprendre les limites et les risques des dispositifs participatifs est essentiel, mais insister sur ces défauts pour conserver inchangé le *statu quo* et les traits les plus aristocratiques du gouvernement représentatif, présente, à bien des égards, un risque plus grand encore.

Publié dans lavedesidees.fr le 5 mars 2019 (soumis en juillet 2018)

³¹ Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Seuil, 2004.