



HAL
open science

Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► To cite this version:

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer. *Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 2020, La démocratie participative, 175, p. 77-88. hal-03085679

HAL Id: hal-03085679

<https://hal.science/hal-03085679>

Submitted on 21 Dec 2020

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.

Assemblée citoyenne et référendum : quelques exemples étrangers à méditer

Marthe Fatin-Rouge Stefanini*

Résumé - Summary

Face aux critiques que suscitent les référendums, les assemblées citoyennes sont présentées comme un nouveau remède à la crise de la démocratie représentative reposant sur une volonté de fonder la légitimité des décisions politiques sur la délibération plutôt que sur l'expression d'une majorité. Toutefois, loin d'être incompatibles avec les processus référendaires, elles peuvent les compléter utilement afin de renforcer la légitimité démocratique des choix qui seront effectués par les citoyens.

In the face of criticism of referendums, citizens' assemblies are presented as a new remedy to the crisis of representative democracy based on a desire to build the legitimacy of political decisions on deliberation rather than on the expression of a majority. However, far from being incompatible with referendum processes, they can usefully complement them in order to strengthen the democratic legitimacy of the choices made by citizens.

Qu'il soit encensé ou détesté, le référendum ne laisse pas indifférent. Cette forme de participation a pour avantage de permettre à chacun d'exprimer directement ses choix politiques par l'exercice du droit de vote. Or les opinions sont très partagées sur les différents processus référendaires, dont les modalités très diverses sont généralement méconnues¹. En France, depuis 2018, l'instauration du « référendum d'initiative citoyenne » est devenu au fil des semaines la revendication principale du mouvement des « gilets jaunes ». Le souhait des citoyens de peser directement sur le processus de prise de décision politique, mais aussi de pouvoir remettre en cause des lois ou révoquer des élus, a donné lieu à des débats intenses dans les médias. Interrogés sur l'opportunité d'ouvrir l'accès des procédures référendaires aux

* Directrice du laboratoire DICE, Directrice de recherches au CNRS, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

1. Laurence Morel, *La Question du référendum*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, p. 10.

citoyens, le Premier ministre et le Président de la République l'ont clairement rejeté en renvoyant, comme d'autres, à la mauvaise expérience britannique. L'exemple du Brexit et des difficultés à traduire concrètement la volonté exprimée par la majorité populaire en juin 2016 a en effet attisé des critiques déjà vives à l'encontre des référendums, présentés comme tyranniques et destructeurs pour la démocratie, en particulier de la part des élites politiques ou intellectuelles². Le Brexit semble être le résultat à la fois d'une incapacité à créer un véritable débat démocratique argumenté et d'une grande naïveté face au caractère massif et insidieux des manipulations dont les informations peuvent faire l'objet à l'ère numérique. Sans remettre en cause le fait que la volonté d'une majorité des Britanniques de quitter l'Union européenne ait été réelle, force est de reconnaître qu'une décision aussi importante au regard de ses conséquences ne peut souffrir autant de légèreté dans la manière dont l'instrument référendaire, qui en réalité était une consultation, a été utilisé. En somme, cette expérience semble très révélatrice de la nécessité pour les démocraties de prendre réellement les mécanismes référendaires au sérieux, en renforçant les garanties tout au long du processus afin d'assurer la loyauté et la sincérité du scrutin, mais également en anticipant et débattant des effets induits par chaque option proposée.

En France, la défiance envers les référendums est ancienne. Elle repose sur une « peur du peuple »³ datant de la période révolutionnaire, à laquelle se sont ajoutées les expériences plébiscitaires bonapartistes, qui ont abouti à privilégier une conception aristocratique, et ce faisant représentative, de la manière de légiférer. Cette peur permet d'ailleurs d'expliquer pourquoi le déclenchement des procédures référendaires, au niveau national ou local, reste entièrement maîtrisé par les représentants, malgré plusieurs réformes annonçant une place plus importante ou des droits nouveaux pour les citoyens. Le mécanisme introduit à l'article 11, alinéa 3, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qualifié à tort de « référendum d'initiative partagée », est sans doute le plus révélateur de la crainte des élus d'être débordés par la volonté populaire. Ne pouvant intervenir qu'en appui d'une proposition émanant d'une minorité de parlementaires, les citoyens sont en outre contraints de réunir un nombre bien trop

2. Voir notamment Élie Cohen, Gérard Grunberg et Bernard Manin, « Le référendum, un instrument défectueux », *Telos-eu.com*, 13 juillet 2016 ; et, en réponse, Francis Hamon, « Le référendum n'est-il qu'une caricature de la démocratie ? », *Le Débat*, n° 193, 2017, p. 141-151.

3. Laurence Morel, *La Question du référendum*, *op. cit.*, p. 86 et suiv.

élevé de soutiens (10 % du corps électoral, soit 4,6 millions de signatures en 2020), sans que cela leur garantisse un accès au référendum, qui du reste est facultatif⁴. Tout au plus leur est-il possible d'espérer que le Parlement débattenne réellement de leur proposition. Ainsi, au niveau national, dans les trois phases du processus de prise de décision que sont l'initiative, la délibération et la ratification, les citoyens français se voient cantonnés à n'intervenir qu'en bout de course, dans la phase de ratification. Ils n'ont ni le choix des sujets, ni du moment, ce qui peut expliquer que leur voix se fasse entendre, au-delà des réseaux sociaux, dans la rue.

S'il suscite des craintes de la part des représentants, le référendum apparaît pourtant comme un mode d'expression conférant une grande légitimité aux décisions qui sont prises, notamment lorsqu'il s'agit d'un référendum national. La confusion faite entre souveraineté populaire et expression référendaire, qui repose sur une approche théorique mythifiée du pouvoir du peuple, et la rareté des recours à ce mécanisme participent à une sacralisation des résultats d'un référendum. Le choix binaire proposé, dans la plupart des référendums, et le caractère bloqué du vote, qui ne laisse pas de place à la nuance ou à la motivation, alimentent d'autant plus cette sacralisation que la réponse est brute. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le recours au référendum soit redouté. Toutefois, à une époque où se combinent crise de la représentation, désir d'influence des citoyens sur les décisions qui les concernent, accès facilité à l'information et à la communication de masse, volonté de contrôle des actions des élus, l'absence d'une procédure référendaire pouvant être déclenchée par les citoyens révèle les dimensions archaïque, déconnectée du peuple et inadaptée des institutions françaises, du moins sur ce point. En effet, nombreux sont les États qui se sont dotés de procédures référendaires à l'initiative des citoyens⁵, avec des contraintes plus ou moins importantes qui rendent ces procédures plus ou moins effectives. L'une des plus connues et des plus utilisées est la procédure suisse qui permet de proposer au scrutin un texte entièrement rédigé en vue de réviser la Constitution⁶. Certes, les procédures de référendum d'initiative populaire présentent des dangers, mais elles ne sont pas les seules et ces derniers sont largement surestimés. Les initiatives populaires les plus radicales, très médiatisées (initiatives contre l'immigration, contre les minarets, contre les

4. Sauf si le Parlement ne se saisit pas du tout du texte.

5. Raul Magni-Berton et Clara Egger, *RIC. Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous*, Limoges, FYP éditions, 2019, p. 41.

6. Article 139, alinéa 1, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

homosexuels...), sont souvent mises en avant pour dénoncer ce type de procédures. Peu de commentateurs rappellent cependant le taux d'échec considérable des initiatives populaires, dans la phase d'obtention des signatures et au moment du vote, ou leur remise en cause par les tribunaux notamment aux États-Unis⁷.

Mais au-delà de l'initiative citoyenne, qui se révèle de plus en plus inévitable au regard de la demande participative exprimée par les citoyens, l'outil référendaire en lui-même mérite d'être repensé afin de tempérer les critiques qui lui sont opposées tout en maintenant le principe d'un recours à la décision populaire.

La carence délibérative des processus référendaires

Parmi les critiques les plus vives portées à l'encontre des référendums se trouve celle relative à l'absence de véritable délibération. Ainsi Dominique Rousseau écrit-il : « Le référendum favorise les idées reçues, les idées que le système libéral a mises dans la tête des gens et plus encore les émotions. [...] La délibération favorise l'élévation de la conscience, le référendum son abaissement »⁸. Dans le même temps que ces critiques se font entendre, amplifiées par le constat d'une récupération populiste des mécanismes référendaires⁹, les assemblées citoyennes ont pris de plus en plus de place dans l'espace public, et sont parfois même pensées en tant que mode alternatif aux référendums qu'ils soient décidés par les gouvernants ou d'initiative populaire¹⁰. Présentées comme un retour à l'idéal démocratique, puisant leurs sources dans la démocratie athénienne ou dans les plus récents *town-meetings américains* ou *Landsgemeinden* suisses, les assemblées citoyennes s'inscrivent dans les courants de la démocratie délibérative¹¹. Cette théorie démocratique soutient que la légitimité

7. Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « Referendums, Minorities and Individual Freedoms », in Laurence Morel et Matt Qvortrup, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Londres, Routledge, 2018, p. 371-387.

8. Dominique Rousseau, « La démocratie continue : fondements constitutionnels et institutions d'une action continue des citoyens », *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 02 | 2020, mis en ligne le 11 février 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726>

9. Laurence Morel, *La Question du référendum*, op. cit., p. 9.

10. Voir en particulier Kevin O'Leary, « The Citizen Assembly: An Alternative to the Initiative », *University of Colorado Law Review*, vol. 78, n° 4, 2007, p. 1489-1536.

11. Voir James S. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1995 ; Nonna Mayer, « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le Débat*, 1997, n° 96, p. 67-72 ; Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, 2002, p. 17-35 ;

d'une décision repose non sur la volonté de tous, réduite en pratique à l'expression d'une majorité lors d'un vote, mais sur la délibération de tous¹². Ces assemblées, appelées parfois « sondage délibératif », « panel citoyen », « jury citoyen », « convention citoyenne », etc., sont constituées d'un groupe de citoyens tirés au sort représentant un échantillon (mini-public) de la population. Leur rôle est de délibérer sur un ou plusieurs thèmes, dans un délai déterminé, après avoir reçu une formation et des renseignements appropriés, et procédé à des auditions d'experts ou de personnalités intéressées par les sujets mis en débat. La plupart des assemblées citoyennes sont des créations *top down* (*c'est-à-dire mises en place par les gouvernants*), ne sont pas permanentes et ne disposent pas d'une compétence universelle (en Irlande et au Royaume-Uni notamment). Elles permettraient de combler le déficit de délibération des démocraties représentatives et répondraient au souhait d'implication des citoyens. Certaines ont été proposées par les citoyens eux-mêmes, tel que le G1000 en Belgique ou le mouvement « We The Citizens » en Irlande. En France, la mise en place d'assemblées citoyennes au niveau national a été l'une des réponses aux revendications autour du référendum d'initiative citoyenne, que ce soit dans le cadre du « grand débat national », pour synthétiser et discuter les diverses propositions formulées au niveau régional, dans celui des travaux du Conseil économique, social et environnemental ou de la Convention citoyenne pour le climat. D'ailleurs, la réforme constitutionnelle proposée au cours de l'été 2019 envisageait de constitutionnaliser cette forme d'expression démocratique en créant un Conseil de la participation citoyenne pouvant réunir des « conventions de citoyens tirés au sort » à titre consultatif (art. 70-1, al. 1, du projet de loi constitutionnelle pour un renouveau de la vie démocratique). L'engouement pour les assemblées citoyennes s'est d'ailleurs progressivement généralisé depuis le milieu des années 2010, que ce soit au niveau local ou national dans de nombreux États (Corée du Sud, Espagne, Mongolie, Royaume-Uni...).

Yves Sintomer, « Démocratie délibérative, démocratie participative : l'histoire contrastée de deux catégories émergentes », in *id.* et Marie-Hélène Bacqué (dir.), *La Démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, p. 111-133.

12. Voir notamment Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33, 1985, p. 11 : « la source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée des individus mais son processus de formation, la délibération ».

La procédure référendaire adossée à l'assemblée citoyenne

De manière générale, ces assemblées rendent un rapport présentant un avis ou des recommandations dont pourront tenir compte les autorités publiques. Parfois, les propositions qui en émanent sont soumises à référendum, soit que le gouvernement s'y soit engagé (comme en Colombie-Britannique ou en Islande), soit que la réforme envisagée ne puisse être adoptée que par ce biais, ce qui est par exemple le cas de toutes les révisions constitutionnelles en Irlande¹³. Parmi les expériences recensées au niveau national ou régional, celles qui se sont déroulées en Colombie-Britannique et dans la province canadienne de l'Ontario en matière de réforme électorale, puis en Islande et en Irlande en vue de réformer la Constitution, ont été largement relayées et analysées par la doctrine.

L'expérience islandaise, en particulier, fut très médiatisée, mais la déception qui s'en est ensuivie fut à la hauteur des espoirs qu'elle avait suscités. Pour une fois, à l'échelle d'un État, les citoyens étaient à l'initiative de la réforme, ils pouvaient en délibérer, faire des propositions, mais aussi intervenir dans la phase d'approbation. La création d'une assemblée constituante citoyenne fut le résultat de « la révolution des casseroles », qui faisait suite à la crise financière et à l'effondrement économique de l'État en 2008¹⁴. La Constitution n'ayant pas été modifiée depuis 1944, le gouvernement, pour tenter de retrouver la confiance des citoyens, les a associés directement au processus de révision constitutionnelle. Dans un premier temps, un comité constitutionnel composé d'élus du Parlement a été chargé de lister les principales réformes qui pourraient être menées. À la suite du rapport rendu par ce comité, une seconde phase a été ouverte, celle de l'audit national. Il a pris la forme de forums locaux organisés par des collectifs de citoyens, puis d'un forum national composé de neuf cent cinquante citoyens dont une partie a été tirée au sort, le reste étant constitué de personnalités invitées (représentants politiques, médias...). Dans ces forums, les citoyens étaient chargés de se prononcer sur les valeurs fondamentales islandaises à inscrire dans la Constitution et, plus largement, sur les évolutions souhaitables de cette dernière. À l'issue des débats, les suggestions émises ont été rassemblées par les organisateurs, pour être ensuite examinées par une assemblée constituante citoyenne constituée de vingt-cinq personnes, formant un « Conseil constitutionnel ». Ce dernier a rédigé

13. Articles 46 et 47 de la Constitution d'Irlande.

14. Voir Jérôme SKALSKI, *La révolution des casseroles – Chronique d'une nouvelle constitution pour l'Islande*, La Contre-Allée, 2016, 108 p. (format e-book).

un projet de Constitution à partir des résultats de l'audit national, des recommandations du comité constitutionnel, mais aussi de propositions et observations recueillies en ligne. Le texte, qui comportait cent quatorze articles, a été soumis à référendum et approuvé par une majorité de 66 % de votants, avec un taux d'abstention supérieur à 51 % des inscrits. Toutefois, ce scrutin consultatif ne permit pas la modification de la Constitution, astreinte à une procédure de double validation par l'assemblée parlementaire (l'Althing) et par sa formation renouvelée à la suite de sa dissolution¹⁵. La nouvelle majorité n'ayant pas approuvé le texte, les réformes proposées par l'assemblée constituante citoyenne n'ont pas été prises en compte. Cette expérience pose la question de la concurrence entre démocratie représentative, d'un côté, et démocratie délibérative et démocratie directe, de l'autre. « L'introduction du peuple dans le processus d'écriture de la Constitution ne peut être associée à une appréciation finale du texte fondamental par les représentants du souverain sous peine de créer déception et fracture dès lors que le Parlement oppose un silence ou une fin de non-recevoir », constate Éric Sales¹⁶. En effet, le texte proposé disposait d'une plus-value de légitimité, liée non seulement à la participation de l'ensemble des citoyens au processus d'écriture constitutionnelle, mais également à l'expression du peuple souverain par référendum. L'attitude de l'Althing peut être interprétée comme une confiscation de la compétence constituante qui semblait être accordée directement aux citoyens et discrédite le recours à la délibération citoyenne en ôtant toute portée aux résultats de l'expérimentation.

L'Irlande, pour sa part, a mené plusieurs expériences de ce type¹⁷. En 2012, en particulier, il a été décidé de mettre en place une Convention constitutionnelle composée de soixante citoyens tirés au sort, de trente-trois élus et d'un président indépendant. Elle a été chargée de réfléchir à la modification de huit dispositions constitutionnelles, à laquelle se sont ajoutées deux questions qu'elle a elle-même choisi de traiter. Comme en Islande, un audit national a eu lieu sous forme de meetings, et des forums de discussion et de proposition ont été mis en place sur internet. La Convention s'est réunie une dizaine de fois en quatorze mois. À la fin des débats, et après avoir pris en considération les commentaires des internautes et les auditions

15. Procédure prévue par l'article 79 de la Constitution de la République d'Islande.

16. « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 57, 2017, p. 57.

17. Dimitri Courant, « Les assemblées citoyennes en Irlande », *LaViedesIdees.fr*, 5 mars 2019, p. 3.

d'experts, la Convention a formulé une trentaine de propositions, autour des dix thèmes établis, qui ont été adressées au gouvernement et au Parlement. Cependant, toutes ces propositions n'ont pas été soumises au référendum obligatoire. Deux propositions ont été présentées en 2015, celle sur le mariage entre personnes de même sexe, qui a remporté une majorité de votes favorables, et celle portant sur la réduction de l'âge minimal pour présenter une candidature à la présidence, qui a été rejetée par les électeurs¹⁸. Une troisième proposition, portant sur la suppression de l'interdiction du blasphème, a été approuvée en 2018¹⁹. Le Parlement a donc pratiqué une sélection parmi les initiatives, ce qui n'aurait pu avoir lieu s'il s'était agi d'initiatives populaires directes (c'est-à-dire directement soumises à référendum et non au Parlement), comme c'est le cas en Suisse ou dans de nombreux États américains.

L'assemblée citoyenne intégrée à la procédure référendaire

Une autre manière de combiner référendum et assemblée citoyenne se développe dont on pourrait utilement s'inspirer en France. Elle consiste à intégrer une phase de délibération citoyenne à une procédure de 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.

Comme de nombreux autres États fédérés outre-Atlantique, l'Oregon connaît divers procédés démocratiques permettant aux citoyens soit de proposer un texte, soit d'empêcher son entrée en vigueur (référendum suspensif), soit de le ratifier (référendum d'initiative institutionnelle). Depuis 2008, une « 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 lequel sont exposés, non seulement ce que les participants ont compris de l'initiative, mais également les arguments en faveur ou

18. Lors des référendums du 22 mai 2015, respectivement, le trente-quatrième amendement à la Constitution a obtenu 62 % de « oui », tandis que le trente-cinquième en a recueilli 27 %.

19. Lors du référendum du 26 octobre 2018, le trente-septième amendement a été approuvé par 68 % des suffrages.

en défaveur de l'adoption de la mesure en question, ainsi qu'une synthèse de ces arguments²⁰. Pour ce faire, les membres de la commission vont auditionner les promoteurs de la mesure et ses détracteurs, voire des experts. Il semblerait que les citoyens appelés à voter par la suite considèrent, en majorité, que ce type de document a influencé leur choix²¹. L'Arizona, le Colorado, le Massachusetts et la Californie ont également mis en place ce type d'assemblée citoyenne à titre expérimental.

Une initiative similaire a été lancée avec succès en Irlande. Une assemblée de cent citoyens, présidée par une juge de la Cour suprême, s'est prononcée sur la légalisation de l'avortement. En raison des enjeux politiques liés à cette question dans un pays encore profondément catholique, les parlementaires n'ont pas souhaité en faire partie. Le recours à l'assemblée citoyenne puis au référendum semble avoir permis de débloquent une situation dans laquelle les avis des uns et des autres étaient très tranchés. Les arguments débattus dans ce cadre ont en effet permis de faire évoluer les points de vue et d'aboutir à un consensus majoritaire. L'assemblée citoyenne s'est prononcée à 64 % en faveur de la légalisation de l'avortement, qui a par la suite été adoptée grâce à 66 % de « oui ». Il est impossible cependant de savoir si l'équivalence de ces résultats est due au hasard ou si ce mini-public est révélateur de l'état de l'opinion une fois éclairée. Toujours est-il que, à la différence du vote d'une chambre de représentants élus, celui d'une telle assemblée, de par son caractère indépendant et l'impartialité supposée de ses membres, peut être un gage de sincérité pour les citoyens. Il est également probable que les citoyens appelés à voter soient plus attentifs aux débats de ces assemblées citoyennes, généralement médiatisés, ou même retransmis en direct, car ils sont susceptibles de s'identifier à leurs membres tirés au sort. Ainsi, pour Francis Hamon, « le recours aux sondages délibératifs 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 abstentions²² ». D'ailleurs, des propositions en ce sens sont apparues en France au printemps 2019 afin d'atténuer les risques supposés de la mise en œuvre d'un référendum d'initiative citoyenne en France. Le think tank

20. Voir, par exemple, « Measure 97 Citizens' Review Statement », HealthyDemocracy.org, 2016.

21. Katherine R. Knobloch, John Gastil, et Tyrone Reitman. « Délibérer avant le référendum d'initiative citoyenne : l'Oregon Citizens' Initiative Review », *Participations*, vol. 23, no. 1, 2019, p. 106.

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

Terra Nova suggère que « le processus référendaire déclenché par la collecte d'un certain nombre de signatures s'accompagne de la constitution d'une assemblée de citoyens tirés au sort qui, avant le vote, délibèrent publiquement sur l'impact et les conséquences du scrutin²³ ». Ce projet, nommé « référendum d'initiative citoyenne délibératif », s'inspire largement de la procédure développée en Oregon.

L'introduction d'une assemblée citoyenne pour permettre un débat contradictoire en amont du vote et en dehors de la campagne référendaire proprement dite ne s'avère pas indispensable si un tel débat est assuré par les représentants élus eux-mêmes. En Suisse, les moyens déployés au niveau fédéral pour permettre un vote éclairé des citoyens sur les initiatives populaires qui leur sont proposées sont importants. L'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral adressent un message aux citoyens qui explique à la fois la teneur du projet et ses conséquences²⁴. Ces documents peuvent être complétés par une courte vidéo présentant le contexte de l'initiative et faisant la synthèse des arguments avancés par les promoteurs de l'initiative, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale²⁵. Cette dernière peut également soumettre un contre-projet, qui peut toutefois aller dans le même sens que l'initiative tout en proposant des moyens différents, fournissant ainsi des éléments supplémentaires de nature à alimenter les débats²⁶. Le contre-projet est soumis au scrutin en même temps que l'initiative populaire. Pour les propositions qui ne sont pas d'initiative populaire mais susceptibles d'être soumises à votation, des procédures de consultation sont prévues, et ouvertes à tous, y compris lorsqu'il s'agit de modifier la Constitution, les lois fédérales, ou de ratifier un traité international²⁷. Un rapport de synthèse est ensuite établi afin d'éclairer le débat au sein des assemblées parlementaires. Il peut également limiter les demandes de référendum suspensif une fois la législation adoptée²⁸.

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

24. Le message du Conseil fédéral est généralement beaucoup plus développé. Cf., par exemple – concernant une initiative qui doit être présentée lors du scrutin du 27 septembre 2020 et dont le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale proposent le rejet –, « Initiative populaire fédérale “Pour une immigration modérée (initiative de limitation)” », BK.Admin.ch.

25. Voir, par exemple – concernant l'initiative « pour les vaches à cornes » ou celle « pour l'autodétermination » – , « Votation populaire du 25 novembre 2018 », Admin.ch.

26. Voir, par exemple – à propos de l'initiative « pour le renvoi des étrangers criminels » – « Votation populaire du 28 novembre 2010 », BK.Admin.ch.

27. Voir la loi fédérale sur la procédure de consultation du 18 mars 2005.

28. Article 141 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse.

D'autres États, comme l'Italie ou le Portugal, ont demandé à la juridiction constitutionnelle de s'assurer de la clarté des questions posées par référendum. Toutefois, cette mission intervient dans le cadre d'un contrôle de légalité ou/et de constitutionnalité. Et si la juridiction concernée peut vérifier que les conséquences du choix à effectuer (par « oui » ou par « non ») sont suffisamment claires pour les électeurs, elle n'a pas vocation à présenter les différents arguments en faveur ou en défaveur de l'adoption de telle ou telle mesure.

*

* *

En France, l'intégration d'une assemblée citoyenne au sein du processus référendaire se justifierait d'autant plus pour le référendum prévu par l'article 11, alinéa 1, que les projets de loi ainsi soumis à l'initiative du gouvernement ne peuvent pas être discutés, amendés et votés par le Parlement en amont. L'alinéa 2 prévoit simplement que, « lorsque le référendum est organisé sur proposition du gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ». Une assemblée citoyenne pourrait tenter de clarifier les enjeux du scrutin pour aider les électeurs à faire leur choix. D'ailleurs, la mise en place d'une assemblée citoyenne en vue du référendum sur le Brexit aurait pu également être utile pour préciser les conséquences la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et permettre des débats plus sereins, y compris durant la crise qui a suivi²⁹.

Bien évidemment, si les assemblées citoyennes peuvent donner un nouveau souffle à la démocratie, elles ne sont pas un remède miracle à ses maux. Elles sont parties intégrantes d'une autre forme de démocratie représentative qui se veut plus authentique grâce au tirage au sort, par l'intermédiaire duquel tous les citoyens sont placés sur un pied d'égalité. Toutefois, des garanties doivent être prévues pour éviter *a minima* les dangers qui guettent les membres des assemblées élues (conflits d'intérêts et poids des lobbies, en particulier) et pour veiller à la qualité des débats en leur sein. Les assemblées citoyennes ne doivent pas non plus se contenter d'être un phénomène de mode, simple « gadget » ou « instrument de marketing politique » laissant penser qu'une réelle mutation advient dans les pratiques démocratiques, alors qu'en

29. Leo Benedictus, « Power to the People – Could a Citizen Assembly Resolve the Brexit Crisis? », *Guardian*, 17 janvier 2019.

réalité son adossement au système représentatif ordinaire fait que rien ne change³⁰. Si les assemblées citoyennes peuvent constituer l'une des réponses à la crise de la démocratie représentative, elles n'ont pas vocation à remplacer les procédures référendaires, qui restent d'autant plus utiles qu'elles participent à la vitalité des démocraties en donnant aux citoyens non seulement une possibilité de se prononcer directement par le biais du vote mais encore, le sentiment d'avoir une influence sur les choix qui sont effectués. Des aménagements sont cependant possibles, et sans doute nécessaires si l'on souhaite tempérer les critiques du référendum. Ils pourraient s'inspirer de la proposition de « vote justifié » exposée par Pierre-Etienne Vandamme³¹ ou de la procédure du CIR en Oregon. Ainsi, de la même manière que les assemblées citoyennes peuvent venir en complément d'un système représentatif, elles peuvent compléter utilement les procédures référendaires afin de renforcer la légitimité démocratique des décisions adoptées tout en y ajoutant une dimension consensuelle .

30. Voir notamment Didier Caluwaerts et Min Reuchamps, « Generating Democratic Legitimacy through Deliberative Innovations: The Role of Embeddedness and Disruptiveness », *Representation*, vol. 52, n° 1, 2016, p. 13-27.

31. Pierre-Étienne Vandamme, « Des référendums plus délibératifs ? Les atouts du vote justifié ? », *Participations*, 2018, n° 20, p. 42 ; Ian O'Flynn et Ron Levy, « Deliberative Constitutional Referendums in Deeply Divided Societies », *UBC Law Review*, vol. 53, n° 1, 2020, p. 240.