



HAL
open science

Assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe : outils complémentaires ou concurrents ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► To cite this version:

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe : outils complémentaires ou concurrents ?. M. FATIN-ROUGE STEFANINI et X. MAGNON. Les assemblées citoyennes : nouvelle utopie démocratique ?, 17, Confluence des droits - DICE éditions, pp.165 - 190, 2022, 10.4000/books.dice.10570 . halshs-03890763

HAL Id: halshs-03890763

<https://shs.hal.science/halshs-03890763>

Submitted on 8 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Marthe Fatin-Rouge Stefanini et Xavier Magnon (dir.)

Les assemblées citoyennes Nouvelle utopie démocratique ?

DICE Éditions

Assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe : outils complémentaires ou concurrents ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

DOI : 10.4000/books.dice.10570
Éditeur : DICE Éditions
Lieu d'édition : Aix-en-Provence
Année d'édition : 2022
Date de mise en ligne : 16 juin 2022
Collection : Confluence des droits
EAN électronique : 9791097578169



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

FATIN-ROUGE STEFANINI, Marthe. *Assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe : outils complémentaires ou concurrents ?* In : *Les assemblées citoyennes : Nouvelle utopie démocratique ?* [en ligne]. Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2022 (généré le 20 juin 2022). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/dice/10570>>. ISBN : 9791097578169. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.dice.10570>.

ASSEMBLÉES CITOYENNES ET MÉCANISMES DE DÉMOCRATIE DIRECTE : OUTILS COMPLÉMENTAIRES OU CONCURRENTS ?*

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI¹

Ces dernières années, les assemblées citoyennes se multiplient et ont tendance à être exaltées. Cet engouement s'explique par plusieurs raisons. Non seulement, elles sont perçues comme un remède possible aux défauts de légitimité de la démocratie représentative traditionnelle, tout en évitant ceux d'une démocratie référendaire, mais encore les propositions ou avis qu'elles délivrent sont considérés comme susceptibles de refléter assez justement les idées et opinions de la population à une échelle plus grande. Dans le même temps, et particulièrement depuis le Brexit, les procédures d'initiative populaire et de référendum ont été de plus en plus décriées en France. Elles le sont d'autant plus avec la montée en puissance du populisme auquel elles ont tendance à être associées comme formes d'expression plébiscitaire et passionnelle, au détriment de choix raisonnés.

Les assemblées citoyennes, et autres formes de mini-publics délibératifs, seraient-elles un nouveau mode de participation plus avantageux que celui du référendum qui, ces dernières années, n'a la faveur ni des élus et décideurs politiques², ni celle des citoyens lorsqu'ils sont eux-mêmes impliqués dans des processus délibératifs³ ? Les théoriciens de la démocratie participative et de la démocratie délibérative eux-mêmes ignorent, dans la plupart des cas, les processus référendaires⁴ ou les rejettent en bloc comme antithèse de la délibération⁵. Ces procédés n'ont d'ailleurs cessé d'être

* Cette contribution a été réalisée dans le cadre du Projet de recherche Ulysses DECIDE2 (DEmocracy in Crisis: Exploring the CITizen Challenge of DELiberative Democracy in light of the French and Irish Constitutional Experiments) cofinancé par le Irish Research Council et Campus France.

1 Directrice de recherche au CNRS et directrice de l'UMR 7318 DICE, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Pour une étude empirique récente, voir C. CLOSE, « Rapport au système représentatif et soutien à la démocratie directe et délibérative. Analyse comparée des attitudes des élus nationaux en Europe », *Participations*, 2020/1, n° 26/27, p. 193-222.

3 En témoignent les citoyens de la Convention citoyenne sur le Climat qui ont estimé que seulement 3 mesures sur 149 pourraient être éventuellement soumises au référendum.

4 Comme le rappellent Laurence MOREL et Marion PAOLETTI, « Introduction. Référendums, délibération, démocratie », *Participations*, 2018/1, n° 20, p. 11.

5 Voir notamment B. MANIN, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 72-94 ; B. R. BARBER, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Gouvernances démocratiques », 1997, notamment p. 297. Défendant l'idée d'une « démocratie continue » fondée sur la délibération, et reposant notamment sur des assemblées primaires, l'institutionnalisation de conventions citoyennes et la création d'une Assemblée sociale délibérative, Dominique Rousseau affirme que « la délibération favorise l'élévation de la conscience, le référendum conduit à son abaissement » : D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continuelle des citoyens », *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 02 | 2020, p. 6, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>].

diabolisés par une partie de la doctrine⁶ au point que l'on peut s'interroger sur l'opportunité de défendre encore le recours aux mécanismes référendaires comme mode d'expression de la démocratie. Or, non seulement les États dans lesquels des procédures référendaires existent et fonctionnent sont de plus en plus nombreux⁷, mais des mécanismes de participation et d'influence directe des citoyens sur le processus normatif sont réclamés par ces derniers, notamment en France sous la forme d'un « référendum d'initiative citoyenne » (RIC)⁸. Les procédures référendaires seraient-elles vouées à disparaître au regard des risques plébiscitaires, démagogiques et populistes qu'elles véhiculent selon certains ? Une combinaison entre les procédures délibératives montantes et les mécanismes plus traditionnels de démocratie directe peut-elle au contraire être envisagée ? Est-elle même souhaitable ?

Les opinions sont généralement très tranchées dans la doctrine majoritairement politiste qui s'est penchée sur ces questions. La montée en puissance des théories de la démocratie délibérative a conduit à délaisser la « démocratie de masse », et semble « tourner le dos à l'espace public élargi en tant que site possible d'une politique raisonnable »⁹. Avant même de tenter de répondre à ces questions, il convient d'identifier plus précisément ce que recouvrent les termes utilisés. Tout d'abord, les mécanismes de démocratie directe ou/et semi-directe sont à distinguer des formes de gouvernement qui peuvent être qualifiées de démocratie directe ou semi-directe. La démocratie directe suppose que les citoyens puissent à la fois initier des propositions, en délibérer, les amender et décider en dernier ressort d'adopter ou de rejeter le fruit de ces délibérations. Jean-Jacques Rousseau soulignait lui-même que si cette forme de gouvernement est susceptible de fonctionner à une petite échelle, elle ne peut être organisée à grande échelle. Même la multiplication d'assemblées citoyennes locales, la création d'une journée de la délibération ou encore le recours au vote par le biais d'internet ne permettent pas, malgré tout, de résoudre le problème du nombre, de la déperdition des opinions, de l'impossibilité d'organiser une délibération englobant tous les citoyens¹⁰. Si l'initiative peut être accessible à tous à travers un mécanisme d'initiative populaire, si la décision populaire peut à son tour être organisée à l'échelle d'un État, la participation directe et égalitaire des citoyens à la délibération avec possibilité d'amendement n'est pas réalisable. Cette impossibilité concrète à organiser la délibération autrement que par la représentation, ainsi que le temps nécessaire à l'exercice de la démocratie directe au quotidien, expliquent que toutes les démocraties reposent sur un fondement représentatif, plus précisément celui de la représentation électorale. Certaines démocraties comme la Suisse, en revanche, peuvent avoir des mécanismes de démocratie directe ou semi-directe influençant plus ou moins le fonctionnement du système représentatif au point de qualifier ce type

6 Voir notamment, H. ROUSSILLON, « Contre le référendum », *Pouvoirs*, 1996, n° 77, p. 184-190 ; D. ROUSSEAU, « L'équivoque référendaire », *Laviedesidees.fr*, 22 avril 2014, [<https://laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html>] (consulté le 2 juin 2021) ; E. COHEN, B. MANIN, D. ROUSSEAU, « Le référendum, un instrument défectueux », *Telos*, 13 juillet 2016, [<http://www.telos-eu.com/fr/vie-politique/le-referendum-un-instrument-defectueux.html>].

7 L. MOREL, *La question du référendum*, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 39-72.

8 Selon un sondage IFOP, le référendum d'initiative citoyenne était largement soutenu par les Français, qu'il soit législatif (77 %), constitutionnel (65 %), abrogatif (73 %) ou révocatoire (68 %) : sondage publié le 6 février [<https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-le-referendum-dinitiative-citoyenne/>] (consulté le 5 juin 2021).

9 S. CHAMBERS, « Rhétorique et espace public : la démocratie délibérative a-t-elle abandonné la démocratie de masse à son sort ? », *Raisons politiques*, 2011/2, n° 42, p. 25.

10 C. GIRARD, « La démocratie délibérative à grande échelle : des arènes locales à la délibération de tous », in L. BLONDIAUX et B. MANIN, *Le tournant délibératif de la démocratie*, Les Presses de Sciences Po, 2021, p. 67-96.

de régime de démocratie de « semi-directe ». Ces instruments, mécanismes ou procédés démocratiques peuvent être distingués en fonction de la place dont disposent les représentants dans ce processus et, en particulier, le rôle joué par le Parlement. Ainsi, peuvent être qualifiés d'instruments de démocratie directe, les procédés qui permettent aux citoyens de disposer à la fois de l'initiative du processus normatif et du pouvoir de décision. Les initiatives populaires directes, dans lesquelles la proposition des citoyens entièrement rédigée est présentée directement au scrutin si le nombre requis de signatures est atteint et si les conditions de recevabilité de l'initiative sont respectées, en font partie. De même, le référendum-veto, qui permet à une minorité de citoyens de demander la suspension de l'entrée en vigueur du texte et de réunir un minimum de signatures pour qu'un scrutin sur la validation ou le rejet du texte soit organisé, peut être qualifié de procédé de démocratie directe. Le référendum abrogatif d'initiative populaire tel qu'il existe en Italie peut également être rangé dans cette catégorie puisque, si la demande est recevable, le processus ne peut être interrompu que si les promoteurs de l'initiative la retirent ou si le Parlement procède lui-même à l'abrogation de la disposition. La révocation des élus (ou *recall*) est également un procédé de démocratie directe car il permet à une minorité de citoyens de réunir un minimum de signatures pour qu'un scrutin sur la poursuite ou la fin du mandat de l'élu soit organisé. Dans ces trois exemples, les plus connus, la notion de procédé de démocratie directe est assimilée à celle de participation directe des citoyens.

À l'inverse peut être qualifié, selon nous, de procédé de démocratie semi-directe, toute procédure dans lesquelles les citoyens ne maîtrisent ni l'initiative, ni la décision finale. Ainsi, les initiatives populaires indirectes, qui offrent seulement le droit à une minorité de citoyens de proposer un texte au Parlement s'ils réunissent le nombre requis de signatures, sont un instrument de démocratie semi-directe. En effet, aucun scrutin populaire n'est en principe prévu à l'issue de ce processus et les représentants restent maîtres du destin de cette proposition. De même, dans le cadre d'une procédure de référendum au sens strict, les citoyens ne maîtrisent pas le déclenchement du processus ni la question qui leur est posée. Ils ne disposent pas de l'initiative et ne peuvent s'exprimer que pour répondre à la question qui leur est présentée. Dans ces deux exemples, la place des citoyens dans le processus de participation est dépendante d'une ou de plusieurs autres autorités représentatives. Plus les procédures de participation directe des citoyens sont nombreuses et se combinent, plus le caractère représentatif du régime est susceptible d'en être affecté, en particulier si l'initiative populaire directe, le référendum-veto et la révocation populaire des élus coexistent. Dans ce cas, l'influence sur le système représentatif est incontestable car les représentants seront en permanence obligés d'anticiper la réaction des citoyens susceptibles de s'opposer d'une manière ou d'une autre aux choix effectués en leur nom. Il en résulte que les représentants sont obligés d'être très à l'écoute des citoyens, comme cela est le cas en Suisse qui est d'ailleurs qualifiée par de nombreux auteurs de démocratie semi-directe en raison de la présence de procédures de démocratie directe à tous les niveaux¹¹.

11 Par exemple, E. GRIESEL, *Initiatives et référendums populaires, Traité de la démocratie semi-directe en Suisse*, Staempfli éditions SA, Berne, 1997. Antoine Bevort écrit : « Le système politique suisse peut être défini comme une démocratie semi-directe, un mixte de démocratie directe et représentative dans lequel le peuple participe avec le gouvernement et le Parlement aux prises de décisions politiques. Avec le fédéralisme et la concordance (associée au principe de la collégialité), les institutions de la démocratie directe sont un des trois piliers du régime politique suisse », A. BEVORT, « Démocratie, le laboratoire suisse », *Revue du MAUSS*, 2011/1, n° 37, p. 449. Voir également, en France, notamment P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, 2021, 35^e édition, p. 87.

Les assemblées citoyennes, pour leur part, sont, aux côtés des jurys citoyens et des sondages délibératifs, des « mini-publics » délibératifs dont la spécificité tient au fait que leurs membres sont tirés au sort. S'ils sont présentés comme une forme plus authentique de représentation des citoyens en raison de l'élaboration de critères permettant d'assurer une certaine représentativité des personnes tirées au sort, elles n'en restent pas moins une forme de représentation. Depuis quelques années, de nombreux mini-publics de ce type sont mis en place à l'initiative des autorités publiques en France, prenant notamment exemple sur les différentes assemblées ou conventions citoyennes organisées en Irlande. Si des collectivités locales toujours plus nombreuses se sont dotées d'assemblées participatives ou de conseils citoyens¹², généralement composés de personnes volontaires tirées au sort à la différence des assemblées citoyennes dont la composition ne repose pas sur le volontariat, ces dernières sont apparues au niveau national plus récemment que ce soit dans le cadre du Grand débat national¹³, de la lutte contre le réchauffement climatique, ou encore de la campagne de vaccination contre le COVID-19. L'intérêt médiatique et l'engouement suscités par ces nouvelles modalités de participation citoyenne, du moins avant le « filtrage » des propositions de la Convention citoyenne sur le Climat opéré par le Gouvernement puis le Parlement, ont donné un coup de projecteur sur les théories de la démocratie délibérative, notamment en France¹⁴, consistant à faire primer le débat, l'échange d'arguments et la construction consensuelle de propositions, sur la simple décision.

La montée en puissance des assemblées citoyennes au niveau local et national semble s'accompagner d'un désintérêt des représentants pour des mécanismes plus classiques et très répandus dans le monde tels que l'initiative populaire, pourtant réclamée par les « Gilets jaunes », et le référendum. Dès lors, il convient de se demander si les assemblées citoyennes peuvent valablement constituer une alternative aux procédés d'initiative populaire et de référendum (I) ou si les mécanismes de démocratie directe et semi-directe peuvent être complémentaires d'un processus d'assemblée citoyenne. Quelques expériences d'intégration d'une assemblée citoyenne à un processus de démocratie directe ou semi-directe semblent montrer que ces deux modalités loin de s'opposer pourraient utilement se compléter, notamment pour sauvegarder voire améliorer les procédures référendaires qui restent le mode d'expression démocratique le plus égalitaire (II).

12 En France, des conseils de quartier ont été rendus obligatoires pour les communes de plus de 80 000 habitants et des conseils citoyens pour les quartiers prioritaires sont prévus la loi Lamy (loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine) du 21 février 2014. Par ailleurs, plusieurs communes ont également mis en place des assemblées de citoyens telles que Bourges, Metz, Nantes (sur la sortie de crise du Covid-19) ou encore Nancy. Ce sont des assemblées participatives dont la mission n'est pas toujours clairement définie au-delà d'un objectif de « contribuer à la vie démocratique » (Bourges). À Nancy, une Constitution municipale a été adoptée : voir [<https://www.nancy.fr/etonnant/les-grands-projets/l-assemblee-citoyenne-4112.html>] (consulté le 2 mai 2021).

13 Dans le cadre du Grand débat national, le CESE a associé 27 citoyens tirés au sort aux travaux de sa commission temporaire « Fractures et transitions : réconcilier la France ». Cinq de leurs membres ont été directement intégrés à la Commission temporaire. Voir : [<https://www.lecese.fr/travaux-publies/fractures-et-transitions-reconcilier-la-france>] (consulté le 20 juin 2021).

14 Voir L. BLONDIAUX et B. MANIN (dir.), *Le tournant délibératif de la démocratie, précité*. Ces questions ont été surtout débattues dans la doctrine anglo-saxonne dans un premier temps, dès les années 1970, avant d'être une thématique privilégiée des sciences politiques. En revanche, en France du moins, les juristes se sont peu intéressés à cette question si ce n'est Dominique Rousseau défendant le projet d'une démocratie continue dès 1992. Voir D. ROUSSEAU (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ-Bruylant, 1995, 165 p.

I. Les assemblées citoyennes : une alternative aux procédures référendaires ?

La crise de la démocratie représentative et la perte de confiance des citoyens envers les représentants qu'elle véhicule, favorisent l'émergence de modalités plus directes de participation citoyenne au processus d'élaboration des normes et, plus largement, à la vie politique. Au-delà des élections périodiques, les citoyens souhaitent intervenir plus directement dans la gestion des affaires publiques afin d'influencer les choix que les élus font en leur nom. Parmi ces mécanismes, la révocation populaire est un outil puissant aux mains des citoyens permettant de convoquer un élu aux urnes et de le renvoyer si la majorité des citoyens n'est pas satisfaite¹⁵. Cela peut influencer le comportement des élus pour tenir compte des souhaits des citoyens. Les autres mécanismes de démocratie directe ou semi-directe existants sont susceptibles d'agir directement sur la confection des normes et non plus sur le mandat d'un élu. Schématiquement, dans un processus d'élaboration d'une norme, trois phases peuvent être distinguées : l'initiative, la délibération¹⁶ et l'adoption/approbation transformant un vœu en acte juridique. L'initiative constitue donc la première étape du processus dans lequel l'intervention directe des citoyens est envisageable. Si les procédures d'initiative populaire se sont multipliées dans le monde depuis les années 1990¹⁷, elles sont généralement très rationalisées, aboutissant souvent à en limiter fortement l'exercice ou/et à réduire leur impact sur le système représentatif en général et en tant que mode de production des normes en particulier¹⁸. La Suisse au niveau fédéral, cantonal et local, le Liechtenstein au niveau national et local mais également les États-Unis au niveau local, sont les États dans lesquels ces mécanismes sont le plus fréquemment utilisés¹⁹, même si la production normative qui en résulte reste très marginale. En revanche, de nombreuses démocraties ne sont pas dotées de dispositifs permettant aux citoyens d'être entendus soit que les procédures d'initiative populaire n'existent pas au niveau national, comme cela est le cas en Belgique et en France, soit que ces initiatives populaires ne s'adressent qu'aux parlementaires afin d'inscrire une proposition à l'ordre du jour et ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum. Ces initiatives populaires « indirectes », par opposition aux précédentes, sont également qualifiées d'initiatives d'« agenda ». Bien que ce type de mécanisme

15 Sur cette procédure voir notamment C.-E. SENAC, « Le contrôle populaire des élus » in M. SENIK, *Crise de confiance ?*, La découverte, 2020, p. 67-70 ; Y. WELP et L. WHITEHEAD (ed.), *The Politics of Recall election*, 2020, Springer, 251 p. (disponible en ligne sur Open edition).

16 À ces trois grandes phases, peut s'ajouter celle des consultations qui peuvent être fermées à certaines instances ou ouvertes à un large public, y compris à tous. Les consultations se développent en France et nécessiteraient également un encadrement notamment pour s'assurer des conditions d'organisation et de la prise en compte des résultats. La Suisse a opté pour un système de consultation relativement large : cantons, partis politiques, milieux intéressés pour les actes législatifs importants et les projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants (article 147 de la Constitution et loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005). L'objectif est également d'éviter un référendum-veto en associant les milieux intéressés à la procédure législative.

17 Notamment les référendums d'initiative populaire : voir R. MAGNI-BERTON, C. EGGER, *Le RIC*, 2019, p. 54-60.

18 En ce qui concerne les initiatives populaires de révision constitutionnelle, voir M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle : quelles réalités en droit comparé ? », in D. GUENETTE, P. TAILLON, M. VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Ed. Yvon Blais, Anthemis, Montréal, 2021, p. 319-333.

19 Voir L. MOREL, « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », in L. MOREL et M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2018, p. 27-59 et les annexes 1 et 2.

soit fréquemment prévu dans les États, il est très mal connu²⁰. Les référendums pour leur part sont plus souvent à l'initiative de l'exécutif que d'initiative populaire²¹. Leur déclenchement et, notamment le sujet sur lequel ils portent, sont généralement maîtrisés par les représentants. Or, dans la plupart des États, les gouvernements ne souhaitent pas confier directement aux citoyens une compétence qui va de l'initiative à la décision, et qui concurrence directement la procédure parlementaire ordinaire. Cette méfiance à l'encontre des citoyens et l'impossibilité pour ces derniers d'impulser des politiques publiques, de proposer des actes juridiques ou de peser sur les choix politiques autrement que par l'élection ou la manifestation, sont de plus en plus contestées. Le développement d'internet et des réseaux sociaux et le fossé croissant se creusant entre élus/gouvernants et citoyens ont conduit à faire émerger de nouvelles propositions, assez théorisées²², mais peu pratiquées jusque dans les années 2000²³, dont celle des assemblées citoyennes. Ainsi, en France, la Convention citoyenne sur le Climat (CCC) semble constituer le résultat à la fois d'une prise en compte de la demande citoyenne exprimée fortement dans le cadre du mouvement des Gilets jaunes et du souhait des gouvernants d'éviter des modalités de participation plus directes et incontrôlables telle que le fameux RIC. D'un autre côté, le rejet des processus référendaires a été accentué par la récupération populiste de ce mécanisme²⁴ et la volonté d'en faire une forme puissante et brutale de résistance à la mondialisation, avec des arguments fondés sur la perte de souveraineté, l'immigration, la diffusion et l'homogénéisation des mœurs et des cultures au détriment de l'identité nationale²⁵.

La mise en place d'assemblées citoyennes apparaît dans ce contexte comme une alternative aux procédures référendaires ; comme une manière de donner le change à la revendication citoyenne tout en conservant une maîtrise du processus. La plupart des assemblées citoyennes sont d'ailleurs descendantes (*top down*) c'est-à-dire décidées par les gouvernants qui déterminent également les sujets sur lesquels ces assemblées peuvent se prononcer. Elles sont plus rarement ascendantes (*bottom up*) tel l'exemple du G1000 en Belgique, dont le processus a été salué notamment par les élus mais dont les propositions n'ont pas été prises en considération²⁶. L'une des critiques que soulève cette procédure

20 Ce type d'initiative populaire existe par exemple en Espagne, en Italie, en Finlande, en Suisse et l'Initiative citoyenne européenne relève également de cette catégorie. Sur ce point, voir M. FATIN-ROUGE STEFANINI, H. DUMONT, « L'initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé », in E. DUBOUT, F. MARTUCCI, F. PICOD (dir.), *L'initiative citoyenne européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, p. 43-86.

21 Voir L. MOREL, « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », *précité*.

22 Cf. J. S. FISHKIN, *The Voice of the People : Public Opinion and Democracy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1995 ; N. MAYER, « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le Débat*, 1997, n° 96, p. 67-72 ; L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35 ; Y. SINTOMER, « Démocratie délibérative, démocratie participative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in Y. SINTOMER et M. H. BACQUÉ (dir.), *La Démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 111-133.

23 Voir notamment, A. MAZEAUD, M. NONJON, R. PARIZET, « Les circulations transnationales de l'ingénierie participative », *Participations*, 2016/1, n° 14.

24 L. MOREL, *La question du référendum*, Les Presses de Sciences Po, 2019, p. 9.

25 Référendum hongrois sur la relocalisation des migrants par l'Union européenne en 2016, référendums sur la définition hétérosexuelle du mariage en Croatie (2013) et en Slovaquie (en 2015), référendums d'initiative populaire en Suisse contre l'immigration de masse en 2014, en faveur du mariage hétérosexuel en 2016, pour la restriction de l'immigration en 2020, par exemple.

26 M. REUCHAMPS, D. CALUWAERTS, J. DODEIGNE, V. JACQUET, J. MOSKOVIC, S. DEVILLERS, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/19, n° 2344-2345, p. 59. Cette expérience semble avoir eu, en revanche, un impact plus global en termes de renouveau démocratique.

de délibération citoyenne est justement liée à l'emprise qu'ont les gouvernants ou les représentants sur ce type de processus et qui conduit à en faire des institutions dont l'existence, les missions et la portée des recommandations ou propositions qui en émanent sont entièrement déterminées par les commanditaires. Les quelques exemples français d'assemblées citoyennes révèlent en effet les ambiguïtés et faiblesses de ces processus que ce soit en termes d'organisation, de choix des experts, de détermination des propositions ou de portée de celles-ci²⁷. Si l'accent a été mis sur le processus délibératif, comme en Islande ou en Irlande, qui est l'une des faiblesses à l'heure actuelle des procédés référendaires qu'ils soient « d'en bas » (d'initiative populaire) ou « d'en haut » (à l'initiative de l'exécutif, du parlement ou d'une minorité parlementaire)²⁸, le reste de la procédure n'a pas été pensé pour donner du pouvoir aux citoyens, mais pour que l'exécutif et le Parlement puissent en garder la maîtrise. La légitimité même de ces assemblées, en tant qu'elles constitueraient une représentation de la population, est contestée²⁹. Plus largement, assemblée citoyenne et mécanismes de démocratie directe ou semi-directe n'ont pas les mêmes fonctions (A) et n'offrent pas non plus les mêmes garanties démocratiques pour l'instant (B).

A. Des fonctions différentes

Tout d'abord, les mécanismes de démocratie directe ou semi-directe n'ont pas les mêmes fonctions que celles d'une assemblée citoyenne. À la différence des initiatives populaires, par exemple, toutes les assemblées citoyennes n'ont pas vocation à initier un processus normatif. Certaines d'entre elles se présentent avant tout comme des sondages délibératifs en ce qu'elles permettent de dresser un portrait de l'opinion, à travers ces mini-publics, une fois que des arguments sont échangés autour d'un projet. D'autres visent à faire des propositions plus ou moins concrètes comme ce fût le cas de la Convention citoyenne islandaise, des assemblées citoyennes ou mixtes (composées de parlementaires et de citoyens en Irlande³⁰) ou de la Convention citoyenne sur le Climat. Toutefois, une autorité est généralement chargée de faire le tri entre les mesures qui peuvent être retenues ou non et le Parlement peut être amené à exercer ce rôle. Dans ce cas, un rapprochement avec les initiatives populaires dites d'agenda est possible mais le champ de proposition de l'assemblée est généralement plus large et la proposition n'intervient qu'en bout de course, c'est-à-dire à l'issue des débats. Dans une procédure d'initiative populaire, la logique est différente puisque ce sont les promoteurs de l'initiative qui, dans un premier temps, vont décider entre eux des termes de la proposition, puis, dans un second temps vont présenter cette proposition au public en vue de recueillir le nombre de signatures permettant de les qualifier pour être soit présentées au Parlement (initiative populaire indirecte), soit au référendum (initiative populaire directe)³¹.

27 Voir notamment D. COURANT, ci-après dans cet ouvrage.

28 Selon la distinction de F. HAMON, *Le référendum, étude comparative*, LGDJ, 2012, p. 25.

29 Voir notamment P. JENSEL-MONGE et A. VIDAL-NAQUET, ci-dessus dans cet ouvrage ou encore C. GIRARD, *précité*, p. 78-81.

30 Convention constitutionnelle de 2012-2014 : voir [<https://participedia.net/case/850>] (consulté le 21 juin 2021). Voir M. D. FARRELL, « The government's constitutional convention: a bold new step for Irish democracy? », UCD School of politics & international relations, 9 sept. 2012, [<http://politicalscience.ie/?p=171>] (consulté le 21 juin 2021).

31 Il arrive également que certaines initiatives populaires indirectes soient portées au référendum si le Parlement les rejette ou les modifie. Dans ce cas, l'initiative populaire indirecte peut être qualifiée de « forte » (M. FATIN-ROUGE STEFANINI et H. DUMONT, *précité*).

Même dans le cas où une assemblée citoyenne vise à élaborer des propositions, comme l'initiative populaire, la procédure de construction de ces propositions est par essence différente. L'assemblée citoyenne a pour avantage une composition diversifiée et l'absence de pré-jugement quant aux solutions qui seront proposées et déterminées par la recherche d'un consensus, même lorsque les thèmes sur lesquelles elles sont chargées de travailler leur sont imposés. L'initiative populaire, présentée par un groupe de promoteurs, est bien plus polarisée autour du thème soutenu par ces derniers. En outre, l'initiative populaire est généralement plus ciblée et orientée que peuvent l'être, en principe, les propositions ou recommandations d'une assemblée citoyenne.

Mise à part la force de proposition, ces mécanismes diffèrent complètement surtout en présence d'assemblées citoyennes descendantes (ou « étatiques »³²), celles-ci étant les seules qui ont vocation à peser véritablement sur le débat public. Ces assemblées sont souvent pilotées par le gouvernement, que ce soit pour leur mise en place, dans leur manière de fonctionner, quant aux thèmes dont elles peuvent débattre et quant à la forme et à l'impact de leurs propositions.

À la différence des assemblées citoyennes, qui sont ponctuelles, la procédure d'initiative populaire est généralement prévue par la Constitution, elle est même conçue comme un droit fondamental dans certains États, corrélé à la liberté d'expression ou au droit de participer aux affaires publiques³³. Les initiatives populaires sont en principe précisées par la loi, ce qui peut donner lieu à un contrôle de constitutionnalité de cette dernière afin de vérifier que ce droit n'est pas excessivement restreint. Le flou entourant la mise en place d'une assemblée citoyenne laisse en revanche à ses commanditaires la possibilité d'en faire un usage d'opportunité en rapport avec un besoin des élus mais pas nécessairement en rapport avec un besoin des citoyens. Pourquoi une assemblée citoyenne, par exemple, ne serait-elle pas réunie pour réfléchir aux modalités de participation directe des citoyens aux affaires publiques ? La manipulation possible de ces assemblées citoyennes « commanditées » à des fins électoralistes notamment ou pour contourner d'autres procédures (une réforme constitutionnelle adoptée par les représentants et soumise au référendum par exemple) ne doit pas non plus être négligée.

La question de la légitimité des propositions délivrées dans le cadre d'une assemblée citoyenne ou dans celui d'une procédure d'initiative populaire se pose également. Les propositions citoyennes doivent être soutenues par un pourcentage assez élevé de la population ou un nombre suffisamment important de citoyens : 100 000 électeurs en Suisse, 10 % des électeurs en Croatie et en Uruguay, par exemple. Ce soutien populaire vise à donner une certaine légitimité, celle du nombre censé représenter une part significative de la population. À l'inverse, l'assemblée citoyenne n'est pas censée disposer de la légitimité d'une minorité mais constituer un échantillon représentatif de la population³⁴. Or, les propositions faites par une assemblée citoyenne et leurs recommandations ne sont que le reflet du consensus majoritaire qui s'est dégagé dans le cadre de cette seule assemblée, chaque assemblée

32 Cf. D. COURANT ci-après dans cet ouvrage.

33 Ceci est le cas notamment en Suisse et dans les États des États-Unis ayant opté pour l'initiative populaire.

34 Bien que cette idée de représentation d'un échantillon soit critiquable et remise en cause par de nombreux auteurs.

pouvant potentiellement aboutir à ses propres conclusions³⁵. On peut toujours se demander en quoi le soutien de milliers voire de millions de citoyens conférerait moins de légitimité à une proposition que celui d'une assemblée d'une centaine de personnes.

S'agissant des procédures de référendum, les différences de fonctions par rapport aux assemblées citoyennes sont également frappantes. La mise en place d'une assemblée citoyenne vise à entendre des points de vue (les « voix »³⁶) et faire éventuellement émerger un consensus alors que le référendum vise à trancher entre plusieurs propositions et donc à prendre une décision révélée par les « votes »³⁷. Dans les référendums consultatifs, le même objectif est recherché même si, en principe, les autorités ne sont pas liées par les résultats³⁸. Le caractère binaire de la plupart des référendums conduit à réduire le rôle des citoyens au minimum, approuver ou rejeter en bloc, sans possibilité de motiver ou de nuancer leur choix. Une assemblée citoyenne se concentre sur la phase préalable, celle de la construction d'une proposition, d'un avis ou d'une recommandation mais elle n'a pas vocation à décider et imposer un point de vue. Charles Girard souligne que l'assemblée citoyenne « ne permet toutefois pas de remplacer la délibération du peuple par une délibération à l'échelle locale. Ses membres, en effet, ne se substituent pas à l'ensemble des citoyens, appelés à se prononcer lors d'un référendum, mais plutôt aux membres des commissions législatives et des comités d'experts habituellement chargés d'élaborer les projets de loi »³⁹.

Cette remarque soulève la question de la légitimité des propositions faites par une assemblée citoyenne qui n'est pas comparable à la légitimité d'une décision produite par référendum lequel place tous les citoyens sur un pied d'égalité. D'où la nécessité d'ailleurs de ne pas confondre les rôles au risque de faire prévaloir une participation élitiste qui conduirait à accorder plus de crédibilité, voire plus de « légitimité démocratique », à une assemblée citoyenne qu'à la masse de l'électorat⁴⁰. C'est la raison pour laquelle certains auteurs appellent à favoriser la délibération de masse afin d'améliorer le fonctionnement de la démocratie de masse⁴¹.

Une autre différence importante tient au cadre institutionnel dans lequel assemblées citoyennes et procédures de démocratie directe ou semi-directe interviennent. Les assemblées citoyennes sont encore, dans de nombreux cas, à un stade « expérimental » et ne bénéficient pas notamment d'une garantie constitutionnelle assurant leur existence avec une certaine indépendance. Certes,

35 En ce sens, C. GIRARD, *précité*.

36 Selon l'expression de Lawrence LEDUC, « Referendums and deliberative democracy », *Electoral studies*, 2015, n° 38, p. 139.

37 L. LEDUC constate: « A deliberative model would involve citizens at every stage of the political process, whereas a referendum vote typically brings them in only at the very end. A deliberative democratic process is less interested in resolving an issue than in discussing it, while a referendum often takes place solely for the purpose of settling a particular question. However without institutions, deliberative democracy remains merely an elusive and idealistic concept », *id.*, p. 139-140.

38 L'exemple du Brexit montre qu'elles le sont souvent en pratique surtout lorsque le sujet est très clivant au sein de la population. Toutefois, l'expérience du Traité instituant une Constitution pour l'Europe ou celle de la consultation relative à l'aéroport de Notre-Dame des Landes montrent que, quelle que soit la procédure, les commanditaires d'une consultation ou d'un référendum peuvent faire en sorte de ne pas suivre les résultats.

39 C. GIRARD, *Délibérer entre égaux. Enquête sur l'idéal démocratique*, Vrin, 2019, p. 290.

40 S. CHAMBERS, *précité*, p. 30.

41 *Id.*, p. 25.

le respect d'un cadre procédural offre moins de souplesse mais dans le recours aux mécanismes de référendum et d'initiative populaire il constitue le fondement d'un certain nombre de garanties démocratiques, notamment pour s'assurer que les choix exprimés par les citoyens seront l'authentique reflet de leur volonté.

B. Des garanties juridiques plus fortes dans les mécanismes de référendum et d'initiative populaire

Quant au respect d'un cadre garantissant la valeur démocratique du procédé, les différences entre assemblées citoyennes et mécanismes de référendum ou d'initiative populaire sont de taille. Dans la plupart des États, les procédures d'initiative populaire, de référendum voire de consultation bénéficient d'un cadre normatif relativement clair. Ces procédures sont souvent prévues par les textes constitutionnels que ce soit pour les procédures nationales (France, Irlande...⁴²), fédérales⁴³ ou même parfois locales (Arménie⁴⁴, France⁴⁵, Pologne⁴⁶, Portugal⁴⁷, Slovaquie⁴⁸...) et sont précisées généralement par des lois, voire des lois disposant d'un statut spécifique (lois organiques en France et au Portugal par exemple⁴⁹). Des règles relatives à la campagne référendaire et au déroulement du scrutin sont également adoptées de même que sont prévues des autorités et commissions de contrôle, consultatifs ou juridictionnels, afin de veiller au bon déroulement de ces processus. Ainsi, en France, le Conseil constitutionnel veille au respect de la procédure de l'article 11 pour les référendums d'initiative minoritaire (appelés « référendum d'initiative partagée »⁵⁰) et surveille le bon déroulement de toutes les opérations référendaires nationales⁵¹. En Italie, les missions de contrôle des propositions de référendum abrogatif et du bon déroulement des opérations référendaires sont partagées entre le bureau central près la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle italienne⁵². En Irlande et au Royaume-Uni, des commissions indépendantes vérifient le bon déroulement de l'ensemble du processus référendaire et jouent un rôle majeur dans la détermination des questions posées⁵³.

42 Une recherche sur *constitute* (constituteproject.org) fait apparaître le terme référendum dans près de 200 textes constitutionnels.

43 Articles 138 à 142 de la Constitution suisse et Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976.

44 Article 183 de la Constitution.

45 Article 72-1 de la Constitution et pour les consultations locales art. 53, 72-4 et 73 de la Constitution.

46 Article 170 de la Constitution.

47 Article 240 de la Constitution.

48 Article 67 de la Constitution.

49 Pour la France : *Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution* et *loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution*.

Pour le Portugal : *Lei Orgânica do Regime do Referendo n° 15-A/98, de 3 de abril* ; *Lei Orgânica n° 4/2000, de 24 de agosto, aprova o regime jurídico do referendo local* ; *Lei Orgânica n° 2/2015 de 12 de fevereiro, Regime Jurídico do Referendo Regional na Região Autónoma dos Açores*.

50 Article 61 al. 1 de la Constitution et articles 45-1 à 45-6 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

51 Article 60 de la Constitution et articles 46 à 51 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et la jurisprudence *Hauchemaille*, décision 2000-21 REF du 25 juillet 2000.

52 Legge 25 maggio 1970, n. 352, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*.

53 La Referendum commission of Ireland est une institution indépendante, régie par le Referendum Act de 1998 modifié en 2001. Elle a notamment pour mission de rédiger une note concernant le sujet soumis au référendum ainsi qu'une note concernant les arguments pour et contre l'adoption du projet présenté. Elle est aussi chargée de faciliter et promouvoir les débats et discussions (article 3). Au Royaume-Uni, un rôle important de surveillance du bon déroulement du processus référendaire

Il semblerait en revanche que pour les assemblées citoyennes, l'encadrement soit à l'état embryonnaire et ne soit pas la priorité afin de laisser une certaine souplesse au processus. Des chartes de bonne conduite, des principes de base permettant de veiller au bon déroulement, avec mise en place de « garants », peuvent exister. Toutefois, beaucoup de garanties destinées à assurer notamment le bon déroulement des débats relèvent du « droit souple » voire sont construites, déconstruites, adaptées au fur et à mesure du déroulement de l'expérience démocratique, comme ce fut le cas dans le cadre de la CCC. Dans cette expérience, certaines règles du jeu ont été modifiées au fur et à mesure de l'état d'avancement des travaux. Certains scrutins ont été invalidés suite au refus de la part des conventionnels de voter faute d'information, de discussion ou parce qu'aucun temps de parole ne leur avait été accordé. Les discussions sur le recours au référendum lors des séances de la 7^e session sont à cet égard très instructives. Par exemple, pour le vote de chaque proposition, 2 minutes étaient accordées à l'expression des « pour le référendum » et 2 minutes pour l'expression des « contre le référendum ». Au bout de quelques votes, il a été décidé de ne pas toujours commencer par l'expression des « pour » car les « contre », intervenant en dernier lieu, étaient susceptibles d'influencer plus fortement les choix des votants. Il a donc été choisi d'alterner. De même, une autre adaptation peut être citée : certains citoyens ont refusé de voter certaines questions dans l'ordre qui leur était proposé et l'ordre des votes a été modifié. Certains votes ont été invalidés puis recommencés car une minorité a contesté l'absence de temps de parole suffisant. Enfin, la manière même dont certaines questions étaient formulées par le comité de gouvernance était contestable. Par exemple, à propos de la soumission des propositions de révision constitutionnelle à référendum, les questions étaient : « Dans quelle mesure êtes-vous favorable à ... » alors que la réponse était favorable ou défavorable et qu'il n'y avait pas la possibilité d'exprimer une gradation comme le supposerait la notion de « mesure » (ex. : je suis défavorable, plutôt défavorable, mitigé, favorable, très favorable, sans opinion...)⁵⁴. De même, les citoyens ont été appelés à voter pour ou contre le référendum sur des propositions présentées en bloc et non pour chacune d'entre elles de manière indépendante.

Par ailleurs, si l'attention se focalise sur la logique délibérative⁵⁵ des assemblées citoyennes, qui constituerait le véritable intérêt de ce type de mécanisme par opposition aux référendums pour lesquels il ne s'agirait que de décider, il semblerait que la qualité réellement délibérative des assemblées citoyennes et, à l'inverse, la supposée absence de qualité délibérative des référendums puissent être mises en doute. Dans l'un comme dans l'autre cas, l'appréhension de ces procédures est soit idéalisée, soit injustement discréditée alors que les réalités sont différentes. Comme Dimitri Courant l'a rappelé, la Convention citoyenne sur le Climat n'a pas permis un débat permanent des 150 citoyens et la possibilité pour tous de se prononcer sur chacune des dispositions qui ont finalement été proposées. La constitution de sous-groupes et de sous sous-groupes à l'intérieur de ces derniers n'a permis le débat qu'entre quelques personnes pour chaque proposition. L'influence

est confié à la Commission électorale (Electoral Commission) en vertu du *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA). Cependant, ses compétences sont moins étendues que celles de la commission irlandaise.

54 D'ailleurs, dans ce sens P.-E. VANDAMME propose que les votants puissent adjoindre une motivation à leur vote : P.-E. VANDAMME, « Des référendums plus délibératifs ? Les atouts du vote justifié », *Participations*, 2018, n° 20, p. 29-52.

55 B. MANIN, *précité* ; L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, *précités*.

des experts choisis et même parfois des membres du comité de gouvernance, ainsi que le manque d'information et de documentation dénoncés par certains membres de la Convention, permettent également de relativiser l'idéal délibératif. Si l'on s'en tient à cette première expérience d'envergure nationale, la qualité de la délibération n'est pas plus garantie dans une assemblée citoyenne qu'elle ne l'est dans une assemblée parlementaire. Au contraire, les garanties minimales de bon déroulement des débats présentes dans les assemblées parlementaires⁵⁶, ne se retrouvent pas dans les assemblées citoyennes. Quant aux procédures référendaires, elles ne se limitent pas à un vote individuel et il est très réducteur de considérer que la délibération n'existe pas avant que les citoyens se prononcent par un vote. Tout d'abord, les débats existent avant et pendant la campagne, mais ils peuvent être minés par l'absence d'information, la désinformation, une présentation trop partielle des arguments pour et contre ou encore le contexte. Ainsi, une campagne très intense, des enjeux importants et des opinions très tranchées conduisent parfois à ce que la recherche de voix empêche qu'une véritable délibération puisse avoir lieu entre les citoyens⁵⁷. Lawrence Leduc constate toutefois que si les mécanismes de démocratie directe sont peu délibératifs, ce n'est pas le cas de tous les référendums et initiatives populaires directes. Certaines expériences ont pu mieux que d'autres favoriser le débat entre les citoyens tel que le référendum suédois sur l'énergie nucléaire en 1980 : un scrutin organisé en dehors de toute période électorale, avec des enjeux politiques faibles permettant aux citoyens de se concentrer sur la question posée et d'en débattre véritablement, ainsi qu'une pluralité d'options possibles permettant de réduire la polarisation du débat⁵⁸.

En outre, on a souvent tendance à réfléchir par rapport au référendum français de l'article 11 qui mériterait largement d'être repensé au regard du fait qu'il s'agit avant tout d'une arme entre les mains de l'exécutif, et précisément du Chef de l'État. Elle peut être utilisée à des fins démagogiques, contre les assemblées ou pour contourner les assemblées dans le cadre d'une procédure de révision de la Constitution. À la différence du référendum de l'article 89 ou 88-5, les assemblées n'ont pas préalablement délibéré sur le texte présenté aux citoyens.

Par ailleurs, force est de souligner que l'un des points faibles des assemblées citoyennes par rapport aux procédures référendaires est leur impact relatif. Toutes les expériences menées jusqu'à présent ont été peu convaincantes en termes d'efficacité si l'on se situe du côté de la décision. On ne peut pas nier la force propositive d'une assemblée citoyenne, comme pour une initiative populaire d'ailleurs, avec l'avantage de pouvoir faire plusieurs propositions en même temps. En revanche, elles peuvent tout au plus influencer les pouvoirs publics et l'opinion publique mais non le contraindre comme les résultats d'un référendum⁵⁹.

56 Qui n'empêchent cependant pas que les débats ne soient qu'une succession de monologues.

57 L. LEDUC, *précité*, p. 144: « When political stakes are highest, the quest for votes crowds out voice ».

58 L. LEDUC, *précité*, p. 147.

59 En principe, car il y a des référendums contraignants dont les résultats n'ont pas été suivis voire contredits.

Dans les deux cas, assemblées citoyennes et mécanismes de démocratie directe ou semi-directe (initiatives populaires et référendums) sont des outils insatisfaisants. Le droit peut proposer des remèdes afin de rendre les assemblées citoyennes comme les référendums, d'initiative populaire ou non, plus délibératifs. Il peut également poser un certain nombre de règles afin de permettre à ces procédures d'être plus efficaces en termes de prise en compte de la parole citoyenne.

Par conséquent, les assemblées citoyennes et les procédures référendaires ne peuvent pas être présentées comme concurrentes ou substituables. En revanche, ces procédures présentent un certain nombre d'atouts qui, combinés, permettraient de revaloriser la place des citoyens dans nos démocraties.

II. La combinaison des procédés délibératifs et des mécanismes de démocratie directe ou semi-directe

Les modalités de combinaison sont triples et peuvent même s'additionner dans certains cas : soit les assemblées citoyennes peuvent être déclenchées par un procédé de démocratie semi-directe, soit il s'agit de soumettre les propositions de l'assemblée citoyenne au référendum, soit encore les procédures d'initiatives populaires et de référendums peuvent être enrichies par des procédés délibératifs à l'image des assemblées citoyennes.

La première consiste à confier aux citoyens le soin de déclencher une procédure d'assemblée citoyenne lorsque le sujet paraît opportun. Ce déclenchement peut se faire sous la forme d'une pétition collective⁶⁰ qui conduirait à solliciter l'autorité compétente (Commission nationale du débat public ou CESE, ou plus simplement le Gouvernement ou le Parlement) qui serait contrainte de réunir une telle assemblée. Pour l'instant, les assemblées citoyennes qui ont été réunies pour faire des propositions de révision complète ou partielle de la Constitution, en Islande et en Irlande, ou encore pour proposer une réforme électorale (Colombie-Britannique et Ontario au Canada⁶¹) ne l'ont pas été à l'initiative des citoyens. Or, la modalité de saisine citoyenne d'une assemblée représentative afin qu'elle délibère sur un sujet existe déjà dans certains États. En Équateur, par exemple, la convocation d'une assemblée constituante peut être demandée par 12 % du corps électoral⁶². Le projet de réforme élaboré par l'assemblée constituante est, à l'issue de la procédure, soumis au référendum.

60 Dans le même sens, D. ROUSSEAU propose que les conventions citoyennes soient institutionnalisées et puissent être saisies par le biais d'une pétition de 500 000 citoyens, un groupe parlementaire ou le Premier ministre, voir D. ROUSSEAU, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *précité*, p. 7.

61 P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. CARTY, A. BLAIS, and J. ROSE, « When Citizens Decide: Lessons from Citizens' Assemblies on Electoral Reform », *Perspectives on Politics*, 2013, 11(02), p. 670-672; L. LEDUC, « Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved », *West European Politics*, 34(3), p. 551-567.

62 Article 444 de la Constitution : « La mise en place d'une assemblée constituante ne peut être décidée que par référendum. Ce référendum peut être demandé par le président de la République, par les deux tiers de l'Assemblée nationale ou par douze pour cent (12 %) des personnes inscrites sur la liste électorale. Le référendum doit préciser comment les représentants doivent être élus et les règles du processus électoral. La nouvelle Constitution, pour son entrée en vigueur, doit être adoptée par référendum avec la moitié plus un des bulletins de vote valides ».

Un référendum pourrait également être organisé sur l'opportunité de convoquer une assemblée citoyenne sur un sujet important. Si cette modalité n'existe pas encore, certains États organisent déjà des référendums sur l'opportunité de mettre en place une assemblée constituante. Ainsi en Colombie, ce sont les deux chambres du Parlement qui peuvent décider de soumettre au référendum la proposition de former une assemblée constituante. Une élection des membres de cette assemblée aura lieu si un tiers des électeurs inscrits approuvent cette proposition de loi⁶³. En Suisse également, une révision totale de la Constitution peut être demandée par initiative populaire et soumise à référendum avant que le projet soit élaboré par les assemblées⁶⁴. Le projet final sera à son tour soumis à un vote par référendum.

La possibilité pour une minorité de citoyens de demander l'organisation d'un référendum pour décider de la convocation d'une assemblée citoyenne devrait être déterminée par la Constitution. Toutefois, il devrait être également prévu que cette demande puisse provenir du Gouvernement ou d'une minorité parlementaire afin d'éviter que le Parlement perçoive cette assemblée citoyenne comme un organe susceptible de le concurrencer ou/et de l'affaiblir.

Si cette question relève de la prospective, celle de la soumission des travaux d'une assemblée citoyenne au référendum (A) et celle de l'amélioration des procédures d'initiative populaire ou de référendum par l'inclusion d'une assemblée citoyenne au processus ont, en revanche, déjà été testées (B).

A. Les propositions des assemblées citoyennes soumises au référendum

Sans trancher le point de savoir si les assemblées citoyennes sont réellement représentatives ou si elles disposent d'une légitimité accrue par rapport aux assemblées parlementaires, force est de constater que l'attention médiatique portée à ces assemblées leur confère de fait une certaine aura⁶⁵. La légitimité démocratique de leur composition, à la fois citoyenne et procédant du tirage au sort, ainsi que le caractère inédit de la plupart d'entre elles, les place dans un registre différent de celui des

63 Article 376 de la Constitution : « Au moyen d'une loi approuvée par les membres des deux chambres, le Congrès peut ordonner que les électeurs participant au vote populaire décident si une assemblée constituante doit être appelée dans les conditions, la durée et la composition que la même loi détermine. Il est entendu que le peuple convoquera l'Assemblée, si cela est approuvé par au moins un tiers des inscrits sur les listes électorales. L'Assemblée doit être élue par le vote direct des citoyens au moyen d'un scrutin qui ne peut pas en chevaucher un autre. À partir de l'élection, les pouvoirs ordinaires du Congrès resteront en suspens pendant que la Constitution sera amendée dans le délai stipulé pour que l'Assemblée puisse remplir ses fonctions. L'Assemblée adopte son propre règlement intérieur ».

64 Art. 138 de la Constitution : 1 – 100 000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote peuvent, dans un délai de 18 mois à compter de la publication officielle de leur initiative, proposer la révision totale de la Constitution ; 2 – Cette proposition est soumise au vote du peuple. L'art. 193 de la Constitution (intitulé Révision totale) dispose : 1 – La révision totale de la Constitution peut être proposée par le peuple ou par l'un des deux conseils, ou décrétée par l'Assemblée fédérale ; 2 – Si l'initiative émane du peuple ou en cas de désaccord entre les deux conseils, le peuple décide si la révision totale doit être entreprise ; 3 – Si le peuple accepte le principe d'une révision totale, les deux conseils sont renouvelés. [...] ». L'article 139 de la Constitution prévoit également que les révisions de la Constitution sont soumises au vote obligatoire du peuple et des cantons.

65 *A priori*, tant que la phase parlementaire est maintenue et que les propositions d'une assemblée citoyenne en France ne valent pas décision, il n'y a pas de raison pour que le Conseil constitutionnel confère aux lois provenant d'une assemblée citoyenne un statut particulier comme c'est le cas pour les lois référendaires.

assemblées parlementaires. Elles sont perçues comme une forme plus authentique de représentation de la société. La question du devenir de leurs propositions se pose donc et interroge nécessairement sur la légitimité et la place que peuvent occuper ces assemblées citoyennes dans une démocratie.

Dès lors, les propositions des assemblées citoyennes ont-elles légitimement vocation à être soumises au référendum ? Autrement dit, le référendum doit-il s'inscrire dans la logique d'une assemblée citoyenne afin de sauvegarder l'authenticité populaire du processus ? Au Canada, en Islande et en Irlande, les propositions des assemblées citoyennes ont toutes été soumises au référendum avec des succès divers. En Islande, les propositions du « Conseil constitutionnel », composé de 25 citoyens⁶⁶, ont été approuvées en bloc⁶⁷. En Irlande, trois propositions sur les dix présentées par la Convention constitutionnelle de 2012 ont été présentées au référendum⁶⁸. Deux ont été approuvées, celle sur le mariage entre personnes de même sexe⁶⁹ et celle sur la suppression du blasphème⁷⁰, et une a été rejetée⁷¹. La proposition de réforme du 8^e amendement de la Constitution, portant sur la légalisation de l'avortement et issue des travaux d'une assemblée exclusivement citoyenne réunie en 2016, a été approuvée par référendum⁷². En Colombie-Britannique, en Ontario et sur l'Île-du-prince-Édouard au Canada, en revanche, soit les citoyens ont rejeté les différentes propositions de réforme issues des assemblées citoyennes, soit les votes favorables n'ont pas atteint les seuils de majorité exigés⁷³.

Une telle continuité « populaire » qui consisterait à combiner deux procédés appelant à une participation directe des citoyens serait une première en France. Comme le rappelle François Saint-Bonnet : « En recherchant dans l'histoire des signes de la démocratie participative autres que passagers, on ne rencontre ni institution ni mécanisme s'efforçant de cumuler délibération et pouvoir de décision populaires [...] Être entendu sans pouvoir décider ou décider sans pouvoir se faire entendre : telle est

66 Éric SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017/4, n° 57, p. 45-57.

67 Le texte a été soumis au référendum consultatif et a été approuvé par une majorité de 66,3 % de votants mais le taux d'abstention a été de plus de 51 %. Voir, plus largement, Jérôme SKALSKI, *La Révolution des casseroles. Chronique d'une nouvelle Constitution pour l'Islande*, Lille, La Contre Allée, 2016, 108 p.

68 En Irlande, toute réforme portant révision de la Constitution est soumise au référendum obligatoire.

69 Référendum du 22 mai 2015, le 34^e amendement a été approuvé à 62 % des voix.

70 Référendum du 26 octobre 2018, approuvant la 37^e réforme de la Constitution à 64,85 % des voix.

71 Référendum du 22 mai 2015 portant sur le 35^e amendement relatif à la réduction de l'âge minimal pour déposer une candidature à la présidence. Cette proposition a été rejetée à 73,06 % des voix.

72 Référendum du 26 octobre 2018 approuvant le 36^e amendement à 66,4 % des voix. Voir D. COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande », *La vie des idées*, 5 mars 2019, p. 6 et plus largement, du même auteur, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *Frontiers in Political Science*, 2021, vol. 2, doi : [https://doi.org/10.3389/fpos.2020.591983], en ligne (consulté le 4 juillet 2021).

73 Une assemblée citoyenne chargée de faire des propositions pour réformer les modes de scrutin a été réunie en 2004 en Colombie-Britannique, et en 2007 en Ontario et sur l'Île du Prince Édouard. Si les propositions de l'assemblée de Colombie-Britannique ont été acceptées par près de 58 % des votants lors du référendum de 2005, elles n'ont pas atteint le seuil de majorité de 60 % fixé par l'assemblée législative. Un nouveau référendum a été organisé en 2009 mais les propositions de l'assemblée n'ont pas recueilli les majorités nécessaires. De la même façon en Ontario et sur l'Île du Prince Édouard, le *statu quo* a été préservé à l'issue des référendums organisés. L. LEDUC, « Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved », *West European Politics*, 34 (3), p. 551-567; M. PAL, « The Promise and Limits of Citizens' Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy », *Queens Law Journal*, 38(1), p. 259-294; M. WARREN, H. PEARSE (eds.), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, 2008.

cette amère alternative qui conduit à considérer que la démocratie participative n'a d'autre histoire que celle de fragiles concessions faites au peuple par ceux qui n'en sont pas »⁷⁴. C'est la raison pour laquelle l'adoption d'un référendum d'initiative citoyenne serait une véritable révolution politique et culturelle dans la mesure où les propositions citoyennes qui auraient obtenu suffisamment de soutien pourraient être directement soumises à un référendum pour être adoptées ou rejetées. À la différence de procédures d'initiatives populaires indirectes, le Parlement ou le Gouvernement ne pourraient pas filtrer les propositions.

Les objectifs de la Convention citoyenne sur le Climat étaient ambigus sur ce point. Les conventionnels ont été incités à faire des propositions, le Comité de légistique adossé à cette Convention était chargé de les aider à transcrire ces propositions sous forme de texte, parfois législatif. Toutefois, dans certains cas, la transcription ne pouvait être réalisée et les membres du Comité légistique avaient une obligation de neutralité ne permettant pas d'orienter ou de transformer une proposition vague de manière qu'elle soit plus concrète et traduisible en termes juridiques⁷⁵. De fait, toutes les propositions ne pouvaient pas devenir des règles directement soumises au référendum.

La question de la soumission au référendum des propositions élaborées par une assemblée citoyenne a donné lieu à de vifs débats à l'intérieur comme à l'extérieur de la CCC.

En Islande, les 114 propositions de l'assemblée citoyenne (appelée « Conseil constitutionnel ») ont été soumises en bloc à consultation. Cependant, malgré des résultats positifs⁷⁶, elles n'ont pas été prises en compte pour des raisons liées à la procédure de révision constitutionnelle qui s'est révélée inadaptée⁷⁷. En Irlande, certaines propositions seulement, livrées par la Convention constitutionnelle de 2012, ont été retenues et soumises à référendum obligatoire comme pour toute révision de la Constitution. On notera au passage que les propositions d'une assemblée citoyenne peuvent tout autant être instrumentalisées que le sont celles soumises à un référendum. En Espagne, à Madrid, a été mise en place en 2019 une assemblée citoyenne permanente appelée « Observatorio de la ciudad », composée de citoyens tirés au sort et disposant d'un règlement organique⁷⁸. Elle pouvait faire des recommandations concernant la politique de la ville et décider de proposer au référendum

74 F. SAINT-BONNET, « La Démocratie participative au prisme de l'histoire », *Pouvoirs* n° 175, p. 7.

75 Voir l'interview de Marine Fleury, membre du Comité légistique de la CCC, *Confluence des droits_La Revue*, janvier 2022, disponible sur [<https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1632>].

76 66,3 % de votes favorables mais avec 51 % d'abstention.

77 En effet, l'article 79 de la Constitution islandaise prévoit une procédure de révision de la Constitution assez lourde puisqu'une modification constitutionnelle, pour pouvoir être approuvée, doit être adoptée par le Parlement. Ensuite, celui-ci doit être immédiatement dissous et la législature issue des nouvelles élections doit approuver à son tour le texte, sans modification, pour qu'il puisse entrer en vigueur. Or, en l'espèce, les élections renouvelant l'Althing ont conduit à un changement de majorité et cette dernière n'a pas adopté les propositions de l'assemblée constituante citoyenne. Les 114 propositions, qui ne pouvaient être adoptées en l'état, n'ont donc pas, en elles-mêmes, conduit à des modifications de la Constitution. Voir notamment E. BERGMANN, « Participatory constitutional deliberation in the wake of the crisis: the case of Iceland? » in M. REUCHAMPS & J. SUITER (eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, Essex, ECPR Press, 2016, p. 15–32.

78 [<https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/Huella-normativa/Reglamento-Organico-del-Observatorio-de-la-Ciudad>].

local les plus populaires auprès des internautes⁷⁹. Cette institution a cependant été remise en cause quelques mois plus tard par la nouvelle municipalité⁸⁰.

En France, alors que le Chef de l'État s'était engagé à soumettre toutes les propositions de la CCC « sans filtre » à référendum ou au Parlement, l'éventualité même d'un seul référendum s'est dissipée peu à peu. Dès lors, force est de se demander si le référendum entre réellement dans la logique d'une assemblée citoyenne. Est-ce souhaitable, voire nécessaire, ou, au contraire, le recours à l'un doit-il exclure tout recours à l'autre ?

Les décideurs publics se révèlent plutôt hostiles au recours systématique et programmé au référendum à la suite d'une assemblée citoyenne. Cela s'explique par la perte de maîtrise à la fois du sujet et de l'agenda politique. Plus étonnant est le rejet du référendum par les citoyens eux-mêmes, en tout cas ceux qui ont fait partie de la Convention citoyenne sur le Climat.

Dans le cadre de cette Convention, le recours au référendum a en effet été massivement rejeté par les citoyens conventionnels à l'exception des propositions de modification du Préambule (76 % de votes favorables), de l'article 1 de la Constitution (85 % de votes favorables) et de la proposition relative à la création d'un crime d'écocide (63,4 % de citoyens favorables au recours au référendum). Les principaux arguments avancés ont été que les citoyens (non issus de la CCC) auraient du mal à saisir les enjeux et l'intérêt des dispositions proposées et qu'un référendum risquerait d'enterrer définitivement et de manière brutale toutes les propositions élaborées par la Convention. De ce fait, même si globalement les citoyens de la CCC se sont prononcés favorablement pour que plusieurs familles d'objectifs (groupe de dispositions législatives au nombre de 10) soient présentées au référendum⁸¹, un vote séparé sur chaque famille d'objectifs a révélé une forte opposition au recours au référendum allant de 66,9 % à 93,5 % selon la thématique. La combinaison assemblée citoyenne + référendum est alors perçue par les citoyens soit comme un risque, et il est intéressant de souligner la confiance exprimée par les citoyens de la CCC envers les représentants plus qu'envers leurs concitoyens, soit comme une concurrence contre-productive, puisque les citoyens « non conventionnels » se feraient leur propre opinion sans avoir eu peut-être le temps d'être suffisamment informés. L'un des membres de la Convention cite G. Clémenceau : « La démocratie, c'est le pouvoir pour les poux de manger les lions ». D'autres citoyens de la CCC, minoritaires en prise de parole, affirment au contraire : « Faites confiance au peuple français », « faites confiance à l'intelligence collective », « Ne prenez pas les citoyens pour des imbéciles », « Souvenez-vous de la polémique autour du vote des femmes... ».

79 G. SMITH, « Institutionalizing deliberative mini-publics in Madrid City and German Speaking Belgium-the first steps », CONST. NET (28 Mar. 2019), [<http://constitutionnet.org/news/institutionalizing-deliberative-minipublics-madrid-city-and-german-speaking-belgium-first>].

80 [<https://www.lavanguardia.com/local/madrid/20190913/47320881340/el-gobierno-modificara-el-observatorio-de-la-ciudad-para-reservar-los-foros-locales-como-herramienta-de-participacion.html>]

81 La question était : « Êtes-vous favorable à ce que soit portée au référendum une ou plusieurs familles d'objectifs ? ». Les citoyens de la CCC se sont prononcés favorablement à 59 % des voix.

Pour cette assemblée citoyenne française, la question du recours au référendum a été également l'occasion d'interprétations voire de surinterprétations de l'article 11 qui, jusqu'à présent, était considéré comme ayant un champ d'application très large malgré les orientations indiquées par l'alinéa 1^{er}. En effet, trois critères cumulatifs ont été présentés comme « retenus » par les « légistes » pour qu'un référendum soit « juridiquement » envisageable :

- « 1) que la mise en œuvre des objectifs contenus dans une famille passe principalement par des mesures de niveau législatif ;
- 2) que les dispositions législatives aient le caractère substantiel d'une réforme de la politique économique, sociale, environnementale et des services publics qui y concourent ;
- 3) que les dispositions législatives n'aient pas un caractère budgétaire ».

Il en ressort, premièrement, que l'article 11 ne peut pas être utilisé pour réviser la Constitution alors que cette question a été régulièrement discutée lors de révisions constitutionnelles d'envergure⁸² et n'a jamais été tranchée sauf pour le RIP. Deuxièmement, les dispositions proposées doivent avoir un caractère substantiel alors que rien n'est indiqué en ce sens dans la Constitution. D'après cette dernière, les dispositions doivent être cantonnées au domaine de la loi tel que défini par l'article 34. Or, si l'on ajoute que les réformes bien que relevant de la politique environnementale ne peuvent pas porter sur une question pénale⁸³ ou budgétaire⁸⁴, cela limite considérablement le champ d'application du référendum. Plus intéressant encore, les modérateurs des débats soulignent que si ces critères ne sont pas respectés, le Conseil constitutionnel s'y opposera, alors que le Conseil constitutionnel n'est, jusqu'à présent, pas compétent pour un référendum décidé par le Chef de l'État (pas de contrôle de constitutionnalité préalable obligatoire) si ce n'est de manière exceptionnelle, en qualité de gardien du bon déroulement des opérations référendaires⁸⁵.

En définitive, le référendum de l'article 11 se révèle inadapté aux propositions issues de l'assemblée citoyenne puisque l'interprétation délivrée par les juristes mélange à la fois le régime juridique du référendum de l'article 11 al. 1^{er} et celui du RIP.

Cette inadaptation de l'article 11 conduit à se demander plus largement quel type de procédure peut intervenir pour se prononcer sur les propositions d'une assemblée citoyenne en dehors de la procédure traditionnelle qui consisterait pour le gouvernement à présenter un projet de loi qui serait soumis au vote des assemblées comme ce fut le cas suite aux propositions de la CCC. En effet, la

82 Cette question a en effet été abordée lors du Comité Vedel en 1992, lors des débats de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, dans le cadre du Comité Balladur sur la réforme et la modernisation des institutions en 2007 ou encore lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

83 Déclaration de la ministre de la Justice, Nicole Belloubet, le 24 juin 2020, « La création d'un "crime d'écocide" ne peut être soumise à référendum », [<https://www.environnement-magazine.fr/politiques/article/2020/06/24/129468/creation-crime-ecocide-peut-etre-soumise-referendum>] (consulté le 4 juillet 2021).

84 Par transposition, apparemment, du principe de l'irrecevabilité financière (article 40 de la Constitution) comme dans le cadre du RIP (Conseil constitutionnel, n° 2013-681 DC, 5 décembre 2013, *Loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution*, cons. 8) alors même que les propositions sont reprises dans un projet de loi.

85 Conseil constitutionnel, décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000, *Hauchemaille* et décision n° 2005-31 REF, du 24 mars 2005, *Hauchemaille et Meyet*.

crainte de nombreux citoyens est à la fois une instrumentalisation des propositions citoyennes ou/et une sélection parmi celles-ci afin d'en limiter la portée. La crainte est donc celle d'une réappropriation/transformation des résultats de l'assemblée citoyenne par le gouvernement sans considération pour la légitimité démocratique de cette dernière.

En réalité, si l'on se tourne du côté des procédures référendaires, le risque, tant redouté des gouvernants et des citoyens eux-mêmes, est double :

- que les citoyens approuvent des propositions difficiles à mettre en œuvre, que ce soit pour des raisons pratiques ou politiques, la parade étant un filtre de ces questions soumises au référendum mais avec le risque que ce filtre devienne un bouchon.
- que de bonnes propositions soient mal comprises, rejetées par les citoyens et définitivement enterrées⁸⁶.

Dans les deux cas, la question de la soumission au référendum doit être clarifiée dès le départ pour ne pas générer de frustrations. Le juriste est là pour rappeler que respecter le citoyen consiste aussi à assurer la clarté et la loyauté des procédures. Ces procédures qui peuvent justement être considérées comme des contraintes peuvent aussi permettre d'assurer la sincérité, la loyauté et la transparence de tous ces processus.

Ainsi, si les assemblées citoyennes « propositives » venaient à se développer, les procédures référendaires en France devraient être repensées afin de prendre en compte l'originalité des propositions présentées par une assemblée citoyenne qui ne constitue ni une forme de représentation traditionnelle, ni l'expression d'une minorité. Il s'agirait d'établir une procédure de référendum spécifique dans le prolongement de l'organisation de ces assemblées citoyennes.

Une telle proposition, qui pourrait s'appliquer au-delà du cas français, serait une solution intermédiaire entre deux extrêmes possibles : d'une part, des propositions de l'assemblée citoyenne dont l'adoption et la mise en œuvre seraient directement et uniquement dépendantes du Parlement mais susceptibles de provoquer le mécontentement des citoyens conventionnels et au-delà ; d'autre part, la soumission totale et « sans filtre » de toutes les propositions de l'assemblée citoyenne au référendum, qui concurrencerait le rôle du Parlement alors même que ces assemblées citoyennes ne sont encore qu'au stade expérimental et ne bénéficient pas d'un cadre juridique permettant d'assurer l'indépendance de leurs membres et la qualité des débats.

Les propositions de l'assemblée citoyenne pourraient être soumises au parlement avec la possibilité pour ce dernier soit d'adopter directement ces propositions, soit de les amender sans en affecter la substance, soit d'en amender la substance et de les rejeter. Toutefois, dans ce dernier cas, la proposition de l'assemblée citoyenne et la proposition du parlement pourraient toutes deux être

86 À cet égard, les cas de la Colombie-Britannique et de l'Ontario sont illustratifs et mettent également en lumière l'importance d'une implication *a minima* financière du gouvernement dans la campagne référendaire, cf. M. PAL, *précité*, p. 278-280.

soumises au référendum, à l'image du contre-projet en Suisse, avec une question subsidiaire posée aux votants concernant leur préférence entre les deux projets⁸⁷. Il est fort possible que le contre-projet parlementaire ait la faveur des votants, comme dans le cas suisse, toutefois, l'objectif recherché n'est pas nécessairement l'adhésion aux propositions de l'assemblée citoyenne mais l'ouverture de la délibération à la masse des citoyens : entre citoyens, entre citoyens et représentants et au sein de diverses institutions représentatives.

Dans ce cas, l'assemblée citoyenne initie un processus destiné à s'adresser à tous, comme dans le cas d'une initiative citoyenne, mais sans que les propositions faites soient partisans et polarisées.

À l'inverse, une assemblée citoyenne peut être mise au service d'une procédure de démocratie directe ou semi-directe afin d'améliorer la qualité de la délibération et d'éclairer le choix des électeurs.

B. L'inclusion d'une assemblée citoyenne au processus référendaire

La principale critique adressée aux référendums est de ne pas permettre une véritable délibération. Les campagnes référendaires sont parfois très polarisées, les camps opposés s'affrontent à coût d'arguments parfois mensongers mais ne s'écoutent pas et ne délibèrent pas véritablement⁸⁸. Par ailleurs, aux États-Unis notamment, les résultats des scrutins référendaires, principalement d'initiative populaire, sont fortement influencés par les moyens financiers investis par les promoteurs de l'initiative et par les partisans de chacun des camps (pour ou contre). Toutefois, beaucoup d'auteurs reconnaissent la plus-value de légitimité démocratique découlant d'une décision adoptée par référendum, par rapport à une décision adoptée par le Parlement ou même par une assemblée citoyenne, et appellent à améliorer la qualité délibérative des processus référendaires⁸⁹. L'adjonction d'une assemblée citoyenne au référendum peut aider à clarifier les enjeux de ce dernier car la clarté des questions posées ou des textes soumis au vote populaire constitue l'une des principales difficultés liées à l'organisation de référendums et d'initiatives populaires⁹⁰. Sur la base de constats analogues, certains chercheurs américains ont proposé d'introduire des comités citoyens dans les processus d'initiative populaire directe⁹¹. Cela permet d'insérer une phase de délibération citoyenne dans une procédure conduisant à un référendum, afin de clarifier la question mais aussi les enjeux et les conséquences du scrutin – en contraste avec les missions qui sont parfois confiées à des commissions électorales en Irlande ou au Royaume-Uni notamment. La première expérience de ce type s'est déroulée en Oregon.

87 En Ontario en 2007 et en Colombie-Britannique en 2009, aux côtés des propositions de réforme de l'assemblée citoyenne a été présentée une alternative défendant le statu quo. Dans les deux cas, la solution du statu quo a largement emporté les votes favorables mais sur un sujet tel que la réforme électorale, l'implication des gouvernants dans la campagne est souvent déterminante (cf. M. PAL, *précité*, p. 278-280).

88 L. MOREL et M. PAOLETTI (« Introduction ... », *précité*, p. 18) rappellent cependant qu'« une vaste étude empirique des campagnes de démocratie directe a conclu que celles-ci étaient plus « éclairantes » que manipulatrices (Kriesi, 2012) ».

89 S. CHAMBERS, *précité*, p. 29 ; L. LEDUC, « Referendums and deliberative democracy », *précité*, p. 145 ; C. GIRARD, *Délibérer entre égaux. Enquête sur l'idéal démocratique*, *précité*, p. 290, L. MOREL et M. PAOLETTI, « Introduction ... », *précité*, p. 19 et 23 et « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », *précité*, p. 218 ; D. COURANT, « Sociologie des assemblées citoyennes étatiques. Enquêtes qualitatives sur l'Assemblée citoyenne irlandaise et la Convention citoyenne française », dans cet ouvrage.

90 L. LEDUC, « Referendums and deliberative Democracy », *précité*, p. 142.

91 Ned Crosby, Pat Benn puis Elliott Shufford et Tyrone Reitman, co-fondateurs de Healthy Democracy en 2006 en Oregon.

En effet, comme de nombreux autres États fédérés outre-Atlantique, l'Oregon connaît divers procédés démocratiques permettant aux citoyens soit de proposer un texte (initiative populaire directe ou indirecte, législative ou constitutionnelle), soit d'empêcher son entrée en vigueur (référendum suspensif), soit de le ratifier (référendum d'initiative institutionnelle)⁹². Le coût potentiel de telles procédures, en particulier des initiatives populaires qui sont les mécanismes les plus utilisés, a conduit à considérer comme cruciale la question de l'amélioration des informations fournies aux citoyens⁹³. À cela s'est ajouté le souci d'éviter le gaspillage ou/et une mauvaise décision qui répondrait à des arguments fallacieux ou des intérêts immédiats sans prendre en considération les effets de la mesure sur le long terme. A ainsi été ressenti le « besoin de garantir aux citoyens les informations nécessaires pour prendre des décisions pertinentes et économiquement viables »⁹⁴. Depuis 2008, une commission appelée « Citizens' Initiative Review Commission », composée d'une vingtaine de personnes représentatives de la population, peut être désignée à l'occasion d'un scrutin afin de délibérer sur son objet. Cette « commission de vérification » établit, à l'issue de sa délibération, un communiqué d'une page qui sera annexé à la proposition d'initiative populaire ou au texte soumis à référendum. Dans ce communiqué, sont exposés non seulement ce que les participants ont compris de l'initiative, mais également les arguments en faveur ou en défaveur de l'adoption de la mesure en question, ainsi qu'une synthèse de ceux-ci. Pour ce faire, les membres de la commission auditionnent les promoteurs de la mesure et ses détracteurs, et peuvent également auditionner des experts. L'objectif est donc de clarifier les enjeux du scrutin. Les analyses des premiers effets de l'introduction d'une commission citoyenne au cours du processus référendaire sont plutôt positives. Les citoyens appelés à voter disposeraient d'une vision plus éclairée des enjeux de l'adoption ou du rejet de la mesure proposée et seraient mieux en mesure de faire leurs choix. Il semblerait d'ailleurs qu'ils considèrent, en majorité, que ce type de document les a directement influencés⁹⁵. Bien évidemment, les promoteurs des initiatives populaires n'approuvent pas nécessairement la mise en place d'une telle assemblée qui les oblige à repenser la manière de mener leur campagne au soutien de leur proposition. Certains d'entre eux ont dénoncé « un processus délibératif équivalent à mettre en place un gouvernement alternatif qui dicterait aux citoyens leurs choix électoraux »⁹⁶. Ces CIR permettent en effet de rétablir un certain équilibre entre le camp des pour et celui des contre une proposition en fournissant aux citoyens des points de vue plus éclairés. De ce fait, les arguments diffusés par les promoteurs et les opposants à une mesure d'initiative populaire sont susceptibles d'avoir moins d'impact sur les citoyens et, dans le même temps, malgré des campagnes très bien financées, les

92 En Oregon, les citoyens disposent d'un droit d'initiative directe en matière législative et constitutionnelle (référendum d'initiative populaire), et de la possibilité de déclencher un référendum suspensif (veto referenda) : Oregon Constitution, Article IV, Section 1 et Article XVII, Section 1 et Oregon revised statutes 2019, chapitre 250 ([https://www.oregonlegislature.gov/bills_laws/ors/ors250.html] (consulté le 5 juillet 2021)). Pour un aperçu des dispositifs référendaires et de leurs pratiques, voir le site Ballotpedia qui effectue un recensement par État : [https://ballotpedia.org/List_of_Oregon_ballot_measures] (consulté le 5 juillet 2021).

93 K. R. KNOBLOCH, J. GASTIL, T. REITMAN, « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon citizens' initiative review », *Participations*, 2019/1, n° 23, p. 97.

94 *Id.*, p. 98.

95 *Id.*, p. 93-121.

96 *Id.*, p. 108 et 114.

diverses parties « perdent leur capacité à contrôler le processus de votation »⁹⁷. Cette procédure a rencontré beaucoup de succès au point que l'Arizona, le Colorado, le Massachusetts, la Californie et l'État de Washington ont également mis en place ce type d'assemblée citoyenne à titre expérimental. Un écueil de taille menace pourtant la poursuite et la généralisation de ces expériences. En effet, en Oregon, qui est le seul État dans lequel ces CIR ont été institutionnalisées, le financement de ces dernières dépend de fonds privés car aucun budget n'est accordé par l'État pour le fonctionnement de ces institutions. Or, non seulement un financement privé de telles institutions n'est pas sain, mais en plus il rend la mise en place de ces CIR dépendantes des fonds qui sont ou non alloués pour leur tenue. D'ailleurs, en 2018, aucune CIR n'a pu être organisée en Oregon faute de financement. Les autres États américains ne sont pas mieux lotis pour l'instant. Par conséquent si ces CIR venaient à se généraliser, leur coût devrait être intégré au budget des États pour qu'elles puissent fonctionner en toute indépendance.

Dans un contexte différent, l'Irlande a connu une expérience se rapprochant de celle-ci. En effet, en 2016, une assemblée de quatre-vingt-dix-neuf citoyens, présidée par une juge de la Cour suprême, a été mise en place suite à une résolution du Parlement⁹⁸. Elle avait vocation à se prononcer sur plusieurs questions : la réforme du VIII^e Amendement relatif à l'avortement, celle de la procédure de référendum, la durée du mandat parlementaire, répondre aux défis et opportunités d'une population vieillissante, faire de l'Irlande un leader en matière de lutte contre les changements climatiques. En Irlande, toutes les modifications de la Constitution sont obligatoirement soumises au référendum, donc toute proposition de réforme constitutionnelle issue de cette assemblée citoyenne qui serait retenue par les autorités publiques serait nécessairement soumise au référendum. La seule incertitude concernait donc les choix effectués par les représentants. Parmi les recommandations de l'assemblée citoyenne, certaines ont été écartées ou n'ont pas reçu de réponse de la part du Parlement et seule la question de l'avortement a conduit à une proposition de réforme constitutionnelle, pour l'instant⁹⁹. Le moment du référendum sur cette révision a également été déterminé par l'Assemblée, ce qui rappelle la maîtrise de l'agenda politique par les autorités politiques en amont (détermination des sujets) et en aval (choix parmi les recommandations de l'assemblée citoyenne et détermination du scrutin).

Concernant la question de l'avortement en particulier, le débat dans le cadre de l'assemblée citoyenne avant la soumission au référendum semble avoir permis de débloquent une situation dans laquelle les avis des uns et des autres étaient très tranchés. Le thème de l'avortement est en effet très sensible en Irlande au point que les parlementaires ne souhaitaient pas particulièrement prendre

97 *Id.*, p. 114.

98 D. COURANT, *Deliberative Democracy, Legitimacy, and Institutionalisation. The Irish Citizens' Assemblies, Les Cahiers de l'IEPHI*, n° 72, 49 p.; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *précité*; D. M. FARRELL, J. SUITER, C. HARRIS, « "Systematizing" constitutional deliberation: the 2016–18 citizens' assembly in Ireland », *Irish Political Studies*, 2019, 34 (1), p. 113-123; J. SUITER, D. M. FARRELL, C. HARRIS, « The Irish Constitutional Convention: A case of "high legitimacy"? », in M. REUCHAMPS & J. SUITER (eds.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, Essex, ECPR Press, 2016, p. 33–54.

99 D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *précité*, p. 10-12.

ouvertement position sur la question¹⁰⁰, ce qui explique la composition exclusivement citoyenne de cette assemblée à la différence de la convention constitutionnelle de 2012-2014¹⁰¹. Les arguments débattus dans ce cadre ont permis de faire évoluer les points de vue et d'aboutir à un consensus majoritaire. L'assemblée citoyenne s'était en effet prononcée à 64 % en faveur de la légalisation de l'avortement, qui a par la suite été adoptée par référendum avec 66,4 % de votes favorables. Cette évolution de l'opinion publique sur la question de l'avortement est à souligner au regard des fortes oppositions qu'elle a pu rencontrer par le passé. Cette coïncidence des votes, entre le mini-public constitué par l'assemblée citoyenne et la majorité des électeurs participants au référendum, est peut-être révélatrice de l'état de l'opinion publique une fois éclairée, mais cela peut aussi être dû tout simplement à une évolution des mentalités sur ce sujet en Irlande. Le fait qu'une assemblée de citoyens ait débattu sur ce thème a sans doute permis de dédramatiser le débat qui aurait été certainement plus tendu au sein de l'assemblée parlementaire. Les prises de position ont été moins passionnelles car les enjeux ne sont pas les mêmes pour les citoyens membres de ces assemblées et pour les parlementaires. Le « mandat » des membres de l'assemblée citoyenne se termine au moment où cette assemblée *ad hoc* prend fin, à la différence des parlementaires dont les prises de position sont dépendantes du parti auquel ils appartiennent et du souhait de voir leur mandat renouvelé. Enfin, les citoyens qui se sont prononcés dans le cadre du référendum ont peut-être été aussi plus attentifs aux débats très médiatisés de l'assemblée citoyenne et se sont prononcés avec le sentiment de faire un choix réfléchi¹⁰². Pour Francis Hamon, « le recours aux sondages délibératifs¹⁰³ pourrait donc être un moyen de responsabiliser les citoyens et de remédier aux deux principales faiblesses de la démocratie référendaire, c'est-à-dire le sentiment d'incompétence que ressentent beaucoup d'électeurs et le taux élevé des abstentions »¹⁰⁴.

Des propositions dans le même sens que les CIR des États-Unis sont d'ailleurs apparues en France au printemps 2019 dans le but d'atténuer les risques de l'adoption éventuelle d'un RIC¹⁰⁵. Ce projet, nommé « référendum d'initiative citoyenne délibératif », s'inspire largement de la procédure développée en Oregon¹⁰⁶.

100 D. COURANT souligne la volonté des parlementaires de ne pas être étiquetés comme favorables ou défavorables à l'avortement. Il indique que « La construction d'un dispositif délibératif citoyen s'inscrit donc dans la logique de la *Blame Avoidance*, la volonté d'éviter l'opprobre », « Les assemblées citoyennes en Irlande », *La vie des idées*, précité, p. 8.

101 *Id.*, p. 5.

102 Sur l'influence de l'assemblée citoyenne sur le choix des électeurs, voir J. ELKIN, D. M. FARRELL, S. MARIEN, T. REIDY, J. SUITER, « The Death of Conservative Ireland? The 2018 Abortion Referendum », *UCD Geary Institute for Public Policy, Discussion paper series, Geary WP2019/11, August 9, 2019 (Provisional paper)*, p. 18. D. COURANT note cependant que « tout le crédit ne saurait être attribué à la seule assemblée citoyenne : les mouvements sociaux, leurs manifestations, leurs débats locaux et leurs campagnes de sensibilisation ont également été déterminants », « Les assemblées citoyennes en Irlande », précité, p. 11.

103 Qui ici désigne la méthode des CIR utilisée en Oregon.

104 F. HAMON, « Réflexions sur la combinaison du référendum avec le sondage délibératif », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 94, 2013, p. 370.

105 Terra Nova, « Le référendum d'initiative citoyenne délibératif », TNova.fr, 19 février 2019.

106 Les auteurs soutenant une telle option se sont multipliés en France malgré quelques réserves : L. MOREL et M. PAOLETTI, « Le référendum : une procédure contraire à la délibération, utile à la démocratie délibérative », précité, p. 219 ; C. GIRARD, « La démocratie délibérative à grande échelle : des arènes locales à la délibération de tous », précité, p. 92 ; D. COURANT, « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », précité, p. 17.

Si ces expériences sont intéressantes et ont permis dans les cas précités d'éclairer les citoyens appelés à voter, notamment sur des sujets sur lesquels les réactions des citoyens étaient susceptibles d'être plus passionnelles que rationnelles, elles suscitent également quelques critiques¹⁰⁷. Tout d'abord, ces CIR ou par analogie « commission referendum review » ne sont systématiques dans aucun des États étudiés alors même qu'elles sont présentées comme utiles pour la bonne compréhension du scrutin par tous les citoyens. Dès lors, quels sont les critères pour mettre en place une « assemblée citoyenne référendaire » si leur utilité est réellement démontrée sur le long terme ? Ces critères doivent-ils être déterminés par la Constitution ? Le recours à cette assemblée doit-il être laissé à la libre appréciation d'une autorité publique ou peut-il être demandé par une minorité de citoyens ou une minorité parlementaire, par exemple ? Le cas échéant, quelle serait l'autorité publique la plus légitime pour convoquer de telles assemblées ? Serait-ce le CESE transformé en Conseil de la participation citoyenne comme proposé dans le projet de réforme constitutionnelle de 2019¹⁰⁸ ? Une convocation par le Président de la République ou sur décision du Gouvernement serait-elle opportune au regard du risque d'instrumentalisation de telles assemblées¹⁰⁹ ? De quelle manière les assemblées parlementaires pourraient-elles être associées à ce type de processus à l'encontre duquel elles nourrissent des craintes légitimes ? Comment ces assemblées citoyennes seraient-elles financées¹¹⁰ ? Autant de questions liées à l'institutionnalisation des assemblées citoyennes et qui mériteraient d'être considérées. Comme pour les assemblées citoyennes en général, les expériences sont encore récentes et trop peu nombreuses (Irlande, Oregon et quelques autres États américains) pour pouvoir déterminer s'il y a un réel avantage par rapport aux campagnes référendaires ordinaires et si un tel avantage s'inscrirait dans la durée une fois l'effet de la nouveauté passé. En d'autres termes, la question de la plus-value de telles assemblées se pose dans un contexte où le droit français est très influencé par les normes européennes et internationales. L'invention de telles procédures souligne également la nécessité de continuer à améliorer les campagnes référendaires, et les mécanismes de démocratie directe et semi-directe en général, même si sur ce point beaucoup d'États ont déjà fait des progrès afin de clarifier les enjeux d'un référendum tel que la règle du sujet unique¹¹¹ (ou unité de matière en Suisse), l'exigence de déterminer un titre (Italie pour le référendum abrogatif) et d'un résumé (États-Unis¹¹²), l'exigence de clarté et de précision des questions posées (Italie, Portugal), la présentation officielle des arguments pour et contre dans le cadre d'une initiative populaire (Suisse)...

107 Notamment pour les expériences irlandaises, E. CAROLAN, « Ireland's Constitutionnal Convention : behind the hype of citizen-led constitutionnal change », *I.CON*, 2015, vol. 13, n° 3, p. 733-748. Plus largement, D. COURANT, « Des mini-publics délibératifs pour sauver le climat ? Analyses empiriques de l'Assemblée citoyenne irlandaise et de la Convention citoyenne française », *Arch. Philos. Droit*, 2020, 62, p. 485-507 et « Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is there an "Irish model" for Deliberative Democracy? », *précité* ; C. GIRARD, « La démocratie délibérative à grande échelle : des arènes locales à la délibération de tous », *précité*.

108 *Projet de loi constitutionnelle pour le renouveau de la vie démocratique*, n° 2203, du 29 août 2019, article 9.

109 Voir E. CAROLAN, *précité* et D. COURANT, ci-après dans cet ouvrage.

110 Budget de la CCC : Un peu plus de 5 millions d'euros : [<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/budget/>].

111 Qui se retrouve d'une manière ou d'une autre dans de nombreux États en présence d'initiatives populaires : *single subject rule* dans les États américains, règle de l'unité de forme et de contenu en Croatie, principe de l'homogénéité de la demande d'abrogation dans le cadre du référendum abrogatif en Italie, principe de l'unité de matière en Suisse...

112 Pour un aperçu par États du traitement de ces questions aux États-Unis : [<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/preparation-of-a-ballot-title-and-summary.aspx>].

Il nous semble qu'une introduction systématique d'un comité citoyen référendaire permettrait de réconcilier les aspirations des citoyens à une plus grande participation, d'une part, et l'« impératif délibératif »¹¹³, d'autre part. En effet, cela pourrait favoriser une clarification des enjeux du scrutin et une présentation des arguments favorables ou défavorables aux options proposées de manière plus neutre que lors des campagnes ordinaires. Un cadre constitutionnel apparaît toutefois indispensable pour garantir l'indépendance d'un tel comité, la pérennité de son fonctionnement et son financement qui devra être assuré par l'État. Cela justifierait donc une révision de la Constitution afin d'institutionnaliser et de systématiser la mise en place de commissions citoyennes intégrées à tout processus référendaire, quel que soit le mode de déclenchement du référendum (initiative gouvernementale, parlementaire, minoritaire ou populaire) et dont la mission serait de débattre et de communiquer sur les enjeux du référendum. Ce n'est toutefois pas la seule option possible puisque d'autres formes de commissions indépendantes peuvent être imaginées pour s'assurer de la clarté du processus référendaire pendant toute sa durée, intégrant partiellement des citoyens tirés au sort, mais dont les compétences seraient plus complètes et systématiques que celles actuellement détenues par le Conseil constitutionnel français, par exemple¹¹⁴.

Conclusion

Le développement des assemblées citoyennes, qu'elles soient spontanées ou commanditées, met en lumière les carences et défaillances du fonctionnement des démocraties traditionnelles dans lesquelles l'urgence à décider réduit voire même occulte le temps et la qualité des débats, y compris au sein des assemblées représentatives. Si ce mouvement est révélateur de la nécessité d'un renouveau de la démocratie, les assemblées citoyennes n'ont pas pour autant vocation à supplanter des mécanismes plus traditionnels tels que les référendums d'autant qu'ils n'ont pas les mêmes fonctions. Dans un cas, il s'agit de débattre et de proposer, dans l'autre, il s'agit de décider. Tout au plus les assemblées citoyennes peuvent-elles, au stade de leurs propositions, concurrencer d'autres formes d'initiatives qu'elles soient parlementaires, gouvernementales ou populaires. En revanche, la question du sort des recommandations ou propositions faites par des assemblées citoyennes se pose et, quelle que soit la réponse, celle-ci devrait être clairement établie dès la mise en place d'une assemblée citoyenne sur décision des autorités publiques. La question de la soumission des propositions d'une assemblée citoyenne au référendum obligatoire se pose également, même si elle suscite beaucoup de craintes notamment de la part des représentants. Une assemblée citoyenne dont les propositions ne sont pas soumises obligatoirement à référendum pour être validées ou rejetées est comparable aux initiatives populaires indirectes (ou d'agenda) avec le même risque d'inefficacité et, en définitive, de désintérêt de la part des citoyens eux-mêmes. Dans ce cas, la fonction de l'assemblée citoyenne est strictement consultative pour les autorités publiques qui sont libres de tenir compte,

113 L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, *précité*.

114 Rappelons à cet égard que la clarté du processus référendaire n'est pas systématiquement examinée par le Conseil constitutionnel, elle ne l'est que sur requête et dans le cadre très exceptionnel du contrôle juridictionnel des actes préparatoires au référendum (jurisprudence *Hauchemaille*, décision 2000-21 REF du 25 juillet 2000, *précité*).

de modifier, de rejeter ou d'ignorer les recommandations effectuées. Toutefois, lorsque les propositions faites par les assemblées citoyennes ne sont pas prises en considération par leurs commanditaires ou par les autorités chargées de les analyser, en l'occurrence le Parlement, le risque est d'accroître la désillusion des citoyens et de creuser le fossé de la défiance vis-à-vis de la représentation traditionnelle. Le recours possible au référendum constitue un moyen de négocier une prise en compte des propositions d'une assemblée citoyenne par le gouvernement et les parlementaires. En effet, lors d'un référendum les citoyens pourraient avoir le choix, sur une thématique bien précise, entre le statu quo et la proposition de l'assemblée citoyenne. Une alternative pourrait être que les parlementaires puissent présenter un contre-projet parallèlement à la proposition citoyenne lors du scrutin référendaire, voire même que plusieurs propositions même d'origines diverses (minorité parlementaire, minorité citoyenne, CESE...) soient présentées au scrutin. Comme dans le cas des initiatives populaires suisses, le gouvernement et le parlement pourraient également livrer aux citoyens une argumentation en faveur du rejet des propositions de l'assemblée citoyenne, ce qui aurait aussi pour avantage de nourrir le débat. Toutefois, le référendum qui serait consécutif à une assemblée citoyenne devrait lui-même permettre aux citoyens d'être éclairés, ce qui suppose que les procédures référendaires soient elles-mêmes repensées en termes de clarté, de choix proposés et d'informations soumises aux électeurs. De telles améliorations deviendraient même indispensables si un scrutin à choix multiple était organisé. Dans ce cadre, l'intégration d'une assemblée citoyenne chargée de débattre et clarifier de manière synthétique les enjeux du scrutin pourrait être une option, même si ce n'est pas la seule. Les procédures françaises pourraient sur ces questions être largement renouvelées et, au-delà de la France, ce sont toutes les formes de participation directe des citoyens qui devraient être améliorées afin d'inciter les citoyens à prendre part aux débats plus souvent et à s'investir de manière continue dans l'élaboration des politiques publiques. Pour l'heure, le statut et le régime juridique des assemblées citoyennes, leurs compétences et leur rôle restent encore à préciser. Pourquoi ne pas imaginer qu'un grand débat sur l'opportunité d'institutionnaliser une assemblée citoyenne et de renouveler les formes de participation citoyenne soit organisé et que les propositions qui en résulteraient soient soumises à référendum ?