

Des Conférences de citoyens en droit français

Sous la direction de :

Jacques TESTART, Fondation sciences citoyennes

Michel CALLON¹, Démocratie technique

Marie-Angèle HERMITTE², Sciences et Etat de droit

Dominique ROUSSEAU³, Démocratie continue

Rapporteur Florence JACQUEMOT⁴

Paris, octobre 2007

¹ Professeur à l'Ecole des mines de Paris, Centre de sociologie de l'innovation (CSI).

² Directeur de recherches au CNRS et directeur d'étude à l'EHESS.

³ Professeur de droit à l'Université Montpellier 1, directeur du CERCOP.

⁴ Docteur en droit public.

LE RAPPORT N'ENGAGE QUE SON AUTEUR

INTRODUCTION GENERALE

Répondant à des dénominations différentes (« conférence de consensus », « *publiforum* », « conférence de citoyens »), la conférence de citoyens (ci après C.d.C.) est une procédure particulière, fruit d'une histoire compliquée. Face à la diversité des appellations et aux risques de galvaudage qu'elle pourrait entraîner, la présente étude désigne les procédures relevant de cette catégorie par l'expression « convention de citoyens » (ci après C.V.C.).

Utilisée pour nourrir le processus politique dans des domaines d'incertitude scientifique, la convention de citoyens vise à permettre aux politiques de recueillir l'avis de citoyens préalablement formés et informés des grands traits de controverses complexes.

Depuis le début de l'année 2006, un projet de « PICRI », impliquant la coopération entre une association et des chercheurs, propose de définir cette procédure et de lui trouver une place dans l'ordre juridique français. Il a été initialement déposé par la Fondation Sciences Citoyenne et retenu par la Région Ile-de-France. Outre la Fondation sciences Citoyennes, représentée au sein de l'équipe par Jacques TESTART et Claudia NEUBAUER, le projet a réuni Michel CALLON, Professeur à l'Ecole des Mines de Paris, Centre de sociologie de l'innovation, Marie-Angèle HERMITTE, Directeur de recherches au CNRS et directeur d'étude à l'EHESS et Dominique ROUSSEAU, Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Montpellier, directeur du CERCOP, membre de l'Institut Universitaire de France. Le PICRI a permis aux membres de l'équipe, déjà impliqués de façon indépendante dans des travaux et réflexions sur les renouvellements des formes démocratiques, la mise en commun de leurs compétences pour rechercher une solution, à travers l'insertion des conventions de citoyens dans l'ordre juridique français, à un constat de nécessaire adaptation de la démocratie aux enjeux, aux caractères et aux attentes de la société d'aujourd'hui. A cet égard, les membres de l'équipe ont en commun d'avoir observé des lacunes dans la démocratie représentative actuelle et constaté qu'une participation convenablement éclairée des citoyens devenait urgente. Dans le cadre plus étroit des sciences et des techniques, ils ont observé que les choix fondamentaux échappaient largement, non seulement aux tentatives de démocratie participative, mais en partie aussi à la démocratie représentative, au profit de structures expertales ne répondant pas à des procédures institutionnalisées. Cette crise, visible en matière de technosciences, mais qui dépasse largement

ce seul domaine, a entraîné une demande sociale de participation plus en amont des décisions, afin qu'elles ne soient plus imposées mais consenties, voire coproduites. Cette problématique appelle une réflexion approfondie sur les modalités permettant aux citoyens de prendre part aux choix cruciaux auxquels la société actuelle doit faire face, notamment en cas de controverses sur les conséquences des décisions en matière de technosciences. Elle rend compte aussi d'un questionnement plus large relatif à la qualité du citoyen et à sa place dans les processus décisionnels suivant qu'il est intéressé directement par la décision ou simplement concerné plus largement par l'intérêt général.

L'actualité ne cesse de rappeler l'importance de la question. Est-il ainsi raisonnable que la plupart des débats sur les OGM se déroulent entre groupes d'opposants d'un côté, groupes de thuriféraires de l'autre, plutôt que de manière élargie, ouvertement et de façon transparente, avec les politiques ? La question concerne aussi le manque d'information. Les citoyens doivent pouvoir s'informer suffisamment pour construire leurs opinions sur les grands choix de la société. Certes, il peut s'avérer utopique de croire que tous les citoyens souhaitent ou peuvent accéder pleinement à une information de qualité sur les innovations techniques et, globalement, sur tous les problèmes d'intérêt public. Il reste que des moyens permettent qu'ils puissent prendre position en connaissance de cause et être écoutés.

La Convention de citoyens en fait partie. A cet effet, elle se range dans la catégorie des techniques de participation démocratique réunissant des « citoyens ordinaires ». Avant de poursuivre, il convient de préciser cette notion car le citoyen a un visage polymorphe suivant les procédures participatives dans lesquelles il intervient. Les citoyens « ordinaires » enrôlés dans une Convention doivent notamment être distingués des « citoyens riverains » qui composent le « public » de l'enquête publique⁵ et celui du « débat public »⁶ mené sous l'égide de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Cette distinction est liée à la nature des procédures participatives suivant qu'elles relèvent d'une « démocratie participative citoyenne »

⁵ C. BLATRIX, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur " public " : la pratique politique de l'enquête publique », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, L. BLONDIAUX, G. MARCOU, et F. RANGEON Editors, 1999, p. 161-176.

⁶ J.-M. FOURNIAU, Document de travail : *L'institution du débat public. Etat des lieux et perspectives de recherches*, colloque, Lille, 2006 ; J.-M.FOURNIAU, « Débat public et conférence de citoyens. Eléments pour une comparaison des deux dispositifs de participation délibérative », in *Sociologie des controverses et des débats publics*, 2006, EHESS.

ou d'une « démocratie participative localisée » voire « de proximité » mais elle est aussi (et concomitamment) liée à la nature de l'intérêt défendu par le citoyen.

Ainsi, à la catégorie « démocratie participative localisée » voire « de proximité » correspond un type de citoyen qui est caractérisé par sa position de partie prenante voire de personne intéressée par le projet en cause. Dans l'hypothèse d'un « débat public », comme ceux organisés par la CNDP, la notion de citoyen peut être rapprochée de celle de « riverain ». Les deux notions peuvent même apparaître comme interchangeables⁷. Dans notre acception, cette catégorie de « citoyens riverains » englobe plus largement toutes les personnes « concernées » par le débat en cause. Il s'agit, par exemple, des parents d'un enfant atteint par la myopathie lors d'un débat portant sur ce type de maladie. Le « citoyen riverain » ainsi défini compose le « public » de la concertation relative à l'élaboration des plans de déplacements urbains⁸ ou encore des « budgets participatifs », ces derniers mettant en place « une participation communautaire ou de Proximité »⁹. Les « citoyens riverains » renvoient ainsi à la conception agrégative de la démocratie puisqu'ils sont rassemblés pour défendre des intérêts particuliers, individuels ou communautaires. Le citoyen participant aux C.V.C. n'appartient pas à cette catégorie. En effet, les C.V.C. réunissent des citoyens issus de milieux et d'origines divers, profanes et sans partis pris dans le domaine soumis à leur évaluation. Par ailleurs les C.V.C. portent sur des sujets d'intérêt général (OGM, Changement climatique...). Les citoyens ordinaires sont donc caractérisés par le fait qu'ils consentent à participer à une convention d'information et de débat sur un sujet d'intérêt général sans y avoir le moindre intérêt spécifique à défendre. Les citoyens ordinaires sont ainsi présumés être préoccupés par le seul intérêt général.

Les savoirs juridiques et sociologiques sur les expériences de participation offrent différentes réponses et méthodologies permettant à ces citoyens ordinaires, préoccupés par l'intérêt général, de faire valoir leurs opinions auprès des élus. Par ces mêmes techniques, les élus reçoivent des avis éclairés de citoyens leur permettant de mesurer leur opinion sur un projet avant de décider de

⁷ J.-M. FOURNIAU, Document de travail : *L'institution du débat public, Etat des lieux et perspectives de recherches*, (préc.).

⁸ N. LOUVET, *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des plans de déplacements urbains*, 2005, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées. p.389.

⁹ Y. CABANNES, « Introduction et Méthodologie », in *Budget participatif et finances locales*, Séminaire de lancement du réseau URB-AL No. 9; 2004.

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/DB_fr_int.pdf.

son issue. A cet égard, la C.d.C. apparaît aujourd'hui, parmi de nombreuses autres expérimentations dans le monde, comme une des procédures les plus élaborées pour réaliser ces objectifs. Pourquoi ? Comment ? Ce sont autant de questions auxquelles les membres de l'équipe se font un devoir de répondre à travers cette étude. Ils ont, dans cette optique, avec Florence JACQUEMOT (Docteur en droit, titulaire de la bourse postdoctorale attribuée au projet par la Région Ile-de-France et rédacteur du présent rapport), arrêté une procédure en trois étapes. D'abord une étude comparée des expérimentations des C.d.C., à travers le monde, permet de comprendre les traits caractéristiques de la procédure et les divergences qu'ont pu appeler ses mises en oeuvre dans différents Etats. Cette étude se solde par un rapport d'étape (annexe 1). Il présente les grandes questions auxquelles il convient de répondre, et une synthèse des types de réponses qui sont généralement apportées par les différents systèmes utilisant les procédures de conférences de citoyens. À la suite de cette étude, l'équipe a schématisé, les choix essentiels pour construire une C.V.C. transposable dans notre ordre juridique (I). Cette « synthèse des questions » a donné lieu ensuite à une étude de la part de chacun des membres de l'équipe qui a abouti à la proposition de critères tenant à l'organisation de la C.V.C. pour qu'elle puisse s'insérer dans l'ordre juridique français. Ces critères ont été soumis à l'évaluation des professionnels des C.d.C. et des associations lors d'un séminaire tenu le 28 mars 2007 à l'Ecole des Mines. Ce séminaire a permis de discuter des choix opérés parmi les possibilités issues de l'expérimentation des conférences de citoyens dans le monde. L'expression finale des critères choisis (II) clôture la deuxième étape. Une troisième étape concerne l'étude puis la discussion des problématiques soulevées par l'insertion des conventions de citoyens dans l'ordre juridique français. Elle s'intéresse notamment à la compatibilité des présupposés de cette procédure avec les paradigmes de la démocratie française et la façon dont le droit peut garantir la légitimité et l'utilité des conventions de citoyens dans l'ordre juridique. Ces questions et les réponses proposées par l'équipe du PICRI à travers les critères de la procédure, déjà arrêtés (III), feront l'objet d'un grand colloque qui se tiendra fin 2007. Il réunira des politiques, des théoriciens du droit, de la philosophie et de la sociologie afin de débattre des paradigmes qui sous-tendent la question de l'insertion des C.V.C. dans l'ordre juridique français.

I Les questions procédurales à résoudre dans l'hypothèse de l'insertion des conférences de citoyens dans l'ordre juridique français

II Les choix procéduraux pertinents dans l'hypothèse de l'insertion des conférences de citoyens dans l'ordre juridique français

III Les problématiques théoriques soulevées par l'insertion des conférences de citoyens dans l'ordre juridique français.

I Les questions procédurales à résoudre dans l'hypothèse de l'insertion des conventions de citoyens dans l'ordre juridique français

Ce n'est qu'après avoir compris l'historique des conférences de citoyens et leur actualité que l'on peut comprendre les éléments communément retenus comme constitutifs de la procédure et ceux qui font l'objet de plusieurs options. Ces derniers laissent apparaître les questions procédurales à résoudre dans l'hypothèse de l'insertion de la « convention de citoyens » dans l'ordre juridique français.

Les conférences de citoyens ont pour origine les « conférences de consensus médicales » (C.C.M.). Les C.C.M. ont été créées en 1977 par l'Institut national de la santé des Etats-Unis (*United States National Institutes of Health*) afin d'évaluer l'efficacité et la sécurité de technologies médicales¹⁰. Elles réunissent des professionnels du milieu médical pour qu'ils évaluent des pratiques caractérisées par des incertitudes scientifiques et technologiques. Les professionnels mettent ainsi en commun leurs savoirs et expertises et élaborent, ensuite, la norme

¹⁰ I. JACOBY, «The consensus development program of the National Institutes of Health: current practices et historical perspectives », *International journal of technology assessment in Health Care*, 1985, 1, p.420-432; T. JORGENSEN, « Consensus conferences in the Health sector », in *Public participation in Science: The role of Consensus conferences in Europe*, S. JOSS and J. DURANT, Editors, Science Museum, 1995, p.17-29.

entre eux. Ces C.C.M. connaissent un franc succès en Europe (voir notamment en Norvège¹¹). Dans l'hexagone, c'est notamment un des instruments utilisés par la Haute Autorité de santé¹² lorsqu'elle remplit la mission d'évaluation de l'utilité médicale de l'ensemble des actes, prestations et produits de santé pris en charge par l'assurance maladie et de promotion des bonnes pratiques et du bon usage des soins auprès des professionnels de santé et du grand public. Sur leur modèle, les conférences de citoyens visent également à évaluer un savoir en gestation et à mettre en commun des expériences scientifiques. Cependant les conférences de citoyens ont la spécificité de mettre en place une évaluation non pas professionnelle, mais profane. Elles proposent le citoyen comme quatrième partenaire dans l'ancienne relation triangulaire qui liait les politiques, les experts et la société civile organisée pour l'élaboration de la norme.

La mutation des C.C.M. en conférences de citoyens est née d'une innovation des Danois dans la mise en œuvre de la procédure des C.C.M. afin de la transposer en méthode de démocratie participative. L'office parlementaire danois d'évaluation de la Technologie, le *Danish Board of Technology* (DBT), mis en place en 1985, s'est en effet emparé du concept de C.C.M. dans la perspective de charger des citoyens « ordinaires » de l'évaluation de l'impact social des innovations sociotechniques.

L'innovation danoise a pour conséquence que la norme reste élaborée par les seuls politiques (les représentants), avec l'appui des scientifiques, mais après avoir pris l'avis d'un groupe de citoyens qui a bénéficié d'une formation.

D'un point de vue procédural, cela se traduit par la réunion d'un groupe de citoyens ordinaires, à la place de professionnels rapporteurs. Ce groupe de citoyens est mis en « situation d'expertise »¹³. Les citoyens peuvent ainsi interroger des expertises contradictoires avant de débattre entre eux de la direction que doit prendre la norme dans la controverse en cause.

Au Danemark, la technique de démocratie participative ainsi obtenue a gardé des C.C.M. la dénomination de « conférence de consensus ». Ce faisant, les Danois ont conservé l'esprit des

¹¹ A. RUDINOV SAETNAN, « Scientific? Democratic? effective? Towards an evaluation of Norway's first medical consensus conference », *Science and Public Policy*, 2002, 29(3), p.201-220.

¹² L'organisme d'expertise scientifique, consultatif, public et indépendant, mis en place le 1er janvier 2005 (Loi n°2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie et Décret n°2004-1139 du 26 octobre 2004).

¹³ F. PIGUET, « La conférence de consensus, un avenir pour la démocratie? », in *Etats Généraux de L'Ecologie Politique*, 2000, <http://adonnart.free.fr/doc/citoy/confci17.htm>.

C.C.M. guidé par l'idée qu'en matière scientifique, il est difficile de dire une chose et son contraire. Cependant, la transposition dans les autres pays d'Europe a pu s'accompagner de modifications de cette dénomination. Or, les nouvelles dénominations ont souvent témoigné de variations dans la procédure et son utilisation. Ainsi, en Belgique et en Suisse on parle de *publiforum*. Or on constate que le groupe de citoyens est plus important en nombre dans un *publiforum* suisse que dans les conférences de consensus danoises. Les dernières réunissent une quinzaine de panélistes tandis qu'en Suisse, le *publiforum* réunit entre vingt-cinq et trente personnes. En France, la procédure a été dénommée « conférence de citoyens ». L'abandon du terme « consensus » traduit la place privilégiée qui est faite à la contradiction plutôt qu'à l'idée, péjorative dans l'hexagone, d'un consensus *a minima* sur les normes à adopter en présence de controverses scientifiques. Le terme citoyen, quant à lui, renvoie à un phénomène commun à toutes les procédures susvisées : la transformation de l'objet technique de la controverse en un objet social ouvert au débat public. On quitte la dialectique scientifique pour entrer dans le discours politique qui s'étend à des conceptions morales, éthiques et philosophiques.

Dans son acception générale, la C.V.C. est une technique de démocratisation des domaines décisionnels soumis à un monopole technocratique¹⁴. En France, cette technique a été employée pour la première fois en 1998 à propos des OGM, causant un certain ébranlement des modes traditionnels de gestion technocratique de ce type de controverse¹⁵.

La C.V.C. constitue un nouveau mode de gestion de la « démocratie technique »¹⁶. Appartenant à la catégorie du « forum hybride »¹⁷, elle a la particularité d'être une technique de démocratie dialogique qui offre au citoyen une information la plus complète possible sur la controverse et lui

¹⁴ J. DURANT, « Participatory technology assessment and the democratic model of the public understanding of science », *Science and Public Policy*, 1999, 26(5), p.313-319; F. FISCHER, « Technological deliberation in a democratic society: the case for participatory inquiry », *Science and Public Policy*, 1999, 26(5), p.294-302.

¹⁵ P.-B. JOLY, et C. MARRIS, « Between consensus and citizens: Public participation in technology Assessment in France », *Science Studies*, 1999, 12(2), p.3-22 ; P.-B. JOLY et al., « Quand les candides évaluent les OGM : nouveau modèle de "démocratie technique" ou mise en scène du débat public », *Annale des Mines (Responsabilité et environnement)*, 1999 (Avril), p.12-21 ; P.-B. JOLY, C. MARRIS et M.-A. HERMITTE, « A la recherche d'une "démocratie technique", Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Natures Sciences Sociétés*, 2003. 11(1), p.3-15.

¹⁶ M. CALLON, « La démocratie technique en débat: réponse à Franck Aggeri », *Gérer et Comprendre*, 2002, 68, p.61-65 ; M. CALLON, P. LASCOUMES et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, 2001, Paris, Le seuil.

¹⁷ M. CALLON, P. LASCOUMES et Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, (préc.).

permet ainsi de mener un débat contradictoire utile avec les experts. En revanche, aucun modèle existant ne va jusqu'à étendre le modèle dialogique aux relations entre les citoyens et les politiques auxquels les recommandations ont été portées.

La C.V.C. procède ainsi à une relecture des paradigmes du processus décisionnel dans une démocratie représentative et peut combler, à ce titre, les lacunes que l'on peut reprocher à cette dernière. Cependant ce n'est qu'à condition de respecter certains critères essentiels à son organisation que la convention de citoyens peut remplir ce rôle. Quels sont-ils ? Une étude rapide des conférences de citoyens démontre que, quel que soit l'Etat au sein duquel elles sont organisées, quand bien même il s'agirait du Danemark, la procédure n'est pas institutionnalisée, pas plus qu'elle n'est formalisée par les textes juridiques. Seule l'exploration des expérimentations permet donc de comprendre les critères qui en font une technique de démocratie participative utile et légitime. Ce travail, effectué lors du rapport d'étape laisse entrevoir que ces expérimentations obéissent, en pratique, à un cadre général qui est celui de la procédure danoise et que l'on peut, en absence de tout texte, résumer par un faisceau d'indices cumulatifs.

Constituent ainsi des C.d.C., les procédures comprenant :

- 1) Un comité de pilotage réunissant des experts dans le domaine scientifique dont traite la conférence et des spécialistes de la procédure de conférence de citoyens. Il détermine la formation à suivre ainsi que les formateurs.
- 2) Un groupe de citoyens ordinaires réunis de manière aléatoire.
- 3) Un facilitateur professionnel.
- 4) Un week-end minimum réservé à la formation et l'information la plus objective possible, suivi d'un week-end de formation aux enjeux, réalisé de manière contradictoire.
- 5) Un week-end « débat public », organisé pour répondre aux questions clés énoncées par les citoyens à l'issue de leur formation, dans lequel interviennent des experts et des « porteurs d'enjeux » pouvant être choisis par le groupe à cet effet.
- 6) Des recommandations élaborées par les citoyens à l'issue du week-end « débat public ».
- 7) Une conférence de presse pour donner lecture des recommandations des citoyens et/ou leur remise aux politiques.

Etant donné, par ailleurs, la diversité de la qualité des personnes en charge de la mise en œuvre des procédures, le rapport s'est aussi interrogé sur l'apport des expériences des C.d.C. qui ont

donné lieu à l'institutionnalisation de leur organisateur.

Pour procéder à l'insertion dans l'ordre juridique français des conventions de citoyens, il faut choisir le statut de l'organisateur, les modalités d'initiative, leur champ d'application (objet) et leurs modalités d'organisation (acteurs, processus), parmi les options que propose l'étude comparée des expérimentations des conférences de citoyens (annexe 1).

On peut classer et résumer ces choix comme suit.

1. L'organisateur des conventions de citoyens

Statut :

- office parlementaire ?
- section du Conseil économique et social ?
- institution rattachée à l'académie des sciences ?
- autorité administrative indépendante ?
- entreprise privée prestataire de service ?

Organisation interne (critères alternatifs ou cumulatifs) :

- garanties d'indépendance ?
- un comité scientifique ?
- un comité de représentants de la société civile ?
- un budget en propre ?
- liens avec les politiques ? Présence des politiques au sein de la structure ?

Subsidiairement :

- Fonction : Lieu d'échanges des citoyens ?
- Dénomination/image : Maison des citoyens ?

2. L'initiative des conventions de citoyens

- automatique : pour certains projets législatifs controversés ? critères ?
- populaire, privée : droit de proposition devant l'institution ? pétition ? conditions spécifiques pour les propositions des associations (critère de représentativité à cet effet ?) ?
- publique : le Parlement, le Gouvernement, les universitaires ?

3. L'objet de la convention

- controverse socio-technique apaisée ? suffisamment élaborée ?
- une question d'intérêt général : retraite, scrutin (...) ?

4. Les acteurs

a) Le groupe de citoyens

Effectif :

- plus ou moins 14 ?
- 25 et plus ?

Recrutement :

- invitation par voie de presse et sélection par téléphone parmi les réponses ?
- invitation envoyée à un listing de personnes (annuaire, liste électorale) et sélection par téléphone ou entretien parmi les réponses ?
- Recours à une entreprise de sondage ?

Critères de sélection :

- âge.
- sexe.
- situation familiale (enfant, mariage...).
- lieu de résidence.
- formation.
- profession.
- opinions politiques ?
- activités associatives ?

Conditions de sélection :

- ne pas avoir d'intérêts ni de partis pris dans la controverse en cause ?
- avoir la faculté de participer à une convention de citoyens ?

Salaire :

- pas de salaire ?
- 100 euros par jour ?

b) Le comité de pilotage

Recrutement :

- spontané ?
- compétence de l'organisateur ?
- Appel à des comités d'experts ?
- Appel à des représentants de la « société civile » ?

Procédure de Recrutement :

- choix opéré par l'organisateur (institution...) ?
- proposition par un comité scientifique ?
- proposition par un comité des représentants de la société civile ?

Critères de sélection :

- exigence de compétences scientifiques ?
- exigence de représentation équilibrée des opinions en jeu ?

Garanties :

- déclaration d'intérêts ?
- obligation de respecter la neutralité dans la procédure (serment, engagement sur l'honneur) ?
- vote des comités des représentants de la société civile et des experts ?

Fonctionnement :

- vote ?

- consensus ?
- élection, parmi les membres du comité de pilotage, d'un président de séance ?
- un facilitateur ?

Effectif :

- 5 à 7 membres ?
- 7 à 10 membres ?

Composition :

- XX spécialistes (sociologues) des conventions de citoyens ?
- XX scientifiques (du domaine en cause) ?
- XX représentants des forces vives de la société civile, concernés par le domaine en cause ?
- un facilitateur ?

Salaire :

- environ 100 euros par jour?
- pas de salaire ?

c) Le facilitateur

Compétences :

- expérimenté ?
- diplômés ? psychologue ? manager ? anthropologue ?

Neutralité :

- déclaration d'intérêts?
- engagement sur l'honneur ?
- aucun lien avec le comité de pilotage?
- un lien avec le comité de pilotage ?

Fonction :

- faciliter le travail des citoyens tout au long de la procédure, focaliser les experts sur les questions des citoyens ?
- en charge de vérifier l'aptitude des citoyens à participer à la convention ?

d) Les formateurs

Neutralité :

- déclaration d'intérêts ?
- serment ?
- code déontologique ?

Fonctions :

- donner une vision globale de la controverse en cause ?
- expliquer le fonctionnement de la procédure de convention de citoyens au groupe ?

Compétences :

Scientifiques, avec des qualités pédagogiques.

- sur la matière en cause ?
- en économie ?
- en droit ?
- en éthique ?
- en sociologie?

e) Le groupe des intervenants au débat public et éventuellement lors d'un débat interne au cours de la formation

Qualités :

- scientifiques ?

- politiques ?
- industriels ?
- juristes ?
- économistes ?
- associatifs ?

Garanties (cumulatives ? alternatives ?) :

- représentation du plus grand nombre des courants contradictoires dans la controverse en cause ?
- obligation de ne pas interférer dans la convention de citoyens sauf pendant le temps d'intervention prévu à cet effet ?
- obligation de ne pas distribuer aux citoyens des documents autres que ceux visés par le comité de pilotage ?
- obligation de respecter les limites du temps de parole attribué à chaque intervention durant la formation ou pendant le débat public ?
- code déontologique ?

Recrutement :

- décision du comité de pilotage uniquement ?
- décision contrôlée par le commanditaire ?
- décision contrôlée par l'exécutif de l'institution ?
- les citoyens peuvent interférer sur la composition du groupe des intervenants lors d'un débat éventuel durant la formation ?
- les citoyens choisissent les experts qui interviennent au débat public ?

5. Le Processus

a) Durée :

- 3 ou 4 week-ends sur quatre à 6 mois ?
- 2 ou 3 week-ends de formation espacés d'un délai d'un mois ou plus puis, un mois après, un

week-end débat public ?

- autre.. ?

b) Transparence et traçabilité :

- processus entièrement filmé ?

- site Internet avec le programme et les documents ?

- conférence de presse du dernier week-end pour lire les recommandations ?

c) Formation :

● Un dossier informatif :

⇒ Moment de la distribution du dossier aux citoyens :

- avant le premier week-end de formation ?

- au fur et à mesure des réunions de la Convention ?

⇒ Le contenu du dossier distribué en amont :

- un exposé scientifique neutre ?

- un ensemble d'articles de presse et de contributions scientifiques contradictoires ?

⇒ Le contenu du dossier distribué en continu :

- les exposés successifs des intervenants à la formation ?

- des documents supplémentaires à l'appui des différentes prises de position ?

⇒ Qualité du dossier

- neutre ?

- garant du principe de contradiction ?

⇒ Garantie de la qualité du dossier

- Contenu du dossier contrôlé par le comité de pilotage ?

- Intervention des formateurs :

- explication du processus des conventions de citoyens ?
- exposé neutre des éléments de la controverse ?

- Méthodes :

- en alternance, interventions, questions/réponses et discussions avec les intervenants et discussions entre les seuls membres du groupe de citoyens.
- visites sur place?
- travaux en sous-groupes ?
- projections de films et documentaires ?

- Intervention des citoyens sur la formation ?

- choix d'intervention ?
- co-détermination du programme des week-ends avec le comité de pilotage?

- Garantie du principe de contradiction :

- contrôle par le comité de pilotage (et le commanditaire ? et le comité des représentants de la société civile ? et le comité scientifique ?) des documents soumis aux citoyens ?
- contrôle par le comité de pilotage (et le commanditaire ? et le comité des représentants de la société civile ? et le comité scientifique ?) de l'équilibre dans le groupe des formateurs ? Dans le groupe des intervenants lors d'un débat interne ?

- A la fin de la formation :

Faut-il imposer une méthode pour permettre aux citoyens :

- de procéder à la formulation définitive des questions clés ?
- de choisir les personnalités invitées à participer au débat public ?

Si oui, quelles sont ces méthodes?

d) Débat public :

● Lieu :

- dans un lieu public ?
- dans la maison des citoyens construite à cet effet ?

● Déroulement :

- questionnement de chaque invité par les citoyens ?
- réponses minutées ?

e) Elaboration des recommandations des citoyens :

Huis-clos ?

Enregistrement vidéo ?

Présence du facilitateur ?

Présence d'un secrétaire ?

Lignes directrices pour les recommandations ?

Plan type (ex : questions posées, réponses reçues par les experts, recommandations) ?

f) Publication des recommandations :

Conférence de presse ?

Transmission aux institutions politiques ?

Publication d'un fascicule ?

Publication sur internet ?

6. Les suites

Suivi des questions sur un site internet ?

Obligation à charge des autorités publiques de motiver un éventuel rejet des recommandations dans les projets et propositions de loi ?

II Les choix procéduraux pertinents dans l'hypothèse de l'insertion des « conventions de citoyens » dans l'ordre juridique français

La synthèse des questions procédurales à résoudre dans l'hypothèse de l'insertion des conventions de citoyens dans l'ordre juridique français a donné lieu à une étude de la part des membres de l'équipe de recherche du PICRI. Ils ont choisi ensemble les critères de la procédure. Ces choix ont ensuite été soumis à l'évaluation des professionnels des C.d.C. et des associations lors d'un séminaire tenu le 28 mars 2007 à l'Ecole des Mines. L'expression finale de ces critères peut s'articuler autour de 5 points : l'objet des C.V.C.(1), l'organisateur ou la « Maison des citoyens » (2), l'initiative des C.V.C. (3), les acteurs de la C.V.C. (4) et, enfin, le processus (5).

1. L'objet des C.V.C.

Généralement la C.d.C. consiste en la réunion d'un groupe d'une quinzaine de citoyens aux fins de transmettre aux autorités publiques des recommandations élaborées à l'issue d'une formation, d'un débat public et d'une délibération entre les membres du groupe.

Dans cet esprit, les C.V.C. en France pourraient avoir vocation à s'intéresser à tout sujet d'intérêt général, au-delà du domaine de prédilection des sciences et techniques. Le sujet devra, en toute hypothèse, être « controversé », c'est-à-dire être caractérisé par l'absence de consensus parmi les experts et spécialistes de la question. Toutefois, pour permettre l'organisation d'une C.V.C., la controverse devra avoir fait l'objet d'une certaine « stabilisation » (les connaissances et les points de vue sur la question doivent avoir atteint un certain degré d'élaboration) et avoir déjà donné lieu à des travaux significatifs en termes d'identification des problèmes et des acteurs.

2. L'organisateur ou la « Maison des citoyens »

- Identification de l'organisateur

La C.V.C. doit permettre un dialogue entre la société politique, la société civile organisée et la société civile non organisée et cela entraîne des conséquences quant aux choix relatifs à l'institutionnalisation de l'organisateur des conventions de citoyens.

En France, seul le Conseil Economique et Social réunit les représentants de la société organisée pour mettre en débat des sujets d'intérêt général (à l'image du conseil des *representatives* du DBT¹⁸). Il est par ailleurs doté d'un statut constitutionnel. Il apparaît donc comme un lieu de prédilection au sein duquel pourrait s'établir l'organisateur des C.V.C. (la « Maison des citoyens »).

- Composition de l'organisateur

a) Membres permanents :

En tout état de cause la maison des citoyens doit comprendre :

- une assemblée représentant la société civile organisée (sur le modèle du DBT)¹⁹
- éventuellement des députés et des sénateurs désignés respectivement par l'Assemblée Nationale et le Sénat pour assurer le lien entre l'activité de la maison des citoyens et les décideurs politiques. Toutefois d'autres critères procéduraux peuvent aussi permettre la présence des décideurs politiques aux C.V.C. à d'autres moments de la procédure.

b) Réunion de membres *ad hoc* et de membres permanents pour chaque convention :

L'organisation spécifique de chaque convention exige la réunion d'un comité spécifique chargé de l'organisation générale de la convention de citoyens. Ce comité pourrait être composé pour les deux tiers, de membres de la Maison des citoyens et, pour un tiers, de personnalités qualifiées

¹⁸ Voir *infra*, Annexe 1, Rapport d'étape, p.64.

¹⁹ *Ibidem*.

quant à l'objet de la convention. Ce comité serait responsable de l'organisation matérielle de la convention et pourrait à cet égard lancer des appels d'offre. S'agissant de l'aspect scientifique de la convention, le comité aurait en charge la nomination du comité de pilotage et de son président ; le recrutement du facilitateur, le conseil quant aux choix des formateurs et des porteurs d'enjeux aptes à participer à la convention. Garant de la bonne tenue du processus, il serait aussi responsable du respect de la procédure des C.V.C. et des garanties y afférentes. Parmi ces garanties, l'exigence de transparence impliquerait de sa part la publication des conditions de format des « cahiers d'acteurs » que toute personne physique ou morale intéressée par la convention pourrait élaborer puis de leur contenu, une fois leur contrôle opéré par le Comité de pilotage.

3. L'initiative des C.V.C.

L'initiative d'une convention de citoyens doit pouvoir émaner :

- des décideurs politiques (Premier ministre, Parlement, etc.) ;
- de la maison des citoyens qui, en ce qu'elle est composé de représentants de la société civile organisée et éventuellement de membres des assemblées, pourrait bénéficier d'un pouvoir d'auto saisine. Dans l'hypothèse où le Conseil Economique et Social ne serait pas le lieu choisi de l'institutionnalisation de l'organisateur, il pourrait cependant bénéficier de ce pouvoir d'initiative en tant que représentant de la société civile organisée ;
- de l'OPECST, compte tenu de l'importance du secteur des sciences et techniques dans les controverses soumises à des C.V.C. ;
- des citoyens. A cet égard, un système de pétition pourrait être mis en place. Les citoyens désirant user de leur pouvoir collectif d'initiative rempliraient un formulaire de proposition de convention sur le modèle, par exemple, du formulaire établi par le TA suisse. La maison des citoyens pourrait se prononcer par un avis motivé sur l'opportunité de la proposition, dans un délai limité et en se fondant sur des critères prédéterminés.

4. Les acteurs de la C.V.C.

a) Le groupe de citoyens :

La convention de citoyens doit comprendre une quinzaine de personnes réunies conformément à une procédure à deux niveaux :

- une sélection effectuée au hasard à partir de listings les plus exhaustifs possibles.
- un recrutement sélectif opéré au sein du groupe ainsi réuni, 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.

Les membres du groupe de citoyens doivent être profanes par rapport au sujet en cause

Les membres du groupe de citoyens 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.

Les membres du groupe doivent être indemnisés de tous les frais engagés pour participer à la convention.

Les membres du groupe doivent rester anonymes durant toute la durée de la convention.

b) Le comité de pilotage :

Pour chaque C.V.C., un comité de pilotage doit être nommé par le comité d'organisation.

Il doit comprendre :

- deux spécialistes du débat public
- 4 à 6 spécialistes de la question posée. Afin de garantir le principe du pluralisme ils devront être choisis afin de représenter l'essentiel du pluralisme disciplinaire et du pluralisme des opinions sur la question débattue.

Le comité de pilotage doit avoir pour missions :

- d'établir le programme de formation des citoyens en veillant aux qualités pédagogiques des orateurs (il devra permettre l'adaptation de ce programme aux besoins exprimés par les citoyens durant la procédure) ;
- de contrôler le respect par les cahiers d'acteurs d'exigences de format précisées par le comité

d'organisation ;

- de 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.

Les membres du comité de pilotage doivent faire connaître leurs éventuels conflits d'intérêts. Les membres du comité de pilotage doivent percevoir une indemnité pour leur participation à chaque réunion, ce qui pourrait prévenir le processus contre l'abstentionnisme.

Les membres du comité de pilotage pourraient prendre leurs décisions par consensus.

c) Le facilitateur

Pour chaque convention, un facilitateur doit être engagé par le comité d'organisation. Il doit être expérimenté dans la conduite des groupes et ne pas avoir de conflits d'intérêts compte tenu de l'objet de la C.V.C.. Sa seule fonction doit être limitée à permettre que chaque citoyen s'exprime mais il ne doit jamais intervenir dans l'objet de la C.V.C.. Il doit être rémunéré pour ses prestations.

5. Le processus

a) La formation

Durée : deux ou trois week-ends

1^{er} week-end : apprentissage de la procédure de convention de citoyens et exposés présentant les connaissances disponibles sur la question débattue de la façon la plus neutre possible. Les exposés doivent être suivis de discussions.

Deux à quatre semaines après la formation initiale, un second week-end de formation doit être organisé

2^{ème} week-end : présentation de la question en termes d'enjeux contradictoires. La formation

doit s'organiser en alternant rencontres avec les formateurs et débats entre les citoyens.

A l'issue de la formation, les citoyens doivent décider (phase cruciale de l'« empowerment » des citoyens) du contenu du débat public : distinguer les questions clés qui devront être discutées et choisir les personnes à interroger et faire débattre.

b) Le débat public

Un mois et demi environ après la fin de la formation, le débat public doit tenir place. Son organisation doit respecter les choix des citoyens.

Les intervenants sont auditionnés par le groupe de citoyens.

Leur temps de réponse aux questions posées doit être limité.

A l'issue du débat public les citoyens doivent se retirer pour délibérer et rédiger leurs recommandations

c) Les recommandations des citoyens

La procédure doit garantir l'indépendance des citoyens ce qui implique plusieurs garanties :

- les citoyens doivent s'isoler pour rédiger leur recommandation ;
- seul le facilitateur peut assister à cette phase sous réserve qu'il n'intervienne ni dans le contenu ni sur la forme.

Toutefois, les conventions étudiées démontrent qu'il peut être utile d'autoriser également la présence d'un greffier.

Par ailleurs, pour garantir le principe du pluralisme, si les citoyens doivent rédiger leurs recommandations par consensus, ils doivent pouvoir rédiger des opinions dissidentes.

Les recommandations doivent être rendues publiques. En général par une conférence de presse,

mais d'autres modalités complémentaires peuvent être proposées.

La C.V.C. doit permettre un dialogue entre la société politique, la société civile organisée et la société civile non organisée. La seule transmission des recommandations serait davantage assimilable à un monologue. Aussi, faudrait-il prévoir une phase de réponse des institutions politiques à propos du contenu des recommandations. Ainsi on pourrait imaginer que ces recommandations fassent l'objet d'un débat parlementaire dans un délai délimité et qu'une résolution rende compte des divergences des parlementaires avec les recommandations des citoyens.

d) Les garanties de transparence

La pratique prouve l'intérêt de différentes garanties à respecter pour que le processus soit transparent.

Il faudrait donc prévoir que toute la procédure de la convention de citoyens soit filmée, réserve faite des moments de délibération.

Un système de conservation des films et des conditions souples d'accessibilité au public pourraient parfaire cette garantie.

Sur le modèle de la convention sur les nanotechnologie il serait judicieux de prévoir également une évaluation par des experts de la convention de citoyens.

III Les problématiques théoriques soulevées par l’insertion des conventions de citoyens dans l’ordre juridique français

Les problématiques théoriques soulevées par l’insertion des conventions de citoyens dans l’ordre juridique français peuvent être distinguées en deux groupes suivant qu’il soit question de la problématique générale (A) ou de problématiques particulières (B).

A Problématique générale de l’insertion des conventions de citoyens dans l’ordre juridique français

Lors des réunions des membres du PICRI ainsi qu’à l’occasion du séminaire tenu en mars 2007 à l’Ecole des Mines, la traduction juridique des exigences procédurales de la convention de citoyens a soulevé de nombreuses questions. Ce rapport vise à rendre compte des principales interrogations soulevées et à expliquer les réponses apportées par l’équipe du PICRI à travers les critères permettant l’insertion de la convention de citoyens dans l’ordre juridique. Les problématiques concernent pour l’essentiel la compatibilité entre, d’une part, le système démocratique français et, d’autre part, les paradigmes qui sous-tendent la convention de citoyens. Cette dernière constitue en effet un processus novateur de participation démocratique, permettant l’intervention, dans le processus décisionnel, d’une grande inconnue de l’ordre juridique français : la société civile non organisée. Or, dans un système démocratique fondé sur le principe de la représentation, la société civile (comprenant globalement tout ce qui n’est pas l’État) peut intervenir directement dans la chose publique sous sa seule forme organisée. Cette « société civile organisée » regroupe toutes ces « institutions au service d’une idée » (pour reprendre Maurice Hauriou, éminent professeur de droit du siècle dernier) que sont les syndicats de travailleurs et les différentes associations socioculturelles instituées conformément à la loi. Au plan européen,

comme au plan national, le dialogue entre les politiques et les membres de cette société civile organisée trouve des assises institutionnelles. C'est ce qui résulte notamment de la place du Conseil économique et social dans le système juridique français²⁰. En revanche, de telles assises n'existent pas pour la société civile non organisée, c'est-à-dire les citoyens *lambda* qui ne se sont pas reconnus dans les différentes émanations de la société civile organisée. Or, ces citoyens concernent la grande majorité des français.

La convention de citoyens tend à réunir les membres de cette « société civile non organisée » pour débattre de sujets d'intérêts généraux. Partant, elle constitue un instrument intéressant pour comprendre l'étendue de la diversité des opinions des citoyens sur n'importe quel sujet d'intérêt général.

Un tel instrument est utile car la structure de la démocratie française oblige les seuls représentants élus à décider de l'intérêt général et à engager leur responsabilité dans des domaines pouvant relever à la fois d'une grande technicité et d'une extrême incertitude. Les représentants, démunis face à des controverses complexes, doivent alors s'en remettre aux scientifiques et aux experts et commander des expertises souvent non publiées ni soumises à débats, pour choisir la norme. Certes, la norme qui en résulte se coule dans les mécanismes institutionnels normatifs classiques correspondant aux canons de la démocratie, puisque des lois sont effectivement votées et que l'activité réglementaire est soumise au principe de légalité. Mais ce qui a déterminé leur contenu échappe évidemment à cette mécanique juridique et à la délibération²¹. La situation a partiellement évolué avec le développement des Agences chargées d'évaluer les risques. Elles ont le mérite d'avoir amélioré considérablement la transparence et la procéduralisation de leur travail. Des bonnes pratiques et des codes de bonne conduite, insistant particulièrement sur les conflits

²⁰ Institutionnalisé par le titre XI de la Constitution de 1958, le Conseil économique et social, représentant « des principales activités économiques et sociales » a pour mission, au sens de l'article premier de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 (portant loi organique relative au Conseil économique et social), de favoriser « la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles » et d'assurer « leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement ». Le Conseil économique et social se voit ainsi reconnaître la fonction d'examiner et de suggérer « les adaptations économiques ou sociales rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles ».

²¹ M.-A. HERMITTE, « L'expertise scientifique à finalité de décision politique », *Justices*, n°spécial, déc.1997 ; « L'expert, le profane, le politique », in *Savoirs et démocratie*, éd. Parenthèses, Marseille, 2002.

d'intérêt ont pu être mis en place, avec une efficacité partielle²². Il n'en reste pas moins que, dans des domaines où l'incertitude reste de mise, sur le plan scientifique, politique aussi bien que social, la légitimité de l'instance scientifique reste faible. Quid alors du sacro-saint principe du contrôle démocratique ? En droit comme en sociologie, la prise de conscience du recul de la démocratie dans le domaine de la gestion des « risques de risques » inhérents aux nouvelles sciences et techniques a fait émerger des nouveaux principes régulant l'impact de la délégation opérée du politique vers l'expert pour énoncer la norme : principes de séparation entre l'évaluation et la gestion des risques, principe d'indépendance ou de transparence des liens, principe du contradictoire, prise en compte des hypothèses scientifiques marginales sont autant de tentatives pour améliorer la fond démocratique dans lequel s'insère l'expertise scientifique²³. Toutefois, si ces règles d'expertises constituent une avancée, elles ne s'appliquent de manière stricte que dans le domaine des risques. De plus des lacunes persistent et parmi elles la présentation de l'expertise au public et sa discussion. Mais l'absence d'espaces publics permettant un dialogue réunissant les décideurs, les experts et les citoyens n'est pas une fatalité. Faute d'être « une réalité stabilisée », le dialogue civil peut apparaître plutôt comme « un chantier ». Partant de cette idée, Jacques Delors soulevait en 2003 l'importance de « créer les conditions objectives d'un réel dialogue »²⁴.

Or, les sociologues et les politologues proposent des procédures permettant la tenue de débats publics et contradictoires, réunissant les opinions les plus diverses émanant des experts, des citoyens profanes, des parties prenantes ainsi que des décideurs²⁵. La convention de citoyens constitue une de ces procédures et pourrait apporter les « conditions objectives » requises pour un

²² M.-A. HERMITTE, « Aspects juridiques de la protection du lanceur d'alerte », in *L'émergence des risques - avis d'experts*, co-éditée par l'INRS et EDP Sciences, 2007.

²³ M.-A. HERMITTE, « La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques », in C. BURTON-JEANGROS, C. GROSSE et V. NOVEMBER, *Face au risque*, Ed. Georg – L'Equinoxe, 2007, p.29 - 71.

²⁴ Voir notamment *Dialogue social européen et dialogue civil. Différences et complémentarités*, Séminaire organisé à Bruxelles le 10 juin 2003 par le Comité économique et social européen et par le groupement d'études et de recherches Notre Europe, Version complétée, décembre 2003, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Semi19-fr.pdf.

²⁵ J. FISHKIN, *The Voice of the People : New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1995; Peter DIENEL, *Die Planungszelle*, Westdeutscher, Opladen, 1997; P. DIENEL et O. RENN, « Planning cells : A gate to 'fractal' mediation », in O. RENN et alii (Eds), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Kluwer Academic Publishers, Boston, p.117-140 ; M.CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

dialogue réel au sein de la société. En dehors du fait qu'elle réunit à la fois les citoyens, les experts et les politiques, elle offre en outre l'opportunité d'explorer, dans la transparence, les identités émergentes dans la société face à l'opportunité d'autoriser ou de mettre en œuvre certaines politiques en matière d'innovations technoscientifiques, comme dans tout autre matière d'intérêt général. La convention de citoyens comble ainsi certaines failles de la démocratie contemporaine. Elle propose cependant une relecture de la démocratie représentative actuelle à la lumière des exigences d'une démocratie dialogique fondée sur les exigences d'une justice procédurale.

Insérer la convention de citoyens dans le droit français pose donc des problèmes à la fois théoriques et pratiques.

La France connaît en effet une démocratie représentative qui ne permet pas au citoyen d'interférer directement sur le processus législatif au stade de la délibération sur la norme. Par conséquent les membres de la société civile non organisée, la majorité des citoyens, n'interviennent qu'en élisant leurs représentants. Les techniques de démocratie semi-directe comme le referendum permettent ponctuellement au citoyen d'intervenir mais elles ne permettent pas véritablement une coproduction du bien commun entre les citoyens, les experts et les politiques. Il s'agit pour l'essentiel d'un exercice de ratification de textes déjà écrits, sans pouvoir interférer sur son contenu ni sur son opportunité, en tous les cas sans permettre une véritable exploration des identités émergentes dans la société à son propos. Pour illustrer les failles de la démocratie représentative en dépit des instruments de démocratie semi-directe qu'elle peut proposer, il peut s'avérer utile d'étudier l'expérience suisse de la votation pour s'assurer de la légitimité populaire du génie génétique. Une initiative populaire fédérale suisse a eu pour objet « la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques (initiative pour la protection génétique) ». Elle proposait à cet effet de compléter la constitution fédérale par un article 24decies (nouveau) portant notamment des prescriptions « contre les abus et les dangers liés à la modification génétique du patrimoine héréditaire des animaux, des plantes et d'autres organismes ». L'article 24 decies-4 proposait que la législation « exige notamment de tout notifiant qu'il fournisse la preuve de l'utilité, de la sécurité et de l'absence d'alternative, et qu'il démontre que l'opération est acceptable sur le plan éthique ». Il s'est avéré en l'espèce que 1

252 302 votants, soit 66, 7% des bulletins valables se sont opposés à ce texte²⁶. Un juriste constaterait, à travers ce résultat, l'accord des citoyens avec la définition du bien commun du gouvernement à l'égard de la recherche génétique. Néanmoins, si l'on pousse un peu plus loin l'étude, et notamment par le biais de la sociologie, on découvre que, s'agissant des biotechnologies et de la science en général, « la population ne peut pas être considérée comme un groupe homogène mais qu'elle se différencie selon différents critères sociodémographiques et socio-économiques »²⁷. Ainsi, l'étude publiée, en 2005, dans les *Cahiers de l' Observatoire Science, Politique et Société* de l'Université de Lausanne relève que « la majorité des enquêtes suisses sur les perceptions des biotechnologies ont signalé des différences entre les femmes et les hommes, mais sans les analyser » et que « de même, l'analyse des médias lors de la campagne avant la votation suisse du 7 juin 1998 sur le génie génétique a montré une opposition entre des personnes favorables au génie génétique, plutôt des hommes du milieu scientifique, et des personnes opposées au génie génétique, plutôt des femmes cultivées, menant une brillante carrière ».

Quelle légitimité revêt alors le résultat de la votation compte tenu du pluralisme en présence ? Peut-on parler de coproduction de la définition du bien commun des politiques avec les citoyens ? Il semblerait que la réponse soit négative et cela est inquiétant. En effet, la Suisse apparaît comme un des Etats les plus ouverts à la démocratie directe, en outre, il est difficile d'envisager des techniques de démocratie semi-directe plus propices à aboutir à une réelle coproduction de la norme que la votation populaire. Dès lors il faut proposer d'autres procédures démocratiques permettant une exploration effective des opinions en présence, d'autant que, dans la société moderne du risque²⁸, l'institutionnalisation d'une forme de co-production de la norme devient nécessaire.

Or, si les procédures adéquates sont encore introuvables dans les textes constitutionnels ou législatifs, elles sont néanmoins pratiquées en fait. C'est ce qu'a démontré notamment l'étude de

²⁶ Voir le commentaire des résultats de B. LATOUR, « Faut-il avoir peur des suisses ? », 1998, *La Recherche*, 312, 82.

²⁷ F. CRETTEZ VON ROTEN et E. ALVAREZ, « Perception des biotechnologies en Suisse, Perspectives longitudinale et de genre », *Les cahiers de l'observatoire*, n°11, 2005, http://www.unil.ch/webdav/site/osps/shared/11_Crettaz.pdf.

²⁸ U. BECK, *La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion – Champs, 2003, 522 p.

la pratique des conférences de citoyens²⁹.

Toutefois, cette procédure revisite à tel point l'intervention du citoyen, telle qu'elle est comprise dans la démocratie représentative (dite encore « démocratie délégative »³⁰), qu'il est difficile de proposer son institutionnalisation sans réfléchir aux fondements théoriques que cette procédure remet en cause. La convention de citoyens fait en effet intervenir le citoyen en amont de la procédure décisionnelle, au moment de la discussion de l'opportunité même de l'action politique. En outre, elle permet une intervention délibérative des citoyens, et non un vote sanction de la proposition de norme. Répondant à une toute autre logique que le fait majoritaire, qui résulte du vote, du referendum, des sondages comme de chaque instrument de la démocratie « délégative », l'idéal d'« exploration » des opinions en présence dans un débat ouvert à l'expression des identités émergentes dans la société, sur lequel la convention de citoyens repose, fait voler en éclat les limites actuelles de la fonction du citoyen dans la Nation. Elle met en place *in fine* une co-production du sens de l'intérêt général qui devient ainsi un produit négocié entre, d'une part, la société politique et, d'autre part, la société civile dans la plupart de ses composantes. Dès lors, si en Sociologie la procédure de convention de citoyens est aisée à poser, en droit, elle soulève beaucoup d'interrogations pratiques et théoriques. Comme justifier qu'un « mini public » soit en réalité porteur d'une exploration de la diversité de l'opinion de la société civile ? Comment légitimer le poids normatif des recommandations de citoyens profanes dans une démocratie représentative ?

Pour répondre à ces problématiques, la relecture des paradigmes de la démocratie actuelle à travers la théorie de la démocratie procédurale peut être d'un grand secours.

La société moderne libérale, dite plurielle, atomisée ou encore fragmentée³¹ rend complexe l'idée d'institutionnaliser un débat civil effectif, sauf à considérer que les normes et les

²⁹ Voir le rapport d'étape reproduit « Des conférences de citoyens dans l'ordre juridique français ? L'éclairage apporté par les expérimentations des conférences de citoyens dans le monde », (Annexe 1).

³⁰ M. CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain*. (préc.) et des mêmes auteurs « La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? Débat-controverse avec les auteurs », *Cosmopolitiques. Cahiers théoriques pour l'écologie politique*, 3, 2003, p.108-130.

³¹ M. WIEVIORKA, *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, La Découverte, 1997, 318p.

procédures rendent ce débat possible³². La théorie de la démocratie procédurale propose à cet effet des règles formelles de procédure permettant d'organiser les deux problématiques fondamentales de la transformation des démocraties actuelles : la montée en puissance du juge et la logique de participation³³. Concernant la logique de participation, les garanties procédurales de la convention de citoyens ont été notamment synthétisées par des sociologues. Concernant la logique de la montée en puissance du juge, les garanties procédurales relèvent aujourd'hui d'une réalité juridique traduite par « le droit processuel commun »³⁴. Le raisonnement juridique permettant, dans la théorie de la démocratie procédurale, la délibération continue sur le sens de la norme au sein du procès peut éclaircir la question de la traduction juridique de la logique de participation. Il convient donc de s'y intéresser avant d'étudier les garanties procédurales de la participation proposées par les sociologues.

Un intérêt tout particulier peut être porté à la question de la montée en puissance du juge et de sa traduction dans les règles démocratiques. Il accroît d'autant lorsque l'on constate que le juge jouant désormais un rôle incontestable dans la production de la norme de la société du risque, il a également dû régler, comme le pouvoir législatif, la problématique du dogme de l'expertise. Cette dernière ouvrait aux scientifiques la possibilité d'énoncer la règle devant s'appliquer aux citoyens même au sein du procès³⁵. Pour dépasser le mythe de la vérité universelle, la rationalité procédurale a permis au juge de rechercher, par la délibération continue des intervenants au procès, le sens « actualisé » (recontextualisé) de la norme. De fait, dans une démocratie procédurale, le juge est devenu le détenteur légitime d'un pouvoir pragmatique de production normative, légitimé en cela par les limites des principes qui gouvernent la procédure. Ces principes garantissent les conditions d'un espace public propre à la procéduralisation contextuelle de la norme c'est-à-dire à son « incarnation »³⁶. Cette procéduralisation des débats donne naissance et

³² J. DE MUNCK, « Normes et procédures : les coordonnées d'un débat » in J. DE MUNCK et M. VERHOEVEN (dir.), *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?*, Bruxelles, De Boeck, 1997, p.25 - 63, spéc. p.54-55.

³³ *Mutatis mutandis*, J. LENOBLE, « La procéduralisation contextuelle du droit », in P. COPPENS et J. LENOBLE, *Démocratie et procéduralisation du droit*, Travaux des Xve journée d'études juridiques Jean Dabin, organisée par le centre de philosophie du droit, Bruylant, 2000, p.97-124, spéc. p.99.

³⁴ S. GUINCHARD et alii, « Droit processuel : Droit commun et droit comparé du procès équitable », Dalloz-Sirey, 2007, 1195p.

³⁵ J. LENOBLE, « Introduction » et « Crise du juge et transformation nécessaire du droit », in *La crise du juge*, Bruylant, Bruxelles, 1996.

³⁶ P. COPPENS et J. LENOBLE, « Les enjeux d'une question : Théorie du droit et de l'État. Théorie de la

légitimité, au sein des cours de justice, à un droit négocié sans cesse révisable compte tenu des exigences de la société. Les règles permettent que la perception spontanée du contexte laisse place à une perception reconstruite pour augmenter le nombre des « possibles » à partir desquels sont évaluées les solutions qui apparaissent les plus appropriées³⁷. Ces règles procédurales procèdent de quelques impératifs clairs parmi lesquels figurent en tête : l'indépendance et l'impartialité des juges, l'égalité des armes, la transparence du processus et son corollaire la garantie de la confiance dans les institutions judiciaires, la publicité et enfin le principe du contradictoire.

La logique de participation dans la société actuelle répond également à l'objectif d'organiser la procéduralisation contextuelle de la norme. C'est ce que démontre la pratique des espaces publics hybrides et, parmi eux, la convention de citoyens, comprise comme une technique de démocratie participative dialogique qui garantit l'exploration des opinions en présence. Cette création d'un espace de réflexivité de la norme est un point cardinal de la convention de citoyens qui fait d'elle une modalité d'application du modèle de démocratie procédurale³⁸. Non encore institutionnalisées par le droit, les règles procédurales de la convention de citoyens pourraient cependant s'inspirer des principes qui gouvernent la procéduralisation contextuelle de la norme, devant le juge, au cours du procès. Ces derniers ont le mérite d'avoir d'ores et déjà une existence juridique. Les conséquences de cette option ne seraient pas très éloignées, par ailleurs, du contenu matériel des principes procéduraux dégagés par certains travaux en Sociologie et en Sciences politiques, lesquels fondent en pratique les critères d'organisation des « mini-publics » comme celui de la Conférence de citoyens. Il convient dès lors de considérer certaines contributions de sociologues et politologues qui ont proposé une synthèse des critères procéduraux qui pourrait permettre à la convention de citoyens d'intervenir à la fois utilement et légitimement dans le système juridique français.

norme et procéduralisation contextuelle », in *Démocratie et Procéduralisation du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 1-24.

³⁷ Voir J. LENOBLE, « L'efficacité de la gouvernance par le droit. Pour une procéduralisation contextuelle du droit », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, 2002-2003, Vol. 33, n° 1-2, p.13-68 et J. LENOBLE « From an incentive to a reflexive approach to Corporate Governance », in *Corporate Governance : an institutionalist approach*, R. COBBAUT et J. LENOBLE (eds.), Kluwer Law International, 2003, p.17-63.

³⁸ Voir J. LENOBLE, « L'efficacité de la gouvernance par le droit. Pour une procéduralisation contextuelle du droit », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, 2002-2003, Vol. 33, n° 1-2, p.13-68.

On peut d'abord citer à cet égard les travaux de Gene Rowe et Lynn J. Frewer³⁹. Ils ont notamment isolé cinq critères de qualité du processus délibératif permettant son acceptabilité par le citoyen à savoir :

1. La représentativité de l'échantillon des participants : cette représentativité ne doit pas être entendue dans un sens statistique classique, elle a pour logique de traduire, autant que faire se peut, la diversité des opinions en présence dans la population au moyen du panachage des techniques de sélection.
2. L'indépendance des responsables de l'organisation de la procédure, qui doivent être distingués des auteurs de l'initiative. Cette condition inclut l'importance de la mise en place d'un comité de pilotage, en ce qui concerne la préparation scientifique du processus, ainsi que celle d'un facilitateur neutre pour garantir l'équale prise de parole des citoyens.
3. La précocité de la contextualisation des opinions en présence.
4. L'identification de l'impact des recommandations des citoyens.
5. La transparence du processus, laquelle comprend notamment l'accès public aux informations, la définition des tâches, la structuration de la prise de décision et l'équilibre coût-efficacité de l'opération.

De leur côté, Simon Joss et Arthur Brownlea⁴⁰ ont énoncé six exigences relatives plus généralement à la justice procédurale et qui doivent encadrer le processus délibératif :

1. La possibilité pour divers acteurs sociaux de faire valoir la pertinence de leurs différentes perspectives contextuelles.
2. Leur possible remise en cause du cadre imposé à l'objet des débats.
3. L'égalité dans la communication entre les divers acteurs, basée sur le dialogue.
4. L'établissement d'une compréhension originale des différentes perspectives à l'œuvre et la

³⁹ G. ROWE, L. J. FREWER, « Public Participation Methods : A Framework for Evaluation », *Science Technology Human Values*, 25, 2000, p.3-29. Voir aussi, G. ROWE, L. J. FREWER, « Evaluation of a Deliberative Conference », *Science, Technology & Human Values*, vol. 29 n°1, 2004, p.88-121. Ces critères sont notamment traduits par B. REBER, dans son étude « Technologies et débat démocratique en Europe. De la participation à l'évaluation pluraliste », *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005, p.5-6.

⁴⁰ S. JOSS et A. BROWNLEA, « Considering the Concept of Procedural Justice for Public Policy – and Decision-Making in Science and Technology », in *Special Issue on Public Participation in Science and Technology, Science and Public Policy*, 26 (5), octobre 1999, p.321-330, spec. tableau p.328. Ces critères sont notamment traduits par B. REBER, (préc.).

façon dont elles touchent ceux qui sont affectés par les décisions.

5. Le traitement impartial des acteurs sociaux dans la consistance des décisions prises.

6. La démonstration claire, de la part des décideurs, de la façon dont les résultats des débats ont été pris en compte et mis en pratique, de même que l'explicitation des raisons et de la logique de décision.

Enfin, on peut citer le professeur de sciences politiques Mélissa S. Williams⁴¹ qui, partant de la distinction fondamentale entre, la légitimité de la démocratie délibérative, d'une part, et les conceptions de la politique fondées sur les stratégies d'avantage mutuel, d'autre part⁴², a isolé six façons pour le principe d'impartialité d'imprégner les caractérisations de l'idéal de la démocratie délibérative :

1. « Impartialité comme inclusion : personnes », impliquant la délibération de tous.
2. « Impartialité comme inclusion : questions », emportant l'objectif d'exploration de toutes les considérations pertinentes.
3. « Impartialité comme absence de parti-pris : structure institutionnelle ».
4. « Impartialité comme absence de parti-pris : raisons » : absence de postulats des institutions.
5. « Impartialité comme absence de parti-pris : participants ».
6. « Impartialité comme absence de parti-pris : résultats ».

Ces approches sociologiques rendent compte de la diversité des problématiques inhérentes à l'institutionnalisation de la convention de citoyens et augurent de la difficulté pour le droit de proposer une institutionnalisation de la procédure qui répondent à toutes les exigences. La problématique est d'autant plus épineuse que les critères énoncés sont pour la plupart difficilement compatibles avec le paradigme représentatif sur lequel repose la démocratie française. Néanmoins, les questions relatives à ces critères n'ont pas manqué de retenir l'attention voire d'éclairer la recherche relative à l'insertion dans l'ordre juridique des conférences de

⁴¹ M. S. WILLIAMS, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », *Philosophique*, 2002, vol.29, n°2, p.215-249.

⁴² Cette distinction, inhérente à la pensée d'Habermas, a été notamment mise en avant par A. GUTMANN et D. THOMPSON, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA. Harvard University Press, 1996, p.57-58.

citoyens.

B Problématiques particulières de l'insertion des conventions de citoyens dans l'ordre juridique français

S'appuyant sur l'expérience du droit processuel commun et sur les critères des sociologues et politologues visant à permettre l'institutionnalisation utile et légitime des conventions de citoyens, certaines réponses procédurales ont pu être proposées par l'équipe du PICRI afin de régler les problématiques particulières, les plus souvent soulevées, à l'égard de l'insertion des conventions de citoyens dans l'ordre juridique et que l'on peut regrouper en cinq catégories de questionnement :

1. La représentativité du groupe de citoyens ;
2. Les garanties de l'indépendance et de l'impartialité du groupe de citoyens ;
- 3 Les garanties structurelles de la neutralité du processus ;
- 4 Les garanties de l'exploration de la diversité des opinions qui traversent la société ;
- 5 Les garanties de l'effective procéduralisation contextuelle de la norme.

1. La représentativité du groupe de citoyens

Les politologues et les sociologues mettent en avant l'exigence d'une « impartialité comme inclusion »⁴³ impliquant la possible délibération par tous les citoyens. Ils font appel à un principe d'universalité. Dans le cadre de la convention de citoyens, il emporte le choix, pour réunir le groupe de citoyens, d'un panachage de techniques avec d'abord un tirage au sort et ensuite une sélection des citoyens, parmi les tirés au sort, en fonction de critères socio-économiques. Le deuxième temps du recrutement garantit le principe de diversité. Gene Rowe et Lynn J. Frewer⁴⁴ parlent à cet égard de l'exigence de « représentativité » de l'échantillon des participants traduisant autant que faire se peut la diversité des opinions en présence dans la population, ce principe étant le premier parmi les cinq qu'ils énumèrent.

Toutefois cette exigence de « représentativité » peut poser un problème en termes juridiques.

Il n'y a pas de contradiction entre la notion de « démocratie » et la convention de citoyens. Bien au contraire, le tirage au sort, dont procède la réunion du groupe, apparaît comme une technique appelant un retour aux « sources » des principes mêmes du régime démocratique, par opposition aux régimes oligarchique et tyrannique. Si l'élection est l'opération par laquelle les citoyens délèguent leur pouvoir à leurs représentants, par le tirage au sort, le citoyen se voit restituer ce pouvoir et peut dès lors directement délibérer en vue de la détermination de l'intérêt général qui devra guider la norme. Toutefois, reconnaître la légitimité d'un groupe de citoyens tirés au sort afin d'élaborer la loi semble méconnaître l'opposition *a priori* irréductible entre l'axiome qui guide le droit de la démocratie moderne (la démocratie représentative) et celui qui fonde la convention du citoyen (la démocratie participative). Or, la représentation, ancrée dans la théorie de la souveraineté nationale, est appréhendée comme un postulat de base de la démocratie

⁴³ M. S. WILLIAMS, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », (préc.), *in fine*.

⁴⁴ G. ROWE, L. J. FREWER, (préc.).

moderne. Elle est, d'ailleurs, généralement étudiée dans une perspective historique et théorique⁴⁵ bien qu'elle puisse faire l'objet d'études plus réflexives⁴⁶. Dans la première approche, on constate que le postulat représentatif a été décisif lors de la naissance et des premiers pas de la république française et qu'il semble rejeter toute légitimité politique du tirage au sort.

Néanmoins, certains fondements de la démocratie représentative sont aujourd'hui désuets. Si l'on peut encore estimer que la participation directe des citoyens et, par conséquent, l'usage du tirage au sort pour les réunir, ne semblent possibles qu'au sein de petites entités sociales homogènes, telles que les cités grecques⁴⁷, d'autres critères sont devenus obsolètes. Il en est ainsi de l'idée selon laquelle le peuple était incapable⁴⁸ d'édicter l'intérêt général⁴⁹. Ainsi, Sieyès, dans son discours à l'Assemblée nationale du 7 septembre 1789, disait que la plupart des citoyens n'avaient ni l'instruction ni les loisirs nécessaires pour vouloir décider eux-mêmes des affaires publiques. En conséquence ils devaient garder la possibilité de donner leur confiance à leurs élus mais ils devaient nommer, par le vote, des représentants « bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général et d'interpréter à cet égard leur propre volonté ».

Aujourd'hui, au contraire, participer à des processus délibératifs, sous réserve de l'attention donnée aux exigences procédurales, apparaît comme une école pour devenir un « ideal citizen »⁵⁰ apte à dépasser ses intérêts particuliers pour construire l'intérêt général. La reconnaissance de la

⁴⁵ Voir notamment, P. BRUNET, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'Etat*, LGDJ, coll. La pensée juridique, 2004.

⁴⁶ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Champ, Flammarion, 1996, p.19.

⁴⁷ *Ibidem*, p.66 et s.

⁴⁸ « Comme la plupart des citoyens, qui ont assez de suffisance pour élire, n'en ont pas assez pour être élus ; de même le peuple , qui a assez de capacité pour se faire rendre compte de la gestion des autres , n'est pas propre à gérer par lui-même », Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Flammarion, 1979, p.133. Livre 2 , Chapitre 2.

⁴⁹ Dès lors, le droit de vote constituait la seule modalité de participation effective des citoyens, à défaut d'autres modalités d'expression collective. Cette conception a par ailleurs eu raison du régime des manifestations publiques du peuple. La méfiance envers l'expression populaire explique notamment le régime d'autorisation (voir P. COSSART, « Les réunions publiques : modalités de participation collective et représentations du peuple », in *Protector au XIXème-XXème, Histoire et sociologie des mouvements sociaux*, E. AGRİKOLIANSKY et alii (dir.), Colloque commun GERMM-GRHISPO, 28 et 29 septembre 2006, AFSP, www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/germm/germm.html), puis de déclaration préalable des manifestations publiques. En effet, les manifestations, autrefois conditionnées par l'autorisation accordée par les pouvoirs publics, restent aujourd'hui soumises à l'exigence d'une déclaration préalable par le décret-loi du 23 octobre 1935. La méconnaissance de l'obligation de déclaration peut, par ailleurs, être sanctionnée sévèrement : l'article 431-9 du code pénal énonce que le fait « d'avoir organisé une manifestation sur la voie publique n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable dans les conditions fixées par la loi » est puni de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros d'amende.

⁵⁰ R. LUSKIN, J. FISHKIN, R. JOWELL, « Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain », *British Journal of Political Research*, vol. 32, n°3, July 2002, p.460.

force éducatrice de la participation citoyenne a, en effet, eu raison du préjugé négatif sur la capacité des citoyens à participer à la chose publique⁵¹. Le principe selon lequel les techniques de participation démocratique forment les citoyens est aujourd'hui largement partagé⁵². Déjà Machiavel et Rousseau reconnaissent à la participation la vertu d'éduquer le citoyen et de permettre une bonne république. Cette théorie sera développée par John Stuart Mill, pour qui les institutions de la démocratie locale sont des « écoles » de la démocratie. La participation citoyenne permettrait ainsi au citoyen de penser le bien commun en mettant de côté ses propres intérêts personnels. Cette théorie a pris corps au 20^{ème} siècle sous la plume d'auteurs de la philosophie politique américaine, tels que Robert Putnam ou John Dewey⁵³ puis de Benjamin Barber⁵⁴ et, finalement, elle a été relayée par des sociologues acteurs ou témoins du processus d'« empowerment » des citoyens participants, lors d'expériences participatives récentes⁵⁵. Yves Sintomer souligne en ce sens que « la première force majeure des dispositifs participatifs reposant sur le mode aléatoire est de permettre la formation d'une opinion éclairée »⁵⁶. Partant donc du constat que le citoyen ordinaire ne souffre pas d'une quelconque carence cognitive ou d'un déficit en termes de faculté de rationalisation, rien ne pourrait l'empêcher de délibérer pour le bien public.

Dès lors le tirage au sort peut-être une méthode légitime pour réunir le groupe de citoyens dans l'optique d'organiser une convention de citoyens. Par ailleurs, il aurait le mérite de garantir à la fois la diversité des opinions représentées et leur égal accès à l'espace public.

Néanmoins, la question de la légitimité du tirage au sort n'est pas close car l'enjeu pourrait être,

⁵¹ Voir notamment, Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La découverte, 2007, 177p.

⁵² J.-M. FOURNIAU, *L'institution du débat public. Etat des lieux et perspectives de recherches*, Document de travail, colloque, Lille, 2006.

⁵³ J. DEWEY, *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'Université de Pau, Farrago, Léo Scheer, 2003 (1ère éd. 1927) et du même auteur *Logique. La théorie de l'enquête*, Paris, PUF, 1967(1ère éd.1938).

⁵⁴ B. BARBER, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 2ème éd. 2004, 356p.

⁵⁵ Voir notamment M.-A. HERMITTE et P.-B. JOLY, « A la recherche d'une démocratie technique. Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Nature Sciences Sociétés*, 2003, 11, p.3-15.

⁵⁶ Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple. Jurys de citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, (préc.), spéc. p.140.

dans la convention de citoyens, de conférer une part de la souveraineté à des citoyens en leur ouvrant la possibilité de participer à l'élaboration de la norme générale. Toutefois, la question de la légitimation d'une telle délégation de souveraineté peut être dépassée par l'analogie entre le « jury de citoyens » (tel que compris dans le sens scientifique de l'expression⁵⁷ qui peut englober dans une appréhension large la convention de citoyen) et le jury populaire.

Avec l'institution des jurys populaires, le tirage au sort est perçu comme une technique légitime pour réunir des citoyens, afin qu'ils exercent une fonction essentielle de l'Etat : le jugement⁵⁸. P. Rosanvallon resitue la naissance véritable du jury de citoyens au milieu du XVIIIe siècle dans la mouvance des réflexions des lumières sur la réduction des erreurs judiciaires. Il est alors perçu comme un remède à la faillibilité des juges à garantir les droits de l'homme. Le jury de citoyens prend dès cette époque une tournure politique et notamment à partir de son institutionnalisation par la Révolution américaine. Il constitue alors une manifestation de l'égalité citoyenne⁵⁹. En outre, le jury de citoyens se démarque tout de suite des techniques faisant intervenir le citoyen dans une démocratie représentative car il a la particularité de fonctionner sur le mode délibératif. « Alors que l'électeur se contente d'exprimer en une seule fois son opinion, lorsqu'il glisse son bulletin de vote dans l'urne, le jury s'inscrit dans un processus plus long et plus évolutif d'échanges d'informations et d'arguments »⁶⁰. Le jury devint donc un gage du caractère démocratique de l'exercice de la fonction de juger et notamment dans la perception des révolutionnaires français. A partir de l'an VIII⁶¹, la souveraineté apparaît en outre comme l'un des fondements du jury populaire, aux côtés de la citoyenneté et du civisme⁶².

Rien n'empêcherait dès lors de reconnaître au tirage au sort la possibilité de légitimer une autre fonction souveraine exercée directement par le citoyen : celle de participer à l'édiction de la norme.

⁵⁷ *Ibidem*, p.113.

⁵⁸ Voir, cependant, l'historique du rôle précis dévolu aux jurys de citoyens et notamment l'éclairage d'Hegel, Y. SINTOMER *Le pouvoir au peuple. Jurys de citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, (préc.), p.80.

⁵⁹ P. ROSANVALLON, *La contre démocratie*, Seuil, 2006, 345p., spéc. p.220 et s.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ M. DAVID, « jury populaire et souveraineté », *Droit et société*, vol. 36 et 37, 1997, p.401- 449.

⁶² *Ibidem*.

Pour autant il est difficile de concevoir la représentation de la société et des multiples identités qu'elle englobe à travers un groupe de quinze citoyens. A cet égard, l'emploi général, en pratique, d'une deuxième technique dans la sélection du groupe de citoyens prend toute son importance. En effet, une fois tirés au sort les citoyens sont sélectionnés à partir de multiples critères socioéconomiques afin que le groupe soit le plus représentatif possible de la diversité des points de vue, argumentaires (...) au sein de la société.

En tout état de cause, il convient donc de souligner que, quand bien même il serait possible de justifier une forme de représentativité du groupe de citoyens réunis par un panachage de techniques incluant le tirage au sort, un tel raisonnement n'est pas nécessaire. En effet, l'enjeu de la réunion du groupe de citoyens réside, lors d'une convention de citoyens, davantage dans une recherche de diversité que de représentativité. Les citoyens représentent les opinions et sensibilités sur un donné précis. Pratiquement, on constate que, sur un thème controversé ayant atteint un certain degré d'élaboration, se forment rarement plus d'une dizaine de positions différentes. Par ailleurs le groupe de citoyens disparaît dès qu'il a donné son avis sur le problème qui avait provoqué sa création. A ce propos, comme Jacques Testart le remarquait très justement, « nul n'envisage que la loi soit écrite par ces personnes anonymes et dépourvues de mandat électif »⁶³. L'enjeu d'un texte législatif instituant les conventions de citoyens réside donc principalement dans la recherche des critères garantissant la diversité des positions susceptibles d'être développées et défendues par les membres du groupe. Dès lors il est important de laisser la liste ouverte à d'autres critères qui pourraient se révéler décisifs suivant le domaine sur lequel les citoyens seront amenés à intervenir.

En conclusion, il semble fondé en droit, en théorie comme en pratique, que le tirage au sort puisse légitimer le citoyen à participer à la délibération normative puisqu'il ne lui est demandé rien d'autre que d'émettre sa propre évaluation de la controverse qui lui est soumise. Dans cette approche reste encore à comprendre si la conception constitutionnelle du citoyen doit

⁶³ J. TESTART, « L'expérience prometteuse des conférences de citoyens. Inventer de nouvelles formes de démocratie participative », *Monde diplomatique*, février 2005.

être retenue ou si le citoyen peut revêtir une réalité plus large (ex : les résidents sur le territoire national). La solution proposée entre dans la première acception, une conception par ailleurs retenue pour réunir les jurys populaires.

En conséquence, et conformément à la pratique, l'équipe du PICRI propose de prévoir une procédure de sélection à deux niveaux. Elle comprendrait, d'abord, une sélection effectuée au hasard à partir de listings les plus exhaustifs possibles. Intervendrait, ensuite, un recrutement sélectif opéré au sein du groupe ainsi réuni, de manière à garantir une grande diversité au regard de plusieurs critères qui permettent d'optimiser de manière empirique la diversité des positions et argumentations comme le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle, la région d'origine et les sensibilités politiques. L'équipe estime nécessaire, par ailleurs, l'ouverture de la liste à tout autre critère pertinent par rapport à la convention organisée.

2. Les garanties de l'indépendance et de l'impartialité du groupe de citoyens

Dans un débat devant nécessairement laisser place aux acteurs sociaux organisés de la société politique et de la société civile, il semble que le citoyen issu de la société civile non organisée risque de voir dissoudre sa voix dans celles de ses représentants. Dès lors, pour que l'ouverture au dialogue ne soient pas gênés, il est nécessaire de distinguer et protéger une qualité particulière du citoyen issu de la société non organisée : son caractère « ordinaire ». La garantie du traitement impartial des citoyens issus de la société civile non organisée passe donc par la garantie de leur propre impartialité en amont de la procédure.

Le juriste doit dès lors énoncer les garanties de la seule présence au sein du groupe de citoyens « ordinaires ». La problématique est qu'il s'agit d'une catégorie inconnue du droit. Pour autant la notion n'est pas complexe, l'expression « citoyen ordinaire » a un sens fonctionnel directement lié à l'objet de la participation des citoyens. Ainsi un citoyen « ordinaire » est celui qui n'a aucun intérêt particulier à défendre dans la controverse en cause. Dans l'ordre juridique français, seules

les personnes « concernées » (ceux que nous appelons les « citoyens riverains »⁶⁴) sont visées et/ou se sentent aptes à participer effectivement aux débats publics (ex : CNDP). Les citoyens participant aux conventions de citoyens s'en démarquent en ce qu'ils acceptent de participer à une procédure relative à un sujet d'intérêt général (ex : OGM, changement climatique etc.), sur lesquels ils sont profanes et n'ont pas le moindre intérêt spécifique à défendre. Présentant dès lors les caractéristiques d'un citoyen apte à s'interroger à la controverse dans l'intérêt général, la procédure de convention de citoyens leur réserve une place dans l'espace public aux côtés des citoyens engagés. Les enjeux de leur présence dans la convention de citoyens étant ainsi mis en exergue, il devenait plus simple pour l'équipe du PICRI d'imaginer des prescriptions juridiques susceptibles de garantir l'impartialité spécifique qui les caractérise en tant que citoyens « ordinaires ».

S'agissant des garanties en amont du processus, l'équipe du PICRI propose en conséquence d'énoncer dans le texte institutionnalisant la convention que les membres du groupe de citoyens doivent être profanes par rapport au sujet de la controverse soumise à leur évaluation, et qu'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.

S'agissant des garanties au cours du processus, l'équipe du PICRI a conservé l'exigence, unanime dans la pratique, d'un facilitateur expérimenté et sans conflit d'intérêt compte tenu de l'objet de la convention de citoyens, chargé, au-delà de la garantie de la libre et égale expression de chacun des membres du groupe, de prévenir les risques de manipulation des citoyens, tout au long du processus, jusqu'à l'écriture des recommandations durant laquelle les citoyens doivent par ailleurs être complètement isolés.

Enfin, il semble nécessaire de prévoir que les membres du groupe restent anonymes durant toute la durée de la convention pour prévenir les formes extérieures au processus de manipulation.

⁶⁴ Voir *supra*, p.4 et s.

3. Les garanties structurelles de la neutralité du processus

Melissa S. William, avançait l'exigence d'une « impartialité comme absence de parti-pris » dans la structure institutionnelle⁶⁵. Dans le même axe d'approche, Gene Rowe et Lynn J. Frewer⁶⁶ ont énoncé le critère tiré de la « transparence » du processus, (laquelle comprend notamment l'accès public aux informations, la définition des tâches, la structuration de la prise de décision et l'équilibre coût-efficacité de l'opération) ainsi que l'indépendance des responsables de l'organisation de la procédure (qui doivent être distingués des auteurs de l'initiative).

En réalité ces critères tendent à la garantie de l'indépendance et de l'impartialité de l'institution qui organise le débat afin de respecter la diversité des opinions qui peuvent être échangées. Par extension, il est également question de la garantie de la transparence du processus afin qu'il inspire confiance aux citoyens et qu'ils puissent librement s'exprimer.

Ces exigences semblent indiquer l'autorité administrative indépendante (AAI) comme un modèle institutionnel de prédilection pour l'organisateur des conventions de citoyens.

En conséquence, la Commission nationale du débat public (CNDP), qui est une AAI, semblait toute indiquée pour répondre aux exigences de l'organisateur. Toutefois, l'option a été rejetée en raison de la garantie de la diversité, largement comprise, des opinions devant être représentées pendant la convention. En effet, une garantie de cette diversité réside dans l'exigence d'une représentation institutionnalisée des autres acteurs de la société et notamment de la société civile organisée (comme c'est le cas au sein du *Danish Board of Technology* au Danemark) au sein de l'organisateur des conventions. Tel n'est pas le cas de la CNDP. Comment alors réunir l'ensemble des garanties institutionnelles, la représentation de la société civile organisée mais aussi l'indépendance et l'impartialité de l'institution ainsi que la transparence dans son activité ?

L'équipe du PICRI propose de veiller à ce que l'organisateur des conventions de citoyens soit une institution publique, indépendante d'un point de vue juridique et financier des autres institutions de l'Etat. Elle estime souhaitable que cette institution soit insérée au sein du Conseil

⁶⁵ M. S. WILLIAMS, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », (préc.).

⁶⁶ G. ROWE, L.J. FREWER, (préc.).

Economique et social afin de bénéficier de la représentation qu'il institue de la société organisée. Pour garantir la transparence de l'activité de l'institution, l'équipe propose un impératif de publication, sur le site internet de l'institution et /ou en version papier, de l'ensemble des documents relatifs au processus de la convention de citoyens (ex : les exigences de format des « cahiers d'acteurs »⁶⁷, les conditions de format des « pétitions populaires »⁶⁸ etc.) ainsi que l'exigence de motivation des décisions qui y ont traités (ex : la motivation de la décision refusant de prendre en compte un projet de convention issu d'une pétition populaire).

4. Les garanties de l'exploration de la diversité des opinions qui traversent la société

L'idée poursuivie par la convention de citoyens est que « la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous : c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité aux résultats, non les volontés déjà formées »⁶⁹. Melissa S. Williams, énonçait à cet égard l'exigence d'une « impartialité comme inclusion : personnes »⁷⁰, c'est-à-dire l'objectif d'exploration de toutes les considérations pertinentes. L'impartialité se doit alors d'être une caractéristique non seulement de l'esprit dans lequel chaque participant doit parler, mais aussi de l'esprit dans lequel chacun doit écouter et juger les paroles des autres. Simon Joss et Arthur Brownlea⁷¹ proposaient à cet égard deux garanties : celle de l'égalité dans la communication entre les divers acteurs et celle du traitement impartial des acteurs sociaux.

L'égalité dont il est question n'est pas assimilable à l'égalité abstraite des citoyens dans nos démocraties modernes qui n'est garantie qu'à travers la « fonction électorale » de chacun. Rappelons à cet égard que les révolutionnaires, pour sortir de l'ancien régime, ont dû « remplacer une société d'inégalité par une société d'égalité et, à cette fin, faire du citoyen et non plus des

⁶⁷ Voir *supra* p. 23 et s..

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ B. MANIN, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985.

⁷⁰ M. S. WILLIAMS, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », (préc.) *in fine*.

⁷¹ [S. JOSS et A. BROWNLEA, \(préc.\)](#).

personnes le fondement du nouvel ordre politique »⁷². Comme Dominique Rousseau le précise, « prendre des personnes » aurait signifié dans ce cas donner un « prolongement politique » aux « particularismes de richesse, de couleur, d'opinion, de sexe... »⁷³, comme dans l'Ancien Régime. La Révolution a donc créé un citoyen abstrait pour garantir l'égalité. Dès lors, pour devenir citoyen, l'individu a besoin des institutions de la représentation »⁷⁴. L'innovation de la convention de citoyen est de rendre possible un retour sur ce principe et de proposer une possible exploration de la diversité des opinions qui traversent la société en leur offrant objectivement une place égale dans l'espace public. Elle propose et donne corps à une nouvelle abstraction politique, celle qui correspond à l'univers des positions et arguments des citoyens.

La convention, doit donc permettre aux citoyens du groupe d'entendre la plus grande diversité des opinions sur le sujet qui est soumis à leur évaluation. Simon Joss et Arthur Brownlea⁷⁵ évoquent à cet égard l'exigence de permettre aux divers acteurs sociaux de faire valoir la pertinence de leurs différentes perspectives contextuelles ainsi que l'établissement d'une compréhension originale des différentes perspectives à l'œuvre et la façon dont elles touchent ceux qui sont affectés par les décisions.

Pour garantir l'exploration de la diversité des opinions qui traversent la société, les membres du PICRI ont proposé diverses garanties cumulatives :

- L'instauration de la technique des cahiers d'acteurs employée par la CNDP. Celle-ci permet l'expression pendant le processus des opinions de l'ensemble des personnes, groupes de personnes, associations, ou chambres consulaires, collectivités territoriales, élus ou encore groupes politiques, qui le souhaitent. Le contenu du « cahier d'acteurs » apparaît en outre comme un outil de contrôle de la diversité des opinions explorées car il appartient à tout à chacun de faire valoir son opinion et le cas échéant de mettre en avant un aspect de la controverse qui aurait pu paraître oublié lors l'organisation de la convention. A cette fin, ces contributions écrites, libres et volontaires, qui doivent être argumentées et constituer un enrichissement du débat, doivent être

⁷² D. ROUSSEAU, *La Vème République se meurt, vive la démocratie*, Odile Jacob, 2007, 334p, spéc. p.234.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ D. ROUSSEAU, (préc.), p.318.

⁷⁵ [S. JOSS et A. BROWNLEA, \(préc.\)](#).

publiées sur le site de l'institution organisatrice des Conférences de citoyens (sous réserve du respect des conditions de format publiées également sur le site). L'obligation à charge de l'organisateur de publier ces cahiers est aussi un gage du principe de transparence qui doit caractériser le processus.

- Dans le même esprit, la garantie de l'exploration des opinions les plus diverses procède de l'obligation à charge de l'organisateur des conventions de citoyens, de publier le contenu de l'information dispensée aux citoyens.

- Par ailleurs, lors de la rédaction par les citoyens de leurs recommandations, la possibilité de rédiger des opinions dissidentes pourrait aussi apparaître comme un gage de l'exploration des opinions en présence et de la transparence du processus.

-Les membres du PICRI ont également souligné l'intérêt de filmer le processus et de tenir le film à la disposition du public.

- Les membres du PICRI rappellent l'importance, sur ce point, de l'exigence déjà évoquée que l'organisateur comprenne une assemblée de représentants de la société civile organisée et éventuellement des membres de la société politique (ex : des députés, et des sénateurs).

- Les membres de l'équipe s'alignent sur la pratique en proposant aussi que la diversité des options scientifiques, expertales et associatives soit garantie par la composition du comité de pilotage (organe qui décide notamment du contenu scientifique de la formation des citoyens) qui doit dès lors représenter l'essentiel du pluralisme disciplinaire et du pluralisme des opinions sur la question débattue. Toutefois pour garantir l'équilibre de la représentation des opinions, son recrutement devra être le fait de l'organisateur indépendant des conventions de citoyens. Les membres du comité de pilotage devront se montrer transparents concernant leurs conflits d'intérêts.

- La garantie de l'exploration proprement dite des opinions en présence pourra résider également dans le respect du principe du contradictoire. En effet à tous les stades du processus, les citoyens du groupe doivent pouvoir interroger les opinions contradictoires de leurs interlocuteurs. Lors du débat public, un temps de réponse limité aux intervenants permettrait de garantir à la fois l'exigence du principe du contradictoire et l'égalité de la prise en compte des diverses opinions en présence.

- Enfin, sur le modèle de la convention française sur les nanotechnologies, les membres du PICRI sont favorables à la mise en place systématique d'une évaluation du processus par des experts de la convention de citoyens.

5. Les garanties de la procéduralisation contextuelle de la norme

Les garanties de la procéduralisation contextuelle de la norme à travers l'insertion, dans l'ordre juridique, des conventions de citoyens, ont trait à la prise en compte effective des recommandations des citoyens dans l'élaboration de la norme d'un point de vue à la fois procédural et matériel.

D'un point de vue procédural, l'une des conditions essentielles réside dans la précocité de la contextualisation des jugements en présence⁷⁶. Cela signifie que les citoyens (par l'intermédiaire de leurs élus, de la pétition, etc.) puissent proposer des sujets et qu'ensuite les mêmes citoyens, mais cette fois par le truchement de la convention, aient encore une influence possible sur le cadrage des questions.

A cet égard, Gene Rowe et Lynn J. Frewer⁷⁷ énoncent l'importance d'un des aspects du respect du principe de transparence : l'identification de l'impact des recommandations des citoyens. Cette garantie doit s'accompagner, en aval, par la démonstration claire, de la part des décideurs, de la façon dont les résultats des débats ont été pris en compte et mis en pratique, de même que l'explicitation des raisons et de la logique de décision⁷⁸.

Par ailleurs, d'un point de vue matériel, la procéduralisation contextuelle de la norme exige la garantie de la possibilité pour les citoyens de remettre en cause le cadre même de l'objet des débats⁷⁹. Ceci constitue un gage de l'effectif « empowerment » des citoyens et une garantie contre les partis pris de la part des organisateurs ou des pouvoirs publics.

⁷⁶ G. ROWE, L. J. FREWER, (préc.).

⁷⁷ G. ROWE, L. J. FREWER, (préc.).

⁷⁸ [S. JOSS et A. BROWNLEA, \(préc.\).](#)

⁷⁹ [S. JOSS et A. BROWNLEA, \(préc.\).](#)

Les membres du PICRI relèvent que certains éléments déjà évoqués permettent de répondre aux exigences de la procéduralisation contextuelle de la norme. Il en est ainsi de la transmission des cahiers d'acteurs au groupe de citoyens, lesquels peuvent éventuellement ouvrir leur champ d'étude.

Par ailleurs, la procédure doit prévoir explicitement :

- la possibilité pour les citoyens d'interférer sur le contenu de leur propre formation ;
- qu'ils décident eux même des intervenants et des questions constituant le cadre du débat public qui clôt la convention de citoyens.

Les membres du PICRI proposent, en outre, de prévoir, à côté d'initiatives « politiques » ouvertes par exemple au Premier ministre, au Parlement et à l'OPECST, une initiative populaire dans l'organisation des conventions de citoyens sur le modèle par exemple des initiatives populaires suisses. Les citoyens désirant user de leur pouvoir collectif d'initiative devraient alors remplir un formulaire de proposition de convention sur le modèle, par exemple, du formulaire établi par le TA suisse. La maison des citoyens pourrait se prononcer par un avis motivé sur l'opportunité de la proposition, dans un délai limité et en se fondant sur des critères prédéterminés.

Enfin, les membres proposent de prévoir une obligation de réponse motivée à charge des institutions politiques quant à l'issue du contenu des recommandations.

En conclusion il apparaît que si les paradigmes de la convention de citoyens sont *a priori* incompatibles avec ceux de la démocratie représentative, la théorie de la démocratie procédurale permet, à travers les exigences de la procéduralisation contextuelle de la norme de faire un trait d'union entre les deux. Elle l'a déjà fait à l'égard de la montée en puissance du juge et de la légitimation de son nouveau rôle en Europe et dans la démocratie française. Toutefois, les enjeux de cette procéduralisation de la norme à travers la conférence de citoyens et le choix de la forme juridique précise qu'elle doit revêtir sont éminemment politiques. Dans la doctrine juridique,

certaines en appellent au *statu quo*⁸⁰, en limitant l'impact de la délibération des citoyens à la concertation dans « une démocratie administrative », d'autres proposent une nouvelle constitution⁸¹. Les choix sont multiples, l'avenir nous dira si le droit, une fois encore, va suivre le fait et, dans cette perspective, quelle option sera choisie.

⁸⁰ Voir notamment, *in fine*, P. IDOUX, « La participation du public et l'eau en droit communautaire », *Environnement*, n° 7, juillet, 2005, p.83–90.

⁸¹ D. ROUSSEAU, *La Vème République se meurt, vive la démocratie*, (préc.).

ANNEXES

Annexe 1. Rapport d'étape : Des conférences de citoyens dans l'ordre juridique français ? L'éclairage apporté par les expérimentations des conférences de citoyens dans le monde

Florence JACQUEMOT

La procédure de conférence de citoyens (C.d.C.) n'ayant pas été arrêtée par un quelconque texte normatif, elle ne peut être comprise qu'à travers l'étude des différentes expérimentations dont elle a fait l'objet. Le présent rapport s'est intéressé, en ce sens, à une quarantaine de procédures de C.d.C. tenues dans une vingtaine d'Etats différents. Il permet de comprendre le tronc commun des règles gouvernant le processus mais aussi de distinguer les conditions particulières qui ont semblé, dans certains cas, favoriser un impact réel des recommandations résultant de la C.d.C. sur le pouvoir décisionnel, en général, et sur le contenu de la norme, en particulier.

Entrent, dans le cadre de la recherche, les événements qui se prévalent de leur nature de C.d.C. ou ceux qui en recouvrent l'essentiel des caractéristiques à un point tel qu'il n'y a pas de doute possible quant à la paternité du modèle. Toutefois, il est fait mention de quelques panels⁸² et autres modèles de participation qui ont été organisés sur un modèle différent, auquel cas le texte mentionne expressément qu'il ne s'agit pas de C.d.C..

Les expérimentations de la C.d.C. ont pu en effet être confrontées avec l'aide de la doctrine et de différents entretiens (avec des experts en techniques de débats publics, en psychologie de la participation mais aussi avec des personnes ayant effectivement participé à des C.d.C. en tant

⁸² Notamment le panel européen sur les rôles des territoires ruraux dans l'Europe de demain, qui n'est pas une conférence de citoyens. Ce processus européen comprend deux phases : 9 panels réunis au niveau régional dans 7 Etats membres (Allemagne, Belgique, France, Irlande, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni), et 2 pays voisins (Roumanie et Suisse) puis, en février 2007, un panel de citoyens réunissant les délégués des panels régionaux au niveau européen. Une première session a été organisée en région Rhône-Alpes, rassemblant quarante et un hommes et femmes de 20 à 65 ans, tirés au sort parmi la population locale. Voir <http://www.citizenspanel.org>.

que citoyens, organisateurs ou experts).

Ainsi élaboré, le rapport d'étape se découpe en deux parties : la première étudie les hypothèses d'institutionnalisation de l'organisateur des C.d.C. (I) et la seconde est relative à l'étude de chacun des points de la procédure (II).

I L'INSTITUTION

Plusieurs arguments militent en faveur de l'institutionnalisation de l'organisateur des C.d.C.. Elle facilite le contrôle du processus et le dialogue avec les politiques. Elle permet la production d'une évaluation sociale immédiate relative aux controverses d'actualité. Elle permet aussi d'ôter au procédé son caractère exceptionnel pour en faire un outil de la démocratie parmi d'autres.

On trouve des exemples d'institutionnalisation dans toute l'Europe. Parmi eux, et hormis les cas d'expérimentations universitaires, les C.d.C. se sont intégrées le plus souvent aux instruments des organismes d'évaluation des sciences et technologies (*technology assessment*-TA-). Mais elles ont pu aussi relever de la compétence de musées des sciences. Il arrive en outre que l'organisation d'une C.d.C. soit une prestation proposée par des entreprises privées.

Pour les besoins de l'étude les deux dernières possibilités n'ont pas été retenues. S'agissant des entreprises privées, si l'on peut imaginer que l'organisation d'une C.d.C. fasse l'objet d'un marché public ouvert à des prestataires de services, il est difficilement imaginable qu'une entreprise privée soit seule responsable de toutes les C.d.C. tenues en France. Une telle option ne garantirait pas l'indépendance du processus ce qui peut porter atteinte à sa crédibilité. Peut ainsi être méconnue l'exigence de séparation entre le commanditaire et l'organisateur, alors même que cette exigence participe à la protection de l'indépendance du processus. La C.d.C. « Quel Avenir pour le médicament ? », organisée par l'IFOP et commanditée par le laboratoire GlaxoSmithKline, illustre cette problématique. Le débat a été coordonné par le directeur des affaires publiques du Laboratoire et son PDG. L'IFOP n'a pas, en tant que prestataire de service, jugé nécessaire d'évincer les représentants du commanditaire de la procédure.

Les musées des sciences ne semblent pas non plus répondre exactement aux attentes. Au Royaume-Uni, la C.d.C. « *plant biotechnology* » a été initiée par le *Biotechnology and Biological Sciences Research Council* (BBSRC) et organisée par le *Science Museum*⁸³. Or, on a reproché l'absence de lien entre le *Science Museum* et le centre névralgique de décisions, en ce qu'il faisait douter de l'éventualité d'une quelconque influence des citoyens sur les autorités et notamment le Parlement (« *From the point of view of influencing public policy, this would appear to have been a comparative weakness of the UK initiative* »⁸⁴). Opter pour une telle structure revient aussi à limiter le recours aux C.d.C. au seul domaine des sciences et techniques. Par ricochet, quand bien même il aurait été très intéressant de se pencher, en France, sur l'opportunité d'offrir le rôle d'organisateur à la Cité des sciences, par ailleurs riche d'expériences en matière d'organisation de techniques de participation démocratique, la proximité de son statut et de sa mission avec ceux du *Science Museum* oblige à préférer d'autres axes d'études. En conséquence, l'attention se focalise sur un autre type très répandu d'organismes de C.d.C. : les offices d'évaluation des choix techniques et scientifiques rattachés au Gouvernement ou au Parlement (A), afin de percevoir les atouts et inconvénients de ces modèles (B).

A. Les offices d'évaluation des choix techniques et scientifiques

En Europe, certains offices d'évaluation des choix scientifiques et techniques ont recours, parmi d'autres, à la technique des C.d.C. pour informer les pouvoirs publics de l'évaluation sociale des controverses en matière de technosciences. Institutionnalisés sur le modèle de l'office américain d'évaluation des technologies (OTA) (1), ils ont cependant des statuts très différents (2).

1) Le modèle institutionnel de l'office américain d'évaluation des technologies

⁸³ S. JOSS et J. DURANT, « The UK National consensus Conference on Plant Biotechnology », *Public Understanding of Science*, 1995, 4, p.195-204.

⁸⁴ *Ibidem*.

L'office américain d'évaluation des technologies⁸⁵ est le premier office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques. Il a été mis en place en 1972. Rattaché au Congrès, l'OTA comprenait un comité nommé pour six ans : le *Technology Assessment Board*. Il était composé de 6 sénateurs et 6 députés (représentant les partis politiques de manière égalitaire), d'un président et d'un vice-président. L'OTA comprenait également un conseil composé de 10 personnalités issues notamment de la recherche, de l'industrie et de tout autre domaine opportun. Le contrôleur général des USA et le directeur du service de la recherche du Congrès en étaient aussi membres statutaires. La tâche de l'OTA était principalement l'évaluation la plus complète de l'objet dont il était saisi. Cette saisine était de la compétence du président soit, de son propre fait soit, sur demande des membres du conseil de citoyens ou du *Board* soit, sur demande d'un comité du congrès. Le *Board* fixait en dernier lieu les modalités de l'évaluation. L'évaluation était opérée ensuite par une équipe de 200 personnes. Les deux tiers étaient des chercheurs reconnus dans des domaines aussi divers que la physique ou la sociologie. Quarante pour cent d'entre eux étaient spécifiquement recrutés pour la question spécifique en cause.

Au sein de l'OTA, la participation de la société civile organisée était assurée par la réunion de panels et ateliers avec des citoyens et particulièrement les porteurs d'intérêts. L'OTA favorisait ainsi l'expression des points de vue les plus divers pour s'informer des avis des citoyens. Ces activités permettaient également la diffusion de l'information sur les technologies et les sciences. Les rapports scientifiques ainsi étoffés d'évaluations sociales devaient être approuvés par les experts puis envoyés au *Board* qui se chargeait de leur diffusion auprès du (des) commanditaire (s) puis auprès du grand public. Ils faisaient l'objet d'une publication par l'office de presse du Gouvernement. Interface entre les pouvoirs publics et la société sur la question des enjeux des innovations techniques et scientifiques, l'OTA semblait être une institution pérenne. Cependant, en 1995, l'office fut dissout pour des raisons vraisemblablement politiques⁸⁶. Un député républicain estimait alors "*We are cutting off one of the most important arms of Congress when we cut off unbiased knowledge about science and technology*"⁸⁷. L'OTA avait le mérite de

⁸⁵ R. HERDMAN et J. JENSEN, "The OTA story: the agency perspective" *Technological Forecasting and social change*, 1997, 54(2), p.131 - 143.

⁸⁶ G.C. KUNKLE, "New Challenge or the Past Revisited? The Office of Technology Assessment in Historical context", *Technology in Society*, 17(2), p.175-176.

⁸⁷ Cité par W. E. LEARY, "Congress's Science Agency Prepares to Close Its Doors", *New York Times*,

protéger par son statut l'indépendance de ses évaluations par rapport au point de vue de l'exécutif. Sa proximité avec les parlementaires permettait, en outre, la mise en adéquation de son travail d'évaluation avec l'actualité politique.

Même s'il a été supprimé, l'OTA fut un modèle pour la mise en place d'autres offices d'évaluation des choix scientifiques et techniques dont certains ont choisi d'avoir recours de manière fréquente à la technique des C.d.C. pour mener à bien leur mission.

2) Les Offices organisateurs des C.d.C.

Les offices d'évaluation des choix scientifiques et techniques sont de plus en plus nombreux et revêtent différents statuts quand bien même ils s'inspirent de l'OTA. Il convient de les présenter (a) avant de souligner la spécificité des modèles intéressant notre propos (b).

a) La diversité de l'institutionnalisation de l'évaluation des technosciences

La lettre de l'Emerit (Expériences de Médiation et d'Évaluation dans la Recherche et l'Innovation Technologique)⁸⁸, dans ses études relatives à l'institutionnalisation du *technology assessment* en Europe, propose un classement des institutions d'évaluation des technosciences en trois catégories : les institutions créées à l'initiative des parlements, les Commissions parlementaires permanentes et les missions à long terme confiées à des organismes d'intérêt public. Cette grille permet de classer les institutions de *TA* comme suit.

September 24, 1995, p.26, repris sur le site de la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs : http://www.wws.princeton.edu/ota/ns20/nyt95_f.html.

⁸⁸ Voir *La lettre de l'Emerit* n°42 de mai 2000 et la réactualisation dans *La lettre* n°46 du deuxième trimestre, <http://www.ftu-namur.org>.

→ Les institutions créées à l'initiative des parlements

En Allemagne : le TAB, Technikfolgenabschätzung Büro (1989), <http://www.tab.fzk.de>.

Au Danemark : le DBT, Danish Board of Technology (1986), <http://www.tekno.dk>.

En Flandre : le VIWTA, Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (2002), <http://www.viwt.be>⁸⁹.

En France : l'OPECST, Office Parlementaire pour l'Evaluation des Choix Scientifiques et Techniques (1985), <http://www.senat.fr/opecst>.

En Grande-Bretagne : le POST, Parliamentary Office of Science and Technology (1989), <http://www.parliament.uk/post>.

En Norvège : le Teknologirådet, Norwegian Board of Technology (1999), <http://www.teknologiradet.no>.

Au Pays-Bas : le Rathenau Institut (1986), <http://www.rathenau.nl>.

En Suisse : le TA-Swiss, Centre de TA du Conseil Suisse de la Science (1994), <http://www.ta-swiss.ch>.

Au sein de l'Union européenne : le STOA, Science and Technology Options Assessment (1987), <http://www.europarl.eu/stoa>.

En Europe : l'EPTA, European Parliamentary Technology Assessment Network, le réseau européen des offices parlementaires de l'évaluation des technologies, <http://www.eptanetwork.org>. Créé par des offices parlementaires européens⁹⁰ en 1990, il comprend désormais 13 membres à savoir les offices parlementaires mais aussi les Comités d'évaluation des sciences et technologies italien grec et finlandais, l'Institut d'évaluation des technologies de l'Académie des sciences autrichiennes (ITA) ainsi que deux membres associés : l'Office fédéral belge des affaires scientifiques, techniques et culturelles (OSTC) et l'Institut des études avancées de Prague (PIAS).

⁸⁹ Sur la mission particulière du VIWTA en matière de participation démocratique à l'évaluation des sciences et techniques ainsi que de son intérêt pour le Parlement voir, notamment, L. DE SUTTER, *Politiques de la représentation. Pour une pratique cosmopolitique du droit*, 2006, Thèse, et spéc. chapitre 1, "Deux cas de Participatory Technology Assessment (PTA)".

⁹⁰ Les offices danois, allemand, français anglais hollandais ainsi que celui du Parlement européen (STOA).

→ Les Commissions parlementaires permanentes de *technology assessment*

Au sein du Conseil de l'Europe : Committee on Science and Ethics of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, <http://stars.coe.fr>.

En Finlande : le Finnish Committee for the Future (1986), <http://www.parliament.fi/futurecommittee>.

En Grèce : le Greek Permanent Committee of TA (1997), <http://www.parliament.gr>.

En Italie : le VAST, Valutazione delle Scelte Scientifiche e Tecnologiche (1997), <http://vast.camera.it>.

→ Les Missions à long terme confiées à des organismes d'intérêt public

En Allemagne : l'ITAS, Institut für TA und Systemanalyse, Karlsruhe (1987), <http://www.itas.fzk.de>.

En Autriche : l'ITA, Institut für TA, Akademie der Wissenschaften (1995), <http://www.oeaw.ac.at/ita>.

Au sein de l'Union européenne : l'ESTO, European Science and Technology Observatory, Séville (1997), <http://esto.jrc.es>.

b) La particularité des offices intéressant notre étude

Notre étude intéresse les institutions nationales ayant pour compétence d'organiser des techniques de démocratie participative et, notamment, des C.d.C.. Elle ne comprend pas l'étude des organes internationaux ou régionaux, ce qui exclut les institutions européennes. Concernant l'EPTA, le choix de l'évincer est aussi fondé sur le fait que ce dernier est un « réseau » reposant sur des institutions nationales et non une institution proprement européenne. Il aurait cependant sa place dans une étude à l'échelon européen car il compte précisément, parmi ses missions, de soutenir le contrôle démocratique des innovations scientifiques et techniques et se réfère, à cet effet, à l'œuvre de l'OTA dans les années soixante-dix. Nous n'évoquons pas non plus les

institutions proprement européennes à savoir *l'Institute for Prospective Technological Studies* (IPTS), le *Scientific and Technological Options Assessment* (STOA) et *l'European Science and Technology Observatory* (ESTO)⁹¹.

Dans le cadre plus strict de notre étude, il convient de constater à quel point les statuts des institutions d'évaluation des choix techniques et scientifiques peuvent être différents. Il n'est pourtant pas nécessaire de tous les étudier car toutes ces institutions ne sont pas organisatrices de C.d.C. ou n'ont recours à cette technique que de façon résiduelle ce qui rend leur organisation peu intéressante pour les fins de ce rapport. En effet, ainsi que les articles de *La lettre de l'Emerit* de 2000 et 2006⁹² le soulignent, l'approche comparative des activités des institutions créées auprès des parlements aboutit à deux modélisations de l'évaluation des choix scientifiques et techniques : d'une part « instrumentale » et d'autre part, « discursive » (comprendre « dialogique »). Or seule la seconde nous intéresse car il s'agit de la catégorie dans laquelle les organismes organisent un débat public, l'analysent et en élaborent la synthèse en direction des Autorités publiques. Les institutions ayant adopté une évaluation instrumentale permettent la production d'une expertise « indépendante et pluridisciplinaire » sans pour autant appeler l'organisation d'un dialogue informé avec les citoyens, ces derniers n'ont donc pas d'intérêt pour notre recherche.

Les auteurs de *La lettre de l'Emerit* estiment que l'OPECST français comme le POST anglais pourraient être dans une position intermédiaire parce qu'ils mêlent les deux pratiques. Or, si l'OPECST organise presque systématiquement l'audition de représentants de la société civile organisée, il n'a eu qu'une seule fois recours à la C.d.C.. Il nous revient cependant d'expliquer pourquoi l'OPECST ne nous paraît pas appartenir aux institutions pouvant être rangée dans la catégorie des institutions organisant en principe une évaluation dialogique des technosciences, avant de préciser la spécificité du statut des offices qui apparaissent plus intéressants pour notre

⁹¹ <http://www.uni-hamburg.de/fachbereiche-einrichtungen/biogum/links.html>.

⁹² Articles fondés sur les études de P. DELVENNE et S. BRUNET, « Le technology assessment en question: une analyse comparative », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n°1909-1910, mai 2006 ; G. VALENDUC, *La technologie, un jeu de société*, Academia Bruylant, 2005 ; H. PASCHEN, N.J. VIG, *Parliaments and technology: the development of TA in Europe*, Univ. of New York Press, 2000 et enfin d'H. NOWOTNY, "The need for socially robust knowledge", *European Review*, vol. 7/2, 1999.

étude.

L'OPECST a vu le jour en 1983 alors que les débats en faveur de l'institutionnalisation de l'évaluation parlementaire avaient lieu depuis plus de 10 ans. Le débat sur le nucléaire a consisté à cet égard une rampe de lancement⁹³. Toutefois, l'organisation et les règles de fonctionnement font que l'Office est voué à ne produire que des expertises exclusivement parlementaires. Seul membre du réseau EPTA à être 100% parlementaire dans sa structure, il est composé de dix-huit députés et de dix-huit sénateurs, désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, la présidence étant assurée par un membre de l'une ou l'autre assemblée, de façon alternative, pour une durée de trois ans.

En pratique, les rapporteurs deviennent en quelque sorte des spécialistes⁹⁴ en raison de la longévité des membres de l'office et de l'attribution *de facto* qui leur est faite de domaines de prédilection⁹⁵. La saisine de l'Office est réservée aux parlementaires soit par le bureau de l'une ou l'autre assemblée (à son initiative, à la demande d'un président de groupe politique ou encore à la demande de soixante députés ou de quarante sénateurs), soit par une commission spéciale ou permanente. De toute évidence, l'OPECST, de par son statut, ne peut que s'inscrire dans la voie d'une expertise « sèche » (par opposition aux expertises « discursives » ou encore « dialogiques »). On en veut pour preuve l'absence dans sa structure, d'un comité des personnalités représentatives de la société civile à l'image de ce que l'on peut, par exemple, trouver dans le statut de l'OTA et du DBT (voir *infra*). Ce comité avait été proposé lors de l'élaboration du statut de l'OPECST, mais il n'a pas été retenu. Il est vrai que le comité peut recueillir l'avis des organisations syndicales et professionnelles les plus représentatives au niveau national ou de défense des usagers et consommateurs. Pour autant, il n'est pas question pour

⁹³ Y. BARTHE, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, 2006, Economica. 239p. ; J.-L. QUERMONNE et L. ROUBAN, « L'évaluation et le contrôle politique », in *L'évaluation des politiques publiques*, J.P. NIOCHE et R. POINSARD, Editors, 1984, Economica, C. BRECHON-MOULENES, « La loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et ses premières mesures d'application », *AJDA*, 1983, 4, p.232-236.

⁹⁴ Y. BARTHE, *L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques: Enquête sur une « organisation-frontière »*, Programme Sciences bio-médicales, santé et société CNRS-INSERM-MiRe-DRESS, thème 4 « santé publique, risques collectifs et crises ».

⁹⁵ Y. BARTHE, *L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques* (préc.), p.92 et s.

l'OPECST d'organiser un débat public sur le modèle notamment des C.d.C.. A cet égard, le débat sur les OGM de 1998 est une exception. En tout état de cause, les recommandations des citoyens réunis sous l'égide de l'OPECST à propos des OGM se transformèrent non en un rapport de l'office ou en un autre document officiel de l'institution mais en un document produit en annexe du rapport d'expertise parlementaire de Jean-Yves Le DEAUT. On peut s'interroger sur les raisons de la fermeture de l'expertise de l'OPECST, non seulement à la voie discursive mais aussi à l'expertise purement scientifique de grande échelle (type OTA). Il semble que la raison réside dans le manque de ressources⁹⁶. Il n'en reste pas moins que l'office a une activité intense et que certains de ses rapports peuvent trouver une écoute attentive de la part des politiques comme ce fut le cas du rapport rédigé par Christian Bataille dans le cadre des débats relatifs à la loi sur les déchets nucléaires de décembre 1991, la loi sur l'eau de 1992 et sur l'élimination des déchets de 1992. Ainsi, l'OPECST est, à n'en point douter, un « consultant-conseil » incontournable du Parlement mais aussi du Gouvernement⁹⁷. Il peut mettre en exergue, aux yeux du public, des controverses complexes⁹⁸. On a pu soulever l'intérêt de la neutralité de son travail⁹⁹ voire même son potentiel à démocratiser la technique¹⁰⁰. Mais il reste fondamentalement l'organisateur d'expertises parlementaires non dialogiques et partant, il n'est pas adapté à la mission que notre projet demande.

A l'inverse, comme les auteurs de *La lettre Emerit* le relèvent, en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas et en Suisse, les institutions ont ce rôle d'évaluation dialogique et apparaissent en ce sens plus aptes à proposer un modèle institutionnel pour l'organisateur des C.d.C..

Le TAB, le DBT, le Rathenau Institut et le TA-Suisse ont effectivement un rôle et une mission d'organisateur d'événements de participation démocratique pour l'évaluation des

⁹⁶ Y. BARTHE, *L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, (préc.) ; C. RESTIER MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 1990, 40(4), p.546-585 ; D. DUCLOS, « Qu'attend le monde politico administratif de l'expertise? L'absorption de la science dans la logique de l'action », *Environnement, science et politique. Les experts sont formels*, t.1, cahier n°13, Editor, Germès, p.323-380.

⁹⁷ Y. BARTHE, *L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques*, (préc.).

⁹⁸ Y. BARTHE, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 2002, 15(57), p.57-78.

⁹⁹ C. BIRRAUX, « L'aiguillon parlementaire », *Contrôle*, 1998, 125, p.41-43.

¹⁰⁰ Y. BARTHE, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, 2006, Economica, 239p.

technosciences. Parmi eux, le DBT et le Rathenau Institut proposent les modèles les plus aboutis de participation démocratique. Le DBT étant par ailleurs le précurseur en matière d'évaluation dialogique, notre étude va particulièrement s'intéresser à son statut. Celui du Rathenau sera mentionné ensuite, à titre d'exemple de la diversité d'organisation de ce type d'institutions en Europe.

Le comité danois de technologie, devenu en 1995 le DBT, fut mis en place en 1986 par le parlement danois (*folketinget*). On doit sa création au grand retentissement du débat public sur le nucléaire tenu dans les années 70. Son organisation s'inspire de l'OTA du Congrès américain bien qu'elle comporte des originalités. Lors de sa création, le DBT avait pour fonction d'organiser et suivre l'évaluation des innovations technologiques par rapport à la société et les citoyens, mais aussi d'appuyer et encourager le débat public sur la technologie. Ses missions sont définies par l'article 1^{er} de la loi de 1995 qui énonce que le *Board* suit le développement technologique (*monitor the technological development*), diligente des études et des évaluations compréhensibles des possibilités et conséquences de la technologie sur la société et les citoyens (*Carry out studies and comprehensive assessments of the possibilities and consequences of technology for society and the individual citizen*), conduit des évaluations indépendantes des innovations technologiques (*Conduct independent technology assessments*) et communique les résultats de son travail au Parlement danois ainsi qu'aux preneurs de décisions aussi bien qu'à la population danoise dans l'optique d'encourager et appuyer le débat public sur la technologie (*Communicate the result of the work to the danish parliament and to other political decision makers as well as to the danish population so as to encourage and support public debates on technology*). Conseiller du Parlement, le *Board* peut être saisi de questions spécifiques par ses membres et peut être amené à organiser des colloques et autres conférences pour les commissions parlementaires et les ministères concernés par le domaine en cause. Il publie en outre une newsletter au profit du Parlement (*fra radet til tinget*) et, une fois par an, il remet un rapport au Parlement et au Gouvernement. On relève dans le statut du DBT plusieurs points essentiels qui lui permettent de mener à bien sa mission. Tout d'abord il a le libre choix des moyens à appliquer

pour opérer l'évaluation dont il est saisi¹⁰¹. Il a ensuite une mission de collecte et de diffusion de l'information de niveau international¹⁰². Enfin, son statut comporte une assemblée originale de représentants de la société.

A côté de son secrétariat de 12 personnes, de son bureau exécutif composé de 11 membres, le DBT a la spécificité de comprendre un comité de représentants (« *board of representatives* ») comptant 50 membres issus d'organes et autres institutions concernés par les sciences et techniques : des ONG, Conseils de recherches, syndicats, organisations industrielles, ministère de la recherche etc. L'intérêt du *Board*, si on le compare, par exemple, à l'OPECST, réside précisément dans ce comité des représentants. Il s'agit d'une forme de « forum » destiné à ouvrir le débat sur des questions d'actualité relatives à l'évaluation des technosciences. Le ministre de la recherche nomme jusqu'à dix membres après une discussion avec le *board of governors*, les autres membres du *board of representatives* sont nommés par des organisations. Cette composition permet de reconnaître au DBT une autre forme de légitimité que celle des élus du Parlement qui forment généralement les institutions d'évaluation technoscientifique. Il bénéficie d'une forme de « représentativité sociale ».

Le *Board* garde une indépendance financière au moyen du bénéfice d'une dotation d'environ 1,4 millions d'euros qui lui est attribuée chaque année pour mener ses missions. Son indépendance ne semble pas entachée du fait que le ministre de la recherche est l'autorité qui est chargée de le superviser. Ce dernier élément permet davantage de donner crédit à l'activité du *Board* et notamment au regard des liens nécessaires qu'il doit entretenir avec les chercheurs pour organiser les C.d.C. (réunions des groupes d'experts, de formateurs et de parties prenantes, etc.).

Le *Board* produit également des documents de synthèse sur plusieurs années de réflexion à travers la mise en place successive de différentes techniques de participation et d'information du public¹⁰³.

¹⁰¹ Partie 1 act. N°375, 2 : The board is « free to choose with methods of assessments to employ. Methods that involve individual representatives of the population directly in the assessments are emphasized ».

¹⁰² Partie 1, 3: the board monitors the technological development nationally as well as internationally. It is to collect and disseminated information on activities and methods of technology assessment as practised in other countries.

¹⁰³ Voir, notamment :
www.tekno.dk/subpage.php3?article=513&toppic=kategori11&language=uk ;
www.tekno.dk/subpage.php3?article=1136&toppic=kategori11&language=uk.

Malgré l'institutionnalisation du DBT, les recommandations des citoyens qui résultent des C.d.C. n'ont pas d'impact juridiquement défini dans le processus décisionnel.

Les C.d.C. que le DBT a organisées¹⁰⁴ ont cependant eu, dès les premières années de fonctionnement de l'Institution, un effet non négligeable. Lars KLÜVER¹⁰⁵ rappelle à cet égard qu'en 1987, suite à la conférence relative à la techno-industrie génétique et l'agriculture, le Parlement a décidé de ne pas financer le programme de recherche sur la génétique animale en projet. L'auteur recense également un certain nombre d'autres effets, donnés soit par les autorités politiques, soit par des industriels, soit par des associations de parties prenantes, aux recommandations issues de certaines des conférences tenues en 1989 (« *food irradiation* », « *Human Genome mapping* »), 1991 (« *educationnal technology* »), 1992 (« *transgenic animals* »), 1993 (« *the future of private transport* », « *Infertility* ») et 1994 (« *Information technology in transport* », « *Integrated aagriculture* »). Les chefs de projets du *Danish board* relativisent toutefois cet aspect en évoquant de nombreuses recommandations restées lettres mortes (« *The history of consensus conferences also shows many examples of recommandations which were not listened to, and results which have no documented impact on technology politics* »¹⁰⁶). Récemment encore, lors du Workshop organisé dans le cadre du réseau « Participation Citoyenne en Science et Technologie » (CIPAST : www.cipast.org), à Dresde en juin 2006, Ida-Elisabeth ANDERSEN, chef de projet au sein du *Danish Board*, réitérait cette remarque à propos des récentes conférences tenues au Danemark. Alors même que le Danemark profite d'une tradition ouverte à la démocratie participative, les C.d.C. n'ont pas trouvé de place claire dans l'ordre juridique ; elles restent cependant un instrument précieux de transparence et d'information sur les enjeux des décisions politiques tant pour les citoyens que pour les pouvoirs publics.

¹⁰⁴ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », in *Public participation in Science : The role of Consensus conferences in Europe*, S. JOSS and J. DURANT, Editors, 1995, Science Museum, p.31-41; L. KLÜVER, « Consensus Conference at the Danish Board », in *Public Participation in Science, the Role of Consensus Conferences in Europe*, S. JOSS et J. DURANT, Editors, 1995, Science Museum. p. 41-49; I.E. ANDERSEN et B. JAEGGER, « Scenario workshops and consensus conferences : towards more democratic decision-making », *Science and Public Policy*, 1999, 26(5), p.331-340.

¹⁰⁵ L. KLÜVER, « Consensus Conference at the Danish Board », (préc.).

¹⁰⁶ I.E. ANDERSEN et B. JAEGGER, « Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making », (préc.).

De son côté, le Rathenau Institut, l'office parlementaire hollandais, a pour tâche d'éclairer et de stimuler le débat public et la formation d'un jugement politique sur les développements technologiques et scientifiques. Mis en place en 1986 par le ministre de l'éducation, de la culture et de la science, il est financé par lui mais son attachement statutaire à l'Académie royale Hollandaise des arts et des sciences, lui donne un gage de neutralité dans l'organisation des conférences de citoyens. Il faut toutefois relever que son programme de travail, élaboré tous les deux ans, est contrôlé par le ministère de l'éducation avant qu'il ne soit envoyé à l'assemblée hollandaise. On ne peut donc pas vraiment parler d'un statut d'indépendance ni vis-à-vis du Parlement ni vis-à-vis du Gouvernement ; comment peut-on alors analyser le succès des C.d.C. qu'il organise et l'aura dont il bénéficie dans le public hollandais ?

Pour répondre à ces questions, il convient de s'intéresser aux intérêts et inconvénients de choisir d'institutionnaliser l'organisateur des C.d.C. sur le modèle de ces offices reconnus pour leurs activités en matière de démocratie participative dans le domaine des sciences et techniques.

B. Intérêts et défauts des offices d'évaluation des choix scientifiques et techniques

Régulatrices, conseillères des pouvoirs publics, légitimatrices *in fine* des décisions administratives, l'éventail des fonctions pouvant être dévolues aux C.d.C. dans l'ordre juridique est large. Néanmoins, un intérêt premier transcende toutes les possibilités : l'organisation d'un dialogue contradictoire entre les autorités publiques, les scientifiques et les citoyens. Or ce dialogue ne semble pleinement réalisable qu'avec l'institutionnalisation de l'organisateur des C.d.C. qui permet de mettre en place un interlocuteur privilégié tant pour les pouvoirs publics, les scientifiques, que pour les citoyens et les représentants constitués des divers intérêts de la société civile. A cet égard, le choix de prévoir la présence de représentants de la chambre haute et de la chambre basse du Parlement, effectué dans la plupart des cas d'institutionnalisation, est incontournable. Point névralgique de la procédure, l'organisateur des C.d.C. a, de la sorte, une place et une fonction stratégique qui exige plus généralement sa proximité avec les autorités publiques. Il est donc souhaitable que l'organisateur appartienne lui-même aux personnes de droit public. De ce point de vue, à l'instar de l'OTA, l'intérêt de l'Institut Rathenau et du DBT, ainsi que des autres offices comme le POST, l'ITA, le BATS et le Conseil suisse de la science et de la technologie CSST (auquel est associé le TA-Suisse), réside dans leur proximité avec les politiques pour organiser un dialogue contradictoire avec la société civile. Il y a, en outre, des atouts majeurs à choisir ce type d'institution : la publicité qu'elles offrent à leurs travaux et la proximité avec le lieu de la décision politique ainsi que le financement de leurs activités.

Néanmoins, l'organisateur doit rester un interlocuteur neutre, un « récepteur » de la controverse dans laquelle il n'est pas « partie ». La crédibilité des C.d.C. qu'il organise commande que son indépendance soit garantie. L'indépendance des C.d.C. peut être perçue à travers un faisceau d'indices relatifs à la procédure (voir *infra* et notamment les modalités de sélection des candidats, la composition pluraliste du comité d'experts¹⁰⁷) mais elle doit être, en premier lieu,

¹⁰⁷ Comme le montrent notamment les critères de l'évaluation de la conférence belge M. MORMONT et F. MELARD, *Conférence citoyenne sur les tests génétiques. Lire dans mes gènes? Rapport d'évaluation*, 2003, Fondation Roi Baudouin, <http://www.mesgenes.be/Download/CC-EVALUATION-FR.pdf>.

garantie en amont du processus par celle de son organisation.

Or, quand bien même l'attitude des politiques à l'égard des institutions susvisées laisse augurer d'une neutralité, en pratique, dans l'organisation des conférences de citoyen, la question demeure de savoir si, du point de vue du citoyen participant à une C.d.C., ces offices peuvent garantir, et notamment en termes « d'apparence », une indépendance objective vis-à-vis des autorités publiques, en amont de la procédure de C.d.C.. A cet égard, le respect du principe de la contradiction dans la prise de décision de l'institution pourrait être une solution. L'institution des C.d.C. pourrait en ce sens, sur le modèle du DBT, prévoir en son sein la réunion d'un comité de représentants de la société civile qui participerait à la légitimité des procédures de C.d.C.. Ce comité pourrait intervenir dans le choix des sujets soumis à évaluation mais aussi, en amont de l'organisation des conférences avec, par exemple, des débats contradictoires sur le choix de la composition du comité de pilotage et des intervenants. On pourrait aussi imaginer l'ouverture de sa saisine avec un système, du type DBT, consistant à recevoir des propositions de la part tant des autorités politiques que des composantes de la société civile. L'organisateur pourrait en évaluer l'intérêt pour ensuite, rendre publique la liste des sujets rejetés comme celle des sujets à soumettre à l'évaluation sociale, ainsi que les modalités de participation publique envisagées dont la C.d.C.. Relevons aussi que le paysage institutionnel français compte une institution modèle sur la question de l'indépendance dans l'organisation des débats publics : la Commission nationale du débat public (CNDP). Cette dernière a le mérite d'être une institution de la démocratie participative en France mais aussi, d'appartenir à la catégorie des autorités administratives indépendantes, un gage de sa neutralité dans l'organisation des C.d.C.¹⁰⁸. La CNDP est composée de vingt-et-un membres, nommés pour cinq ans ou pour la durée de leur mandat. Outre son président et ses deux vice-présidents, elle comprend : un député et un sénateur (nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat) ; six élus locaux (nommés par décret sur proposition des associations représentatives des élus concernés), un membre du Conseil d'Etat (élu par l'assemblée générale du Conseil d'Etat) ; un membre de la Cour de cassation (élu par l'assemblée générale de la Cour de cassation) ; un membre de la Cour des comptes (élu par l'assemblée générale de la Cour des comptes) ; un membre du corps des

¹⁰⁸ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002, code de l'environnement, article L.121-3 et s.

membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (nommé par décret sur proposition du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel) ; deux représentants d'associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L. 141-1 exerçant leur activité sur l'ensemble du territoire national (nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'environnement) ; deux représentants des consommateurs et des usagers (respectivement nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé des transports) ; deux personnalités qualifiées, dont l'une ayant exercé des fonctions de commissaire enquêteur (respectivement nommées par arrêté du Premier ministre sur proposition du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'équipement).

La CNDP a joué un rôle essentiel dans l'ouverture de la démocratie française à la participation démocratique. Cependant, elle organise les « débats publics » suivant une seule technique participative dont elle a soigneusement précisé la procédure¹⁰⁹. Ces débats n'utilisent la C.d.C. que comme une modalité de formulation de cahiers d'acteurs. Sachant que ces derniers sont des contributions publiées et distribuées sous la seule condition de répondre à des conditions de format, et que ces contributions peuvent émaner de toutes personnes physiques ou morales, on voit bien que la place de la C.d.C. est réduite et sa portée diluée dans la masse des autres cahiers, quelles que soient leurs origines.

Précisons que le débat public de la CNDP est dans un tout autre schéma de participation que celui des C.d.C.. Il est ouvert selon la méthode type « assemblée générale », s'étoffe d'une production libre de cahiers d'acteurs pour alimenter le débat et ne concerne pour l'essentiel que des projets d'infrastructures d'envergure. Enfin, il n'aborde des débats politiques portant sur des options générales qu'en matière d'environnement ou d'aménagement (L.121-10) et toujours selon la même méthode. S'agissant plus particulièrement de l'intervention de la CNDP dans le choix des sujets des débats, il nous faut relever une certaine anomalie qui entache ses garanties d'indépendance et notamment celles posées par l'article L.121-5 du code de l'environnement. Cet article dispose « les membres de la commission nationale et des commissions particulières

¹⁰⁹ C. BLATRIX, « Le maire, le commissaire enquêteur et leur " public " : la pratique politique de l'enquête publique », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, L. BLONDIAUX, G. MARCOU, et F. RANGEON Editors, 1999, p.161-176 ; J.-M. FOURNIAU, Document de travail in *L'institution du débat public. Etat des lieux et perspectives de recherches*, colloque, 2006. Lille.

intéressés à une opération à titre personnel ou en raison de leurs fonctions ne peuvent participer à un débat ou à une procédure de concertation se rapportant à cette opération ». Le Conseil d'Etat a limité le champ d'application de cette disposition aux seuls débats ou concertations organisés par la CNDP¹¹⁰. Il a ainsi estimé que ces exigences ne sont pas applicables à la décision par laquelle la Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'organiser un tel débat. Une telle solution pourrait être préjudiciable à l'aura de cette autorité administrative indépendante puisqu'on pouvait attendre de ses décisions portant sur l'opportunité d'un débat public, qu'elles ne soient pas sujettes à caution au regard de la formation de la CNDP.

En tout état de cause, un inconvénient, propre à l'ensemble des instances de *Technology assessment* mais aussi au statut de la CNDP, est à soulever. La participation des citoyens est limitée à des domaines étroitement définis. D'autres matières, sur lesquelles une évaluation sociale par les citoyens pourrait être d'un grand secours pour les politiques, se trouvent ainsi exclues du champ des C.d.C..

Observations conclusives :

S'ils apportent de la matière à une réflexion sur l'intérêt et les modalités de l'institutionnalisation de l'organisateur des C.d.C., les exemples étrangers ne semblent pas transposables en France *ipso facto* et aucune des institutions françaises étudiées ne semble appropriée. Il semble nécessaire de choisir une institution d'un autre type, à partir des critères dont on a pu souligner l'importance, tels la présence d'un comité de représentants de la société civile et celle de représentants du Parlement. A cet effet, Michel CALLON et M.-A. HERMITTE¹¹¹ ont mis en lumière que l'organisation interne du Conseil économique et social permettrait avantageusement de donner une institution aux C.d.C. au regard des critères dégagés

¹¹⁰ Conseil d'Etat, 2ème et 7ème sous-sections réunies, du 24 mai 2006, Recueil Lebon, n° 285213. Les requérants soutenaient que la procédure suivie avait été irrégulière du fait de la participation de personnes intéressées à la décision attaquée. Les faits révélaient que la présidente de la commission particulière, qui avait organisé un débat sur le projet en 1999, avait pris part au vote sur la décision par laquelle la Commission a refusé d'organiser un nouveau débat sur le même projet mais aussi, qu'un membre de la CNDP, présent lors de la séance au cours de laquelle cette décision avait été prise, avait la qualité d'élu d'une collectivité territoriale concernée par le projet.

¹¹¹ Entretien avec M. CALLON et entretien avec M.-A. HERMITTE.

par l'étude comparée. Outre le fait de bénéficier d'un collège de représentants de la société¹¹², l'institution a le privilège d'entretenir des liens importants avec les pouvoirs. Créer en son sein un « bureau pour les citoyens », sous l'appellation, par exemple de « Maison des citoyens », permettrait, en outre, de renforcer la place de cette prestigieuse institution dans l'ordre juridique sans avoir à créer une nouvelle institution *ex nihilo*. L'hypothèse mérite réflexions. En tout état de cause, en érigeant un interlocuteur clairement identifiable pour les citoyens et pour les pouvoirs publics, l'organisation des C.d.C. gagnerait en intérêt car elle serait adaptée aux exigences de l'actualité politique et sociale. Cela permettrait, par ailleurs, un contrôle public de l'intégrité du processus qui renforcerait la crédibilité de l'évaluation sociale ainsi produite. Les politiques qui souhaitent fonder leur décision sur une telle évaluation sociale par le biais des C.d.C. y trouveraient un gage de légitimité supplémentaire.

II LA PROCEDURE

Pour clarifier l'étude des différents critères de la procédure des C.d.C. ont été étudiés successivement les éléments généraux (A), les acteurs (B) et enfin, les processus (C).

A. Eléments généraux

Dans les éléments généraux figurent, successivement, l'initiative, l'objet et le prix des C.d.C..

1) L'Initiative

Lorsqu'elle est mise en place, l'institution organisatrice de la conférence de citoyens peut avoir pour fonction de recevoir des propositions de C.d.C. de diverses origines et de décider de

¹¹² Article 7 de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 titre 2.

leur opportunité par l'application de critères préétablis, ce qui permet notamment l'ouverture à une initiative populaire. L'expérience démontre, dans tous les cas, qu'il existe différents types d'initiatives des C.d.C. : populaires, privés ou publics. Les C.d.C. peuvent ainsi être organisées sur initiative d'une institution nationale ou européenne, d'une entreprise publique ou, encore, de chercheurs et/ou fonctionnaires de l'Etat.

Nous étudierons, dans un premier temps, les origines les plus répandues de l'initiative des C.d.C. (a) pour aborder, dans un second temps, le cas spécifique de l'initiative populaire (b).

a) Les origines les plus répandues de la saisine

Parmi les diverses origines possibles de la saisine, celle des organismes publics est la plus courante. On la trouve notamment au Danemark (DBT), mais aussi en Suisse¹¹³. Elle est aussi la plus répandue en France, pour les conférences d'envergure nationale¹¹⁴. De même, en Grande Bretagne, la première C.d.C. (« *plant biotechnology* ») a été initiée par le *Biotechnology and Biological Sciences Research Council* (BBSRC) et organisée par le *Science museum*¹¹⁵. En Allemagne, la conférence sur les tests génétiques a été organisée en septembre et en octobre 2001, sur invitation du *Deutsches Hygiene Museum* et le projet était soutenu par le ministre de l'éducation et de la recherche. On peut aussi, parmi d'autres, citer les conférences néo-zélandaises de 1996 et 1999¹¹⁶ également issues d'une initiative publique.

Dans la pratique, aucune institution politique ne prend ce type d'initiative en amont de l'élaboration d'un texte législatif. Il y a cependant quelques exceptions. C'est le cas de la C.d.C. sur le schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et de celle sur les nanotechnologies, organisées par la Région Île-de-France. Toutes deux interviennent en amont de la décision publique : la décision relative au SDRIF, pour la première, et dans l'éventualité de décisions à prendre afin de débloquer des budgets en matière de recherche sur les nanotechnologies, pour la

¹¹³ Ex: le *publiforum* sur la médecine de la transplantation a été organisé sur initiative du centre d'évaluation des choix technologiques, soutenu par le fonds national suisse et l'office fédéral de la santé publique.

¹¹⁴ La conférence de citoyens sur les changements climatiques a été initiée par la Commission Française du Développement Durable et la conférence sur les OGM avait l'OPECST à son initiative.

¹¹⁵ S. JOSS et J. DURANT, « The UK National consensus Conference on Plant Biotechnology », (préc.).

¹¹⁶ J. GOVEN, « Deploying the consensus conference in New Zealand, democracy and de-problematization », *Public Understanding of Science*, 2003, 12, p.423-440.

seconde. Dans le domaine connexe des *jurys de citoyens*, c'est également l'option prise par le jury organisé au Royaume-Uni en matière de tests génétiques, bien que ce ne soit pas une autorité publique qui ait choisi de l'organiser en amont d'un acte officiel mais la fédération des assureurs de Grande-Bretagne (ABI), dans l'idée d'engager une concertation en la matière. Le jury a été suivi d'effets car, conformément aux vœux des citoyens, les assureurs observent un moratoire sur l'utilisation des tests génétiques¹¹⁷.

Il n'est pas rare de trouver des cas d'initiatives privées de C.d.C.. Ainsi, la conférence australienne « *genes food in the food chains* » de 1999 a été organisée par une association de consommateurs. De même, en France, des conférences ont été organisées à l'initiative du laboratoire GlaxoSmithKline¹¹⁸. Rappelons aussi que le jury anglais sur les tests génétiques a été organisé sur l'initiative d'une association de professionnels, mais confié à un organisateur indépendant.

Enfin, l'initiative d'une conférence de citoyens peut être mixte, c'est-à-dire, regrouper des personnes morales ayant des statuts publics et privés. Ainsi, l'initiative de la conférence européenne sur les neurosciences, (« *meeting of mind* »), revient à un groupe de douze partenaires, de statuts publics et privés, issus de neuf pays européens¹¹⁹. L'initiative peut aussi être privée mais faire appel, pour son organisation, à des personnes morales publiques. Bien qu'ils n'entrent pas dans la catégorie des C.d.C., on peut citer à cet égard les panels européens initiés par les fondations européennes sur le rôle et le devenir des espaces ruraux dans les sociétés européennes. Les panels locaux ont été invités, par les fondations mais aussi par des collectivités territoriales, à débattre et faire des propositions, à l'échelle régionale et à l'échelle de l'Union Européenne.

¹¹⁷ I. VAN HOYWEGHEN, *Risks in the Making. Travels in Life Insurance and Genetics*, ed. forthcoming, 2006, Amsterdam.

¹¹⁸ <http://www.avenirdelasante.fr>.

¹¹⁹ La Fondation Roi Baudouin (BE), l'Université de Westminster, l'Institut flamand pour l'évaluation des choix scientifiques et technologiques (BE), le Conseil danois pour la technologie (DK), la Cité des Sciences et de l'Industrie (FR), le Stiftung Deutsches Hygiene-Museum (DE), la Fondazione Idiss - Citta della Scienza (IT), l'Institut Rathenau, le Science Museum'Dana centre, l'Université de Debrecen, la Fondation Eugenides (GR), l'Université de Liège (BE).

b) L'ouverture à la saisine populaire

Il existe des hypothèses dans lesquelles l'organisateur institutionnalisé des C.d.C. peut collecter des propositions, même d'origine populaire et choisir parmi elles celles qui vont pouvoir se matérialiser. À cet égard, le DBT est exemplaire. Il reçoit, chaque année, des propositions de sujets de C.d.C. de la part des membres du Parlement, d'autorités publiques ainsi que d'entreprises ou encore d'individus¹²⁰. Après avoir examiné les propositions, le DBT prépare un projet descriptif et le présente au comité exécutif. Certains sujets peuvent ainsi faire l'objet d'une évaluation citoyenne et d'autres d'un article dans la revue du DBT « *Teknologidebat* » (débat sur la technologie), ou dans sa newsletter « *Fra Rådet til Tinget* » (du *Board* au Parlement). L'article permet d'informer le citoyen, ce qui n'est pas négligeable car l'information constitue le premier stade de la participation¹²¹.

En France, la CNDP opère le même type de choix pour les débats publics¹²² bien qu'elle ait un mode de saisine plus restreint que le DBT. Parmi les trois possibilités de saisine (code de l'environnement, tel que modifié par la loi du 28 février 2002 relative à la démocratie de proximité¹²³), l'article L.121-8.-II prévoit celle ouverte au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable du projet et à dix parlementaires mais aussi à un conseil régional, un conseil général, un conseil municipal ou un établissement public de coopération intercommunale ayant une compétence en matière d'aménagement de l'espace, territorialement intéressés ou à certaines associations agréées de protection de l'environnement. Cette saisine concerne les projets portant

¹²⁰ www.tekno.dk/subpage.php3?article=1135&language=uk&category=10&toppic=kategori10.

¹²¹ S.R. ARNSTEIN, « A ladder of citizen Participation », *Journal of the American Planning Association*, 1969, 35(4), p.216-224.

¹²² Y. BARTHE, *L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques: Enquête sur une «organisation-frontière»*, (préc.).

¹²³ La première (article L. 121-10) permet au ministre chargé de l'environnement, conjointement avec le ministre intéressé, de saisir la CNDP en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement. La seconde (article L. 121-8. - I) est la saisine obligatoire concernant le projet qui, par sa nature, ses caractéristiques techniques ou son coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répond aux critères ou excède les seuils fixés par décret en Conseil d'Etat (Décret n°2002-276 du 22 octobre 2002). Dans cette hypothèse, l'article L. 121-8. - I énonce que « le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet adresse à la Commission un dossier présentant les objectifs et les principales caractéristiques du projet, ainsi que les enjeux socio-économiques, le coût estimatif et l'identification des impacts significatifs du projet sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement dont le coût prévisionnel est d'un montant inférieur au seuil conditionnant la saisine obligatoire de la CNDP et qui répondent à des critères techniques ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat pour chaque nature de projet. Conformément à l'article L. 121-9 du code de l'environnement, la Commission nationale du débat public, saisie en application des dispositions de l'article L. 121-8, détermine les modalités de participation du public au processus de décision. A cet égard (article L.121-9-I), elle « apprécie, pour chaque projet, si le débat public doit être organisé en fonction de l'intérêt national du projet, de son incidence territoriale, des enjeux socioéconomiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ». La CNDP peut donc estimer qu'un débat public n'est pas nécessaire mais recommander, toutefois, une certaine forme de concertation. Pour se prononcer (article L.121-9 II), elle rend une décision motivée dans un délai de deux mois. Son silence vaut renoncement. Compte tenu de l'enjeu, il semble que le refus devrait pourtant être motivé.

Observations Conclusives :

Le retentissement d'une C.d.C. dans le débat public n'est pas directement lié à son origine privée ou publique. On ne peut pas dire que les C.d.C. organisées par le laboratoire GlaxoSmithKline, ou les « ateliers initiatives de la RATP » (<http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/fexpRATP.pdf>) aient eu moins d'impact sur le public que les C.d.C. françaises sur les boues ou sur le changement climatique. D'autres éléments que l'origine de l'initiative entrent en jeu. Dans le cadre de la C.d.C. sur les boues, le contexte politique semble avoir été déterminant. Organisée à l'initiative du ministère de l'Ecologie et du développement durable, cette conférence n'a pas eu la publicité qu'elle méritait pour des raisons conjoncturelles, le ministre ayant quitté ses fonctions pendant le débat public dans lequel s'inscrivait cet événement ; la conférence de presse qui devait clore les différentes mesures envisagées n'a pas eu lieu. La C.d.C. n'a donc pas bénéficié de la publicité qui aurait pu permettre qu'elle enrichisse davantage le débat public sur l'eau.

Par ailleurs, des C.d.C. d'origine privée peuvent se révéler déterminantes pour les règles d'une profession toute entière et, par ricochet, pour l'ensemble de la société civile. Ainsi, la fédération anglaise des assureurs, après avoir organisé le jury sur les tests génétiques, a fait en sorte que les

recommandations des citoyens soient suivies d'effets. Cette expérience nous conduit à nous demander s'il ne serait pas intéressant que des associations, répondant à un critère de représentativité à définir, puissent être titulaires d'un pouvoir de proposition de C.d.C. auprès de l'organisateur.

Il reste toutefois que l'initiative des autorités publiques doit avoir une place de choix. Les membres du DBT et ceux du Rathenau Institut l'admettent volontiers, les C.d.C. ont un plus grand écho lorsqu'elles portent sur une controverse qui fait l'actualité des débats au Parlement ou au Gouvernement et à propos de laquelle les politiques demandent un éclairage. C'est ce qu'illustre l'écoute attentive du président de la Région Ile-de-France à propos des recommandations issues des C.d.C. sur le SDRIF comme sur les nanotechnologies (bien qu'à notre sens il s'agisse davantage dans le cas du SDRIF de cellules de planification que de C.d.C.). Enfin, il faut déplorer qu'il n'y ait que peu de places données à l'initiative populaire. Cela résulte, en France, de l'inexistence d'institutions comme le DBT qui pourraient recevoir des propositions, sous forme par exemple de pétitions, pour ensuite les évaluer et, le cas échéant, organiser une C.d.C. sur la controverse en cause. Relevons, pour conclure, que l'observation des effets de l'origine de l'initiative sur les C.d.C. démontre aussi l'utilité de l'institutionnalisation de leur organisateur sur le modèle, par exemple du DBT.

2) L'objet de la conférence

Les C.d.C. portent généralement sur des controverses sociotechniques, bien que l'on perçoive un infléchissement sur ce principe (a). Les « controverses » qu'elles abordent ont aussi la spécificité d'être « suffisamment » élaborées (b).

a) Le dépassement de l'objet sociotechnique des C.d.C.

Les C.d.C. portent, pour l'essentiel, sur des controverses sociotechniques. Le cas des danois¹²⁴ et la liste des conférences organisées dans le monde (annexe 2) l'illustrent. Elles peuvent avoir lieu simultanément dans plusieurs Etats, sur le même objet. Ainsi, beaucoup de C.d.C. ont porté sur les OGM de 1996 à 1999¹²⁵.

Toutefois, on assiste à un infléchissement en faveur d'une ouverture des domaines sur lesquels portent de telles procédures de participation démocratique. Ainsi, à l'instar du panel européen de citoyens, réuni sur la question éminemment politique du rôle des territoires ruraux dans l'Europe de demain, rappelons qu'une C.d.C. s'est introduite dans le mécanisme régional d'élaboration du Schéma directeur de la Région Île-de-France. Ce type d'instrument n'est donc plus limité au champ des sciences et technologies. L'un des exemples le plus évident de cette évolution réside dans le processus de réforme des modes de scrutin en Colombie-Britannique¹²⁶. Une Assemblée citoyenne représentative de la population (avec une sélection purement aléatoire de ses 160 membres) a été chargée d'évaluer le mode de scrutin en vue de sa réforme. Le gouvernement s'était engagé à faire adopter, par voie de référendum, la réforme proposée par l'Assemblée citoyenne. Le 24 octobre 2004, après 10 mois d'études, de recherches et de débats, plus de 50 consultations publiques et 1 603 mémoires, l'Assemblée citoyenne a proposé un mode de scrutin à vote unique transférable. Le projet, issu de la recommandation des citoyens, l'emporta lors du

¹²⁴ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.).

¹²⁵ C. MARRIS, et P.-B. JOLY, "La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France", *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1999. 38, p.97-124.

¹²⁶ Voir

[http://www.studyparliament.ca/French/PDF/ElectoralReform_BC_Qc%20David%20Litvak%20%20\(19%2002%202004\)-.pdf](http://www.studyparliament.ca/French/PDF/ElectoralReform_BC_Qc%20David%20Litvak%20%20(19%2002%202004)-.pdf) et www.citizensassembly.bc.ca/resources/FinalRep_French.pdf.

référendum organisé en mai 2005, avec un score de 57.7% des électeurs. Toutefois, la réforme n'a pas eu lieu car le chef de Gouvernement avait fixé le seuil d'approbation à 60%. Un autre référendum se tiendra en 2009 sur la même question avec la même exigence d'un seuil de déclenchement du pouvoir participatif à 60% de votes favorables. Un système similaire a été mis en place en Ontario. Il n'a pas pour autant été généralisé à l'ensemble du Canada. Un processus plus classique, avec une forte présence gouvernementale, a été choisi en vue de la réforme québécoise¹²⁷.

La technique participative employée en Colombie britannique n'est pas spécifiquement une C.d.C., cet exemple met cependant en exergue l'utilisation des instruments de démocratie délibérative dans les domaines d'intérêt général les plus divers. Néanmoins, pour pouvoir faire l'objet d'une C.d.C., il faut encore que la controverse en cause réponde à des conditions particulières.

b) Le caractère suffisamment élaboré de la controverse objet de C.d.C.

Certains spécialistes du débat public (Entretien avec Luc BLONDIAUX) estiment qu'il faut attendre une certaine « stabilisation » de la controverse avant d'organiser une C.d.C.. Si l'on entend, par le terme de stabilisation, l'identification précise des éléments formant la controverse alors cette exigence ne peut être acceptée. Logique dans la perspective d'un débat mêlant des porteurs d'intérêts et des citoyens directement et personnellement concernés par la question en cause, la stabilisation n'a pas d'intérêt dans le cadre de la C.d.C. puisque ne sont présents que des citoyens « ordinaires » chargés précisément de donner une nouvelle dimension (citoyenne/sociale) à la controverse en cause. Toutefois, si la notion de stabilisation renvoie à celle d'élaboration, et que l'exigence commande une détermination suffisante des connaissances et des réflexions préalables sur un sujet déterminé, alors il semble que, dans le cadre de la Conférence de citoyens, il s'agisse d'une étape nécessaire.

La controverse doit donc être suffisamment élaborée pour établir un programme objectif d'étude

¹²⁷ Une Commission spéciale sur la loi électorale (CSLE), itinérante, a été créée par l'Assemblée nationale pour consulter sur l'avant-projet de loi réformant le mode de scrutin. Un Comité citoyen consultatif lui a été adjoint.

pour le groupe de citoyens¹²⁸. Ainsi, lors de la première conférence tenue au Royaume-Uni, et portant sur les OGM, le débat semblait excessivement fondé sur l'éthique¹²⁹ et l'était « probablement parce que l'on n'avait pas suffisamment de réponses et même de questions »¹³⁰ à cette époque. Le cadrage concerne aussi la définition de ce que l'on attend des recommandations des citoyens et la part d'incertitude que l'on tolère quant à l'extension possible de la controverse. De cette évaluation, généralement opérée par le comité de pilotage, dépend, notamment, la bonne adéquation entre, les attentes de la C.d.C. et l'étendue de la formation du groupe de citoyens. Notons à cet égard le problème qui s'est posé, lors de la C.d.C. sur les changements climatiques. Les profanes se sont prononcés en faveur d'une sortie progressive du nucléaire¹³¹ alors qu'ils n'avaient pas reçu de formation sur ce point.

L'intérêt de la C.d.C. est pourtant de donner plus de corps à la controverse, en lui apportant une évaluation sociale. L'élaboration de la controverse ne doit donc pas être synonyme d'un encadrement rigoureux des débats. En ce sens, dans le cadre du débat public institué par la loi française, Pierre ZEMOR, ancien président de la CNDP, a relevé l'exigence de laisser le citoyen libre d'élargir le débat¹³². Traduite dans le cadre des C.d.C. qui doivent précisément apporter une vue supplémentaire à la délimitation même de la controverse en cause, cette exigence d'un cadre clair ne doit donc pas avoir raison de sa flexibilité.

Observations conclusives

Le champ d'application des C.d.C. est voué à dépasser les seules controverses sociotechniques, bien que ces dernières aient été, jusqu'à maintenant, leur domaine de prédilection. Comme l'exemple de la Colombie britannique le démontre, ce type de technique de

¹²⁸ I.E. ANDERSEN et G. LARSEN, « How to design and organize a public deliberation project », in CIPAST Training Workshop, *How to design and organize public deliberation*, 2006, Dresde, <http://www.cipast.org>.

¹²⁹ I. BARNES, « Manufacturing Consensus? Reflections on the UK national Consensus Conference on plant biotechnology », *Science as culture*, 1998, 5(23), p.199-216.

¹³⁰ Entretien avec M.-A. HERMITTE.

¹³¹ D. BOURG et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, technoCité, ed. D.e. Cie. 2005, Charles Léopold Mayer, 105p.

¹³² P. ZEMOR et M. CALLON, « Entretien avec Michel Callon sur Ducais », *Histoire, actualité et perspectives du débat public*, Conseil d'Etat, 2001.

démocratie participative peut être très utilement transcrit dans un domaine politique aussi sensible que celui des scrutins. Toutefois, n'importe quelle controverse ne peut donner lieu à une C.d.C.. Il faudrait dès lors s'interroger sur les critères permettant de mettre en place une échelle des controverses afin de distinguer celles qui se prêtent davantage à une discussion sur les principes, parce qu'elles ne sont pas encore assez mûres pour un débat plus scientifique, et celles qui peuvent donner lieu à une C.d.C..

3) Le prix d'une C.D.C.

Au Danemark en 1999, le coût d'une C.d.C. s'élevait à environ 600 000 DKK, sans compter les salaires des membres de l'équipe qui, au sein du *Danish Board of Technology*, étaient responsables du projet. Il était de 350 000 DKK en 1995. La première conférence de citoyens tenue en Grande Bretagne a eu un coût de 85000 livres. Il faut donc compter au minimum autour de 100 000 euros. Ce chiffre est aussi celui qui a été avancé pour l'organisation de la C.d.C. sur les nanotechnologies organisée par la Région Île-de-France. En effet, l'ensemble des prestations a coûté 195 480 € TTC auxquels il faut soustraire 107 640 € TTC de frais relatifs à la réalisation d'un film documentaire sur la conférence de citoyens.

Si on compare ce prix¹³³ avec celui, par exemple, d'une publicité télévisée (en 1995, 2 millions de *danish kroner* –DKK- pour 35 minutes à une heure d'écoute normale), d'une recherche en matière sociale d'envergure (entre 1 et 3 millions de DKK) ou d'une série de 50 débats locaux (1,5 millions de DKK) on ne peut que conclure, avec Lars KLÜVER : « *Consensus conference are cost effective* ».

¹³³ L. KLÜVER, «Consensus Conference at the Danish Board » (préc.).

B. Acteurs de la procédure

Nous commencerons par étudier le statut de chaque acteur (1) et nous verrons, ensuite, la question des risques de leur manipulation, une question soulevée fréquemment par les adversaires des C.d.C. (2).

1) Statut des acteurs

Les acteurs principaux de la C.d.C. sont, en premier lieu, le comité de pilotage (a), clé de voûte du système puis, le groupe de citoyens (b), le facilitateur (c), les formateurs (d), les intervenants en cas d'un éventuel débat interne (e) et enfin les intervenants au débat public (f).

a) Le comité de pilotage

Le comité de pilotage n'est pas une institution pérenne dans le temps, mais un groupe nommé spécifiquement pour une conférence de citoyens. Après avoir étudié les conditions de réunion et les règles de fonctionnement du comité de pilotage en pratique, nous mettrons en exergue certaines lacunes relatives aux garanties de neutralité et de pluralisme de cette institution majeure des C.d.C..

= Dans la pratique

Le comité a un rôle d'organisation, de contrôle et de mise en œuvre de l'ensemble du processus¹³⁴. De fait, le point essentiel de son statut réside moins dans les règles qui définissent la qualité de ses membres que dans les garanties du pluralisme qu'il doit insuffler au groupe de citoyens. S'agissant, par exemple, de la garantie de la « diversité des opinions individuelles »¹³⁵, D. BOURG et D. BOY recommandent de pratiquer une vérification sous forme de déclarations d'intérêts voire de « déclarations de convictions » librement exprimées. En l'absence de garantie,

¹³⁴ *Ibidem.*

¹³⁵ D. BOURG, et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, (préc.).

il peut y avoir des dysfonctionnements équivalant à ceux qui résultent d'un trop grand parti pris des commanditaires. En ce sens, lors de la conférence de citoyens sur les OGM tenue dans le New Hampshire en 2002, les organisateurs étaient tellement opposés aux OGM qu'aucun expert « pour » n'a accepté d'y participer. À cet égard, les spécialistes des techniques de démocratie participative¹³⁶ soulignent l'exigence d'une représentation équilibrée de la diversité des positions dans la controverse, au sein du comité de pilotage. Les experts estiment aussi qu'il faut éviter de réunir, au sein du Comité, des parties prenantes trop passionnées. Ces dernières trouvent une enceinte de prédilection dans le débat public qui clôt la C.d.C.. Leur présence dans le comité occasionnerait un risque d'interférence sur la neutralité de la formation. La pratique n'apporte pas de précisions sur ce point. En revanche, elle permet de déterminer d'autres paramètres relatifs à l'organisation et au fonctionnement du comité de pilotage d'une C.d.C. : l'effectif, la qualité des membres, les conditions de nomination et la règle d'adoption des décisions.

L'effectif du comité de pilotage diffère d'une C.d.C. à une autre. Certaines études psychologiques (voir *infra*) font penser que le comité devrait réunir environ sept personnes, effectif retenu pour le comité de pilotage de la conférence française sur les OGM¹³⁷. Il n'y a, cependant, pas d'unanimité sur ce chiffre. Le comité de pilotage reste, en toute hypothèse, un groupe restreint. Au Danemark, il compte trois à cinq membres en plus du responsable du projet et de son secrétaire et d'autres membres du *Board* peuvent le rejoindre. En Suisse, le comité choisi par le *TA* est plus nombreux : il réunit dix à quinze personnes.

Les qualités des membres du comité de pilotage sont moins hétéroclites. Lorsque l'initiative est publique, le comité est composé d'universitaires, mais aussi de praticiens du domaine en cause ayant la qualité de fonctionnaire. En France, lors de la première conférence, relative aux OGM, le comité était composé de sept fonctionnaires dont six chercheurs. Deux d'entre eux étaient sociologues et un était juriste¹³⁸. Par la suite, lors de la conférence sur les changements climatiques, les membres de la Commission française du développement durable (CFDD) ont pris

¹³⁶ Entretiens avec J.-M. FOURNIAU, P.-B. JOLY et M.-A. HERMITTE.

¹³⁷ D. BOY, D. DONNET KAMEL, et P. ROQUEPLO, « Un exemple de démocratie participative la "Conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de sciences politiques*, 2000, 50(4-5), p.779-809.

¹³⁸ J. MIRENOWICZ, « Conférence de consensus et innovation: de grandes attentes en jeu », *Natures sciences sociétés*, 2001. 9(1), p.40-43.

le relais. Ainsi le comité de pilotage était formé de chercheurs spécialisés dans le climat (Ex : le directeur général du CNRS) et en matière de procédure de C.d.C., mais aussi par des représentants de la CFDD et des représentants de la Cité des sciences. On pourrait, à première vue, critiquer la fusion entre les commanditaires (la CFDD en collaboration avec la Cité des sciences) et le comité de pilotage. Toutefois, les deux commanditaires avaient en commun de rechercher un vrai dialogue informé et transparent avec les citoyens et, partant, ils ont cherché l'objectivité de l'organisation¹³⁹.

Plus rarement, sauf dans les conférences d'initiative privée, le comité peut réunir, en sus des fonctionnaires et chercheurs, des personnalités industrielles ou associatives. Cette mixité est intéressante en vue d'équilibrer les enseignements et de ne pas transformer la C.d.C. en assemblée de faux scientifiques, or c'est le risque lorsque le comité est pour l'essentiel composé d'universitaires. La première C.d.C. néo-zélandaise¹⁴⁰ apporte, à cet égard, un éclairage intéressant. Le fait que les commanditaires et organisateurs aient été un groupe trop homogène de scientifiques a eu, durant cette conférence, une influence claire sur l'étendue des domaines visés par les recommandations. Les citoyens étaient abreuvés de connaissances techniques, mais manquaient de recul éthique voire économique et, en tous les cas, d'une vue d'ensemble sur la controverse. Cet exemple permet de faire deux constats sur l'organisation de la C.d.C.. Le premier est l'exigence d'une séparation nette entre les commanditaires et le comité de pilotage pour organiser la formation. Le second est que la formation ne doit pas être uniquement axée sur l'aspect scientifique.

On peut en conclure qu'il faut panacher le comité de pilotage pour obtenir un panachage des formateurs. On évite ainsi une formation seulement scientifique dans laquelle les citoyens deviennent des étudiants en sciences et technologies plutôt que d'apporter un éclairage social à une controverse technoscientifique.

Cependant, le choix de la qualité des membres du comité peut s'imposer du fait de l'affectation finale de la recommandation. Ainsi, la C.d.C. organisée par la Région Ile-de-France, en ce qu'elle

¹³⁹ Voir le discours du Président Jacques TESTART dans la brochure de présentation de la Commission française pour le développement durable :

http://www.agirpourenvironnement.org/pdf/presentation_CFDD.pdf.

¹⁴⁰ J. GOVEN, « Deploying the consensus conference in New Zealand, democracy and de-problematization », *Public Understanding of Science*, 2003, 12, p.423-440.

avait pour objectif de clarifier la politique de la recherche sur la question des nanotechnologies et notamment l'affectation des futurs financements, se devait, naturellement, d'avoir un comité composé de nombreux chercheurs.

En bref, les choix scientifiques qui incombent au comité de pilotage (choix des experts, équilibre des opinions...) impliquent nécessairement la présence d'experts faisant état de connaissances directes et approfondies sur le sujet et son milieu¹⁴¹, mais aussi d'experts en C.d.C.. Par ailleurs, l'ouverture de la discussion sur d'autres arguments que ceux qui sont scientifiques et techniques, et notamment l'éthique ou l'économie, demande aussi la présence de professionnels dans ces domaines. Enfin, dans l'hypothèse où il n'y a ni institution, ni entreprise responsable de l'organisation administrative et pratique de la C.d.C., il semble qu'il ne soit pas indiqué de gonfler le comité avec du personnel administratif. Le comité a une lourde responsabilité scientifique, les tâches administratives doivent dès lors faire l'objet d'un traitement séparé dans une autre instance, comme c'est le cas lorsque l'organisateur est institutionnalisé.

Les conditions de nomination des membres du comité de pilotage ne sont que rarement expliquées, un certain flou règne à leur sujet. Au Danemark, les membres sont choisis en fonction de leurs compétences et leurs réseaux¹⁴² et la composition du comité doit être approuvée par le *board*. En France, très fréquemment, les commanditaires influent voire sélectionnent les membres du comité de pilotage. Ils peuvent même en faire partie. Il est important, pour des questions évidentes d'indépendance, qu'une telle pratique soit bannie.

La règle d'adoption des décisions au sein du comité est, en général, le consensus. Un facilitateur pourrait avoir également sa place. Fayçal NAJAB (Directeur de l'UFR Communication – Paris3 -, Docteur en Psychologie générale et Maître de Conférences de Psychologie de la communication et de la formation), interrogé sur ce point¹⁴³, proposait que les membres conviennent entre eux d'un président de séance qui permettrait que chacun puisse s'exprimer. Nous n'avons pas rencontré ce type de dispositif, néanmoins la question de la difficulté de la prise de décision sur le mode du consensus au sein du comité de pilotage est récurrente, de même que celle de l'assiduité de ses membres. La garantie de l'assiduité est d'autant plus importante que le comité de pilotage

¹⁴¹ D. BOURG, et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, (préc.).

¹⁴² J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.).

¹⁴³ Entretien avec F. NAJAB.

a une place primordiale dans le suivi de la formation et l'organisation du débat public. Il doit notamment répondre rapidement aux besoins du groupe durant la formation. La présence d'une rétribution, conditionnée par la présence des membres du Comité, pourrait solutionner le problème [69]. En pratique, rares sont les cas où les comités sont rétribués.

= Les lacunes révélées par la pratique

Les garanties de neutralité du comité de pilotage ne sont généralement pas étudiées par les évaluations sociologiques. Par conséquent, on trouve peu de réponses précises sur ces modalités d'organisation. Les questions de la constitution et du fonctionnement du comité de pilotage sont pourtant « épineuses ». Sa fonction d'organisation formelle de la procédure, « sans intervenir dans le contenu de la délibération », nécessite la garantie de sa neutralité¹⁴⁴. Toute tentative d'institutionnalisation de la procédure doit donc passer par la mise en place de garanties objectives et claires de cette neutralité c'est-à-dire, en langage juridique, par la garantie de l'indépendance et de l'impartialité du comité. Les praticiens des C.d.C. parlent, quant à eux, d'exigences d'un jeu de contre-pouvoirs dans le choix de la formation¹⁴⁵. Il convient donc de s'interroger sur les meilleures méthodes permettant que le comité rassemble des personnalités d'obédiences différentes voire contradictoires dans la controverse en cause.

b) Le groupe de citoyens

La réunion d'un groupe de citoyens pour une C.d.C. est une question complexe. De nombreux choix stratégiques doivent être faits, à commencer par les méthodes de recrutement du groupe, les garanties de la qualité de « citoyens ordinaires » des candidats, leur faculté à raisonner de façon indépendante, le choix de l'effectif, les critères garantissant sa diversité à l'image de la société etc. La pratique rassure : elle permet de voir qu'un certain nombre de choix se sont imposés d'eux-mêmes. Il faut cependant faire état de divergences.

¹⁴⁴ SCHAER, R., "Les nouvelles méthodes de consultation. Les conférences de citoyens: l'agora du 21ème siècle?" in *Les Premières Matinées de l'AFCAP, Débat public et concertation: l'illusion démocratique?* 2002, <http://www.affairespubliques.com/fr/colloque.htm>.

¹⁴⁵ Entretien avec M.-A. HERMITTE.

Les méthodes de recrutement du groupe de citoyens ont pour point commun de renouer avec la tradition démocratique antique, en optant pour le tirage au sort, un système qui a fait ses preuves au regard de l'exigence de légitimité puisqu'il est appliqué en Europe pour former les jurys des Cours d'assises.

Au Danemark, le groupe est généralement choisi dans les réponses aux invitations lancées, par le DBT, auprès de 2000 personnes, retenues au hasard dans un registre central. De même, à l'occasion des *publiforums* suisses, des invitations sont envoyées à un grand nombre de personnes¹⁴⁶ choisies au hasard (dans le cadre du *publiforum* « recherches impliquant des êtres humains », les adresses avaient été achetées à une entreprise privée). Les réponses sont ensuite triées, pour ne garder que 28 à 30 participants (dans le cas, par exemple, du *publiforum* sur la médecine de la transplantation, 100 personnes s'étaient portées volontaires, 60 pour le *Publiforum* « Génie génétique et alimentation » de 1999). En Belgique, la Fondation Roi Baudouin a lancé, au hasard, début novembre 2002, une invitation à six milles personnes, des hommes et des femmes de plus de 18 ans vivant en Belgique. Parmi les réponses positives, trente personnes ont été retenues¹⁴⁷.

Il y a, cependant, d'autres méthodes qui s'éloignent du tirage au sort amélioré des jurys populaires. Ainsi, avant d'utiliser la technique des invitations susvisée, le DBT publiait des annonces dans des journaux régionaux¹⁴⁸. Il attendait les réponses positives pour faire son choix parmi elles. Cette technique a été appliquée par le Royaume-Uni lors de la première C.d.C. tenue en 1994¹⁴⁹ et, *mutatis mutandis*, au Canada pour la C.d.C. de mars 1999¹⁵⁰ ou encore, en Australie, où l'invitation de la conférence de 1999 parut dans la presse et un tri se fit parmi les réponses reçues (en l'espèce 200 réponses recensées et 14 retenues).

Dans tous les cas, les personnes intéressées doivent répondre, par écrit ou oralement, à un

¹⁴⁶ P.-B. JOLY, et al., *L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France*, <http://www.inra.fr/sed/science-gouvernance/pub/DGAL.pdf>, 2000, INRA, Grenoble.

¹⁴⁷ <http://www.mesgenes.be/Download/StakeholderFR.PDF>.

¹⁴⁸ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.).

¹⁴⁹ S. JOSS et J. DURANT, « The UK National consensus Conference on Plant Biotechnology », (préc.).

¹⁵⁰ E.F. EINSIEDEL et D.L. EASTLICK, « Consensus Conferences as deliberative Democracy », *Science Communication*, 2000, 21(4), p.323-343; E.F. EINSIEDEL, E. JELSOE, et T. BRECK, « Publics at the technology table: the consensus conference in Denmark, Canada, and Australia », *Public Understanding of Science*, 2001, 10, p.83-98.

questionnaire relatif à leur implication dans le sujet en cause et à leur motivation. On peut voir un manque d'égalité dans cette procédure, compte tenu de l'exigence de la lettre de motivation¹⁵¹ et des compétences diverses des citoyens à cet effet. Il y aurait ici un moyen de sélection drastique excluant, sans motif valable, certaines catégories de la population.

Une autre possibilité est le recours à un organisme professionnel. La France a utilisé cette possibilité pour réunir les groupes de citoyens des conférences relatives aux OGM, aux Boues, et au changement climatique. Elle a fait appel aux services de l'IFOP. Cet institut de sondage est, par ailleurs, beaucoup sollicité pour ce type d'événement¹⁵². Il a même initié sa propre méthode d'organisation de conférence de citoyens sur un modèle assez proche des C.d.C. danoises avec, toutefois, une originalité résidant dans un binôme secrétaire/facilitateur, qui suit le groupe de citoyens tout au long de la procédure. Le recours à l'IFOP par les autorités publiques n'est pas automatique et procède d'une offre publique de marché avec un cahier des charges qui peut notamment préciser les conditions de la sélection. Il n'est pas question de « business » des cabinets de consultants. Dans le cas français, les marchés publics ont répondu à des règles très claires de mise en concurrence. Quant au risque de retrouver systématiquement les mêmes participants dans les panels en ayant recours aux services d'organismes professionnels, après enquête concernant un problème de ce type, rencontré lors de la deuxième conférence française, il s'est avéré qu'il s'agissait d'un cas isolé par ailleurs non réitéré. Le choix de recourir à des organismes de sondages est donc un gain de temps pour les organisateurs et permet d'éviter les critiques afférentes aux méthodes de publication d'annonces et le problème des candidatures spontanées toujours susceptibles de cacher un engagement particulier, voire un parti pris.

La spécificité de la conférence étant de rassembler des « citoyens ordinaires »¹⁵³, dans toutes les C.d.C. étudiées les candidats ont dû répondre à un questionnaire pour vérifier qu'ils avaient cette qualité et pour éliminer les « personnes impliquées ». Quel que soit le modèle de C.d.C. retenu, les citoyens sont questionnés sur leurs opinions et leurs appartenances à des associations ou mouvements qui seraient, même de manière indirecte, en situation de conflit d'intérêts.

¹⁵¹ D. BOURG, et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, (préc.).

¹⁵² Entretien avec D. PHILIPPOT, Chef de groupe au sein du Département d'Opinion Publique de l'IFOP.

¹⁵³ Voir *supra*, p. 4 et s.

Cependant les citoyens ne peuvent être dénués de tout *a priori*¹⁵⁴. Il faut donc « équilibrer », dans le groupe, les *a priori* « pour » et « contre » afin de respecter la diversité sociale. Il peut arriver, par exception, que le panel soit notamment composé de personnes intéressées à la problématique. Johs GRUNDHAL¹⁵⁵ rappelle que, lors de la conférence danoise sur l'infertilité d'octobre 1993, le groupe comprenait deux personnes concernées par la question. Il estime que ce panel était finalement représentatif de la société puisque beaucoup de citoyens ordinaires souffraient d'infertilité. Pour d'autres membres de la doctrine¹⁵⁶ cette présence est critiquable : « les malades doivent effectivement venir à titre d'experts en quelque sorte, mais pas être dans le panel car l'empathie réelle, voire la simple difficulté psychologique à s'opposer à leurs désirs va inéluctablement fausser le débat ». M.-A. HERMITTE propose comme solution, dans ce cas de figure, de faire venir quelqu'un qui aurait choisi de ne pas avoir d'enfants et un autre qui aurait choisi d'en adopter un.

Outre l'importance de ne choisir que des citoyens « ordinaires », la spécificité de la procédure peut nécessiter que soit vérifiée la faculté du citoyen de raisonner de façon indépendante. Il faut évidemment clarifier cette problématique. Il n'est pas question d'instaurer un quotient intellectuel minimum et encore moins d'imposer une condition relative au niveau d'éducation. L'enjeu est simplement de tenir compte des exigences du travail d'évaluation des citoyens. La C.d.C. est différente d'un phénomène participatif de type assemblée générale tels les débats publics organisés par la CNDP. Dans le cadre de ce dernier, possibilité est offerte à ceux qui le souhaitent d'exprimer, sur la scène publique, ses arguments sur une problématique donnée. La C.d.C., quant à elle, donne la possibilité à des citoyens de participer à une évaluation sociale d'un sujet controversé et elle a vocation à aboutir à des recommandations. Le citoyen doit choisir les questions clés, procéder au questionnement des experts, débattre avec les autres citoyens des opinions qui se dégagent et participer à l'écriture des recommandations. La condition de raisonnement indépendant tend donc à remplir un problème d'ordre technique : permettre que chacune des phases de la conférence soit remplie. *In fine*, l'exigence de l'aptitude à raisonner

¹⁵⁴ Entretien avec L. BLONDIAUX et P.-B. JOLY.

¹⁵⁵ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.).

¹⁵⁶ Entretien avec M.-A. HERMITTE.

permet de sauvegarder l'intérêt même de la diversité recherchée dans le recrutement, en garantissant la tenue d'une discussion où chacun puisse se forger une opinion face aux experts et défendre ses positions, au sein du groupe de citoyens. Une condition similaire est défendue par B. ROUILLY¹⁵⁷ en sa qualité d'animateur de plusieurs C.d.C.. Il propose que le facilitateur intervienne dans le choix du panel pour vérifier précisément si les citoyens peuvent respecter les exigences de la C.d.C.. Ainsi, la condition tenant à la capacité de participer à la C.d.C. pourrait être inscrite dans la procédure comme relevant de l'appréciation du facilitateur. Cela impliquerait de choisir un facilitateur expert en psychologie du groupe et, on le comprend, l'exigence de la neutralité du facilitateur deviendrait d'autant plus essentielle. Ce rôle particulier dévolu au facilitateur, par ailleurs absent de la pratique, emporte néanmoins des dangers et notamment quant à l'égalité d'accès pour les citoyens aux C.d.C..

Pour choisir la composition des groupes de citoyens, les organisateurs appliquent systématiquement les mêmes critères : l'âge, le sexe, l'origine géographique, la fonction, l'éducation, etc.¹⁵⁸. En Allemagne, les organisateurs de la conférence sur le test génétique qui a réuni 19 personnes, choisies au hasard et âgées de 18 à 75 ans, mentionnaient expressément l'exigence de la parité hommes /femmes. La question se pose de savoir si cela est vraiment nécessaire alors que le critère du sexe est déjà un critère d'équilibre du groupe.

En tout état de cause, une critique forte émane tant des parlementaires et corps constitués que des groupes contestataires de type libertaire¹⁵⁹ à propos de la « représentativité » du panel. Il est vrai que parler de représentativité au sens juridique du terme est un abus de langage. On devrait plutôt parler de gage de « diversité » du groupe de citoyens. Ainsi que l'a dit clairement la Fondation Roi Baudouin, à l'occasion de la conférence belge sur les tests génétiques, l'idée est de constituer un groupe de citoyens qui soit « à l'image de la diversité de la société »¹⁶⁰. Il est en effet établi que la seule chose que représente le citoyen membre du groupe est sa propre individualité. Le *Danish Board* lui-même, en tant que précurseur dans la technique des C.d.C., affirme, par la voix

¹⁵⁷ Entretien avec B. ROUILLY, facilitateur des C.d.C. « Les boues d'épuration » (2003) ; « les risques liés au médicament » (2005) ; « L'économie du médicament » (2006) ; « Les nanotechnologies » (2006).

¹⁵⁸ Voir par exemple la conférence belge de 2002 qui a réuni des personnes de plus de 18 ans vivant en Belgique et retenues par application des critères d'âge, sexe, langue, origine, situation familiale, formation, occupation professionnelle, etc. www.mesgenes.be/Download/StakeholderFR.PDF.

¹⁵⁹ Voir Pièces et Main-d'œuvre, <http://pmo.erreur404.org/PMOtotale.htm> et, notamment, «Nanotechnologies, maxiservitude », Pièces et Main d'œuvre, éd. Esprit Frappeur, 137p.

¹⁶⁰ <http://www.mesgenes.be/Download/StakeholderFR.PDF>.

de ses chefs de projet¹⁶¹, qu'il n'est aucunement question de la représentativité de l'opinion de la population danoise. C'est aussi cette idée de « diversité » qui se cache derrière le mot « représentativité », dans le fascicule suisse contenant le rapport des citoyens sur la recherche impliquant des êtres humains. Il explique qu'un équilibre du groupe est recherché au regard de « la représentativité des sexes, des âges, des régions linguistiques et, dans la mesure du possible, des milieux professionnels ». Il s'agit donc d'établir un panel « multifacette »¹⁶² dans le but que le plus grand nombre des aspects sociaux de la controverse soit étudié et que de nombreux points de vue soient débattus durant la procédure.

S'agissant à présent de l'effectif, il apparaît qu'en pratique, le groupe comprend une quinzaine de participants. La C.d.C. française sur le changement climatique a réuni 16 citoyens, la C.d.C. australienne de 1999 a réuni 14 citoyens, un chiffre généralement appliqué au Danemark. En Allemagne, les panélistes peuvent être plus nombreux, par exemple la conférence sur le test génétique a réuni 19 personnes.

Le choix du nombre de participants est crucial au regard des questions psychologiques et sociologiques, et notamment pour garantir l'utilité de la conférence de citoyens. La C.d.C. doit permettre une réflexion personnelle, puis collective sur un sujet hautement technique et l'écriture, par le panel, de recommandations. La question est donc de savoir quel est le chiffre optimal permettant à un groupe de « produire » un tel travail sans qu'il y ait un « effet de groupe » empêchant aux individualités de s'exprimer.

Interrogé sur ce point, Fayçal NAJAB répond qu'au-delà de quinze personnes, et sauf à travailler en sous-groupes, un groupe est difficilement gérable. Le chiffre optimal pour permettre aux personnes de discuter est sept, on constitue alors un groupe réduit. Pour permettre à une C.d.C. de se tenir il faut augmenter ce chiffre. Toutefois, à partir d'un certain nombre de personnes il y a une création spontanée de sous-groupes. Aussi est-il préférable de s'en tenir à un maximum de quinze personnes. Ces considérations sont fondées sur la théorie de la psychologie de la

¹⁶¹ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.); I.E. ANDERSEN et B. JAEGER, « Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making », (préc.).

¹⁶² L. KLÜVER, « Consensus Conference at the Danish Board » (préc.).

dynamique de groupe telle notamment que synthétisée par Jean-Yves MARTIN et Didier ANZIEU¹⁶³. Il en résulte qu'il y a 5 sortes de groupes¹⁶⁴ : la foule, la bande, le regroupement, le « groupe primaire » ou « groupe restreint », le groupe « secondaire » ou « organisation ». Dans cette classification, le groupe primaire fait référence à la nature des liens qui fondent le groupe (des liens affectifs, intimes) alors que le groupe restreint renvoie seulement à un critère numérique à savoir 6 à 13 personnes. Le groupe secondaire (ou organisation), quant à lui, réunit des personnes qui poursuivent des buts similaires ou complémentaires. Les études menées en psychologie de groupe tendent à démontrer qu'il y a une taille idéale pour chaque tâche collective que l'on veut confier à un groupe. Ainsi, le groupe de trois personnes au moins et d'un maximum de cinq est optimum pour permettre la résolution d'un problème précis avec une bonne solution. Le groupe de six à sept personnes permet la résolution d'un problème avec plusieurs solutions. Enfin, le groupe de douze à quinze personnes permet d'obtenir l'échange des opinions et idées les plus variées, dans le but de résoudre un problème général¹⁶⁵.

A la lecture de ces travaux en psychologie, il semble que la mission qui est dévolue au panel de citoyens s'inscrit dans celle d'un groupe pouvant compter de douze à quinze personnes. C'est aussi le choix de la plupart des sociologues, experts et praticiens des techniques participatives. Les conclusions diffèrent lorsque la préparation et les discussions se déroulent en sous-groupes¹⁶⁶. C'est sur ce schéma que s'est organisée la conférence européenne « *meeting of minds* », relative aux neurosciences et qui réunissait 126 panélistes. Chaque groupe, au niveau national, était composé de 14 membres. Le travail en sous-groupes a ainsi rendu possible une participation aussi importante. Notons toutefois que cela n'a pas été sans poser des problèmes techniques et notamment quant à l'impression laissée aux membres du groupe national de répéter la même opération, voire d'être assimilé à un groupe national dans ses conclusions au moment de l'élaboration des recommandations finales¹⁶⁷.

¹⁶³ J.Y. MARTIN et D. ANZIEU, *La dynamique des groupes restreints*, 13 ed., 2003: PUF.
Voir aussi la note de lecture de N. JEAN-AUGUSTIN, *Développement des Systèmes d'organisation* : <http://www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiches.php>, 2003.

¹⁶⁴ Voir le tableau « Classification des groupes humains », in N. JEAN-AUGUSTIN, *Développement des Systèmes d'organisation*, (préc.), reproduit ci-dessous.

¹⁶⁵ Voir N. JEAN-AUGUSTIN, *Développement des Systèmes d'organisation*, (préc.).

¹⁶⁶ Entretien avec L. BLONDIAUX.

¹⁶⁷ Entretien avec le panel français ; Entretien avec M. SEBAN, facilitatrice du groupe ; voir aussi <http://www.meetingmindseurope.org>.

Tableau Classification des groupes humains¹⁶⁸

	Structuration (degré d'organisation interne et différentiation des rôles)	Durée	Nombre d'individus	Relations entre les individus	Effet sur les croyances et les normes	Conscience des buts	Actions communes
Foule	Très faible	Quelques minutes à quelques jours	Grand	Contagion des émotions	Irruption des croyances latentes	Faible	Apathie ou actions paroxystiques
Bande	Faible	Quelques heures à quelques mois	Petit	Recherche du semblable	Renforcement	Moyenne	Spontanées mais peu importantes pour le groupe
Groupement	Moyenne	Plusieurs semaines à plusieurs mois	Petit moyen ou grand	Relations humaines superficielles	Maintien	Faible à moyenne	Résistance passive ou actions limitées
Groupe Primaire ou restreint	Elevée	Trois jours à dix ans	Petit	Relations humaines riches	Changement	Elevée	Importantes spontanées voire novatrices
Groupe secondaire ou organisation	Très élevée	Plusieurs mois à plusieurs décennies	Moyen ou grand	Relations fonctionnelles	Induction par pressions	Faible à élevée	Importantes habituelles et planifiée

¹⁶⁸ Tableau « Classification des groupes humains », in N. JEAN-AUGUSTIN, *Développement des Systèmes d'organisation*, (préc.).

Il y a cependant des exceptions, c'est-à-dire des C.d.C. qui réunissent un groupe de 30 personnes. C'est le cas du *publiforum* suisse en règle générale et c'est aussi le cas particulier de la conférence de citoyens régionale relative au Schéma Directeur de la Région Ile-de-France. Elle a en effet réuni trois groupes, chacun devant travailler sur une problématique différente (Habitat, activités : quels modes et rythmes de vie souhaitons nous d'ici 2030 en Ile de France? Quelle qualité de vie souhaitons-nous en Ile de France d'ici 2030 dans notre environnement quotidien ? Dans quelle métropole mondiale souhaitons nous vivre en 2030 ?), chaque panel réunissant environ 25 personnes.

Enfin, concernant la rétribution des citoyens, elle peut être recommandée, d'un point de vue psychologique pour garantir la présence des personnes mais aussi pour valoriser leur travail (et notamment lorsque la prise en compte des recommandations par les pouvoirs publics n'est pas garantie). Pourtant dans la plupart des C.d.C. organisées, seules les dépenses du panel sont prises en charge (conférences en Australie, en France, au Danemark) et la rétribution peut même être présentée comme un critère qui différencie les jurys de citoyens des C.d.C.¹⁶⁹. Si toutefois il devait être question d'un salaire notons que, lors de la première C.d.C. aux USA, les membres ont reçu 100 dollars par jour avec remboursement du logement, du transport et des repas. Remarquons que les membres d'un jury de citoyens en Grande-Bretagne touche 250 livres pour quatre jours (environ 375 euros pour quatre jours) c'est-à-dire un peu moins de 100 euros par jour. Une centaine d'euros par jour est un salaire qui paraît communément admis, si l'option devait être retenue.

c) Le facilitateur

Le facilitateur (ou animateur) joue un rôle crucial. Le groupe de profanes n'est pas habitué au travail¹⁷⁰ qui lui est demandé et cela provoque inévitablement des tensions voire des conflits¹⁷¹. Il a donc pour mission de rendre plus facile le rôle des citoyens du groupe, les

¹⁶⁹ H. PERRET et al., "Approches du risque : une contribution", *Les Cahiers du RIBios*, 2005, n°2.

¹⁷⁰ D. BOURG, et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, (préc.).

¹⁷¹ *Ibidem* et Entretiens avec M. SEBAN, B. ROUILLY et D. PHILIPPOT.

persuader de travailler ensemble, les aider à formuler les questions clés et *in fine* à écrire des recommandations. Tel un juge dans un tribunal avec jury¹⁷², il doit aussi maintenir la focalisation des experts sur les questions du groupe et assister les citoyens pour qu'ils puissent trouver les réponses les plus directes à leurs questions. À cette fin, le facilitateur doit être qualifié dans la gestion du groupe. Les expériences démontrent une grande diversité de possibilités de qualification (psychologue, spécialiste en management, anthropologue, etc.). En tout état de cause, le facilitateur doit parfaitement connaître la procédure de C.d.C. et son issue. Le comité de pilotage et le facilitateur doivent être d'accord sur les méthodes. Mais ensuite les avis diffèrent sur la question de savoir s'ils doivent travailler en étroite collaboration ou s'ils n'ont de contacts que par l'intermédiaire d'une tierce personne. Quelle que soit la formule choisie, le facilitateur étant plus au fait du déroulement du processus que n'importe qui d'autre, il pourrait librement exprimer son désaccord au comité de pilotage sur la manière dont la conférence est mise en œuvre¹⁷³ pendant tout le processus.

d) Les formateurs

Les « formateurs » sont les personnes intervenant lors des week-ends de « formation » des citoyens. Ils peuvent être spécialistes du débat public, experts scientifiques, économistes ou encore juristes (etc.). Dans certaines procédures, des parties prenantes ou intéressées c'est-à-dire des politiques, des représentants d'organismes publics, et d'ONG ou encore des professionnels, des industriels directement impliqués dans la controverse en cause interviennent au stade d'une sorte de « débat interne » qui a lieu pendant la formation, généralement lors du dernier week-end avant le débat public. Ces derniers seront visés sous le vocable de « parties prenantes intervenant dans le débat interne ».

S'agissant du choix des formateurs « *stricto sensu* » à l'exception des « parties prenantes » pouvant intervenir à la fin de la formation, ils sont choisis en règle générale par le comité de

¹⁷² J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.).

¹⁷³ L. KLÜVER, « Consensus Conference at the Danish Board » (préc.).

pilotage. Ainsi, au Danemark, la liste des formateurs est dressée par le comité de pilotage¹⁷⁴, ce qui est globalement respecté dans toutes les C.d.C.¹⁷⁵. Le choix se fait, en règle générale, à l'issue d'une discussion sur le contenu de la formation des profanes au sein du comité de pilotage.

Le comité s'en tient la plupart du temps à des spécialistes du débat public et à quelques experts sur le sujet scientifique en cause. Leur rôle est de former le panel à la technique des C.d.C. et à l'objet de la controverse. La spécificité de la tâche de ces formateurs exige qu'ils soient bons pédagogues et qu'ils restent neutres et objectifs quant aux enjeux de la controverse. D. BOURG et D. BOY¹⁷⁶ énoncent ainsi trois exigences :

- les formateurs doivent être ouverts d'esprit et bons communicants et notamment lorsque d'autres points vus que le leur, dans leur propre domaine sont évoquées ;
- les formateurs doivent avoir une solide connaissance scientifique et une bonne vue d'ensemble du problème.
- des garanties de transparence doivent être fournies quant à l'implication des formateurs dans le sujet en cause.

Les formateurs doivent être dûment informés des limites de leur rôle¹⁷⁷ et doivent répondre de l'objectivité de la formation qu'ils donnent. Ainsi est-il souvent exigé que soit produite une déclaration d'intérêts. Notons qu'elle n'est pas toujours suffisante. Ainsi, durant la conférence européenne sur le cerveau, un scientifique s'est révélé être salarié d'une grosse entreprise du médicament produisant un antidépresseur dont il vantait les mérites, ce qui pose nécessairement la question de la garantie de la neutralité des formateurs. Il peut paraître intéressant de produire, comme dans le cas de la conférence sur les OGM, un guide déontologique des formateurs et prévoir sa signature par les intéressés.

¹⁷⁴ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.).

¹⁷⁵ N. SLOCUM, « Conférence de citoyens » in *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, 2006, Fondation Roi Baudouin, p.61-78.

¹⁷⁶ D. BOURG, et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, (préc.).

¹⁷⁷ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.).

e) Les intervenants en cas d'un éventuel débat interne

Des parties prenantes peuvent être proposées par le comité de pilotage au groupe de citoyens. Dans ce cas, la garantie de neutralité n'étant plus de mise, le comité de pilotage prévoit généralement un panel d'expressions contradictoires. C'est au comité de pilotage qu'il revient de garantir l'équilibre dans les opinions représentées. Les parties prenantes doivent marquer les divergences dans les domaines dans lesquelles elles émergent et, au besoin, dire leur propre opinion tout en soulignant qu'elle est personnelle. Il n'y a pas de procédure particulière à cet égard.

f) Les intervenants au débat public

Si le nombre d'intervenants est fluctuant d'une C.d.C. à une autre, il reste généralement compris entre vingt et trente personnes. L'essentiel réside dans la diversité que les intervenants affichent. Par exemple, lors de la conférence « Face aux risques, quel avenir pour le médicament ? » du 22 novembre 2005, les intervenants étaient des élus, des médecins, des chercheurs, des juristes, des responsables associatifs et des philosophes. Exemplaire à l'égard de la diversité de ses intervenants, le débat public de la C.d.C. sur les nanotechnologies a réuni des membres de l'INSERM, de l'INRA, de la CNIL, des chercheurs d'entreprises privées ou fonctionnaires, des spécialistes en matière de philosophie et d'éthique d'horizons divers (notamment de l'Université et de l'Unesco), des industriels, un ancien ministre et des responsables actuels de ministères, des associatifs et enfin des responsables de la Région Ile-de-France.

Les C.d.C. ont pour point commun de laisser les citoyens choisir ces intervenants. Ils peuvent même aller au-delà de la liste proposée par le comité de pilotage. Le débat doit permettre de débattre publiquement des opinions les plus contradictoires. Les intervenants doivent simplement jouer la transparence et bien énoncer leur prise de position pour éviter la manipulation. En pratique, ils peuvent avoir eu connaissance des questions soulevées par les citoyens et doivent répondre à chaque question posée de manière succincte et honnête. Ils peuvent être chronométrés durant leur intervention dans le souci de garantir le principe du

contradictoire dans les mêmes conditions pour tous les intervenants.

2) Réflexions sur la question des risques de manipulation des acteurs

Certains spécialistes du débat public qualifient le groupe de citoyens de la C.d.C. de « pâte à modeler »¹⁷⁸. Pourtant on constate de nombreuses précautions visant à éviter que les citoyens subissent des influences extérieures. Ainsi, les organisateurs des conférences font en sorte que les membres du groupe de citoyens aient leur identité tenue secrète jusqu'à la tenue du débat public pour éviter qu'ils ne soient approchés par des parties prenantes. C'est notamment le cas de la conférence australienne sur les OGM ainsi que les conférences françaises. En sus de cette garantie, il est à noter l'effort particulier de certains comités de pilotage et notamment en France, pour éviter tout contact entre leurs membres et les citoyens, jusqu'aux repas, pris séparément.

Relevons toutefois que d'autres garanties doivent être apportées tout au long de la procédure concernant, cette fois, les liens entre les intervenants experts ou parties prenantes avec le panel. On peut en effet être étonné d'apprendre que, pendant l'élaboration de l'avis dans le cadre de la conférence européenne sur les neurosciences, les votes des citoyens se soient déroulés dans un espace ouvert au public et notamment en présence de certains experts aux positions très tranchées¹⁷⁹.

S'agissant des liens entre le facilitateur et le comité de pilotage, les praticiens ont des positions contradictoires. Certains demandent qu'un dialogue continu soit possible entre eux et notamment concernant l'adaptation de certaines modalités du processus au regard de la spécificité et des demandes du groupe. Il importe peu, à cet égard, que ce dialogue se fasse directement entre le facilitateur et le comité de pilotage¹⁸⁰ ou par l'intermédiaire par exemple d'un « secrétaire de séance ». Il s'agit, dans ce cas, d'un témoin muet du processus mais chargé néanmoins de se faire

¹⁷⁸ Entretiens avec L. BLONDIAUX et avec G. MERCADAL.

¹⁷⁹ Entretien avec les membres du panel français « meeting of minds ».

¹⁸⁰ Entretien M. SEBAN.

l'écho des obstacles que les citoyens rencontrent et de leurs désirs¹⁸¹. D'autres, au contraire, sont partisans d'une séparation entre les deux¹⁸².

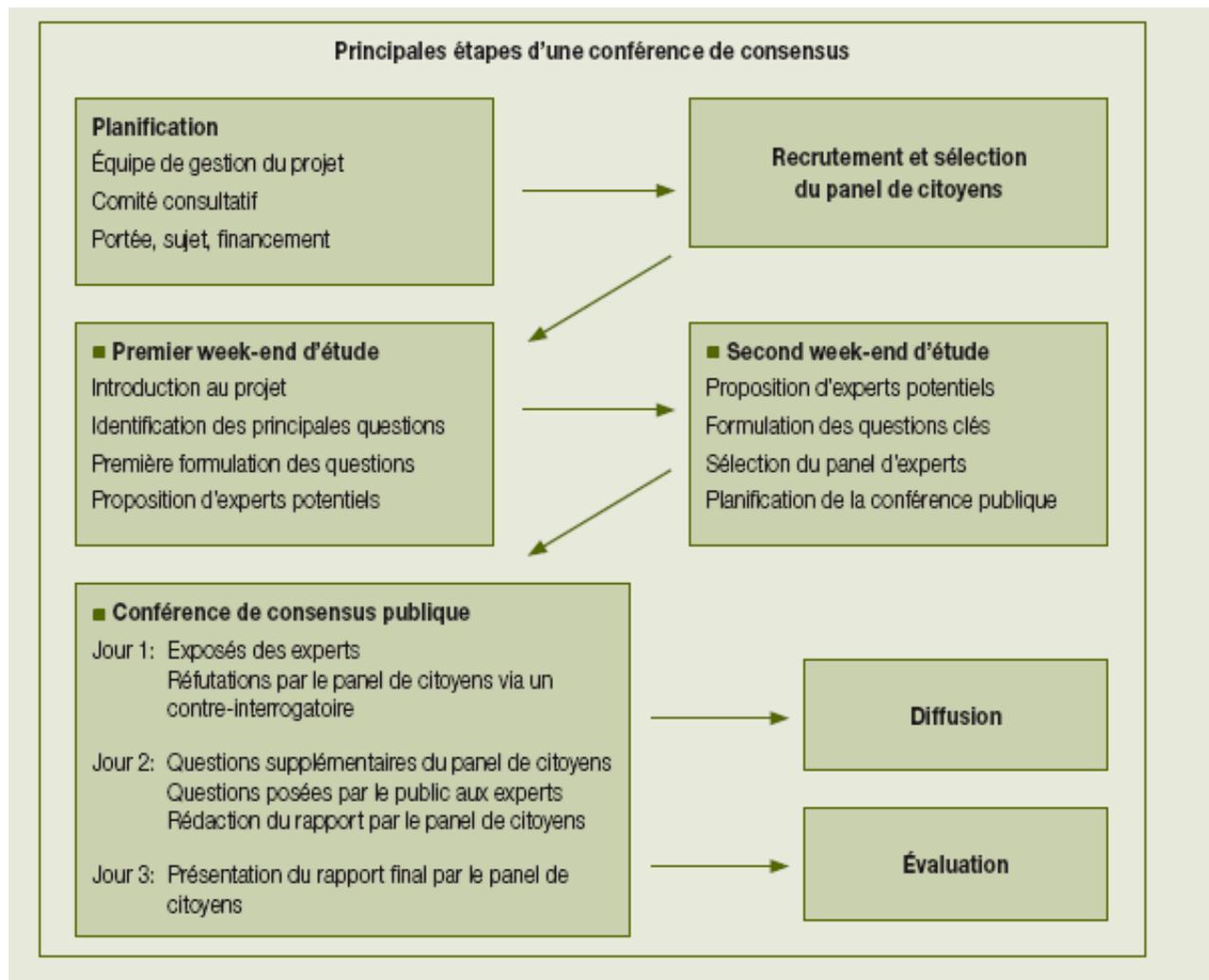
On le voit, de nombreuses questions, auxquelles la pratique n'apporte pas de réponses, demeurent. Il n'existe pas de règles particulières au Danemark ou ailleurs sur la gestion de ces relations spécifiques entre les acteurs. Il s'agit donc d'une lacune qu'il faudra combler dans la perspective d'une institutionnalisation de la C.d.C. pour qu'aucune suspicion de manipulation ne puisse subsister.

¹⁸¹ Entretiens avec B. ROUILLY et D. PHILIPPOT.

¹⁸² Entretien avec M.-A. HERMITTE.

C. Processus

Le tableau général du processus¹⁸³ schématise les trois phases de la conférence : la formation des citoyens (2), le débat public (3) et l'élaboration des recommandations (4). C'est le plan que nous suivrons pour le décrire bien qu'il faille, au préalable, préciser quelques éléments généraux (1).



¹⁸³ N. SLOCUM, « Conférence de citoyens », (préc.).

1) Eléments généraux

Nous visons dans les éléments généraux les questions de la durée du processus (a) et de sa transparence (b).

a) Durée

Les conférences de citoyens se déroulent au minimum sur deux mois et demi, mais l'organisation de tout le processus peut s'étendre bien au-delà de 6 mois.

En règle générale il y a d'abord deux week-ends de formation qui sont espacés d'un mois (ex : C.d.C. Allemande sur le test génétique de 2001, C.d.C. Australienne de 1999, *publiforums* suisses). Aux Etats-Unis la formation peut se dérouler sur une semaine complète.

Un troisième week-end, environ un mois après la formation, est destiné au débat public, ou *publiforum*, c'est à dire le dialogue entre les citoyens du panel et les experts et parties prenantes choisis par eux pour répondre à leurs questions. Intervient, ensuite, la rédaction du rapport par les citoyens et sa présentation aux médias, aux politiques et globalement sa publicité.

b) Transparence et traçabilité du processus

Actuellement les procédures des C.d.C. sont difficilement identifiables. Bien sûr il y a un bel effort de transparence sur l'événement lui-même. Néanmoins *quid* des modalités selon lesquelles le comité de pilotage a été choisi, comment ce dernier prend-il ses décisions ? Autant de questions qui restent sans réponse. Cette zone d'ombre contraste vraiment avec l'effort de transparence incontestable du processus. Elle peut cependant s'expliquer¹⁸⁴ comme étant une conséquence de l'absence de normalisation de la procédure sans pour autant être une volonté des organisateurs. La procédure n'étant pas institutionnalisée, elle est utilisée selon le bon vouloir de

¹⁸⁴ Entretien avec D. DONNET-KAMEL.

ses commanditaires quand ils le souhaitent et comme ils le souhaitent. Ces questions de procédure ni arrêtées ni formalisées relèvent, par conséquent, *du fait du prince*.

L'argument est de poids, d'autant que l'on ne peut reprocher aux commanditaires d'empêcher la transparence des C.d.C. alors que, comme celles qui ont été tenues en Île de France le démontrent, la transparence y fait figure de principe fondamental. Jour après jour, son respect est garanti à grand renfort de communiqués de presse, de publications sur Internet ou tout autre moyen de diffusion. Il serait cependant intéressant d'apporter un nouvel éclairage sur les C.d.C. en permettant qu'en amont de la procédure, la prise de décision soit clairement identifiable et non en se suffisant simplement de la publication du contenu des décisions du Comité.

Pour garantir la transparence du processus, les conférences peuvent, par ailleurs, faire l'objet d'un enregistrement soit vidéo soit audio. Cela ne semble pas gêner les participants. Les panélistes filmés durant le processus déclarent en effet avoir oublié la caméra. Ce constat a été confirmé par des facilitateurs et des techniciens des C.d.C.¹⁸⁵ ainsi que par le psychologue¹⁸⁶ F. NAJAB. Ce dernier émet toutefois quelques réserves sur la liberté de parole des personnes qui se savent filmées. L'intérêt de l'enregistrement reste, néanmoins, de premier ordre et, notamment, en vue de garantir la neutralité de la procédure mais aussi, pour faciliter son évaluation.

2) Formation

La formation comprend généralement un dossier informatif, distribué aux citoyens avant ou pendant le processus, et deux phases de formation poursuivant des objectifs distincts et organisées autour d'enseignements oraux, ponctués de dialogues entre le groupe et les intervenants et de discussions entre les citoyens.

Dans le cas danois, suivi par la majorité des C.d.C. organisées dans le monde, la lecture par le panel du dossier informatif est un préalable nécessaire aux week-ends de préparation de la

¹⁸⁵ Entretiens avec B. ROUILLY, M. SEBAN, L. BLONIAUX, P.- B. JOLY.

¹⁸⁶ Entretien avec F. NAJAB.

conférence¹⁸⁷. Toutefois, on peut imaginer que le dossier informatif soit conçu au fur et à mesure des réunions avec les experts. En tout état de cause, dans l'intérêt d'un choix éclairé, des efforts doivent être consentis afin de présenter tous les aspects de la controverse dans le dossier. Cependant, il ne faut pas s'attendre à ce que tous les membres du groupe aient le temps de lire/regarder/écouter toutes les informations¹⁸⁸, « les citoyens dans leur grande majorité ne lisent qu'après avoir commencé à discuter »¹⁸⁹. Il s'agit, dans le cas du dossier évolutif, de données émanant de chaque expert et partie prenante. Toutefois, en cas de dossiers distribués durant la formation par les formateurs ou les autres intervenants¹⁹⁰, il faut prévoir leur contrôle par le comité de pilotage¹⁹¹, toujours dans le but de garantir l'objectivité de l'information reçue par le panel.

Si l'option du seul dossier informatif en amont de la procédure est retenue, notons qu'il peut avoir plusieurs types de contenu. Le plus basique¹⁹² peut contenir seulement une brève description, la plus objective possible, de l'objet de la C.d.C.. Un autre dossier, visant à mieux cerner la diversité des opinions qui nourrissent la controverse et constitué, par exemple, d'un ensemble d'articles de presse et de contributions scientifiques contradictoires¹⁹³, peut y être joint. Dans cette hypothèse, le comité de pilotage doit vérifier la diversité des opinions et l'équilibre dans la présentation de chacune.

L'expérience démontre que le dossier informatif est un enjeu tel qu'il n'est pas arrêté facilement par le comité de pilotage et génère souvent des tensions très fortes.

S'agissant de la première phase de formation des citoyens, elle vise l'apprentissage du processus de la conférence de citoyens et la présentation de la controverse en cause. Cette dernière est le plus souvent l'objet d'une ou deux interventions très généralistes qui présentent globalement les enjeux scientifiques et technologiques mais aussi les positions sociologiques, politiques, juridiques ou encore économiques.

¹⁸⁷ J. GRUNDAHL, « The danish consensus conference model », (préc.) ; J. MIRENOWICZ, « Conférence de consensus et innovation: de grandes attentes en jeu » (préc.).

¹⁸⁸ N. SLOCUM, « Conférence de citoyens » (préc.).

¹⁸⁹ Entretien avec M.-A. HERMITTE.

¹⁹⁰ S. JOSS et J. DURANT, « The UK National consensus Conference on Plant Biotechnology », (préc.).

¹⁹¹ Entretien avec O. OULLIER, expert à la conférence « meeting of Minds ».

¹⁹² Voir la C.d.C. tenue sur les nanotechnologies en Région Île-de-France.

¹⁹³ Voir notamment le dossier distribué pendant la conférence française sur les OGM.

L'étude comparée démontre que ce sont essentiellement des universitaires (scientifiques, sociologues, juristes, etc.) qui sont chargés de cette première phase de la formation. Au-delà de l'exigence de qualités pédagogiques¹⁹⁴, cela peut résulter du fait que le comité de pilotage est composé majoritairement d'universitaires¹⁹⁵.

Au Danemark, cette première phase de la formation des citoyens a lieu deux ou trois mois avant le débat public, réunit le panel, le facilitateur et le responsable de projet pour présenter les citoyens du groupe les uns aux autres et expliquer les méthodes et le rôle du facilitateur. Un formateur est ensuite invité à donner les informations basiques sur la controverse en cause. Si la formation est intensive dans sa forme¹⁹⁶, elle reste, dans un premier temps, basique sur le fond.

Cette première phase de formation des citoyens poursuit plusieurs objectifs¹⁹⁷ :

- développer des compétences,
- fournir des informations de base,
- introduire le contexte et la méthode,
- interagir avec les personnes de référence, le public et la presse,
- construire un esprit d'équipe ('team-building'), identifier des domaines d'intérêt et des préoccupations.

Les citoyens dûment informés peuvent, le cas échéant, commencer à procéder à des choix concernant leur propre information et participer au programme de la deuxième phase de formation.

La deuxième phase de la formation du groupe de citoyens, tenue, le plus souvent 4 à 6 semaines avant le débat public a pour objet de présenter la question en termes d'enjeux contradictoires. Elle s'organise en alternant rencontres avec les formateurs et débats entre les citoyens et peut porter tant sur les aspects scientifiques que sur l'appréhension juridique, économique ou encore éthique de la controverse.

¹⁹⁴ N. SLOCUM, « Conférence de citoyens » (préc.).

¹⁹⁵ J. MIRENOWICZ, « Conférence de consensus et innovation: de grandes attentes en jeu » (préc.).

¹⁹⁶ E.F. EINSIEDEL, E. JELSOE, et T. BRECK, « Publics at the technology table: the consensus conference in Denmark, Canada, and Australia », (préc.).

¹⁹⁷ N. SLOCUM, « Conférence de citoyens » (préc.).

Elle poursuit des objectifs¹⁹⁸ précis à savoir :

- développer les compétences des citoyens nécessaires pour mener à bien le débat public
- déplacer le contrôle des décisions et de la facilitation vers le groupe de citoyens,
- formuler une série de questions clés,
- identifier les types d'experts requis pour le débat public et, enfin, planifier le « débat public ».

S'agissant du contenu proprement dit de la formation, il est généralement limité à des interventions orales entrecoupées de discussions¹⁹⁹. Mais, il peut y avoir des expériences plus originales. C'est le cas de la C.d.C. française sur les boues où le panel a pu visiter une station d'épuration. C'est aussi celui de la C.d.C. du Gatt sur les modes de transport, organisée en France en 2003, durant laquelle les panélistes ont été invités à explorer le réseau des transports publics de l'agglomération. Cette méthode n'est pas sans emporter des critiques tenant à la sauvegarde du secret de l'identité des citoyens du groupe pendant la préparation du débat public mais aussi tenant au coût de ce type de formation. L'organisation de la formation peut aussi prendre la forme d'ateliers succédant à des assemblées générales. C'est le cas de la C.d.C. européenne sur les neurosciences.

En tous les cas, les citoyens doivent aboutir à une liste de questions clés à la fin de la formation ainsi qu'au choix des experts à interroger. Les thèmes retenus sont largement diffusés (presse, Internet, etc.). Ils constituent le fil rouge du débat public.

3) Débat public

Le débat public se tient en général six semaines après la formation²⁰⁰ et dans un lieu public. Il s'agit pour l'essentiel d'un débat très minuté. Chaque expert a un temps de parole limité pour répondre aux questions. En Australie, on comptait 15 minutes par expert et à chaque fois, on

¹⁹⁸ *Ibidem.*

¹⁹⁹ *Ibidem.*

²⁰⁰ D. BOURG, et D. BOY, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, (préc.).

alternait les points de vue des parties prenantes. Durant la conférence sur les neurosciences, l'expert était étroitement contrôlé et limité dans son temps de parole. Il devait répondre strictement aux questions posées²⁰¹.

Ce sont les citoyens qui dirigent les débats en fonction des questions qu'ils ont posées et des intervenants qu'ils ont choisis.

Le déroulement du débat public n'est pas identique pour chaque conférence quoi qu'il s'organise en tout état de cause autour d'interrogatoires et de contre-interrogatoires en réponse aux questions clés posées par les citoyens. Les avis se confrontent ainsi pendant une ou deux journées. Le groupe de citoyens est libre de poser des questions qui ne lui semble pas résolues et, à cet effet, de convoquer, à nouveau les mêmes experts.

Il y a des cas dans lesquels le public est autorisé à poser des questions aux intervenants²⁰², mais cela reste isolé.

Au terme du débat public, les citoyens se retirent afin de rédiger les recommandations.

4) Elaboration des recommandations/valorisation et suivi

Généralement c'est à huis clos, avec l'aide du facilitateur et, plus rarement, d'un secrétaire/greffier, que le groupe élabore le rapport.

Il se construit autour des questions clés dégagées à la fin du deuxième week-end, sous réserve qu'elles n'aient pas évolué suite au débat public.

L'écriture reste libre sauf dans les cas où la question initiale posée au panel est précise, ou lorsqu'une structure des réponses est vivement conseillée, à l'image de ce qui a été fait dans la procédure délibérative tenue en France sur la vigne transgénique²⁰³. Notons que, lors de cette expérience participative, les questions étaient formulées de la manière suivante : « Quels aspects philosophiques, sociaux, économiques et techniques sont mis en jeu au travers du projet d'essai en plein champ de porte-greffe transgéniques ? Dans l'ensemble, des besoins de recherche sur les maladies de la vigne, comment définir les priorités et choisir les types d'arbitrage pour mettre en

²⁰¹ Entretiens avec O. OULLIER et avec le panel de citoyens français.

²⁰² N. SLOCUM, « Conférence de citoyens » (préc.).

²⁰³ Entretien avec P.-B. JOLY.

terre les plants transgéniques de Colmar ? Doit-on poursuivre à l'INRA la recherche OGM-vigne et si oui quelles sont les conditions du passage au champ dans le cadre strict d'un objectif de recherche ou pour un éventuel passage à l'innovation variétale ? »²⁰⁴. Ce schéma a le mérite de faciliter la réflexion ultime des citoyens et de leur offrir un canevas pour écrire *in fine* leurs recommandations. Ce n'est pas une technique propre à la C.d.C., mais elle pourrait lui être transposable.

Le but de la C.d.C. est de parvenir à « un » avis formulé sous forme de recommandations. En cela elle se différencie des jurys de citoyens. C'est la raison pour laquelle il pourrait paraître étonnant que les avis minoritaires apparaissent. C'est pourtant une pratique de plus en plus courante que de les tolérer et même de les « encourager », auquel cas ils sont reproduits. L'illustre notamment le compte-rendu de la C.d.C. belge sur les gènes qui porte mention qu'un participant a demandé à se désolidariser du texte et qui reproduit, en page 49, son point de vue personnel sur les questions traitées²⁰⁵.

Pour élaborer les recommandations, le recours au vote est rare et la règle semble être la concertation. Relevons que, du fait de la participation de chacun à la discussion, il semble que les participants finissent par se reconnaître dans des dissensions sans forcément aplanir les différences de vues, s'inscrivant ainsi dans ce que l'on appelle la théorie de l'implication collective²⁰⁶. Arriver à un tel résultat peut nécessiter une succession de travaux en sous-groupes suivis de réunions générales. C'est ce qui se passe notamment en Suisse.

Il n'y a pas de règles précises s'agissant de la lecture des recommandations. Les documents relatifs aux *publiforums*, aux conférences françaises et européennes ainsi que les témoignages des membres des panels interrogés démontrent que, la plupart du temps, les citoyens interviennent à tour de rôle ou alors choisissent l'un d'entre eux.

²⁰⁴ <http://www.inra.fr/genomique/rapport-final-ogm-vigne.html>.

²⁰⁵ www.kbs-frb.be/files/db/FR/PUB%5F1334%5FGenes%5FAvis%5Fdes%5Fcitoyens.pdf.

²⁰⁶ Voir notamment M. SERGE et D. WILLEM, *Dissensions et consensus: Une théorie générale des décisions collectives*, 1992, PUF. 296p.

Aucun avis recensé à ce jour n'a été pourvu en lui-même d'une force obligatoire. Toutefois, il semble que la prise en compte des recommandations soit étroitement liée à l'implication, en amont, des autorités²⁰⁷, voire de l'actualité du sujet de la C.d.C. mais aussi, de l'intérêt que les médias lui portent.

S'agissant de l'étendue de la publicité de l'avis, on ne peut que remarquer la complexité de la problématique en pratique. David H. GUSTON²⁰⁸ explique, notamment, qu'aux USA, les choses se déroulent de manière très différente selon la ville dans laquelle a lieu la C.d.C.. Ainsi, à Boston, les journalistes ne se déplacent pas pour des citoyens ordinaires car c'est une ville dans laquelle il y a de nombreuses conférences organisées par des scientifiques. On remarque en conséquence un total désintérêt des médias pour le panel de profanes suivant le lieu dans lequel il est réuni.

Concernant la publication des recommandations, les organisateurs de C.d.C. ont recours à différentes méthodes. En règle générale, ils organisent une conférence de presse durant laquelle les journalistes peuvent interroger les citoyens du groupe. Elle peut aussi s'accompagner d'une publication des recommandations sous forme électronique, généralement sur le site de l'institution organisatrice et/ou sous forme d'un rapport de l'institution organisatrice. Les recommandations suisses se présentent ainsi sous l'appellation « rapport du panel de citoyens », dans un fascicule qui a le mérite de comporter, outre l'avis des citoyens, le déroulement du processus, la présentation des acteurs du *publiforum*, les réponses des intervenants au débat public voir même des conseils de lecture pour aller plus loin. Le Rathenau Institut et le DBT produisent le même type de fascicule. Dans le fascicule suisse, relevons que la présentation thématique, qui suit les sujets d'intérêt mis en exergue par le panel, permet d'évoquer tour à tour chacune des questions des citoyens aux intervenants au débat public, les réponses reçues et les recommandations finales qui en résultent. De même certains rapports de C.d.C. du DBT peuvent se découper thème par thème, question par question avec un résumé de l'évaluation des citoyens

²⁰⁷ Entretiens avec A. KROON (Rathenau institut) et avec I.-E. ANDERSEN (DBT).

²⁰⁸ D.H. GUSTON, « Evaluating the impact of the first U.S. citizens'Panel on Telecommunications and the Future of Democracy's », in *Annual meeting of the American Political Science Association*, 1998, Boston.

puis leurs recommandations (mais la présentation diffère d'une conférence à une autre). Un tel effort de transparence est d'autant plus remarquable que, par ailleurs, dans le domaine des C.d.C. il règne un certain flou sur les procédures et le cheminement suivi par le groupe de citoyens depuis les informations jusqu'aux recommandations.

Le document, comme dans le cas de la C.d.C. australienne en 1999, peut aussi être envoyé aux institutions et aux scientifiques.

A notre connaissance, il n'y a pas eu de renouvellement de C.d.C. sur une même controverse, à l'exception de l'expérience néo-zélandaise²⁰⁹. Cette dernière a consisté en l'organisation de deux C.d.C., avec le même panel, à 3 ans d'intervalles (en 1996 et 1999), sur le même thème²¹⁰. Notons par ailleurs que des institutions, comme le DBT, organisent, sur un même thème, différentes procédures participatives complémentaires. Elles font ensuite des bilans, sur plusieurs années, pour comprendre l'évolution de la prise en compte sociale d'un sujet technique. Pour compléter une C.d.C., il est ainsi tout à fait concevable que des Workshops, scénarios ou d'autres procédures soient utilisées. Mais il semble qu'il faille différencier les modes et les utiliser distinctement suivant le but escompté. S'agissant aussi de la complémentarité entre des expériences nationales et européennes, la C.d.C. sur les neurosciences prouve qu'utiliser plusieurs techniques, à divers échelons, nécessite une organisation très précise au risque de provoquer la désagréable impression, pour les participants, de faire le même travail deux fois, en repartant de zéro au niveau européen en dépit d'un travail intense mené au niveau national.

²⁰⁹ J. GOVEN, « Deploying the consensus conference in New Zealand, democracy and de-problematization », (préc.).
²¹⁰ *Ibidem*.

Annexe 2. Les conférences de citoyens recensées

1987	Danemark	La technologie génétique dans l'industrie et l'agriculture
1989	Danemark	L'irradiation de l'alimentation
1989	Danemark	La cartographie du génome humain
1990	Danemark	La pollution de l'air
1991	Danemark	Les technologies éducatives
1992	Danemark	Les animaux transgéniques
http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=497&toppic=kategori11&language=uk		
1993	Danemark	Le futur des automobiles privées
1993	Danemark	La non fertilité
http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=499&toppic=kategori11&language=uk		
1993	Pays-Bas	Animaux transgéniques
1994	Danemark	Les cartes d'identité électroniques
1994	Danemark	La technologie de l'information dans les transports
1994	Royaume-Uni	Biotechnologie des plantes
1995	Danemark	Thérapie génétique
http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=501&toppic=kategori11&language=uk		
1995	Danemark	La production intégrée dans l'agriculture
1995	Danemark	Etablir des limites aux produits chimiques dans l'alimentation et l'environnement
http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=508&toppic=kategori11&language=uk		
1995	Pays-Bas	Recherche sur la génétique humaine
1996	Danemark	La consommation et l'environnement
1996	Danemark	Le futur de la pêche
http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=509&toppic=kategori11&language=uk		
1996	Nouvelle-Zélande	Biotechnologie des plantes
1996	Norvège	Alimentation transgénique
1996	Pays-Bas	Gestion des ressources naturelles

1997 Autriche Pollution de la couche d'Ozone

1997 Danemark Télétravail

<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=503&toppic=kategori11&language=uk>

1997 Danemark La consommation et l'environnement

<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=507&toppic=kategori11&language=uk>

1997 Etats-Unis Télécommunication et démocratie

1998 Corée Alimentation transgénique

1998 Danemark La politique de l'alimentation des citoyens

1998 France OGM en agriculture et dans l'alimentation

1998 Japon La thérapie génétique

1998 Suisse Production d'électricité

1999 Australie Alimentation transgénique

MOHR A. Science and Public Policy, Volume 29, Number 1, 1 February 2002, pp. 2-12.

1999 Canada Alimentation transgénique

1999 Corée Clonage

1999 Danemark Les produits alimentaires génétiquement modifiés

<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=512&toppic=kategori11&language=uk>

1999 Japon Nouvelles technologies des nuisibles

1999 Nouvelle- Zélande Contrôle biotechnologique des nuisibles

1999 Royaume-Uni Déchets nucléaires

1999 Suisse Alimentation transgénique

2000 Danemark Surveillance électronique

2000 Danemark Bruit et technologie

<http://www.tekno.dk/subpage.php3?article=461&language=uk&category=10&toppic=kategori10>

2000 Suisse Médecine de transplantation

http://www.publiforum2000.ch/www-pdf/results/bericht_final_f.pdf

2000 Japon OGM

Evaluation de M. Hirakawa : http://hideyukihirakawa.com/GMO/cc_report_lisbon.html

2001 Allemagne Test génétique

www.buergerkonferenz.de

2001 Danemark Evaluation de la route

2002 Danemark Tests génétiques

2002 France Changements climatiques et citoyenneté
http://www.cite-sciences.fr/francais/ala_cite/conferen/climat/global_fs.htm

2002 Italie Biotechnologie

2003 Belgique Les tests génétiques. Lire dans mes gènes ?
<http://www.mesgenes.be/Download/StakeholderFR.PDF>

2003 France Les Boues
http://www.ecologie.gouv.fr/article.php3?id_article=1631

2003 France Comment inciter les automobilistes à diversifier leurs modes de déplacement ?
<http://www.epommweb.org/ecommm2004/posters/francais/COLLETFR.pdf>

2005 Europe *Meeting of mind*
<http://www.ulg.ac.be/spiral/MoM/RapEurB.pdf>

2005 Etats-Unis Nanotechnologie
http://www.nanocafes.org/consensus_conference_report.pdf

2005 France Atelier citoyen sur le futur des transports dans la vallée du Rhône et vers l'Espagne
<http://www.debatpublic-transports-vral.org/docs/pdf/cahiers-acteurs/ca1b-atelier-citoyen.pdf>

2005 France Face aux risques, quel avenir pour le médicament ?
http://www.gsk.fr/gsk/conference_citoyen/conference_citoyen2005.htm

2006 Europe Quels rôles pour les territoires ruraux dans l'Europe de demain ?
www.citizenspanel.org

2006 France Le progrès thérapeutique, à quel prix ?
http://www.gsk.fr/gsk/conference_citoyen/conference_citoyen2006.htm

2006 Île de France Révision du schéma directeur de la Région Île-de-France
<http://www.sdrif.com>

2006 Île de France Nanotechnologie
<http://www.sigu7.jussieu.fr/2006/10-IDF-nanos.pdf>

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages/Monographies/thèses

BARBER B., *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, 2ème éd. 2004.

BARTHE Y., *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, 2006.

BECK U., *La Société du risque - Sur la voie d'une autre modernité*, Flammarion – Champs, 2003.

BOURG D. et BOY D., *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, technoCité, éd. D.e. Cie., Charles Léopold Mayer, 2005.

BRUNET P., *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'Etat*, LGDJ, coll. La pensée juridique, 2004.

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, 2001.

DEWEY J., *Le public et ses problèmes*, Pau, Publications de l'Université de Pau, Farrago, Léo Scheer, 2003 (1ère éd. 1927).

DEWEY J., *Logique. La théorie de l'enquête*, Paris, PUF, 1967 (1ère éd. 1938).

DIENEL P., *Die Planungszelle*, Westdeutscher, Opladen, 1997.

FISHKIN J., *The Voice of the People : New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press, 1995.

GUINCHARD S. et alii, *Droit processuel : Droit commun et droit comparé du procès équitable*, Dalloz-Sirey, 2007.

GUTMANN A. et THOMPSON D., *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA. Harvard University Press, 1996.

JOLY, P.-B. et al., *L'innovation controversée : le débat public sur les OGM en France*, <http://www.inra.fr/sed/science-gouvernance/pub/DGAL.pdf>, 2000, INRA, Grenoble.

L. DE SUTTER, *Politiques de la représentation. Pour une pratique cosmopolitique du droit*, Thèse, 2006.

LOUVET N., *Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale: le cas des plans de déplacements urbains*, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, thèse, 2005.

MANIN B., *Principes du gouvernement représentatif*, Champ, Flammarion, 1996.

MARTIN, J.-Y. et ANZIEU, D., *La dynamique des groupes restreints*, 13^{ème} éd., 2003: PUF.

MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Flammarion, 1979.

PASCHEN H. et VIG N.J., *Parliaments and technology: the development of TA in Europe*, Univ. of New York Press, 2000.

ROSANVALLON P., *La contre démocratie*, Seuil, 2006.

ROUSSEAU D., *La Vème République se meurt, vive la démocratie*, Odile Jacob, 2007.

SERGE M. et WILLEM D., *Dissensions et consensus: Une théorie générale des décisions collectives*, PUF, 1992.

SINTOMER Y., *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La découverte, 2007.

SINTOMER Y., HERTZBERG C., et RÖCKE A., *Budgets participatifs en Europe. Les affinités électives de la modernisation administrative et de la participation citoyenne*, 2006 (à paraître).

VALENDUC G., *La technologie, un jeu de société*, Academia Bruylant, 2005.

VAN HOYWEGHEN I., *Risks in the Making. Travels in Life Insurance and Genetics*, ed. Forthcoming, Amsterdam, 2006.

WIEVIORKA M., *Une société fragmentée ? Le multiculturalisme en débat*, La Découverte, 1997.

Articles et contributions

ANDERSEN I.E. et JAEGGER B., « Scenario workshops and consensus conferences: towards more democratic decision-making », *Science and Public Policy*, 1999, 26(5), p.331-340.

ANDERSEN I.E. et LARSEN G., « How to design and organize a public deliberation project », in CIPAST Training Workshop, *How to design and organize public deliberation*, 2006, Dresde, <http://www.cipast.org>.

ARNSTEIN S.R., « A ladder of citizen Participation », *Journal of the American Planning*

Association, 1969, 35(4), p.216-224.

BARNES I., « Manufacturing Consensus? Reflections on the UK national Consensus Conference on plant biotechnology », *Science as culture*, 1998, 5(23), p.199-216.

BARTHE Y., « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 2002. 15(57), p.57-78.

BARTHE Y., « L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques: Enquête sur une « organisation-frontière », Programme Sciences bio-médicales, santé et société CNRS-INSERM-MiRe-DRESS, thème 4 « santé publique, risques collectifs et crises ».

BIRRAUX C., « L'aiguillon parlementaire », *Contrôle*, 1998, 125, p. 41-43.

BLATRIX C., « Le maire, le commissaire enquêteur et leur " public " : la pratique politique de l'enquête publique », in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, L. BLONDIAUX, G. MARCOU, et F. RANGEON Eds., 1999, p. 161-176.

BOY D., DONNET-KAMEL, D. et ROQUEPLO P., « Un exemple de démocratie participative la "Conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de sciences politiques*, 2000, 50(4-5), p.779-809.

BRECHON-MOULENES C., « La loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et ses premières mesures d'application », *AJDA*, 1983, 4, p. 232-236.

CABANNES Y., « Introduction et Méthodologie », Budget participatif et finances locales, Séminaire de lancement du réseau URB-AL No. 9 ; 2004. http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/DB_fr_int.pdf.

CALLON M., « La démocratie technique en débat: réponse à Franck Aggeri », *Gérer et Comprendre*, 2002, 68, p.61-65.

CALLON M., LASCOUMES P. et BARTHE Y., « La démocratie dialogique casse-t-elle des briques ? Débat-controverse avec les auteurs », *Cosmopolitiques. Cahiers théoriques pour l'écologie politique*, 3, 2003, p. 108-130.

COPPENS Ph. et LENOBLE J., « Les enjeux d'une question : Théorie du droit et de l'État. Théorie de la norme et procéduralisation contextuelle », in *Démocratie et Procéduralisation du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p.1-24.

COSSART P., « Les réunions publiques : modalités de participation collective et représentations

du peuple », in *Protester au XIXème-XXème, Histoire et sociologie des mouvements sociaux*, E. AGRİKOLIANSKY et alii (dir.), Colloque commun GERMM-GRHISPO, 28 et 29 septembre 2006, AFSP, www.afsp.msh-paris.fr/activite/groupe/germm/germm.html.

CRETIAZ VON ROTEN F. et ALVAREZ E., « Perception des biotechnologies en Suisse, Perspectives longitudinale et de genre », *Les cahiers de l'observatoire*, N° 11 (2005), http://www.unil.ch/webdav/site/osps/shared/11_Crettaz.pdf.

DAVID M., « jury populaire et souveraineté », *Droit et société*, vol. 36 et 37, 1997, p. 401 à 449.

DE MUNCK J., « Normes et procédures : les coordonnées d'un débat » in J. DE MUNCK, J., et Marie VERHOEVEN (dir.), *Les mutations du rapport à la norme. Un changement dans la modernité ?*, Bruxelles, De Boeck, 1997, p. 25 à 63.

DELVENNE P. et BRUNET S., « Le technology assessment en question: une analyse comparative », *Courrier hebdomadaire du CRISP* n° 1909-1910, mai 2006.

DIENEL P. et RENN O., « Planning cells : A gate to 'fractal' mediation », in O. RENN et alii Eds., *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Kluwer Academic Publishers, Boston, p.117-140.

DUCLOS D., « Qu'attend le monde politico administratif de l'expertise? L'absorption de la science dans la logique de l'action », *Environnement, science et politique. Les experts sont formels*, Germès, t.1, cahier n°13, 1991, p. 323-380.

DURANT J., « Participatory technology assessment and the democratic model of the public understanding of science », *Science and Public Policy*, 1999, 26(5), p.313-319.

EINSIEDEL, E.F. et EASTLICK, D.L., « Consensus Conferences as deliberative Democracy », *Science Communication*, 2000, 21(4), p.323-343.

EINSIEDEL, E.F., JELSOE, E. et BRECK, T., « Publics at the technology table: the consensus conference in Denmark, Canada, and Australia », *Public Understanding of Science*, 2001, 10, p.83-98.

FISCHER F., « Technological deliberation in a democratic society: the case for participatory inquiry », *Science and Public Policy*, 1999, 26(5), p.294-302.

FOURNIAU J.-M., « Débat public et conférence de citoyens. Eléments pour une comparaison des deux dispositifs de participation délibérative », in *Sociologie des controverses et des débats publics*, 2006, EHESS.

FOURNIAU J.-M., Document de travail : *L'institution du débat public. Etat des lieux et perspectives de recherches*, colloque, Lille, 2006.

GOVEN, J., « Deploying the consensus conference in New Zealand, democracy and de-problematization », *Public Understanding of Science*, 2003, 12, p.423-440.

GRUNDAHL J., « The danish consensus conference model », in *Public participation in Science: The role of Consensus conferences in Europe*, S. JOSS and J. DURANT, Eds., 1995, Science Museum, p.31-41.

GUSTON, D.H., « Evaluating the impact of the first U.S. citizens'Panel on Telecommunications and the Future of Democracy's », in *Annual meeting of the American Political Science Association*, 1998, Boston.

HERDMAN R. et JENSEN J., « The OTA story: the agency perspective », *Technological Forecasting and social change*, 1997, 54(2), p.131 - 143.

HERMITTE M.-A. et P.-B. JOLY, « A la recherche d'une démocratie technique. Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Nature Sciences Sociétés*, 2003, 11, p.3-15.

HERMITTE M.-A., « Aspects juridiques de la protection du lanceur d'alerte », in *L'émergence des risques - avis d'experts*, co-éditée par l'INRS et EDP Sciences, 2007.

HERMITTE M.-A., « L'expertise scientifique à finalité de décision politique », *Justices*, n°spécial, déc.1997.

HERMITTE M.-A., « L'expert, le profane, le politique », in *Savoirs et démocratie*, éd. Parenthèses, Marseille, 2002.

HERMITTE M.-A., « La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques », in C. BURTON-JEANGROS, C. GROSSE et V. NOVEMBER, *Face au risque*, éd. Georg – L'Equinoxe, 2007 p.29- 71.

IDOUX P., «La participation du public et l'eau en droit communautaire», *Environnement*, n° 7, juillet, 2005, p.83–90.

JACOBY I., «The consensus development program of the National Institutes of Health: current practices et historical perspectives », *International journal of technology assessment in Health Care*, 1985, 1, p.420-432.

JEAN-AUGUSTIN N., « Développement des Systèmes d'organisation », <http://www.cnam.fr/lipsor/dso/articles/fiches.php>, 2003.

JOLY P.B. et al., « Quand les candides évaluent les OGM : nouveau modèle de "démocratie technique" ou mise en scène du débat public », *Annale des Mines* (Responsabilité et environnement), 1999 (Avril), p. 12-21.

JOLY P.B. et MARRIS C., « Between consensus and citizens: Public participation in technology Assessment in France », *Science Studies*, 1999, 12(2), p.3-22.

JOLY P.-B., C. MARRIS et M.-A. HERMITTE, « A la recherche d'une "démocratie technique", Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Natures Sciences Sociétés*, 2003. 11(1), p.3-15.

JORGENSEN T., « Consensus conferences in the Health sector, in Public participation in science. The role of consensus conference in Europe », in *Public participation in Science: The role of Consensus conferences in Europe*, S. JOSS and J. DURANT, Eds., Science Museum, 1995, p. 17-29.

JOSS S. et BROWNLEA A., « Considering the Concept of Procedural Justice for Public Policy – and Decision-Making in Science and Technology », in *Special Issue on Public Participation in Science and Technology*, *Science and Public Policy*, 26 (5), octobre 1999, p. 321-330.

JOSS S. et DURANT J., « The UK National consensus Conference on Plant Biotechnology », *Public Understanding of Science*, 1995. 4, p. 195-204.

KLÜVER L., « Consensus Conference at the Danish Board », in *Public Participation in Science, the Role of Consensus Conferences in Europe*, S. JOSS et J. DURANT, Eds., 1995, Science Museum. p. 41-49.

KUNKLE G.C., « New Challenge or the Past Revisited? The Office of Technology Assessment in Historical context », *Technology in Society*, 17(2), p. 175-176.

LATOUR B., « Faut-il avoir peur des suisses ? », 1998, *La Recherche*, 312, 82.

LEARY, Warren E., « Congress's Science Agency Prepares to Close Its Doors », *New York Times*, September 24, 1995.

LENOBLE J., « From an incentive to a reflexive approach to Corporate Governance », in *Corporate Governance : an institutionaliste approach*, R. Cobbaut et J. Lenoble Eds., Kluwer Law International, 2003, p. 17-63.

LENOBLE J., « Introduction » et « Crise du juge et transformation nécessaire du droit », in *La crise du juge*, Bruylant, Bruxelles, 1996.

LENOBLE J., « La procéduralisation contextuelle du droit », in P. COPPENS et J. LENOBLE, *Démocratie et procéduralisation du droit*, Travaux des XV^e journée d'études juridiques Jean Dabin, organisée par le centre de philosophie du droit, Bruylant, 2000, p.97-124.

LENOBLE J., « L'efficacité de la gouvernance par le droit. Pour une procéduralisation contextuelle du droit », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, 2002-2003, Vol. 33, n° 1-2, p. 13-68.

LUSKIN R., FISHKIN J., et JOWELL R., « Considered Opinions: Deliberative Polling in Britain », *British Journal of Political Research*, vol. 32, n°3, July 2002, p. 460.

MANIN B., « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie générale de la délibération politique », *Le Débat*, 33, 1985.

MARRIS C. et JOLY P.-B., « La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1999. 38, p.97-124.

MIRENOWICZ, J., « Conférence de consensus et innovation: de grandes attentes en jeu », *Natures sciences sociétés*, 2001. 9(1), p. 40-43.

MORMONT M. et MELARD F., « Conférence citoyenne sur les tests génétiques. Lire dans mes gènes? », Rapport d'évaluation, 2003, Fondation Roi Baudouin, <http://www.mesgenes.be/Download/CC-EVALUATION-FR.pdf>.

NOWOTNY H., « The need for socially robust knowledge », *European Review*, vol. 7/2, 1999.

PERRET, H. et al., « Approches du risque : une contribution », *Les Cahiers du RIBios*, 2005, n°2.

PIGUET F., « La conférence de consensus, un avenir pour la démocratie? », in *Etats Généraux de L'Ecologie Politique*, 2000, <http://adonnart.free.fr/doc/citoy/confci17.htm>.

QUERMONNE J.-L., et ROUBAN L., « L'évaluation et le contrôle politique », in *L'évaluation des politiques publiques*, J.P. NIOCHE et R. POINSARD, Eds., 1984, Economica.

REBER B., « Technologies et débat démocratique en Europe. De la participation à l'évaluation pluraliste », *Revue française de science politique*, vol. 55, 2005.

RESTIER MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 1990. 40(4), p.546-585.

ROWE G. et FREWER L., « Public Participation Methods : A Framework for Evaluation »,

Science Technology Human Values, 25, 2000, p.3-29.

ROWE G., FREWER L., « Evaluation of a Deliberative Conference », *Science, Technology & Human Values*, vol. 29 n°1, 2004, p. 88-121.

RUDINOV SAETNAN A., « Scientific? Democratic? effective? Towards an evaluation of Norway's first medical consensus conference », *Science and Public Policy*, 2002, 29(3), p. 201-220.

SLOCUM, N., « Conférence de citoyens » in *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, 2006, Fondation Roi Baudouin, p.61-78.

TESTART J., « L'expérience prometteuse des conférences de citoyens. Inventer de nouvelles formes de démocratie participative », *Monde diplomatique*, février 2005.

WILLIAMS M., « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », *Philosophique*, 2002, vol.29, n°2, p. 215-249.

ZEMOR P. et CALLON M., « Entretien avec Michel Callon sur Ducaisai », *Histoire, actualité et perspectives du débat public*, Conseil d'Etat, 2001.

TABLE DES MATIERES

Introduction Générale.....	3
I Les questions procédurales à résoudre dans l’hypothèse de l’insertion des conventions de citoyens dans l’ordre juridique français.....	7
II Les choix procéduraux pertinents dans l’hypothèse de l’insertion des « conventions de citoyens » dans l’ordre juridique français.....	22
III Les problématiques théoriques soulevées par l’insertion des conventions de citoyens dans l’ordre juridique français	29
A Problématique générale de l’insertion des conventions de citoyens dans l’ordre juridique français	29
B Problématiques particulières de l’insertion des conventions de citoyens dans l’ordre juridique français	39
1. La représentativité du groupe de citoyens	40
2. Les garanties de l’indépendance et de l’impartialité du groupe de citoyens	45
3. Les garanties structurelles de la neutralité du processus	47
4. Les garanties de l’exploration de la diversité des opinions qui traversent la société	48
5. Les garanties de la procéduralisation contextuelle de la norme.....	51
 ANNEXES	 54
 Annexe 1. Rapport d’étape : Des conférences de citoyens dans l’ordre juridique français ? L’éclairage apporté par les expérimentations des conférences de citoyens dans le monde	 54
 I L’INSTITUTION	 55
A. Les offices d’évaluation des choix techniques et scientifiques	56
1) Le modèle institutionnel de l’office américain d’évaluation des technologies.....	56
2) Les Offices organisateurs des C.d.C.	58
a) La diversité de l’institutionnalisation de l’évaluation des technosciences.....	58
→ Les institutions créées à l’initiative des parlements	59

→ Les Commissions parlementaires permanentes de technology assessment	60
→ Les Missions à long terme confiées à des organismes d'intérêt public	60
b) La particularité des offices intéressant notre étude	60
B. Intérêts et défauts des offices d'évaluation des choix scientifiques et techniques	68
Observations conclusives :	71
II LA PROCEDURE	72
A. Eléments généraux	72
1) L'Initiative	72
a) Les origines les plus répandues de la saisine.....	73
b) L'ouverture à la saisine populaire	75
Observations Conclusives :	76
2) L'objet de la conférence.....	78
a) Le dépassement de l'objet sociotechnique des C.d.C.	78
b) Le caractère suffisamment élaboré de la controverse objet de C.d.C.....	79
Observations conclusives	80
3) Le prix d'une C.D.C.	81
B. Acteurs de la procédure	82
1) Statut des acteurs	82
a) Le comité de pilotage	82
= Dans la pratique	82
= Les lacunes révélées par la pratique	86
b) Le groupe de citoyens	86
c) Le facilitateur	94
d) Les formateurs	95
e) Les intervenants en cas d'un éventuel débat interne.....	97
f) Les intervenants au débat public	97
2) Réflexions sur la question des risques de manipulation des acteurs	98
C. Processus	100
1) Eléments généraux.....	101
a) Durée	101

b) Transparence et traçabilité du processus	101
2) Formation	102
3) Débat public	105
4) Elaboration des recommandations/valorisation et suivi	106
Annexe 2. Les conférences de citoyens recensées	110
Bibliographie	113
TABLE DES MATIERES	121