La participation des citoyens à la réforme constitutionnelle en droit comparé : Quelles réalités ?

Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI*

REFERENCE : 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, pp. 313-367.

Destinée à « régir globalement et unitairement, par une loi supérieure à toutes les autres normes, le pouvoir politique dans sa formation et ses modes d'exercice »[1], la Constitution est censée exprimer la volonté du peuple souverain dans une démocratie. Outre une portée juridique, elle dispose d'une forte dimension symbolique, notamment à travers les libertés et les valeurs qu'elle consacre. La Constitution représente en quelque sorte la carte d'identité d'un État.

Dans ces conditions, il semble logique qu'une implication directe des citoyens dans le processus constituant soit de mise, la Constitution étant l'expression du « Pacte de tous envers tous » selon la formule de Peter Haberle [2]. Toutefois, la mission constituante a traditionnellement été confiée à l'élite « éclairée » ou à des « experts » dans le cadre de transitions démocratiques. Bien que la participation des citoyens au processus de réforme constitutionnelle ne soit pas encore systématique, elle tend cependant à se développer. D'ailleurs, nombreuses sont les Constitutions en vigueur aujourd'hui qui ont été approuvées par référendum [3]. Cette manière de procéder a pour vertu de conférer une légitimité démocratique sans pareille au texte qui en fait l'objet, autant qu'elle peut contribuer à faire de la fiction du peuple, auteur de la Constitution, une réalité.

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

[1] Dieter GRIMM, « Entstehungs und Wirkungsbedingungen des modernen Konstitutionnalismus », in D. GRIMM, *Die Zukunft der Verfassung*, Suhrkamp, 1991, p. 37.

[2] Peter HÄBERLE, *L'État constitutionnel*, Paris, Economica, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004, p. 21.

[3] Voir l'étude de Laurence MOREL, « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », in Laurence MOREL et Matt QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2018, pp. 27-59 et les annexes 1 et 2.

Au-delà du moment solennel de l'approbation d'une nouvelle Constitution, la soumission des révisions constitutionnelles à la ratification des citoyens est également un phénomène relativement récent qui s'est développé après la Seconde guerre mondiale et s'est largement diffusé dans les Constitutions après les années quatre-vingt-dix. En Europe, le développement des procédés de démocratie directe fait suite au mouvement de démocratisation des pays de l'Europe centrale et de l'Est. La remise en cause de l'ancien système supposait de redonner la parole aux citoyens afin de contrer des élites non-démocratiques et corrompues. La sollicitation du peuple pour ratifier la nouvelle constitution leur garantissant le respect de leurs droits et libertés s'est donc naturellement poursuivie par leur implication dans le processus de révision constitutionnelle[4]. En Amérique Latine, la transition des régimes politiques, la volonté de libéralisation de la société et la mise en cause des élites représentatives, sont également de nature à expliquer l'engouement pour les procédures de participation directe des citoyens, y compris au niveau constitutionnel[5].

La diffusion de l'implication des citoyens dans les processus de révision constitutionnelle s'inscrit également dans le mouvement de « démocratisation de la démocratie » prôné par les Nations Unies[6].

Plus récemment, de nouvelles théories promouvant diverses formes de démocratie participative voire délibérative ont également émergé[7]. La consultation des citoyens dans le cadre de projets, les sondages délibératifs, les assemblées citoyennes sont autant de procédés qui se sont développés ces dernières décennies et qui concernent aujourd'hui l'élaboration de la norme constitutionnelle[8].

Avec la révolution du numérique, l'instantanéité et la facilité de la communication par de nouveaux media font que les citoyens s'invitent par eux-mêmes, lorsqu'ils ne sont pas

[4] Stephen TIERNEY, *Constitutional referendum : The theory and practice of Republican deliberation*, Oxford, 2012, p. 10.
[5] Felipe HEVIA DE LA JARA, « La iniciativa legislativa popular en América Latina », *Convergencia*, vol. 17, n° 52, 2010, p. 156.
[6] Guidance note of the Secretary-General of Democracy : https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un_sg_guidance_note_on_democracy.pdf
[7] Au-delà des écrits de Jürgen Habermas, la littérature sur ce sujet est très abondante. Voir notamment, en français : Marie-Hélène BACQUE et Yves SINTOMER, *La démocratie participative. Histoire et généalogie*, Paris, La Découverte, 2011, 288 p. ; Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, pp. 17-35 ; Yves SINTOMER et Julien TALPIN, « La démocratie délibérative face au défi du pouvoir », *Raisons politiques*, 2011/2, n° 42, pp. 5-23 ; Fernando DANNER, « Jürgen Habermas : Délibération et démocratie », *Princípios, Revista de filosofia*, 2017, vol. 24, n° 44, pp. 43-59.
[8] Aleksi EEROLA et Min REUCHAMPS, « Constitutional Modernisation and Deliberative Democracy : A Political Science Assessment of Four Cases », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2016, 2, vol. 77, pp. 319-336.

conviés, à participer au débat pour proposer, discuter, critiquer. Il résulte de cette « démocratie interactive »[9] un élargissement considérable de la taille de l'agora susceptible de s'exprimer en un clic et sans se déplacer. Ces bouleversements dans les pratiques démocratiques sont de nature à expliquer la recrudescence des processus participatifs[10] et la revendication de procédés de référendum d'initiative populaire au niveau national ou local.

Ce souhait d'implication des citoyens dans les processus de prise de décision serait une conséquence de l'« accroissement de la sophistication des électorats contemporains lié à une meilleure éducation et un accès à l'information », autrement nommé « mobilisation cognitive »[11]. Le contexte de crise durable de la démocratie représentative ne fait qu'amplifier la revendication d'une participation plus directe et continue ; les citoyens n'ont plus confiance en leurs représentants et souhaitent qu'ils puissent rendre des comptes plus régulièrement. Ainsi, Marc Verdussen constate-t-il, dans le cas de la Belgique, que « le processus constituant, par son caractère exclusif et son opacité, tient le peuple très largement à l'écart du débat constituant et lui laisse un sentiment d'impuissance. Cette mise à distance ne peut perdurer. Les citoyens renâclent à être des spectateurs passifs des discussions constitutionnelles »[12].

À la révolution technologique en matière de communication s'ajoute celle de la globalisation, selon Stephen Tierney. Ce mouvement donne l'impression aux citoyens que le pouvoir n'est pas seulement transféré de l'État vers des « instances "constitutionnelles" supranationales mais aussi à des entreprises et des structures transnationales privées »[13]. Il en résulte un sentiment de diminution du pouvoir des représentants nationaux, voire d'affaiblissement considérable dans le processus de prise de décision, que ce soit au niveau international ou national. Un sentiment « d'émasculation »[14] de ces mêmes pouvoirs ne fait que traduire la faible marge de manœuvre nationale pour décider de certaines questions. Cette conjoncture favorise nécessairement une montée des formes de nationalisme et de populisme jouant sur l'illusion d'une réappropriation du pouvoir de décision par les citoyens.

[9] Selon les termes de Pierre Rosanvallon, « Les pays occidentaux devraient connaître qu'ils sont des apprentis en démocratie », *Le Monde*, 6 mai 2009, https://www.lemonde.fr/livres/chat/2009/05/04/quels-nouveaux-defis-pour-la-democratie_1188510_3260.html
[10] S. TIERNEY, *précité*, p. 8.
[11] *Ibid.* (Les termes de « Mobilisation cognitive » sont utilisés par Russell J. Dalton)
[12] Marc VERDUSSEN, *Réenchanter la Constitution*, Académie royale de Belgique, collection L'Académie en poche, vol. 116, 2019, p. 111.
[13] S. TIERNEY, *précité*, p. 9.
[14] *Ibid.*

Cela explique également un recours plus fréquent aux référendums, particulièrement en Europe, afin de s'opposer à des changements auxquels une partie de la population n'adhère pas. Ainsi, en 2013, le référendum croate inscrivant dans la constitution que le mariage est le lien unissant un homme et une femme est clairement l'expression d'une résistance nationale à un mouvement global de libéralisation du mariage entre personnes de même sexe, perçu comme oppressant par les citoyens de certains États plus conservateurs.

Face à la recrudescence de scrutins aux relents nationalistes, un mouvement de défiance d'une partie de la classe politique et des milieux intellectuels vis-à-vis des procédés de référendum et d'initiative populaire est observable[15]. Ces méthodes impliquant les citoyens, notamment dans les procédures de révision constitutionnelle, sont associées aux mouvements populistes, au point d'y être confondus[16]. Les intellectuels, les élites, les partis politiques classiques condamnent ainsi les procédures référendaires, évoquant tant à la fois leur caractère non délibératif, les manipulations dont les citoyens peuvent faire l'objet et, plus largement, l'effet dévastateur de certaines décisions adoptées par référendum[17].

Dans ce contexte de fortes tensions autour de l'outil référendaire, mais également de revendications importantes de participation par les citoyens eux-mêmes, quelle place occupent réellement ces derniers dans les processus de révision constitutionnelle ? Peut-on encore éviter de recourir aux citoyens dans un contexte de discrédit durable des représentants ?

Les réponses à ces questions varient selon les continents et les systèmes juridiques étudiés. Les traditions et la culture constitutionnelle de chaque État font que, dans certains systèmes, la participation du peuple n'est pas à l'ordre du jour, alors qu'elle est bien implantée dans d'autres.

---

[15] Voir notamment, Elie COHEN, Gérard GRUNBERG, Bernard MANIN, « Le référendum, un instrument défectueux », *Le débat*, 2017, n° 193, pp. 137-140.

[16] Voir sur ce point, Laurence MOREL, « Référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum », *Participations*, 2018, n° 20, pp. 53 à 84.

[17] Sur les controverses du recours au referendum en général, voir le numéro spécial de la revue *Participations*, 2018/1, n° 20 avec les contributions notamment de Laurence MOREL (« référendum et volonté populaire : la critique démocratique du référendum », pp. 53-84 et « Introduction : Référendums, délibération, démocratie », de L. MOREL et M. PAOLETTI, pp. 7-28). Voir également, Francis HAMON, « Le référendum n'est-il qu'une caricature de la démocratie ? », *Le débat*, 2017, 193, pp. 141-151 ; Patrick TAILLON, « The democratic potential of referendums. Intrinsic and extrinsic limitations », in L. MOREL et M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2018, pp. 169-191 ; S. TIERNEY, « Democratic credentials and deficits of referendums. A case study of the Scottish independence vote », in L. MOREL et M. QVORTRUP, *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2018, pp.192-209.

Cette recherche a été limitée à l'étude de la participation directe des citoyens au processus de révision constitutionnelle. Elle écarte donc la question de la participation indirecte des citoyens au processus de réforme constitutionnelle, notamment par le biais de l'élection d'une assemblée constituante[18] ou encore par l'élection de nouvelles chambres dissoutes de plein droit en cas de révision constitutionnelle[19].

L'implication des citoyens dans les procédures de réforme constitutionnelle est examinée successivement lors de trois étapes du processus de révision constitutionnelle : l'initiative, tout d'abord (1), la délibération ensuite (2) et, enfin, la ratification (3). Cette implication directe des citoyens est très inégale dans chacune de ces phases, la dernière étant finalement la forme de participation la plus classique et la plus répandue.

1 - L'implication des citoyens dans la phase d'initiative

L'« initiative populaire » ou « initiative citoyenne » est un processus permettant à un comité de citoyens, soutenu par un nombre de signatures ou un pourcentage variable selon les Etats, de proposer au parlement ou directement au peuple, l'adoption d'un texte. Ce procédé de participation des citoyens au processus de prise de décision s'est beaucoup développé ces dernières décennies dans les démocraties. Présent dans les travaux de Condorcet[20], et mis en place en Suisse, puis aux États-Unis, ce mécanisme est devenu l'un des marqueurs des démocraties contemporaines. Son développement peut être lié une revendication des citoyens eux-mêmes[21], une ouverture des gouvernants vers la société civile[22] ou encore à une volonté de donner un peu plus de poids à l'opposition et aux minorités.

À la différence du droit de pétition, l'initiative citoyenne a toujours un caractère collectif. Initiée par un comité de promoteurs, elle doit être soutenue par un nombre ou un pourcentage

[18] Sur ce thème, voir notamment Jon ELSTER, Roberto GARGARELLA, Vatsal NARESH et BjØrn Erik RASCH, *Constituant Assemblies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 252 p.

[19] Certains Pays tels que la Belgique et l'Espagne, connaissent cependant, une forme intéressante de participation indirecte des citoyens qui consiste à provoquer une dissolution des chambres des chambres de plein droit, et à demander que le texte de révision proposé soit approuvé par les nouvelles chambres (art. 195 de la Constitution Belge, article 168 de la Constitution espagnole). Dans ce cas, le résultat des urnes permettra ou non de favoriser une validation de la révision proposée. La campagne électorale est d'ailleurs censée débattre de l'objet de la révision constitutionnelle.

[20] Anne-Cécile MERCIER, « Le référendum d'initiative populaire : un trait méconnu du génie de Condorcet », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003, n° 55, pp. 483-512.

[21] L'une des principales revendications du mouvement des Gilets jaunes, en France, est l'instauration d'un « RIC », référendum d'initiative citoyenne, visant notamment à permettre qu'une minorité de citoyen puisse proposer une réforme de la Constitution.

[22] Ce fût le cas notamment dans plusieurs États de l'Europe centrale et orientale lors de l'adoption de nouvelles constitutions, plus démocratiques, dans les années 1990.

élevé de citoyens pour pouvoir prospérer. La notion d'initiative populaire recouvre une pluralité de mécanismes allant de simples procédés de démocratie participative à de véritables outils de démocratie directe (1.1). Bien que les procédures d'initiative populaires soient devenues communes dans les constitutions, elles restent relativement rares au niveau national ou fédéral en matière de révision constitutionnelle (1.2).

1.1 - La variété des mécanismes d'initiative populaire

L'initiative populaire est une prérogative bien spécifique confiée aux citoyens en termes d'impulsion de réformes législatives ou constitutionnelles. Ce pouvoir d'initiative intervient en général de manière concurrente, mais non supplétive, au pouvoir d'initiative du Gouvernement, des parlementaires ou du chef de l'État selon les mécanismes procéduraux prévus par les constitutions.

Deux grands types d'initiative populaire sont habituellement distinguées en doctrine. D'une part, les initiatives populaires directes (appelées IPD ci-après), autrement appelées « référendums d'initiative populaire » et, d'autre part, les initiatives populaires indirectes (appelées IPI ci-après), également nommées « initiatives d'agenda »[23]. Leur différence principale tient à ce qu'une fois que l'initiative a recueilli le nombre de soutien nécessaire, la proposition sera *directement* soumise au vote des électeurs, par la voie d'un référendum, dans le premier cas, tandis que dans le second cas, le Parlement décidera de la suite à donner à la proposition. En pratique, les modalités d'exercice de ces initiatives populaires divergent d'un État à l'autre, d'une collectivité à l'autre[24], allant de la simple impulsion législative au véritable

[23] Cette distinction est commune dans la doctrine. Voir, par exemple, Victor CUESTA-LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Cizur Menor, Espagne, Thomson-Civitas, 2008, pp. 235-250.

[24] A notre connaissance, il n'existe pas d'étude exhaustive comparée faisant état des différentes modalités d'initiative populaire adoptées par les États dans le monde. En revanche, plusieurs études nationales existent sur la Suisse et les États-Unis notamment (en ce qui concerne les États-Membres). Par ailleurs, des éléments de comparaison peuvent être trouvés dans des études récentes sur les référendums d'initiative populaire : voir David ALTMAN, *Direct Democracy Worlwide*, Cambridge University Press, 2010, 266 p., Matt QVORTUP, *Referendums around the world, The Continued Growth of Direct Democracy*, Palgrave MacMillan UK, 2014, 306 p. et Laurence MOREL, « Types of referendums, provisions and practices at the national level worldwilde », in L. MOREL et M. QVORTRUP (ed.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge ed., 2017, pp. 27-59. Concernant les États-Unis, une vingtaine d'États membres connait le système d'initiative populaire directe : Voir notamment les données des deux sites suivants : http://www.iandrinstitute.org/states.cfm et https://ballotpedia.org/Ballot_initiative

mécanisme de démocratie directe permettant aux citoyens de proposer un texte au scrutin référendaire sans modification possible de la part du parlement ou du gouvernement[25].

Si l'initiative populaire directe (IPD) est conçue comme un véritable instrument de démocratie directe concurrentiel au pouvoir du Parlement, l'initiative populaire indirecte a pour seul portée de permettre l'inscription d'une proposition à l'ordre du jour (agenda) de l'assemblée à laquelle elle s'adresse. Dans le cadre d'une IPD, les citoyens deviennent eux-mêmes législateurs ou constituants à la place des représentants. L'IPI en revanche, et d'une manière générale, n'a pas le même poids. Ce type d'initiative constitue avant tout un outil d'impulsion normative, législative dans la plupart des cas, laissant à l'autorité à laquelle il est adressé – en principe, le Parlement – un pouvoir plus ou moins discrétionnaire quant aux suites à y donner. Son caractère moins contraignant en fait un instrument plus souple pour les représentants, mais également d'ambition plus modeste pour les citoyens, que dans le cas d'une IPD. Si, comme l'initiative populaire directe, l'IPI est un instrument d'opposition, son efficacité en termes de pression sur les représentants est beaucoup plus limitée. Selon les systèmes, l'IPI peut présenter des formes plus ou moins poussées de collaboration entre les citoyens et les représentants. Toutefois, les citoyens restent toujours des « invités à la procédure » ; en effet, parlementaires et citoyens ne collaborent pas sur un pied d'égalité à l'élaboration de la norme constitutionnelle.

Au niveau fédéral, la Suisse connaît les deux modalités d'initiative populaire en matière de révision constitutionnelle. Elles sont prévues aux articles 138 et 139 de la Constitution qui distingue, d'une part, la procédure de révision totale de la Constitution[26] et, d'autre part, deux procédures de révision partielle de la Constitution : soit des propositions conçues en termes généraux, soit des propositions sous forme de projet rédigé[27]. Seules ces dernières, les

[25] Voir notamment, Thomas E. CRONIN, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall.* Harvard University Press, 1989, 289 p.

[26] L'article 138 de la Constitution intitulée "Initiative populaire tendant à la révision totale de la Constitution" dispose : « 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 ».

[27] L'article 139 de la Constitution dispose : « 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, demander la révision partielle de la Constitution. 2 - Les initiatives populaires tendant à la révision partielle de la Constitution peuvent revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé. 3 - Lorsqu'une initiative populaire ne respecte pas le principe de l'unité de la forme, celui de l'unité de la matière ou les règles impératives du droit international, l'Assemblée fédérale la déclare totalement ou partiellement nulle. 4 - Si l'Assemblée fédérale approuve une initiative populaire conçue en termes généraux, elle élabore la révision partielle dans le sens de l'initiative et la soumet au vote du peuple et des cantons. Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple, qui décide s'il faut lui donner suite. En cas d'acceptation par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore le projet demandé par l'initiative. 5 - Toute initiative revêtant la forme d'un projet rédigé est soumise au vote du peuple et

propositions présentées sous forme de projet rédigé, sont des initiatives populaires directes, en ce sens qu'elles seront directement soumises au référendum si elles obtiennent le nombre de signatures requis et si elles sont jugées recevables, au regard de l'alinéa 3 de l'article 139 de la Constitution, par l'Assemblée fédérale. L'examen de la recevabilité de l'initiative ne porte pas sur l'opportunité de celle-ci ; cet examen est réduit *a minima*[28]. En outre, l'alinéa 5 de l'article 139 prévoit que toutes les initiatives entièrement rédigées sont soumises au vote du peuple et des cantons.

La procédure de révision totale et l'autre procédure de révision partielle, en revanche, relèvent de la catégorie des IPI car, même si un vote du peuple est prévu à l'issue de la procédure, comme pour toute révision constitutionnelle[29], les propositions seront examinées, discutées et reformulées par l'Assemblée fédérale, avant d'être soumises au scrutin.

La diversité des mécanismes d'initiative populaire ne s'arrête pas à la distinction entre initiative directe et initiative indirecte. Parmi les mécanismes d'initiative populaire indirecte, peuvent être distinguées différentes « formules » d'IPI, plus ou moins contraignantes pour le Parlement selon les États. Une version « forte »[30] est représentée par les mécanismes adoptés par certains États américains dans lesquels l'initiative populaire s'adresse au Parlement, mais pourra être proposée au scrutin si elle est modifiée ou rejetée, ou parfois même pour valider la révision[31]. Par exemple, dans le Mississipi, la proposition d'initiative populaire législative sera soumise au vote des électeurs, quelle que soit la décision du Parlement[32], tandis que dans le Massachussetts, la proposition pourra être soumise au scrutin des électeurs dans la mesure où cela est voté par 25 % des parlementaires lors de deux sessions législatives successives[33]. Dans

---

des cantons. L'Assemblée fédérale en recommande l'acceptation ou le rejet. Elle peut lui opposer un contre-projet ».

[28] Voir *supra*.
[29] Voir l'article 140 de la Constitution fédérale suisse.
[30] Sur cette distinction, voir Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Hugues DUMONT, « L'initiative citoyenne européenne à la lumière du droit constitutionnel comparé », in E. DUBOUT, F. MARTUCCI, F. PICOD, *L'initiative citoyenne européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pp. 43-86.

[31] Neuf États sont concernés par la procédure d'initiative populaire indirecte (Alaska, Maine, Massachussetts, Mississipi, Michigan, Nevada, Ohio, Utah, Washington) dont deux autorisant l'initiative populaire indirecte pour modifier la Constitution (Massachussetts et Mississipi).
[32] Article XV, section 273 de la Constitution du Mississipi.
[33] Article XLVIII de la Constitution du Massachussetts.

l'État de Washington, le Parlement peut opposer un contre-projet à l'initiative populaire législative proposée au scrutin[34].

Cette version forte de l'initiative populaire indirecte correspond à celle prévue en Suisse pour les initiatives conçues en termes généraux [35], qui peuvent être soit adoptées par l'Assemblée fédérale qui les transformera en texte, soit rejetées ou transformées dans le cadre d'un contre-projet. Dans ce cas, l'initiative sera soumise au référendum[36]. De la même façon, en Lettonie, par exemple, un nombre de citoyens équivalent à 10 % du corps électoral peut soumettre une proposition de loi ou de révision constitutionnelle entièrement rédigée au Parlement. Si ce dernier ne l'adopte pas en l'état, cette proposition sera soumise au référendum[37].

La version « faible » de l'IPI désigne les cas où les suites d'une initiative adressée au Parlement échappent totalement aux citoyens, le Parlement étant simplement tenu de l'examiner et pouvant la rejeter. Au niveau législatif, de nombreux États connaissent ce type d'initiative, qui passe relativement inaperçu dans la doctrine au regard de sa faible portée et du manque d'intérêt qu'y prête les citoyens eux-mêmes. Ainsi, cette procédure existe en Autriche[38], en Espagne[39], en Italie[40], en Pologne[41] ou encore au Portugal[42]. La Roumanie et la Slovénie connaissent pour leur part à la fois l'IPI législative et constitutionnelle[43].

---

[34] Les initiatives législatives indirectes sont appelées « initiatives to Legislature ». Elles sont notamment prévues à l'article II section 1 de la Constitution de l'État de Washington.
[35] Article 139 de la Constitution, *précité*.
[36] Article 139 de la Constitution, *précité*.
[37] Article 78 de la Constitution.
[38] Article 41 de la Constitution. Voir notamment Karim GIESE, « « The Austrian agenda initiative : An instrument dominated by opposition parties », in Maija SETÄLÄ et Theo SHILLER (dir.), *Citizen's Initiative In Europe : Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, London, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 175-192.
[39] Article 87 al. 3 de la Constitution et la loi organique 4/2006 du 26 mai 2006 disponible sur : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-9290
[40] Article 71 de la Constitution. Disposition mise en œuvre par la Loi 352/1970, "*Norme sui referendum previsti in Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo*". Disponible sur : http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf Voir notamment, Neliana RODEAN, « La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma », *Oñati Socio-legal Series* [online], 2017, 7 (5), 1116-1143. Disponible sur : http://ssrn.com/abstract=3055268
[41] Article 118 de la Constitution. Voir plus précisément, Anna RYTEL-WARZOCHA, « Popular initiatives in Poland : Citizens' empowerment of keeping us appearances », in M. SETÄLÄ et T. SHILLER (dir.), *précité*, pp. 213-227.
[42] Article 167 de la Constitution précisé par la loi n° 17/2003 du 4 juin 2003 disponible sur : http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/legislacao_anotada/iniciativalegislativacidadaos_simples.pdf
[43] Pour la Roumanie, article 74 (initiative législative) et article 150 (initiative constitutionnelle) de la Constitution. Pour la Slovénie, article 114 de la Constitution (initiative législative) et article 173 de la Constitution (initiative constitutionnelle).

La capacité qu'ont les initiatives populaires indirectes d'influencer le débat public est faible. Ce mécanisme relève d'ailleurs davantage d'une forme de démocratie participative qu'il ne constitue un mécanisme de démocratie directe[44].

Malgré le développement des procédures d'initiative citoyenne dans les constitutions, les procédures d'initiatives populaires susceptibles de conduire à une révision constitutionnelle sont largement moins répandues que les mécanismes du même type portant sur des textes de rang législatif.

1.2 - Un développement relativement limité dans les procédures de révision constitutionnelle

La plupart des mécanismes d'initiative populaire ne portent pas sur des matières relevant du pouvoir constituant dérivé et, lorsqu'ils le peuvent, leur portée est limitée : soit que certaines questions sont exclues du domaine de l'initiative, soit que l'initiative ne peut pas conduire directement à un référendum sur le plan national ou fédéral.

Cela peut paraître surprenant pour des démocraties qui affirment que le peuple est souverain. En effet, l'initiative populaire directe semble constituer la forme la plus à même de permettre à ce dernier de s'exprimer sans craindre que ses propositions soient détournées, remaniées ou restreintes par les représentants. Pourtant, bien peu nombreux sont les États qui affichent une telle confiance à l'égard des citoyens. Cela est très révélateur de la crainte que suscite « le peuple », perçu comme une masse indomptable, prompte à s'emporter de façon passionnelle, non réfléchie, alors que l'État ne devrait sa stabilité qu'à des décisions raisonnées et que l'avenir ne pourrait se construire que par des projections à long terme, prenant en compte les nombreux intérêts en présence. En somme, à quelques rares exceptions, les constituants ont toujours douté de la capacité des citoyens à faire de bons choix, sans passer par la législature, au plus haut niveau de la pyramide des normes juridiques[45].

En effet, la très grande majorité des mécanismes d'initiative populaire permettant aux citoyens de présenter des propositions de révision de la Constitution sont des initiatives

[44] En ce sens Neliana RODEAN, *Iniziativa (legislativa) popolare. Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo*, Franco Angeli, Roma, 2015, p. 81.
[45] Ces critiques ont toujours existé. Elles avaient été opposées au projet de Condorcet et sont toujours fortement présentes, dans les débats français notamment, y compris pour s'opposer à une initiative populaire de type législatif. La difficulté se posant au niveau constitutionnel est celle des limites plus difficilement opposables aux initiatives populaires.

d'agenda (ou indirectes), dans une version faible. Une analyse des constitutions à partir des sites de l'IDEA[46] et du site *Constitute*[47], fait ainsi apparaître que sur une trentaine d'États dans le monde autorisant l'initiative populaire en matière constitutionnelle[48], cinq seulement prévoient des mécanismes permettant de soumettre directement un texte entièrement rédigé au référendum (Bolivie[49], Croatie[50], Lichtenstein[51], Suisse et Uruguay[52]).

Ainsi, en Suisse, les propositions entièrement rédigées, qui relèvent donc du mécanisme de l'IPD, ne peuvent pas être modifiées par l'Assemblée fédérale. En revanche, cette dernière donne un avis sur le texte proposé, tout comme le Conseil fédéral qui est l'organe exécutif de l'État. Un contre-projet peut être proposé par l'Assemblée fédérale, qui sera soumis au scrutin en même temps que la proposition d'initiative populaire. En pratique, les avis donnés par les organes de la Confédération sont le plus fréquemment suivis par les électeurs.

Ce procédé d'initiative populaire directe est le plus utilisé en Suisse, certainement en raison de l'efficacité du dispositif, puisque ce mécanisme permet d'inscrire directement une disposition dans le texte constitutionnel. En outre, si elle est adoptée, la disposition devient immédiatement exécutable.

Ces initiatives doivent être proposées par un comité d'initiative composé de 7 à 27 participants. Elles doivent obtenir le soutien de 100 000 citoyens et respecter les exigences de recevabilité posées par l'article 139 alinéa 3 de la Constitution : le respect de l'unité de forme, qui consiste à présenter soit une initiative conçue en termes généraux, soit une initiative entièrement rédigée[53] ; le respect de l'unité de matière, qui suppose l'existence d'« un rapport

[46] https://www.idea.int/advanced-search?th=Direct%20Democracy%20Database&region=&question=
[47] https://www.constituteproject.org
[48] Nous n'évoquons ici que les procédures d'initiative populaire présentes dans les constitutions nationales ou fédérales. En se fiant aux textes constitutionnels et aux informations accessibles sur le site de l'IDEA (accès aux textes législatifs mettant en œuvre les dispositions constitutionnelles lorsqu'ils sont en anglais, en espagnol, en italien ou en portugais), les cas recensés sont les suivants : Autriche, Biélorussie, Bolivie, Burkina-Faso, Colombie, Croatie, République démocratique du Congo, Costa-Rica, Equateur, Géorgie, Guatemala, Kenya, Kirghizistan, Lettonie, Libéria, Lichtenstein (procédure de révision ordinaire), Lituanie, Macédoine, Moldavie, Palaos, Panama, Pérou, Philippines, Roumanie, Slovénie, Serbie, Slovénie, Suisse, Turkmenistan, Uruguay. Quelques cas ont cependant pu échapper à notre vigilance. Voir notamment, Raul MAGNI-BERTON et Clara EGGER, *RIC, Le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous*, FYP éditions, 2019, pp. 61-86.
[49] Art. 411 de la Constitution.
[50] Article 87 de la Constitution.
[51] Art. 64, 66 et 112 de la Constitution.
[52] Article 331 de la Constitution.
[53] Voir en ce sens l'article 75 al. 3 de la Loi fédérale sur les droits politiques qui précise : « L'unité de la forme est respectée lorsque l'initiative est déposée exclusivement sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou exclusivement sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces ».

intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative »[54] ; le respect des règles impératives du droit international[55].

En revanche, les propositions conçues en termes généraux (article 139 al. 2 de la Constitution), sont en pratique très peu utilisées, tout comme la procédure de l'article 138 de la Constitution, permettant d'initier une révision totale de la Constitution[56]. En effet, dans ce dernier cas, il s'agit d'une initiative populaire indirecte, puisque les citoyens se prononcent uniquement sur la proposition de réviser totalement la Constitution et non sur un texte déjà rédigé. Si cette proposition est acceptée, le texte sera élaboré par les autorités fédérales, puis soumis au Parlement fédéral ; enfin, les citoyens se prononceront par référendum sur le projet rédigé révisant totalement la Constitution. Le projet ne sera adopté que s'il obtient à la fois la majorité des voix des citoyens et celle des cantons[57].

En Croatie, l'article 87 de la Constitution dispose que le Parlement de la République doit soumettre une proposition de révision de la Constitution au référendum lorsque 10 % des électeurs croates le demandent. Le recours au référendum est donc obligatoire pour une proposition d'initiative populaire, qu'il s'agisse d'une proposition visant à modifier la Constitution ou à proposer un nouveau dispositif législatif. En principe, seules les propositions conçues en termes généraux devaient aboutir[58]. Cependant, cette condition a été interprétée de manière souple, de telle façon que les propositions peuvent être clairement directive, comme ce fut le cas lors du référendum de 2013 concernant le mariage[59].

Depuis 2010, l'exigence d'un seuil de participation pour rendre les résultats positifs valides a été levée. Désormais, la proposition sera adoptée si la majorité des personnes ayant participé au scrutin l'emporte. Deux propositions d'initiative populaire de révision

[54] Article 75 al. 2 de la Loi fédérale sur les droits politiques. Cette disposition vise à garantir la liberté de choix de l'électeur qui ne doit pas être contraint, dans le cadre d'une procédure de révision partielle et non totale, d'accepter ou refuser un ensemble de propositions alors qu'il serait d'accord avec certaines mais opposé à d'autres.

[55] En pratique, l'assemblée fédérale vérifie également l'exècutabilité de l'initiative populaire. Ainsi, elle a eu l'occasion de déclarer irrecevable une initiative populaire en raison de son caractère irréalisable : Initiative « Chevalier » du 2 décembre 1954, *Feuille Fédérale* 1955 I 536.

[56] L'article 138 de la Constitution fédérale dispose que : 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 ».

[57] Article 140 al. 1er de la Constitution fédérale.

[58] Voir https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-f, § 67.

[59] En effet, la question posée était « Etes-vous favorable à ce que la Constitution de Croatie soit amendée par une disposition établissant que le mariage est une union entre une femme et un homme ? ». La Cour constitutionnelle a considéré que ce référendum était constitutionnel : voir notamment les décisions du 28 octobre 2013 et du 14 novembre 2013, CRO-2013-3-015 et CRO-2013-3-016 sur le site de la Commission de Venise : http://www.codices.coe.int

constitutionnelle seulement ont abouti, respectivement en 2013[60] et en 2019[61]. Le faible taux de proposition de révision constitutionnelle s'explique notamment par les conditions de soutien d'une initiative populaire (qu'elle soit législative ou constitutionnelle) puisque la proposition doit être soutenue par 10 % du corps électoral, soit 400 000 citoyens, mais surtout le délai de récolte des signatures est de 15 jours seulement[62]. Ce délai est donc bien trop bref. Par ailleurs, si ce taux de 10 % peut se justifier pour les initiatives de révision de la Constitution, il pourrait être abaissé pour les initiatives législatives ordinaires. En effet, la Constitution étant conçue en principe pour être pérenne, on peut comprendre que le taux de soutien d'une demande de révision puisse être élevé, afin de conforter l'idée que le texte suprême ne peut pas être révisé à la légère.

En Uruguay, l'article 331 de la Constitution permet également à 10 % des électeurs inscrits de proposer une réforme de la Constitution[63]. Ce texte est adressé au Parlement qui pourra, comme en Suisse, présenter un contre-projet lors du scrutin référendaire. Un résultat favorable ne sera valide que si, en plus de l'obtention de la majorité absolue, 35 % des inscrits ont émis un vote favorable. En pratique, trois initiatives populaires de révision de la Constitution ont pu obtenir le nombre de soutien nécessaire pour être proposées au référendum[64], mais une seulement a donné lieu à l'inscription d'une nouvelle disposition dans la Constitution. Cette dernière, adoptée le 31 octobre 2004, a notamment permis d'inscrire à l'article 47 de la Constitution le droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement[65].

En Bolivie, l'initiative populaire permettant de réviser partiellement la Constitution est prévu à l'article 441 de la Constitution, cependant le seuil de soutien requis a été fixé à 20 % du corps électoral.

---

[60] Biljana KOSTADINOV, « Le contrôle de constitutionnalité des référendums en Croatie », *Romanian Journal of Comparative Law*, vol. 19, 2018, pp. 179-206 ; Hrvoje BUTKOVIC, « The Rise of Direct Democracy in Croatia : Balancing or Challenging Parliamentary Representation », *Croatia International Relations Review*, vol. 23, n° 77, 2017, pp. 39-80 ; Robert PODOLNJAK, « Constitutional Reforms of Citizen Initiated Referendum », *Revus*, 26, 2015, pp. 129-149, http://journals.openedition.org/revus/3337

[61] Initiative populaire contre la réforme des retraites. Malgré le délai très bref de recueil des signatures, 15 jours, 20 % de soutien ont été atteint alors que 10 % seulement étaient requis. Ceci qui a eu pour effet d'inciter le Gouvernement a retirer sa réforme. De ce fait, aucun scrutin n'a été organisé.

[62] R. PODOLNJAK, *précité*, p. 137.

[63] D'après l'article 79 de la Constitution, ce seuil est de 25 % du corps électoral pour une demande de référendum abrogatif ou d'initiative populaire législative !

[64] Le vote doit avoir lieu à la même date que les élections nationales (art. 331 de la Constitution).

[65] Cette initiative a obtenu 65,7 % de votes favorables. La deuxième initiative a été présentée au scrutin le 26 octobre 2014, elle portait sur l'abaissement de l'âge de la responsabilité pénale de 18 à 16 ans. La troisième initiative de révision constitutionnelle proposait un renforcement de la loi pénale, elle a échoué à la suite du scrutin du 26 octobre 2019.

Au Lichtenstein, la procédure ordinaire de révision constitutionnelle ne prévoit un recours au référendum qu'en cas de rejet par la Diète, de la proposition d'initiative populaire[66]. Il s'agit donc d'une version forte des procédures d'IPI. En revanche, dans le cas où la proposition de révision porterait sur l'abolition de la Monarchie, proposition qui ne peut être qu'à l'initiative des citoyens[67], celle-ci doit être obligatoirement soumise au référendum. Si les résultats de ce dernier sont favorables à l'abolition, une nouvelle Constitution doit être rédigée. La rédaction de la nouvelle Constitution est réalisée par la Diète, mais le Prince peut également proposer un projet. Dans ce cas, un référendum est de nouveau organisé, soit pour approuver ou rejeter le texte, si seule la Diète présente un projet, soit pour choisir entre trois textes différents : le projet de la Diète, celui du Prince ou la Constitution existante. Deux tours sont organisés, au premier les citoyens disposent de deux voix pour sélectionner deux des trois textes ; au second tour, ils choisiront entre les deux textes restants.

Les vingt-cinq autres États[68] qui, d'après notre étude, connaissent l'initiative populaire en matière de révision de la Constitution présentent des mécanismes divers allant de la possibilité de présenter un texte qui sera soumis au peuple après avoir été approuvé par le Parlement[69] à ceux ne débouchant qu'à un examen de la proposition et à un vote du Parlement. Ainsi, au Kenya[70] et en Lettonie[71], une initiative populaire ayant recueilli suffisamment de signatures, mais qui serait rejetée par le Parlement, doit obligatoirement être soumise au référendum[72]. En revanche, en Autriche, en Biélorussie, en Géorgie ou encore en Moldavie, le texte est seulement adressé à l'assemblée. Cette dernière pourra l'accepter, la rejeter, la

[66] Articles 64, 66 et 112 al. 2 de la Constitution.
[67] Article 113 de la Constitution.
[68] Dans quelques États, la possibilité d'utiliser l'initiative populaire pour réviser la Constitution n'est pas clairement affirmée. Ainsi, cette option n'apparaît pas de manière évidente à la lecture de la Constitution autrichienne mais est interprétée comme possible par la doctrine : Heinz SCHÄFFER, « Über die "Schwäche" des Volksbegehrens in Österreich », in Stefan HAMMER, Alexander SOMEK, Manfred STELZER, Barbara WEICHSELBAUM (dir.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa*, Theo Öhlinger, Wien, 2004, p. 412. N'ont pas été non plus examinés les cas dans lesquels des dispositions générales sur l'initiative populaire existaient sans spécifier le type de normes qu'elles permettaient de proposer.
[69] Là encore, la diversité domine : en Italie, par exemple, les citoyens peuvent demander l'organisation d'un référendum après que le texte ait été adopté par le Parlement donc l'initiative populaire ne permet pas de proposer un texte mais offre la possibilité aux citoyens de demander l'organisation d'un référendum (referendum qualifiable de veto, prévu à l'article 138 de la Constitution) ; au Luxembourg, l'initiative populaire ne permet pas non plus de proposer un texte mais seulement de soutenir un texte ayant fait l'objet déjà d'un premier vote par le Parlement (article 114 de la Constitution).
[70] Article 257 de la Constitution.
[71] Article 78 de la Constitution.
[72] C'est également le cas pour les États membres des États-Unis qui connaissent le mécanisme d'initiative populaire en matière de révision constitutionnelle.

modifier ou ne pas l'examiner dans certains cas[73]. En Roumanie, l'initiative populaire de rang constitutionnel est soumise au contrôle préalable de la Cour constitutionnelle[74]. Passée cette phase, elle est soumise au Parlement qui reste maître de son adoption ou de son rejet. Si elle est adoptée, elle sera soumise à un référendum comme pour toute révision de la Constitution[75].

Les modalités procédurales d'une initiative populaire sont très variables d'un État à l'autre. Le nombre de signatures requis pour déposer une initiative peut aller de 1% de la population en Equateur à 25 % pour les îles Palaos. Il est évident que plus le taux de signatures exigé est faible, plus les chances de voir aboutir une initiative sont élevées.

La participation du comité d'initiative aux débats parlementaires varie également d'un État à l'autre. Son audition tout au long de la procédure d'élaboration du texte, comme cela est le cas en Colombie, par exemple, est le signe d'une collaboration entre citoyens et représentants dans l'élaboration de la norme constitutionnelle. Certaines procédures prévoient également une aide à la rédaction de l'initiative ou encore la possibilité de reformuler le texte une fois qu'il a été examiné par les assemblées.

Enfin, dans de nombreux cas, le référendum faisant suite à une initiative populaire n'est prévu que de manière facultative ou, parfois, après que le texte ait été approuvé par le parlement à une majorité qualifiée[76].

Au final, les réformes introduites dans une constitution suite à une initiative populaire restent exceptionnelles et même en Suisse, où les modalités sont plus souples qu'en Bolivie, en Croatie, en Uruguay – car le nombre de soutien est plus faible et qu'il n'y a pas de quorum de participation –, seulement 5 % des initiatives lancées aboutissent à un résultat positif permettant de modifier la Constitution[77]. En définitive, les révisions constitutionnelles provenant directement des citoyens demeurent une rareté à l'échelle mondiale.

[73] En Moldavie, pour toute loi de révision constitutionnelle quel qu'en soit l'initiateur, l'article 143 al. 2 dispose : « Si, dans un délai d'un an à compter du lancement de l'initiative relative à la modification de la Constitution, le Parlement n'a pas adopté la loi constitutionnelle appropriée, la proposition est réputée nulle et non avenue ».
[74] Article 150 de la Constitution.
[75] Article 151 de la Constitution.
[76] Voir III.
[77] Estimation établie à partir du site de l'administration fédérale recensant l'ensemble des initiatives populaires proposées au niveau fédéral depuis 1892 : https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_1.html?lang=fr (consulté le 3 mai 2019). Cette estimation prend également en compte les initiatives qui ont fait l'objet d'un retrait.

D'autres modalités de participation des citoyens peuvent toutefois exister. Dans certains États, l'initiative populaire peut permettre également de demander l'élection d'une Assemblée nationale constituante qui se chargera d'élaborer le projet de Constitution[78].

En outre, assez proche des procédures imaginées par Condorcet[79], le cas du Kenya est également original. Une initiative populaire présentée sous forme de proposition rédigée, qui aura obtenu au minimum un million de soutiens sera soumise dans un premier temps aux assemblées locales. En effet, les assemblées de comtés, qui sont au nombre de 47, devront toutes se prononcer dans les trois mois suivants la transmission de la proposition d'amendement à la Constitution validée par la Commission électorale indépendante[80]. Si la majorité de ces assemblées vote en faveur de la proposition, cette initiative populaire devra être soumise à chacune des deux chambres du Parlement au niveau national. Si la proposition n'est pas adoptée par le Parlement, la mesure sera soumise au référendum[81]. Il en va de même si le sujet de l'initiative porte sur l'une des matières réservées au référendum par l'article 255 de la Constitution[82]. Certes, l'exigence de soutien de l'initiative par la majorité des comtés peut être perçue comme un handicap supplémentaire dans la procédure d'initiative populaire, dans la mesure où cette phase peut constituer un obstacle à l'examen de l'initiative par le Parlement national et à la soumission de l'initiative au référendum. Toutefois, l'initiative soutenue au niveau local aura peut-être d'autant plus de chance d'être approuvée au niveau national qu'elle a permis l'organisation de débats locaux sur le thème abordé. Cela peut également faciliter l'application de la mesure finalement adoptée, car les débats qui l'auront précédée auront permis, y compris au niveau local, d'éclaircir, si nécessaire, la portée de la mesure envisagée.

Plus largement se pose la question de l'information des citoyens quant aux mesures proposées et de la clarté des débats précédents une initiative populaire, notamment dans la campagne référendaire. Comme pour une campagne électorale, et plus encore à l'heure des médias sociaux, la publicité organisée en faveur ou contre une initiative peut être simplifiée à l'excès quant aux conséquences de la mesure adoptée. Les informations diffusées peuvent être sujettes à manipulations et dépendent souvent des moyens financiers dont disposent les promoteurs de la mesure et leurs détracteurs. Le contexte et la campagne médiatique faites

[78] C'est le cas en Bolivie (art. 411 de la Constitution), en Equateur (article 444 de la Constitution), aux îles Marshall (Section 4) ou encore au Panama (article 314 de la Constitution).
[79] Voir A.-C. MERCIER, *précité*, pp. 496-500.
[80] Article 257 al. 5 de la Constitution du Kenya.
[81] Article 257 al. 10 de la Constitution du Kenya.
[82] Voir *supra*.

autour du sujet abordé peuvent être également déterminants quant au choix de soutenir ou, au contraire, rejeter la mesure adoptée.

Or, les risques d'une mesure portant atteinte aux droits et libertés fondamentaux, une mesure qui serait discriminatoire en particulier, sont d'autant plus grands que l'initiative interviendra dans le cadre d'une réforme constitutionnelle proposée directement au référendum. Si la liberté d'expression consacrée par les constitutions démocratiques empêche un interventionnisme excessif des pouvoirs publics dans les campagnes électorales et référendaires, le principe de sincérité du scrutin peut justifier la mise en place de règles, destinées notamment aux plateformes diffusant des informations sur internet, pour limiter une diffusion massive de fausses informations [83] . Dans certains États, des autorités publiques, de préférence indépendantes, peuvent également veiller à ce que les propositions soient clairement rédigées, ainsi que leur titre et, éventuellement, un résumé de la mesure.

Allant plus loin, certaines expériences sont menées pour associer des citoyens, qui ne seraient pas promoteurs de l'initiative populaire, à l'élaboration du texte soumis aux électeurs ou d'un résumé des conséquences de l'adoption de celui-ci, ou encore des arguments pour et contre l'adoption d'un tel texte. Cette initiative de démocratie délibérative existe depuis quelques années en Oregon[84]. Elle permet d'ajouter à la première étape de la participation citoyenne, constituée par l'initiative populaire, une seconde étape complémentaire associant, de manière officielle, des citoyens aux débats autour de l'initiative proposée. Cette expérience permet d'aborder la question de la participation des citoyens à la seconde phase du processus de révision constitutionnelle : la phase délibérative.

2 - L'implication des citoyens dans la phase délibérative

On a pu assister, ces dernières décennies, à la montée en puissance d'un nouvel idéal démocratique, celui de la démocratie délibérative. Ce modèle fait dériver la légitimité des

[83] Voir en ce sens, en France, la loi organique 2018-1201 et la loi 2018-1202 relatives à la lutte contre la manipulation de l'information et les décisions du Conseil constitutionnel accompagnées de réserves d'interprétation (décisions n° 773 et n° 774 DC du 20 décembre 2018). Le Tribunal fédéral suisse a également annulé pour la première fois en 2019, les résultats d'un référendum d'initiative populaire au motif du caractère incomplet et du manque de transparence des informations fournies par le Conseil fédéral. Cette annulation est intervenue alors que l'écart des résultats était particulièrement faible. Le Tribunal a estimé que compte tenue de l'issue serrée du scrutin et de la gravité des irrégularités, les résultats auraient pu être différents (Tribunal fédéral suisse, 10 avril 2019, affaires 1C_315/2018 et ss.).
[84] Voir ci-dessous 2.2.2.

décisions publiques de la participation des citoyens aux débats permettant d'élaborer ces décisions[85].

Concrètement, la démocratie délibérative peut prendre de nombreuses formes, allant de la simple consultation des citoyens à une véritable participation de ces derniers au processus de prise de décision[86]. Particulièrement présente au départ dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du territoire, cette forme d'implication des citoyens s'est propagée dans d'autres domaines comme nouvel « impératif » de légitimité des décisions prises par les pouvoirs publics[87]. Les assemblées citoyennes font partie des modalités les plus récentes de participation des citoyens à la prise de décision politique, à côté des jurys citoyens, des conférences de citoyens ou encore des sondages délibératifs[88]. Utilisé pour la première fois en Colombie-Britannique en 2004 afin de réformer le système électoral [89], le processus d'assemblée citoyenne tend en effet à se répandre comme nouvelle forme vertueuse de délibération démocratique associant les citoyens[90].

La démocratie délibérative n'exclut pas nécessairement la représentation et même pour certains auteurs, « elle constitue une dimension constituante du système représentatif »[91]. D'ailleurs, la démocratie délibérative ne sous-entend pas que les représentants soient exclus du processus[92] ; au contraire, comme nous le verrons, la collaboration peut être bénéfique.

---

[85] Cette notion découle notamment des réflexions d'Habermas. Voir Jürgen HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1988, 322 p. Voir plus largement, Yves SINTOMER, « Délibération et participation : affinité élective ou concept en tension ? », *Participations*, 2011, n° 1, pp. 239-276.

[86] Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 2002, vol. 15, n°57, pp. 17-35

[87] *ibid.*

[88] Voir notamment Dimitri COURANT, « Les assemblées citoyennes en Irlande », *La vie des idées*, 5 mars 2019, p. 3. Une origine de ces assemblées peut être trouvée dans les Town Meetings (voir le numéro spécial consacré à ce thème de la revue *Participations*, 2016/2, n° 15), voir également Nonna MAYER « Le sondage délibératif au secours de la démocratie », *Le Débat*, 1997/4 (n° 96), pp. 67-72 ; Yves SINTOMER, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte, 2011, 296 p. ; Patrick FOURNIER, Henk VAN DER KOLK, Kenneth CARTY, André BLAIS, Jonathan ROSE, *When Citizens Decide. Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 212 p.

[89] D. Courant, *précité.*

[90] Voir notamment l'expérience du G1000 en Belgique en 2011/2012 : http://www.g1000.org/fr/ et Min REUCHAMPS, Didier CALUWAERTS, Jérémy DODEIGNE, Vincent JACQUET, Jonathan MOSKOVIC et Sophie DEVILLIERS, « Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courriers hebdomadaire du CRISP*, 2017/19-20 (n° 2344-235), pp. 5 à 104. Voir également, l'Assemblée du peuple en Estonie en 2013 (https://www.kogu.ee/en/activity/peoples-assembly/ et Magnus E. JONSSON, « Democratic Innovations in Deliberative Systems – The Case of the Estonian Citizens' Assembly Process », *Journal of Public Deliberation*, 2015, vol. 11, Issue 1, art. 7).

[91] Loïc BLONDIAUX, Yves SINTOMER, « L'impératif délibératif », *précité*, citant Bernard Manin, p. 23.

[92] Voir Pierre-Etienne VANDAMME, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », *Revue française de science politique*, 2018 (5), vol. 68, pp. 873-894.

En matière de révision de la constitution, la participation des citoyens à la délibération peut prendre plusieurs formes. D'une part, ont été mises en place des formes institutionnalisées visant à associer des citoyens « ordinaires » à la construction de la révision constitutionnelle. D'autre part, il existe des pratiques plus informelles et plus contestables, mais qui pourtant ne cessent de se développer.

Toutes ces formes de participation, qu'elles soient institutionnalisées ou non, ont pour but de « faire émerger des idées dans le cadre d'une dynamique bottom-up »[93] en offrant à l'ensemble des citoyens, et même au-delà[94], la possibilité de faire des propositions. Les organisateurs de ces procédures vont, par ce biais, chercher à conférer une nouvelle légitimité au processus d'élaboration des décisions se rapprochant d'une forme de démocratie plus directe, sans l'intermédiaire des représentants et au plus près des citoyens.

2.1 - Les assemblées constitutionnelles citoyennes

L'institutionnalisation d'une forme de participation du peuple à la délibération peut se faire de plusieurs manières, dépendant du degré d'implication des citoyens. Il peut s'agir simplement d'associer les citoyens à la discussion des représentants élus au parlement, comme il peut s'agir de confier à des citoyens « ordinaires » la confection d'un texte constitutionnel. Cette dernière option est la plus novatrice et la plus poussée en termes de démocratie inclusive, puisqu'elle renoue avec l'idée qu'une démocratie plus directe serait possible, même à grande échelle, grâce aux nouvelles technologies. Or, comme le fait remarquer Eric Sales, « si le peuple, en tant que souverain, est souvent présenté comme l'auteur du droit, il n'en est jamais l'écrivain »[95]. Cette mission avait jusqu'à présent, et en dehors des expériences d'initiatives populaires directes, été confiée à des « citoyens "éclairés" porteurs d'un projet politique et chargés de le retranscrire en termes juridiques dans des textes de droit »[96].

Si, à travers des assemblées constituantes notamment[97], l'écriture de la Constitution a pu être confiée à un panel plus large que les seuls représentants, permettant le recours à de hauts fonctionnaires, des personnalités de la société civile, des experts ou encore des universitaires,

[93] D. Courant, *précité*, p. 6.
[94] Les procédures informelles et les participations connectées permettent à tout individu de participer à de tels processus quel que soit son âge, sa nationalité et sa capacité électorale.
[95] Eric SALES, « La transformation de l'écriture de la Constitution, l'exemple islandais », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2017/4, n° 57, p. 46.
[96] *Ibid*.
[97] Voir Jon ELSTER, Roberto GARGARELLA, Vatsal NARESH et BjØrn Erik RASCH, *Constituant Assemblies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 252 p.

la mission d'écriture ou de modification d'une constitution n'avait pas été attribuée à de « simples » citoyens. Cette situation a souvent été justifiée par le nombre, notamment, étant donné qu'il serait matériellement impossible d'organiser une délibération impliquant l'ensemble des citoyens d'un État. Plus discrètement, une autre justification se trouve dans le souci de qualité du texte, supposant que les rédacteurs disposent du temps, des compétences et des moyens nécessaires pour réaliser la tâche prestigieuse d'écriture d'un texte hautement symbolique. Or, l'avènement du numérique, la crise durable de la démocratie représentative et la volonté des citoyens de s'impliquer dans les processus de prise de décisions sont autant de facteurs offrant à l'idéal de démocratie délibérative directe la possibilité de devenir une réalité.

Un des intérêts de ces nouvelles procédures est que les citoyens qui y participent ne sont pas des représentants politiques ou associatifs, ils ne représentent pas les « corps intermédiaires », ni même la « société civile » ; le but recherché n'est pas à proprement parler celui de la représentation. Les citoyens sont en principe tirés au sort, mais cela n'exclut pas de prendre en considération un certain nombre de critères pour procéder à celui-ci, notamment le genre, l'âge, le milieu social ou encore le lieu de résidence, qui feront de cette assemblée un échantillon de la population.

Si de plus en plus d'expériences de recours aux assemblées citoyennes voient le jour[98], l'Islande et l'Irlande constituent deux exemples permettant d'illustrer cette forme de participation citoyenne en matière de révision constitutionnelle. Dans un cas, les citoyens ont pu élaborer des propositions en partant d'une page blanche, dans l'autre, il leur a été demandé, par le gouvernement, de se pencher sur quelques dispositions constitutionnelles seulement.

L'Islande et l'Irlande ont, en effet, mis en place des assemblées constituantes citoyennes qui ont été chargées de réfléchir aux évolutions souhaitables du texte constitutionnel. Les deux procédures ont cependant différé. Dans le cas de l'Islande, la création d'une assemblée constituante citoyenne est le résultat de « la révolution des casseroles » faisant suite à la crise financière et à l'effondrement économique de l'État en 2008[99]. La Constitution n'ayant pas été modifiée depuis 1944, le Gouvernement, pour tenter de retrouver la confiance des citoyens, les

[98] Outre la Colombie-Britannique, sont souvent citées la Belgique, l'Estonie, l'Islande, l'Irlande ou encore la Roumanie. Les modalités et les objectifs de ces procédures sont différentes d'un cas à l'autre. En Belgique et en Irlande, ces assemblées citoyennes ont été mises en place par les citoyens eux-mêmes et non par les pouvoirs publics. En matière constitutionnelle voir, Aleksi EEROLA et Min REUCHAMPS (2016), *précité*.

[99] Voir Michel SALLE, « Islande. Une révision « participative » de la Constitution », *La documentation française*, 12 septembre 2011, https://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000405-islande.-une-revision-participative-de-la-constitution-par-michel-salle (consulté le 5 mars 2019).

a associés directement au processus de révision constitutionnelle. Cette initiative faisait également écho à l'organisation, en 2009, par un collectif de citoyens, d'une réunion publique rassemblant 1500 citoyens pour discuter des problématiques islandaises. La procédure organisée par le Gouvernement, en 2010, s'est déroulée en plusieurs phases.

Dans un premier temps, un Comité constitutionnel composé d'élus du Parlement a été chargé de lister les principales réformes qui pourraient être menées au niveau constitutionnel. 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 950 citoyens, dont une partie a été tirée au sort, le reste étant constitué de personnalités invitées (représentants politiques, médias…). Ces forums étaient chargés de se prononcer sur les valeurs islandaises et les évolutions souhaitables dans la Constitution. Concrètement, les participants ont été appelés à participer à des débats thématiques autour d'une table ; des « facilitateurs » ont pu contribuer à ce que ces débats se déroulent dans de bonnes conditions et, à l'issue de ceux-ci, des suggestions ont été proposées et rassemblées par les organisateurs.

S'est alors ouverte la troisième phase : la mise en place d'une assemblée constituante citoyenne constituée de vingt-cinq personnes, en principe élues, à laquelle devaient être transmises ces propositions. Pour être éligible, il était nécessaire d'avoir plus de 18 ans, de ne pas disposer déjà d'un mandat national et d'être soutenu par au moins 30, et au plus 50 personnes, dans sa démarche. Suite à l'invalidation de l'élection par la Cour suprême[100], les vingt-cinq personnes formant le « Conseil constitutionnel » ont finalement été nommées. Vingt-quatre d'entre elles étaient de celles ayant reçu une majorité au scrutin organisé *ad hoc*[101].

Ce Conseil constitutionnel a rédigé un projet de constitution à partir des résultats du forum national, des recommandations du Comité constitutionnel et des propositions et observations en ligne[102]. L'implication citoyenne a donc été importante, car plusieurs formes

[100] Les conditions d'élection de l'assemblée constitutionnelle citoyenne ont été fortement critiquées tant en ce qui concerne la présence d'un certain nombre de personnalités sur les listes que le mode de scrutin. Le taux de participation des citoyens islandais a été faible : 36 % et l'invalidation de la Cour suprême a fini de décrédibiliser la procédure électorale mise en place. En revanche, les mêmes personnes ayant obtenu le plus grand nombre de voix ont finalement été nommées ; ce qui, en termes de composition de l'assemblée, est revenu au même. Ce « tour de passe-passe » a bien évidemment soulevé aussi de fortes critiques de la part de la population.

[101] Des critiques ont également porté sur la composition finale de cette assemblée : dix femmes pour quinze hommes, une surreprésentation de la capitale, neuf personnes avaient entre 61 et 70 ans, cinq universitaires, quatre journalistes.

[102] Près de 370 propositions et plus de 3600 commentaires seront déposées par le biais du site web de cette assemblée, avec la possibilité pour les conseillers de répondre.

de participation ont été croisées : les débats locaux et nationaux, le débat en comité restreint à travers l'assemblée constitutionnelle et, enfin, les participations des citoyens « connectés ». En revanche, les parlementaires n'ont pas été associés aux travaux du Conseil.

Ce dernier a disposé de quatre mois (délai de deux mois qui pouvait être prolongé à nouveau de deux mois) pour rendre ses conclusions. Les délibérations, retransmises en direct, et le vote concernant les amendements proposés étaient accessibles au public[103]. À l'issue de cette période, le Conseil constitutionnel a présenté un texte formé de 114 articles.

La belle histoire de cette expérience démocratique, malgré quelques péripéties, s'est pourtant arrêtée à ce stade. Le texte a été soumis au référendum et approuvé par une majorité de 66,3 % de votants ; toutefois, le taux d'abstention a été de plus de 51 %. Par ailleurs, le référendum était uniquement consultatif et n'avait pas vocation à modifier directement la Constitution. 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, puis, 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[104]. 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.

Il en résulte que la procédure constituante islandaise, qui avait suscité tant d'attentes et d'admiration à l'étranger, a fait long feu[105]. Les raisons de cet échec sont plurielles[106]. L'une des principales tient à ce que la validation finale du texte devait passer par le vote des représentants. Or, il aurait été logique que le processus démocratique se poursuive jusqu'au bout et qu'un référendum décisionnel vienne clore ce processus. Cela n'aurait pas empêché que le texte soit discuté par les parlementaires et puisse donner lieu à des améliorations, des

[103] Voir E. SALES, *précité*, p. 51.
[104] L'article 79 dispose : « Des propositions d'amendement ou de complément à la présente Constitution peuvent être présentées aux sessions ordinaires et extraordinaires de l'Althing. Si la proposition est adoptée, l'Althing sera immédiatement dissous et des élections générales seront organisées. Si la résolution adoptée par Althing reste inchangée, elle est confirmée par le Président de la République et entre en vigueur en tant que loi constitutionnelle ».
[105] Michel SALLE, « Islande. Que reste-t-il de la "Révolution des casseroles" ? », *précité*.
[106] Voir E. SALES, *précité*, pp. 53-57. Il souligne notamment, comme facteur externe, le rapport ambiguë présenté par la Commission de Venise.

propositions d'amendements, voire un contre-projet. Toutefois, cela aurait nécessité de déroger à la procédure de révision constitutionnelle prévue par la Constitution.

Ainsi, Eric Sales constate-t-il que : « 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 »[107]. En effet, plus encore que pour une initiative populaire, la volonté populaire exprimée sous la forme de propositions collectives[108], la tenue de forums locaux et nationaux, une assemblée citoyenne constituante, et un vote favorable lors du référendum consultatif ont donné une légitimité politique très importante au texte proposé. La plus-value de légitimité conférée au texte proposé était non seulement liée à l'expression du peuple souverain par référendum, mais également à la participation de l'ensemble des citoyens au processus d'écriture constitutionnelle. D'ailleurs, une révision constitutionnelle de 2013 a prévu, de manière provisoire, une procédure dérogatoire de révision constitutionnelle passant par la voie du référendum[109]. Toutefois, ce mode dérogatoire de révision constitutionnelle n'a pas, non plus, été utilisé.

L'échec de ce processus semble, par ailleurs, fortement lié au fait que les représentants en ont été volontairement écartés. Ils n'ont pas considéré cette confection de la Constitution comme légitime et n'ont pas appréciés d'être évincés au profit de citoyens « lambda ».

La procédure organisée en Irlande, en revanche, n'a pas conduit à une concurrence entre citoyens et représentants, mais à une coopération, du moins dans l'une des trois expériences qu'elle a connue entre 2011 et 2018.

En Irlande, en effet, plusieurs processus de participation des citoyens à la révision constitutionnelle ont été mis en place sous la forme d'une assemblée citoyenne partiellement

[107] *Précité*, p. 57.
[108] En effet, avant même l'institutionnalisation de la procédure d'écriture de la Constitution, suite à la « Révolution des casseroles », un collectif de 1500 citoyens avait déjà réfléchi sur les valeurs communes des islandais et proposé des évolutions notamment quant à la participation des citoyens au processus de prise de décision.
[109] A la suite du dernier article de la Constitution islandaise, figure une disposition non numérotée appelée « dispositions temporaires ». L'alinéa 4 de cette disposition énonce : « Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 de l'article 79, il est permis, jusqu'au 30 avril 2017, de modifier la Constitution de la manière suivante : Si l'Althing approuve un projet de loi sur un amendement à la Constitution réunissant au moins les deux tiers des suffrages exprimés, il doit être soumis à un vote de tous les électeurs éligibles dans le pays pour approbation ou rejet. Le vote aura lieu au plus tôt six mois et au plus tard neuf mois après l'approbation du projet de loi par l'Althing. Pour que le projet de loi soit considéré comme approuvé, il doit avoir recueilli la majorité des suffrages exprimés lors du référendum national, mais pas moins de 40% du total des votants éligibles et il doit être confirmé par le Président de la République, il est alors réputé être une loi constitutionnelle valide. Le titre d'un projet de loi sur la loi constitutionnelle reposant sur cette base doit faire référence à cette disposition ».

ou totalement tirée au sort. La première expérience, initiée par des chercheurs formant le mouvement *We The Citizens*, était de nature informelle. Elle a consisté, après l'organisation de forums dans différentes villes du pays, à mettre en place une assemblée citoyenne « pilote » de 100 citoyens tirés au sort. Ces derniers ont été chargés de discuter, pendant un jour et demi, de trois grandes questions liées à la représentation politique et à la crise économique[110].

Le mouvement *We The Citizens* s'est servi de cette expérience pour convaincre les partis vainqueurs aux élections d'officialiser ce type de procédure en mettant en place une convention constitutionnelle dès 2012. À la différence de l'Islande, et après d'âpres négociations entre le comité d'initiative et le Parti travailliste (*The Irish Labour Party*) notamment, il sera décidé de mettre en place une assemblée mixte composée de 66 citoyens tirés au sort, de 33 élus[111] et d'un président indépendant[112]. Une autre différence par rapport au cas islandais était que cette assemblée ne disposait pas d'un blanc-seing pour faire des propositions concernant l'ensemble de la Constitution. Elle a été chargée de réfléchir à la modification de huit dispositions constitutionnelles seulement, à laquelle se sont ajoutées deux questions choisies par la Convention elle-même.

Comme en Islande, des meetings nationaux se sont tenus, des forums de discussion et de proposition sur internet ont été mis en place. La Convention s'est réunie une dizaine de fois, à raison d'un week-end par mois, entre janvier 2013 et mars 2014. À l'issue de ces débats, et prenant en compte les divers commentaires des internautes et les expertises menées, la Convention a formulé une trentaine de propositions, autour des dix thèmes établis, adressées au Gouvernement et au Parlement.

En Irlande, toute modification constitutionnelle est soumise obligatoirement à référendum[113]. Dans un premier temps, deux propositions seulement ont été présentées au référendum : celle sur le mariage entre personnes de même sexe, qui a remporté une majorité de vote favorable, et celle sur la réduction de l'âge minimal pour déposer une candidature à la présidence, qui, éclipsée par la première dans la campagne référendaire, a été rejetée par les électeurs[114]. Une troisième proposition, soumise au scrutin en 2018, a porté sur la suppression

[110] Voir D. COURANT, *précité*, p. 5.
[111] Vingt-neuf membres du Parlement et quatre représentants des partis politiques d'Irlande du Nord.
[112] Il s'agissait en l'occurrence de Tom Arnold - ancien directeur général d'une organisation caritative internationale.
[113] Articles 46 et 47 de la Constitution irlandaise.
[114] Référendums du 22 mai 2015 : le 34 e amendement à la Constitution a été approuvé avec 62 % des voix tandis que le 35e amendement a été rejeté avec 73,06 % des voix.

de l'interdiction du blasphème[115]. Par conséquent, malgré la participation importante des représentants à cette procédure de démocratie délibérative, toutes les propositions n'ont pas été présentées au référendum, le Parlement ayant pratiqué une sélection. Certaines d'entre elles n'ont même pas été débattues[116]. S'il s'était agi d'une initiative populaire directe, une telle sélection n'aurait pas pu être opérée.

L'Irlande a connu, plus récemment, une troisième expérience au cours de laquelle une assemblée composée exclusivement de citoyens (99), présidée par une juge de la Cour suprême irlandaise, s'est prononcée sur la légalisation de l'avortement. La thématique en elle-même, en raison des enjeux politiques liés à cette question dans un pays encore profondément catholique, a conduit les représentants à ne pas souhaiter en faire partie[117]. Mieux, l'assemblée citoyenne a permis de décharger la conscience des parlementaires de cette question trop risquée politiquement, en laissant à celle-ci le soin de se prononcer. Ainsi, Dimitri Courant de constater que « La construction d'un dispositif délibératif citoyen s'inscrit donc dans la logique de la *Blame Avoidance*, la volonté d'éviter l'opprobre »[118]. Il est vrai que, dans ce cas, le recours à l'assemblée citoyenne, puis au référendum, a pu permettre de débloquer une situation dans laquelle les avis des uns et des autres étaient très tranchés. Les arguments débattus dans le cadre de l'assemblée citoyenne ont 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 et les citoyens ont adopté cette proposition avec 66,4 % de votes positifs.

Plusieurs leçons peuvent donc être retirées de ces expériences. Tout d'abord, la composition mixte semble devoir être favorisée pour que les dispositions proposées par l'assemblée citoyenne puissent se concrétiser, sauf lorsque le sujet est en lui-même clivant. Dans ce cas, le rôle de l'assemblée citoyenne sera de porter une vraie réflexion non partisane sur un tel sujet et de faire part de la diversité des opinions aux citoyens avant l'organisation du référendum. Ce faisant, l'assemblée citoyenne rejoint le rôle endossé par la *Commission Initiative Review* dans l'Oregon[119].

[115] Approuvée par le référendum du 26 octobre 2018.
[116] D. COURANT, *précité*, p. 10.
[117] D. COURANT explique « la plupart des professionnels de la politique refusent de se prononcer ouvertement sur l'avortement par peur de perdre des voix, voire leur siège, eu égard au clivage profond divisant l'électorat sur cette question », *précité*, p. 8.
[118] *Ibid.*
[119] Voir ci-dessous.

À la différence des initiatives populaires, les assemblées citoyennes entrent généralement dans un processus déterminé par le haut, c'est-à-dire par les gouvernants[120]. Ainsi, dans les cas islandais et irlandais, le nombre et la composition des assemblées ont été définis par les gouvernants ainsi que, dans le cas irlandais, les questions soumises à débat. Or, si la détermination de la composition même de l'assemblée citoyenne peut se justifier par l'idée de poser un cadre suffisamment neutre, en revanche la détermination des questions du débat restreint en elle-même la portée des délibérations aux seins de ces assemblées citoyennes. Par ailleurs, si ce type d'assemblée devait se généraliser, notamment en matière constitutionnelle, il serait indispensable de réfléchir aux conditions d'indépendance de leurs membres, ainsi qu'aux garanties de loyauté et de sincérité des débats démocratiques au sein de celles-ci. On peut relever, en effet, un manque de garanties procédurales qui seraient indispensables si l'on souhaitait faire de ces assemblées des rouages décisifs du processus de révision constitutionnelle.

Le temps imparti, le recours à l'expertise, la manière dont sont portées à la connaissance de l'assemblée les réactions sur les réseaux sociaux, les conditions du débat, la possibilité de répondre aux questions du public (même de manière virtuelle) et la possibilité pour ce dernier de faire évoluer les propositions, les conditions de rédaction et de vote de propositions, ou encore la manière dont est assurée la synthèse des débats, sont autant de questions que peuvent supporter des règles établies par l'État par soucis de neutralité, d'impartialité, d'égalité. Une réflexion devrait également porter sur la transparence des conclusions issues de ces assemblées, et sur la manière dont ces conclusions sont déterminées, notamment si ces propositions sont soumises au référendum. Il apparaît également nécessaire de veiller à ce que ces assemblées ne soient pas seulement des outils participatifs de façade dans lesquelles les propos des citoyens ne sont pris en considération qu'à titre secondaire au profit de la parole des experts, comme cela a pu être reproché à la convention constitutionnelle irlandaise organisée sur la question de l'avortement[121]. De la même manière, certains auteurs critiquent l'excès d'enthousiasme de la doctrine par rapport à ces assemblées citoyennes, alors qu'elles peuvent être instrumentalisées aussi bien à des fins démagogiques que pour calmer les critiques des citoyens en général envers

[120] Paul BLOKKER, « Constitutional reform in Europe and recourse to the people », in Xenophon CONTIADES et Alkemene FOTIADOU (ed.), *Participatory Constitutional Change : The People as Amenders of the Constitution*, Routledge, 2017, p. 50.
[121] D. COURANT, *précité*, p. 11.

la représentation[122]. Une attention particulière devrait donc être portée sur l'organisation en interne de ce type d'assemblées, si l'on souhaite en faire des assemblées décisionnaires.

Enfin, dès la mise en place de ces assemblées, le sort des propositions qui en sont issues devrait être clarifié. Si l'objectif est de ne pas seulement en faire un dispositif cosmétique, le recours au référendum devrait être obligatoire, ou au moins possible si un pourcentage de la population, soutenant les propositions issues de ce type d'assemblée, le demande[123].

En définitive, les procédures irlandaises et islandaises ont permis de combiner différentes méthodes de participation : forum, assemblées ou comité constitutionnels, consultation en ligne et référendum. En revanche, l'impact de ces procédures en termes de modification de la norme constitutionnelle a été faible, puisque les représentants n'ont pas suivi, ou partiellement pour le cas de l'Irlande, les propositions. Les citoyens, à ce stade, ne disposent donc pas d'une maîtrise complète du processus de décision politique, de son initiative à l'adoption de la révision, en passant par la délibération.

Le recours à l'assemblée citoyenne peut, en revanche présenter l'avantage de permettre de reconnecter les représentants et les citoyens, si une collaboration entre citoyens et représentants s'établit. Cette co-production de la norme constitutionnelle pourrait contribuer à améliorer la qualité des délibérations par une meilleure connaissance du terrain[124]. Ainsi, Susan McKay souligne-t-elle : « Citizens' assemblies don't seek to replace traditional government institutions. They can, when judiciously used, make them work better »[125]. L'idée au final, n'est pas tant que les assemblées citoyennes se substituent aux assemblées représentatives, mais que ces deux types de délibérations se complètent, voire s'améliorent l'une l'autre. Cette forme de participation des citoyens pourrait ainsi satisfaire la demande d'implication des citoyens, sans rejeter le principe même de la démocratie représentative[126]. D'autres formes de

[122] Pour un regard très critique sur ces assemblées, dénonçant surtout la naïveté ou l'intérêt des membres de la doctrine, Eoin CAROLAN, « Ireland's Constitutionnal Convention : behind the hype of citizen-led constitutionnal change », *I.CON*, 2015, vol. 13, n°3, pp. 733-748.

[123] Il s'agirait en quelque sorte d'un referendum facultatif demandé par une minorité de citoyens au soutien des propositions de l'assemblée citoyenne.

[124] Maija SETÄLÄ, « Connecting deliberative mini-publics to representative decision making », *European Journal of Political Research*, 56, 2017, pp. 846-863.

[125] Susan MCKAY, « A jury of Peers », *Foreign policy*, 5 janvier 2019, disponible sur https://foreignpolicy.com/2019/01/05/a-jury-of-peers/ (consulté le 5 mars 2019).

[126] En France, c'est ce que revendique notamment Dominique ROUSSEAU à la place du référendum d'initiative citoyenne : « Le débat national doit remettre à plat la réforme des institutions », *Les Echos*, 27 décembre 2018, interview de Grégoire Poussielgue.

participation ont pu être mises en place qui, cependant, constituent souvent une illusion de démocratie délibérative.

2.2 - Les formes périphériques de participation des citoyens à la délibération

Ces formes peuvent être nombreuses, plus ou moins directes, plus ou moins transparentes. Deux peuvent être évoquées dans le cadre de cette étude. D'une part, la simple consultation des citoyens durant le processus de révision constitutionnelle. D'autre part, la participation des citoyens à l'information des autres citoyens quant au texte qui leur sera soumis lors d'un scrutin référendaire.

2.2.1 - La consultation des citoyens

La consultation citoyenne peut être un moyen d'associer ces derniers aux réformes constitutionnelles, y compris lors de la délibération. Les nouvelles technologies offrent, sur ce point, de grandes opportunités, car internet, en particulier, permet d'ouvrir en ligne des plateformes sur lesquelles les citoyens pourront participer directement, soit en suivant les délibérations des assemblées, comme cela s'est produit en Islande ou en Irlande, soit de manière complémentaire à une assemblée composée de représentants politiques. Ainsi, bien que présentant un certain nombre de risques qui, à l'heure actuelle, ne sont pas encore maîtrisés, la « démocratie connectée »[127] peut permettre de s'approcher de l'idéal de la démocratie directe, en offrant aux citoyens la possibilité de participer en permanence aux choix effectués.

La méthode de la consultation citoyenne par le biais d'une plateforme participative a ainsi été utilisée au Luxembourg, par exemple, dans le cadre de la longue procédure de révision constitutionnelle mise en place depuis 2009, et qui n'est toujours pas achevée[128]. Ainsi, les citoyens ont pu faire des propositions sur un site dédié à cet effet[129] et ouvert entre juillet et octobre 2015. Cent-trente-neuf propositions ont été déposées, desquelles quatre-vingt-treize ont

[127] Michael BARDIN, Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Priscilla MONGE, Caterina SEVERINO, *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalités*, *Ouvrage électronique en Open edition*, Collection Confluence des droits, 2018, n° 5, 142 p. https://dice.univ-amu.fr/fr/dice/dice/publications/confluence-droits/ouvrages#numero5

[128] Toutefois, quelques révisions partielles sont intervenues entre temps : art. 32 § 3 (2016) et art. 32 § 4 (2017) qui sont tous deux relatifs à l'encadrement du pouvoir règlementaire du Grand-Duc et l'article 95 ter (2019) relatif à la Cour constitutionnelle.

[129] www.ärvirschléi.lu (ce site n'est plus accessible).

été retenues et discutées par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle. Trente-huit citoyens ayant participé à ces propositions ont été auditionnés par cette même commission[130]. D'après le rapport remis à la Commission de Venise, cette consultation citoyenne aurait conduit à retenir huit amendements au texte élaboré par la Commission et portant sur : les droits de l'enfant (article 38, alinéas 3 et 4), le dialogue social (article 40), la protection des animaux (article 43, alinéa 2), l'accès à la culture (article 44), la recherche scientifique (article 45), l'initiative populaire (article 77, alinéa 1er) et l'Ombudsman (article 82)[131].

En outre, un forum citoyen a été organisé après que soixante personnes âgées de plus de 16 ans, parmi les nationaux luxembourgeois, aient été sélectionnées en fonction de critères sociodémographiques. Elles ont été réparties en cinq groupes chargés de débattre pendant deux jours[132]. Bien que cette expérience soit intéressante, elle n'est pas exempte de critiques, notamment en ce qui concerne la brièveté du temps de délibération, ou encore le manque de transparence de la Commission quant à la manière de prendre en considération les résultats des consultations citoyennes.

En France, à l'occasion du projet de réforme de la Constitution en 2018, de façon non institutionnalisée, les citoyens ont été invités par le « groupe des sénateurs socialistes et républicains » à réagir à leurs propositions via une plateforme, accessible du 11 avril au 11 mai 2018, leur donnant la possibilité de voter pour ou contre et d'argumenter[133]. À cette occasion, avait déjà été proposée l'adoption d'un référendum d'initiative citoyenne qui viendrait supplanter le référendum d'initiative minoritaire (ou « partagée ») introduit par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 mais peu effectif au regard de la difficulté à recueillir un nombre de soutien équivalant à plus de 4,5 millions de signatures[134].

---

[130] Ces informations sont disponibles dans l'avis n° 934/2018 de la Commission de Venise du 14 janvier 2019 sur le rapport de la Commission luxembourgeoise des institutions et de la révision constitutionnelle (CDL-REF(2019)001).

[131] Voir rapport de la Commission de Venise, *précité*, p. 26.

[132] Les résultats de ces débats ont été mis en ligne par la Chaire parlementaire de recherche de l'Université du Luxembourg : http://chaireparlementaire.com/files/2016/07/principaux-resultats-de-letude-constitulux.pdf

[133] https://parlement-et-citoyens.fr/projects/mettre-a-jour-notre-constitution-5-chapitres-pour-batir-une-nouvelle-democratie/consultation/consultation-40/opinions/une-constitution-citoyenne-et-collaborative/introduire-un-referendum-d-initiative-citoyenne-1 (consulté le 15 avril 2018).

[134] La première proposition d'initiative référendaire minoritaire faite par 1/5 e des membres du Parlement a été déposée le 10 avril 2019 contre la privatisation de l'aéroport de Paris : http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/propositions/pion1867/(index)/propositions-loi (consulté le 18 avril 2019). Toutefois, elle n'a pas réussi à recueillir plus de 1 090 570 de soutiens au 13 mars 2020 (site officiel du Conseil constitutionnel, consulté le 19 mars 2020).

Les propositions des citoyens ont ensuite été relayées au Sénat, via les sénateurs, pouvant faire valoir un soutien des citoyens. La procédure de révision constitutionnelle ayant été interrompue entre temps, il n'est pas possible de déterminer quel a été l'impact de ces propositions. En outre, le mouvement des « gilets jaunes », qui a débuté en novembre 2018, a conduit le Président de la République à lancer un « Grand débat national » en ligne, et sous forme d'assemblées se réunissant au niveau local ou national, sans formalités précises quant à la manière dont ont été conduits les débats, ni quant à la manière d'en traiter les résultats.

À la suite de cette période de consultations, le Président de la République a présenté un certain nombre de propositions qui ont abouti à une nouvelle proposition de réforme constitutionnelle intitulée « Pour un renouveau de la vie démocratique »[135]. Par ailleurs, avant même ces consultations et débats, des « Cahiers de doléances » ont également été mis à la disposition des citoyens en mairie, permettant de faire émerger un certain nombre de propositions. Toutefois, dans tous ces cas, il est impossible de déterminer l'influence que les propositions et opinions des citoyens auront pu avoir sur la réforme constitutionnelle, sauf d'une manière globale, en comparant le premier projet de réforme présenté par le Gouvernement en 2018 à celui en 2019. Outre l'inscription de la préservation de l'environnement, de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique à l'article premier, propositions déjà présentes lors des débats sur le projet de 2018 et qui sont apparues comme l'une des premières préoccupations lors du grand débat national, la grande nouveauté de la prochaine réforme tiendrait à l'introduction d'un titre IX intitulé « De la participation citoyenne ». Le nombre de soutien exigé pour le référendum d'initiative partagé serait abaissé et un Conseil de la participation citoyenne serait instauré[136].

L'avantage des participations citoyennes *via* internet ou sous forme de débats organisés au niveau local est que la participation est ouverte à tous. Cependant, cette facilité d'accès, sans qu'il soit réellement permis de vérifier qui participe, pose des difficultés par rapport à la conception habituelle de la participation démocratique. Tout d'abord, dans le cadre d'un État, cette participation, qui passe par la voie du scrutin, est réservée aux majeurs, nationaux, ne souffrant pas d'une incapacité électorale. Or, dans le cadre d'une consultation citoyenne ouverte, il n'est nullement vérifié que les citoyens majeurs, nationaux, disposant de la capacité électorale,

[135] Projet de loi constitutionnelle n° 2203 enregistré à l'Assemblée Nationale le 29 août 2019.
[136] Pour l'instant, ce projet n'a pas dépassé le stade du dépôt.

soient les seuls à y prendre part et qu'ils puissent contribuer une seule fois[137]. Les exigences démocratiques tenant notamment à l'égalité du vote et à la citoyenneté ne sont pas vérifiées ; pour cela, chaque internaute devrait pouvoir être identifiable afin de ne participer qu'une seule fois et les assemblées citoyennes informelles devraient donner lieu à une vérification d'identité[138].

Par ailleurs, outre le questionnement sur les réalités de l'influence de ce type de consultation sur les décideurs publics, se pose celui des dangers et dérives possibles de ce mode de participation. Les consultations par internet font l'objet de synthèses qui supposent nécessairement qu'une sélection soit opérée. De plus, il semble matériellement impossible que toutes les propositions, dans leur complexité, soient discutées. Enfin, les personnes qui participent sur ces plateformes citoyennes ne sont pas forcément des citoyens isolés. Ils peuvent émaner de partis politiques, les idées diffusées peuvent être celles de lobbies, et donner trop d'importances à ces consultations peut conduire à laisser encore plus de place à leur influence, alors même qu'il s'agit d'une des critiques traditionnellement portées à l'encontre de la démocratie représentative.

Ces quelques expériences sont loin de représenter toutes les formes d'implication indirecte des citoyens au processus de prise de décision politique, mais elles mettent en avant la part d'ombre que comporte l'apparence d'un idéal de participation démocratique par internet.

Une autre forme d'implication des citoyens, plus convaincante, tout en restant périphérique à la prise de décision, est celle pratiquée à l'occasion de propositions d'initiative populaire soumises au référendum. Dans ce cas, des citoyens ordinaires seront associés à la campagne d'information destinée à l'ensemble des électeurs.

2.2.2 L'information des citoyens par le biais d'une assemblée citoyenne dans le cadre d'une procédure d'initiative populaire

L'Oregon, et quelques autres États membres des États-Unis (Arizona, Colorado, Massachussetts notamment à titre expérimental), ont institué des « Commissions de vérification » (*Citizens' Initiative Review Commission*) des initiatives populaires destinées à

[137] Voir en ce sens, l'étude faite par Ariane VIDAL-NAQUET, « Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résulats ? », in M. BARDIN, M. FATIN-ROUGE STEFANINI, P. MONGE, C. SEVERINO, *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalités, précité*, p. 25.
[137] www.ärvirschléi.lu (ce site n'est plus accessible).
[138] Ce qui n'a pas été le cas dans le cadre du Grand débat national organisé dans les communes.

être proposées au référendum. En effet, l'une des principales critiques opposées aux procédures d'initiatives populaires directes est de permettre de proposer au scrutin des initiatives peu claires, voire volontairement ambigües quant à leurs objectifs et leurs effets. Les campagnes référendaires sont, d'ailleurs, souvent caricaturales des mesures proposées, notamment par les adversaires de ces initiatives. De la même manière, les promoteurs d'une initiative peuvent se fonder sur des arguments fallacieux ou réducteurs pour encourager les électeurs à soutenir leur mesure lors du scrutin.

Dans l'État de l'Oregon, a été imaginée, depuis 2008, une procédure associant des citoyens représentatifs de la population de l'État à la publicité faite autour d'une mesure proposée au scrutin, qu'elle soit d'initiative populaire ou parlementaire[139]. Cette commission, composée d'une vingtaine de personnes, se réunit pendant quelques jours et doit, à l'issue de sa délibération, proposer plusieurs communiqués, qui sont annexés à la proposition. Ces derniers exposent non seulement ce que les panélistes ont compris de l'initiative mais, également, les arguments favorables et défavorables à l'adoption du texte proposé, une déclaration impartiale portant sur les principales conclusions auxquelles est arrivé le comité, ainsi qu'un communiqué sur des considérations politiques additionnelles. Pour cela, les membres de la commission vont entendre les arguments à la fois des promoteurs de la mesure, mais également de ceux qui s'y opposent ou qui la critiquent. Ils peuvent également auditionner des experts.

Des études ont montré que les points de vue présentés par ces commissions sont pris en compte par les citoyens qui ont considéré, en majorité, que ce type de document a influencé leur choix[140]. Le caractère indépendant de cette commission est un gage de sincérité pour les citoyens, qui seront plus enclin à faire confiance aux points de vue, en principe impartiaux, exprimés par cette Commission, plutôt qu'aux arguments avancés par chaque camp (pour ou contre la mesure) dans le cadre de la campagne référendaire.

---

[139] Voir notamment Robert RICHARDS, *Oregon Citizens' Initiative Review*, 2012, https://participedia.net/en/methods/citizens-initiative-review (consulté le 5 mars 2019)

[140] John GASTIL, Katherine R. KNOBLOCH et Robert RICHARDS, *Building a More Informed Electorate: Analysis of the Citizens' Initiative Review, 2010-2014*, 2015, State College, PA, Pennsylvania State University. John GASTIL, *How a Citizens' Initiative Review Can Improve Elections Where Voters Directly Decide on Policy Issues*, 2017, disponible sur http://www.scholarsstrategynetwork.org/brief/how-citizens-initiative-review-canimprove-elections-where-voters-directly-decide-policy (5 mars 2019)

Ce type d'expérience, qui se rapproche également des débats s'étant tenus en Irlande autour du référendum sur l'avortement, pourrait se diffuser au-delà des États-Unis. Cela permettrait d'atténuer l'une des critiques adressées généralement aux référendums, celle de ne pas permettre de véritables débats autour des mesures proposées.

En définitive, la démocratie délibérative se rapproche d'un idéal démocratique de participation directe des citoyens en semblant conférer une plus grande authenticité et légitimité aux décisions prises. Pour autant, il serait utopiste de croire que ce type de participation puisse totalement supplanter la démocratie représentative et fonctionner de manière systématique pour toute prise de décision. Au-delà du manque de temps, ce type d'organisation supposerait que des garanties procédurales soient mis en place dans le circuit décisionnel et qu'une partie du budget de l'État ou de la collectivité soit dédié à l'organisation de ce processus démocratique. Les procédures de révision constitutionnelle, qui sont en principe plus rares, peuvent se prêter plus aisément à une participation citoyenne à la délibération.

Toutefois, plus de démocratie délibérative ne signifie pas que toutes les propositions seront systématiquement adoptées, de la même manière que toutes les propositions émanant d'une commission parlementaire ou même des chambres du Parlement ne le sont pas. Cela pose la question des suites de la délibération, et conduit à se demander si l'implication des citoyens dans la phase délibérative d'une révision constitutionnelle ne suppose pas nécessairement que les propositions qui en sont issues soient soumises à la ratification populaire. Le surcroît de légitimité acquis lors du processus délibératif, peut-il en effet se passer de cette soumission, sans que les citoyens, « peuple souverain », aient l'impression d'être dépossédés ? Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que le référendum tend à devenir un mode ordinaire d'adoption des révisions constitutionnelles.

3 - L'implication des citoyens dans le processus de ratification

Le référendum, dans son sens strict et classique, consiste à demander aux citoyens de ratifier un texte préparé préalablement par une autre autorité. Plus précisément, d'après Francis Hamon, « ce mot désigne toute procédure par laquelle les citoyens sont invités à se prononcer *chacun individuellement*, en fonction d'un *code préétabli*, sur une question de *caractère réel* (par opposition à « personnel ») que ce soit *à titre consultatif ou à titre délibératif* »[141]. Tous les référendums ne sont donc pas des référendums de ratification, dans le vocabulaire

[141] Mis en italique par l'auteur, Francis HAMON, *Le référendum. Etude comparative*, LGDJ, 2012, 2e ed., p. 17.

contemporain, puisque ce terme est souvent utilisé pour désigner de simples consultations ne liant pas, en principe, l'autorité à laquelle s'adresse cet avis.

Le référendum constitue la méthode la plus classique de participation des citoyens à la prise de décision politique et, particulièrement, au processus de révision constitutionnelle. Condorcet défendait d'ailleurs *a minima* « le droit du peuple de ratifier expressément (…) les lois constitutionnelles et la possibilité qu'il l'exerçât »[142]. À l'heure actuelle, nombreux sont les États qui prévoient l'organisation d'un scrutin référendaire pour valider un projet de révision de la Constitution[143]. Une étude a révélé qu'en 2009, 40 % des Constitutions dans le monde avait été adoptées par référendum[144]. Pour autant, cette procédure n'est pas systématique, même dans les constitutions les plus récentes[145]. Certains États de type fédéral, comme l'Allemagne, les États-Unis ou encore l'Inde, ne prévoient pas de référendum au niveau fédéral, alors même que des outils de participation directe des citoyens peuvent être très développés au niveau local ou dans les entités fédérées[146]. La crainte d'un vote passionnel et d'une utilisation démagogique du référendum à des fins populistes sont de nature à expliquer ces réticences.

Tous les référendums organisés dans le cadre d'une procédure de révision constitutionnelle ne sont pas des référendums de ratification. Existent également, mais de façon plus rare, des référendums préparatoires à une révision constitutionnelle, qui permettent d'interroger les citoyens sur l'utilité d'une réforme. Ainsi, en Suisse, l'article 138 de la Constitution fédérale permet à 100 000 citoyens de proposer la révision totale de la Constitution. Cette initiative est soumise au scrutin. En cas de vote positif, les autorités fédérales auront la charge de présenter un projet de révision de la Constitution[147].

De la même façon, au Luxembourg, bien que l'article 114 de la Constitution du Grand-Duché ne prévoit qu'un référendum de ratification se substituant à un second vote du Parlement

---

[142] *Fragments*, 1794, *Œuvres*, tome 1, p. 608.
[143] Voir le recensement précité effectué par Laurence Morel, in , « Types of referendums, provisions and practices at the national level worldwilde », *précité*.
[144] Alors qu'en 1950, ce taux était seulement de 5 %. Voir Justin BLOUNT, « *Participation in Constitutional Design* », in Tom GINSBURG et Rosalind DIXON, *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing, 2011, p. 38.
[145] La Constitution Tunisienne de 2014, par exemple, a volontairement été soustraite au référendum pour ne pas attiser les tensions au sein de la population et risquer de remettre en cause le compromis élaboré par les différents acteurs du processus constituant.
[146] C'est le cas en Allemagne et aux États-Unis.
[147] Cette possibilité existait déjà sous la Constitution de 1874 et a été utilisée en 1934. Bien que l'initiative ait réussi à recueillir le nombre de soutiens nécessaires, elle a été rejetée par référendum (Initiative présentée le 5 septembre 1934 et rejetée le 8 septembre 1935).

[148], il a été décidé, concernant la procédure de révision constitutionnelle en cours, de solliciter les citoyens sur la nécessité de réviser la Constitution sur certains aspects. Toutes les questions abordées par la réforme constitutionnelle n'ont pas été soumises à ce premier vote, mais seulement trois, qui ont été présentées au scrutin le 7 juin 2015[149]. Le référendum était présenté comme simplement consultatif[150]. En revanche, le projet définitif devrait être soumis à un référendum de ratification.

Dans certains États, un référendum peut être également organisé 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 loi[151]. En Equateur, la convocation d'une assemblée constituante peut être également demandée par les citoyens (12 %)[152]. Le projet de réforme élaboré par l'assemblée constituante sera, à son tour, soumis au référendum.

---

[148] L'article 114 dispose : « Toute révision de la Constitution doit être adoptée dans les mêmes termes par la Chambre des députés en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.
Nulle révision ne sera adoptée si elle ne réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre, les votes par procuration n'étant pas admis.
Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des membres de la Chambre, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. La révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La loi règle les modalités d'organisation du référendum ».

[149] Les trois questions étaient : 1) « Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums ? » ; 2) « Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections pour la Chambre des Députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ? » ; 3) « Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximale pendant laquelle, de façon continue, une personne peut être membre du Gouvernement ? ».

[150] Les citoyens ont répondu négativement aux trois questions : Sur le droit de vote des étrangers : 78,02 % de non, sur le droit de vote à partir de 16 ans : 80,87 % de non et sur la limitation de la fonction ministérielle : 69,93 % de non.

[151] Article 376 de la Constitution : « Au moyen d'une loi approuvée par les membres des deux chambres, le Congrès peut décider que les électeurs participant au vote populaire décident si une assemblée constituante doit être appelée dans les conditions, la durée et la mise à jour 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. A partir de l'élection, les pouvoirs ordinaires du Congrès resteront en suspens pendant que la Constitution sera amendée pendant le délai stipulé pour que l'Assemblée puisse remplir ses fonctions. L'Assemblée adopte son propre règlement intérieur ».

[152] 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

A côté de ces référendums préparatoires à une réforme constitutionnelle, se trouvent, de manière beaucoup plus classique, les référendums de ratification des réformes constitutionnelles, qui présentent eux-mêmes une grande diversité (3.1). Le cadre de l'intervention des citoyens est également variable mais, d'une manière générale, la ratification par référendum est perçue comme une onction du souverain (3.2).

3.1 - La variété des référendums en matière de révision constitutionnelle

Même dans les États prévoyant le recours au référendum en matière de révision de la Constitution, la pratique peut être très faible, voire même inexistante. Il est très fréquent, en effet, que le recours au référendum pour valider une réforme de la Constitution soit simplement facultatif. Ainsi, en France, tous les projets de révision constitutionnelle, c'est-à-dire les procédures de révision initiées par le Gouvernement, peuvent être soustraits au référendum si le Président de la République préfère présenter le texte au vote du Parlement réuni en Congrès[153]. De ce fait, une seule des vingt-quatre révisions constitutionnelles adoptées depuis 1958 a emprunté la voie du référendum de l'article 89 de la Constitution, celle relative à la durée du mandat du Président de la République approuvée le 24 septembre 2000[154].

Toutefois, dans ce cas, le recours au référendum ne pouvait être évité, car il s'agissait d'une proposition de révision constitutionnelle provenant des parlementaires, devant être obligatoirement soumise au vote des citoyens, d'après la lettre de l'article 89 de la Constitution. Les incertitudes tenant aux résultats d'un scrutin référendaire expliquent, en France comme ailleurs, que les gouvernants se montrent généralement très réticents dans l'utilisation de cet outil. Le vote légèrement favorable en faveur de la ratification du Traité de Maastricht en 1992[155], et les résultats négatifs du scrutin relatif à la ratification du traité instituant une Constitution pour l'Europe en 2005, ont sonné le glas du recours au référendum en France. Dans ces deux cas, il ne s'agissait pas de référendums de révision constitutionnelle, mais de

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 ».

[153] L'article 89 de la Constitution dispose en effet que « L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale (…) ».

[154] Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000.

[155] 51,04 % de oui contre 48,96 % de non.

référendums législatifs qui avaient, cependant, nécessité préalablement une révision de la Constitution afin de rendre compatible les dispositions de celle-ci avec celles des traités proposés. Ainsi, depuis 2000, plus aucune révision constitutionnelle, même de grande envergure, comme ce fût le cas de celle du 23 juillet 2008, n'a été soumise au référendum en France.

Dans de nombreux autres États, le recours au référendum en matière de révision constitutionnelle reste facultatif[156]. Généralement, la formulation de la procédure est assez proche de celle de l'article 89 de la Constitution française[157], qui laisse penser que le référendum est la règle et le recours au congrès l'exception, mais qui renverse cette logique dans la pratique.

En revanche, dans d'autres États, relativement nombreux, comme la Croatie, l'Irlande ou encore la Suisse[158], le recours au référendum pour procéder à une révision constitutionnelle est obligatoire. Cette obligation est une façon d'impliquer le peuple pour tous les choix importants, il est également un moyen pour les citoyens de contrôler les décisions prises par les élus, même lorsqu'il s'agit de référendums « d'en haut ». Selon la terminologie élaborée par Francis Hamon, un référendum « d'en haut » est un référendum qui ne peut être déclenché que par des élus ou des gouvernants[159].

Les citoyens ne maîtrisent donc ni le rythme des révisions constitutionnelles, ni leur contenu. L'absence d'initiative citoyenne peut être une source de blocage des révisions constitutionnelles si le lien entre citoyens et gouvernants est distendu. Au contraire, les élus sont souvent plus à l'écoute des citoyens lorsque des réformes sont demandées par les citoyens eux-mêmes, comme c'est le cas en Suisse.

Force est de relever que certaines révisions constitutionnelles pratiquées par référendum, n'ont pas nécessairement emprunté la voie indiquée par la Constitution, comme ce fût le cas en France en 1962, lors du référendum relatif à l'élection du Président de la République au suffrage

---

[156] Voir par exemple, l'article 177 de la Constitution albanaise (le recours au référendum pour ratifier le projet de révision de la Constitution peut être décidé à la majorité des 2/3 des membres de l'assemblée ; 1/5 des membres du parlement peut également demander que le projet de révision constitutionnelle approuvé par l'assemblée à la majorité des 2/3 soit soumis au référendum). Voir également la Constitution colombienne (art. 195).

[157] Par exemple, l'article 152 de la Constitution de la Guinée ou l'article 206 de la Constitution péruvienne.

[158] C'est aussi le cas en Andorre, en Bolivie, aux Bahamas, au Danemark, en Egypte, au Guatemala ou encore au Mali, par exemple. Le référendum obligatoire en matière constitutionnelle est très répandu. Sur les référendums obligatoires, voir les recensements et classifications effectués par Laurence MOREL, « Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide », in Laurence MOREL et Matt QVORTRUP, *précité*, pp. 39-46.

[159] Francis HAMON, *Le référendum : Etude comparative*, LGDJ, 2e éd., 2012, p. 17.

universel direct. De ce fait, des changements constitutionnels importants ont pu intervenir grâce au soutien populaire, bien que le cadre juridique posé par la Constitution n'ait pas été respecté[160]. L'intervention du peuple a donc permis de conférer une légitimité *a posteriori* à la procédure adoptée, malgré l'inconstitutionnalité de la procédure suivie.

En réalité, au-delà du caractère obligatoire, facultatif, ou « extraordinaire » du référendum, trois modalités de référendum de ratification peuvent être distinguées, dont deux peuvent être considérées comme plus « collaboratives », en ce que les référendums organisés font suite à une procédure délibérative au sein du Parlement. Dans ces situations, le débat sur le texte proposé est double, car il se situe à la fois au sein de la ou des assemblées composées notamment d'élus, mais également, hors du cadre parlementaire, pendant la campagne référendaire et au-delà, dans le contexte de formation d'une opinion publique.

La forme la plus répandue de ratification par les citoyens est constituée par le référendum de « validation ». En France, le référendum de l'article 89 de la Constitution, est facultatif, mais intervient une fois que les deux assemblées ont voté le texte révisant la Constitution « en termes identiques ». Ce référendum a un caractère décisionnel et porte sur un texte entièrement rédigé qui n'a pas besoin d'être repris et concrétisé par le Parlement, une fois que le peuple se sera prononcé. Cette disposition est immédiatement exécutable, une fois la loi de révision constitutionnelle promulguée. Ainsi, lors du référendum organisé le 24 septembre 2000 sur la réforme de la durée du mandat présidentiel, la question portait sur un projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 6 al. 1er de la Constitution pour y introduire la formule suivante : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct ».

De la même façon, en Irlande, tous les référendums portent sur des projets de loi constitutionnelle préalablement adoptés par le Parlement[161]. Dans ces cas-là, le peuple est sollicité pour valider les choix opérés par les parlementaires. Les citoyens exercent, de cette façon, une mission de contrôle politique des choix effectués par une majorité de représentants.

Dans le même esprit, se trouve, de façon plus rare, le référendum « d'opposition » qui constitue une forme de contrôle de l'action des gouvernants et représentants par le biais d'une

[160] Voir Patrick TAILLON, *Le référendum expression directe de la souveraineté du peuple ?*, Dalloz, 2012, p. 6. Pour le Canada en particulier, voir Dave GUENETTE, « Le référendum dans les sociétés fragmentées. L'expérience canadienne, son ambiguïté et ses conséquences », », in Amélie BINETTE et Patrick TAILLON (dir.), *La démocratie référendaire dans les ensembles plurinationaux*, Presses de l'Université de Laval, collection Diversité et démocratie, 2018, p. 186.
[161] Voir les articles 46 et 47 de la Constitution.

initiative de contestation. Ce référendum peut être demandé par une autorité politique différente de celle qui a adopté le texte (le Président, par exemple au Chili ou en Gambie) ou une minorité de citoyens le plus souvent (Croatie, plusieurs pays d'Amérique centrale ou latine comme la Colombie[162]), une minorité parlementaire ou une minorité de régions (Italie) sur un texte qui vient d'être adopté par les assemblées. Deux issues sont possibles : soit les citoyens votent en faveur du texte, soit ils ne le soutiennent pas et la révision constitutionnelle est rejetée.

Ce type de référendum agit comme un *veto*, car il a pour effet de suspendre l'entrée en vigueur du texte adopté par les assemblées jusqu'à ce que les citoyens se soient prononcés. Il est assez répandu en matière législative, mais se fait plus rare en matière constitutionnelle. Une telle procédure existe, par exemple, au Lichtenstein, où 1 500 citoyens peuvent demander, dans les 30 jours qui suivent l'adoption d'une révision constitutionnelle, l'organisation d'un référendum qui permettra de confirmer ou de rejeter le texte adopté par la Diète[163]. De même, l'article 138 de la Constitution italienne prévoit une forme de référendum *veto*[164], qui intervient dans les trois mois suivant la publication d'une loi constitutionnelle, qui aurait été adoptée à une majorité simple, et non à une majorité qualifiée. Ce référendum peut être demandé par un cinquième des membres d'une chambre, cinq conseils régionaux ou 500 000 électeurs.

Ce référendum *veto* peut être déclenché par une minorité, ce qui indique bien qu'il s'agit d'une voie de recours politique accessible à l'opposition. Ce type de référendum d'opposition peut être rapproché du référendum de type abrogatif qui, à la différence du référendum *veto*, permet en principe d'abroger une disposition déjà en vigueur à tout moment, et non préalablement à son entrée en vigueur. Si ce type de référendum est assez répandu en matière législative, il ne semble pas présent au niveau constitutionnel à l'échelle nationale ou fédérale. Les référendums abrogatifs étant ordinairement déclenchés par les citoyens, la rareté du droit d'initiative citoyenne propositive en matière constitutionnelle peut justifier qu'il y ait également

[162] Article 377 de la Constitution colombienne qui prévoit que 500 000 citoyens peuvent demander la convocation d'un référendum dans les 6 mois suivants la publication de l'acte. Un vote contre l'acte adopté ne sera valide que si ¼ des membres du corps électoral a participé au scrutin.

[163] Article 66 de la Constitution.

[164] L'article 138 dispose : « Les lois de révision de la Constitution et les autres lois constitutionnelles sont adoptées par chaque chambre au moyen de deux délibérations successives à un intervalle de trois mois au moins et elles sont approuvées, au second tour de scrutin, à la majorité absolue des membres de chaque chambre.
Ces lois sont soumises à un référendum populaire lorsque, dans les trois mois suivant leur publication, un cinquième des membres d'une chambre ou cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux en font la demande.
La loi soumise à un référendum n'est pas promulguée si elle n'est pas approuvée à la majorité des suffrages exprimés.
Il n'y a pas lieu de procéder à un référendum si la loi a été approuvée au second tour de scrutin par chacune des deux chambres à la majorité des deux tiers de ses membres ».

peu ou pas de référendums abrogatifs au niveau constitutionnel à l'initiative des citoyens. Par ailleurs, rien n'interdit que l'objet d'une proposition d'initiative populaire soit d'abroger une disposition constitutionnelle, dans la mesure, bien évidemment, où le champ constitutionnel est ouvert à l'initiative populaire.

La troisième modalité de ratification par les citoyens est constituée par le référendum « vote de confiance »[165], ou ce qui est régulièrement qualifié de « plébiscite »[166] par la doctrine française, en référence aux plébiscites napoléoniens. Ce type de référendum désigne les cas où les citoyens sont convoqués directement par l'exécutif afin d'adopter un texte révisant la Constitution, sans que ce texte ait été discuté par le parlement. En France, ce référendum a été utilisé à deux reprises en matière de révision constitutionnelle. Les deux cas sont connus et ont été largement commentés. En 1962, le Général de Gaulle et son gouvernement ont eu recours au référendum de l'article 11 de la Constitution pour modifier le mode d'élection du Président de la République lui-même au suffrage universel direct. Les critiques sont venues de l'utilisation de cette disposition pour réformer la Constitution afin de contourner le Sénat, qui était opposé à cette réforme. En effet, la seule procédure indiquée pour réviser la Constitution française est celle de l'article 89 de la Constitution.

Or, si l'une des deux chambres s'oppose à la révision constitutionnelle en cours de procédure, celle-ci ne peut avoir lieu, car les deux chambres sont tenues chacune d'adopter le texte proposé en termes identiques. Le Général de Gaulle, l'un des principaux artisans de la Constitution de la Ve République, a considéré que l'article 11 pouvait être un moyen de débloquer cette situation d'opposition en faisant directement appel au peuple, qui finalement se trouve en position de trancher le différend entre le Sénat et l'Exécutif. En outre, lors de ce référendum, comme lors de celui organisé en 1969, le Chef de l'État a directement engagé sa responsabilité sur les résultats du référendum, ce qui a fait peser une contrainte supplémentaire sur les électeurs : valider le texte ou s'exposer au départ du Président de la République, alors qu'il avait largement contribué à redonner une certaine stabilité aux institutions en 1958. Si, en 1962, cette démarche a été soutenue par les Français, elle ne le sera plus sept ans plus tard dans le cadre du référendum de révision constitutionnelle du 27 avril 1969. Ce dernier visait lui aussi

[165] Sur une typologie des référendums, voir L. MOREL, « Référendum et volonté populaire », *précité*, p. 57.
[166] Comme a pu brillamment le démontrer Jean-Marie DENQUIN, dans sa thèse, *Référendum et plébiscite*, ce terme ne permet pas d'identifier réellement certains types de référendums. En revanche, le terme de plébiscite se retrouve en Amérique Latine, pour qualifier certains référendums, sans que ce terme ait une connotation péjorative.

à contourner l'opposition du Sénat à une réforme sur la création des régions et la rénovation du Sénat.

Bien qu'elle n'ait plus été utilisée pour réviser la Constitution française depuis cette date, la procédure de l'article 11 continue de faire débat. Chaque président nouvellement élu déclare tôt ou tard que cette possibilité de déroger à la procédure de révision constitutionnelle de l'article 89 peut encore être utilisée pour réviser la Constitution, alors même que la Commission de Venise condamne ce type de contournement[167]. Les révisions constitutionnelles qui ont modifié l'article 11 de la Constitution, en 1995 et 2008, n'ont pas fondamentalement modifié cette procédure. En 1995, il a été ajouté à l'article 11 al. 2 que « Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat » ; toutefois, il n'est nullement prévu que ce débat puisse faire obstacle au référendum. L'opposition éventuelle des parlementaires, et du Sénat en particulier, ne permettrait pas d'empêcher la tenue d'un tel référendum.

L'intervention du peuple dans ce type de référendum est sacralisée et, dans le cas français, faute de véritable opposition juridique à la démarche entreprise par le chef de l'État, les résultats du scrutin ont conféré une légitimité *a posteriori* à la procédure dérogatoire à l'article 89 de la Constitution. Cette sacralisation est le fruit de l'histoire constitutionnelle et politique française, qui établit un lien étroit entre le chef de l'État et ses citoyens depuis la période napoléonienne. Elle repose sur l'idée d'un lien de confiance entre les deux, testé à l'occasion du référendum, et résistant ou non au contexte politique. Cette sacralisation est également le fruit d'une fiction théorique d'un peuple susceptible d'émettre un vœu politique à travers sa majorité. Cette image répond à la définition de la démocratie par Lincoln du « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple » ; définition séduisante, mais simpliste, qui masque à la fois le pluralisme des idées forgeant une majorité et, plus largement, la richesse complexe de la notion de peuple.

[167] Ainsi, en 2016, par exemple, elle a reproché au Président de la République d'Azerbaïdjan d'avoir soumis directement au référendum, sans passer par le Parlement et sans avoir organisé de débat public, une réforme renforçant la position et les prérogatives du chef de l'État. Plus largement, dans son rapport sur l'amendement constitutionnel de 2010, la Commission soulignait « un référendum sur l'amendement constitutionnel ne devrait pas avoir lieu sauf si la Constitution le stipule explicitement (…) La démocratie représentative est certainement aussi légitime que la démocratie directe sur ces questions et peut être souvent la procédure la plus adaptée au débat et à l'évaluation en profondeur » (Etude n° 469/2008, p. 185).

Or, même si cette sacralisation accordée à l'expression référendaire repose sur une fiction déconnectée de la réalité et des aspirations actuelles d'une démocratie pluraliste et libérale, elle influence considérablement la portée accordée à l'expression référendaire en en faisant l'expression la plus légitime possible, d'un point de vue politique. Cette « super légitimité » accordée aux décisions adoptées par référendum est de nature à expliquer qu'en pratique, l'instrument référendaire puisse être instrumentalisé et le soit d'autant plus que le recours au référendum ne rencontre aucun obstacle pour ceux qui détiennent le pouvoir de convoquer les citoyens.

À notre sens, si ce référendum « vote de confiance » est encore présent en matière constitutionnelle, il n'est plus adapté à la conception actuelle de la démocratie, qui doit être aussi un lieu de débats organisés, de respect de procédures, d'expression de contre-pouvoirs. En somme, l'article 11 al. 1 de la Constitution française, s'il pouvait se justifier dans le contexte de 1958, n'est plus adapté à notre temps. Face à la montée des populismes, la raison exigerait que cette procédure soit réformée afin de prévoir *a minima* un contrôle préalable et systématique du Conseil constitutionnel, pour éviter qu'une révision constitutionnelle puisse être opérée à la légère sur ce fondement.

Une autre façon d'aborder la question de l'obstacle de la seconde chambre à la révision constitutionnelle serait de ne recourir au référendum que dans l'hypothèse où le texte, approuvé par l'Assemblée nationale au cours de deux sessions, ferait l'objet, sur le fond, d'un rejet persistant du Sénat. Ainsi en Jamaïque, la Constitution prévoit que si le Sénat s'obstine à ne pas vouloir accepter une révision de la Constitution, le peuple peut être amené à trancher le différend par référendum. Toutefois, une majorité qualifiée est exigée (2/3 ou 3/5 des votants selon les cas), pour que ce contournement, par un vote positif des électeurs sur le texte, soit valable[168].

Le recours au référendum de ratification, avec ou sans débat préalable sur le texte, s'inscrit clairement dans le processus de démocratie représentative, et non de démocratie directe. Le caractère limité de son intervention fait douter qu'il s'agit de l'expression du peuple souverain, contrairement à une idée largement répandue, notamment en France. Le peuple est soit toléré (référendum facultatif) soit associé (référendum obligatoire ou référendum *veto*), mais sa place est limitée, puisqu'il ne peut en maîtriser le déclenchement qu'en cas d'initiative

[168] Art. 49-5 et 49-6 de la Constitution jamaïcaine.

des citoyens, ce qui est assez rare. Les conditions de déclenchement d'un référendum de révision de la Constitution posent, plus généralement, la question du cadre de ce type de référendum, le sommet de la pyramide des normes juridiques ne supportant généralement que peu de limites.

3.2 - Le cadre des référendums de révision de la Constitution

Certaines procédures de révision constitutionnelle ne mentionnent pas de recours possible au référendum. Il arrive à l'inverse que des dispositions de la Constitution ne puissent être modifiées que par référendum. Dans ce cas, le référendum peut constituer l'une des étapes les plus rigides d'une procédure de révision constitutionnelle ; les dispositions concernées jouissant d'un statut constitutionnel renforcé puisqu'elles sont inaccessibles par la voie de la révision ordinaire.

Force est de constater, tout d'abord, que le domaine de la révision de la Constitution n'est, en principe, pas plus réduit lorsqu'une validation par référendum est prévue que lorsqu'il est possible d'emprunter la voie du Congrès, par exemple. En effet, si le champ d'application de la révision constitutionnelle est limité, il ne le sera pas plus en cas de décision de recourir au référendum[169]. Cela répond à la manière de concevoir ce dernier comme un idéal, l'expression référendaire étant perçue comme l'expression de la volonté du peuple par excellence, dans toute sa solennité.

En revanche, il arrive que les révisions portant sur certaines dispositions constitutionnelles ne puissent être validées que par référendum[170]. Il s'agit généralement de domaines perçus comme les plus importants et qui semblent exiger que le consentement du souverain soit directement exprimé. Nombreuses sont les Constitutions posant une telle exigence censée conférer un degré de rigidité supplémentaire au processus de révision constitutionnelle, donc une protection renforcée aux dispositions visées.

Ainsi, l'article 255 de la Constitution du Kenya, par exemple, prévoit que certaines matières[171] ne peuvent être révisées que par référendum. Cette liste est longue et conduit à faire

[169] Par ex, l'art. 442 de la Constitution de l'Equateur.
[170] Voir par ex., l'art. 49-3 d de la Constitution jamaïcaine, l'art. 77 de la Constitution Lettone ou encore l'article 142 de la Constitution moldave.
[171] « La suprématie de la Constitution, le territoire du Kenya, la souveraineté du peuple, les valeurs nationales et les principes de gouvernance mentionnés à l'article 10 (2° a et d de la Constitution), la déclaration des droits, la durée du mandat présidentiel, l'indépendance de la justice et des commissions et les fonctions indépendantes

des citoyens eux-mêmes les gardiens de la séparation des pouvoirs, de l'État de droit et des droits fondamentaux. Le référendum intervient après que le texte ait été débattu et adopté par les assemblées, selon la procédure de l'article 256 de la Constitution. Le référendum constitue donc une étape supplémentaire, et non supplétive, à la procédure ordinaire de révision de la Constitution. Il est exigé, en outre, que 20 % des électeurs inscrits aient participé au scrutin pour que l'approbation de la révision constitutionnelle à la majorité relative soit valable.

De nombreuses autres Constitutions font du recours au référendum une étape additionnelle de la procédure de révision adoptée par le parlement [172]. Cette protection constitutionnelle renforcée, passant par les citoyens, est véritablement l'expression d'une attention particulière accordée à cette matière considérée comme fondamentale et dont les clés sont confiées directement au peuple souverain.

Il se peut également que le référendum obligatoire sur certaines dispositions précède l'adoption par le parlement. Dans ce cas, l'intervention du parlement n'est en principe qu'une formalité[173]. À l'inverse, il se peut que le recours au référendum soit expressément interdit pour réviser la Constitution [174], particulièrement lorsque le référendum peut être d'initiative populaire[175].

Les quorums de participation[176], quorum d'approbation ou les majorités de validation constituent également l'expression d'une protection constitutionnelle renforcée accordée à certaines dispositions constitutionnelles [177], voire une modalité de procédure pour toute révision[178]. Ces seuils et quorums expriment la volonté d'une adhésion forte des citoyens à la révision constitutionnelle. Toutefois, des seuils trop élevés peuvent tout simplement empêcher

auxquelles le chapitre 15 de la Constitution s'applique, les fonctions du Parlement, les objets, principes et structure des autorités décentralisées, ou les dispositions relatives à la révision constitutionnelle ».

[172] Par ex. article 137 de la Constitution cubaine, art. 226 de la Constitution égyptienne, art. 39 al. 5 de la Constitution de Grenade, art. 280 de la Constitution du Guatemala, art. 151 de la Constitution roumaine…

[173] Voir par exemple la Constitution du Ghana, article 290. Le caractère de « formalité » est cependant discutable selon les États en fonction de l'autorité qui a été désignée comme titulaire de la souveraineté.

[174] Voir par exemple, l'art. 284-3 de la Constitution haïtienne.

[175] Voir l'art. 115 al. 4 de la Constitution du Portugal, par exemple.

[176] Voir par ex., l'article 130 de la Constitution de la Corée du Sud.

[177] Voir par exemple, la Constitution du Ghana, art. 290 al. 4 ou la Constitution du Monténégro, art. 157.

[178] Article 39 al. 5 de la Constitution de Grenade. Article 331 de la Constitution de l'Uruguay pour les révisions constitutionnelles d'initiative populaire. Au Danemark, l'article 88 de la Constitution prévoit non seulement que des élections législatives doivent être organisées afin que la nouvelle assemblée élue vote le texte mais également, ce texte doit être soumis au référendum qui ne sera valide que si 40 % au moins de l'électorat s'exprime en faveur du texte voté par l'assemblée.

toute révision des dispositions concernées et condamner, en pratique, le recours au référendum[179].

De la même façon, lorsqu'une dissolution de la chambre basse et une approbation du texte de révision constitutionnelle, par la nouvelle assemblée élue, est requise avant que le texte soit également soumis au référendum, la procédure est considérablement alourdie et peut conduire à empêcher en pratique toute révision de la Constitution, ou à se détourner de cette procédure au profit de méthodes de révision plus souples, même si elles ne sont pas prévues par la Constitution. Au Danemark, par exemple, où une telle procédure doit être suivie, aucun référendum de révision constitutionnelle n'a pu avoir lieu depuis 1953.

Il se peut également que les majorités renforcées soient l'expression de la rigidité de la procédure de révision constitutionnelle par rapport à la procédure législative. Ainsi, en Gambie, la révision peut être initiée par une simple loi, mais elle sera soumise au référendum si le Président s'y oppose. Dans ce cas, outre une majorité parlementaire renforcée au cours de deux lectures, un référendum sera organisé. La révision constitutionnelle ne sera valide que si « Au moins cinquante pour cent des personnes ayant le droit de voter au référendum ont pris part au référendum et le projet de loi est soutenu par au moins soixante-quinze pour cent des votants lors du référendum »[180].

Le recours au référendum avec une majorité renforcée peut également être le moyen de trancher un litige entre organes constitutionnels. Ainsi, en Namibie, un projet de révision constitutionnelle ne peut être adopté que si chacune des deux chambres du Parlement (l'Assemblée nationale et le Conseil National) l'a approuvé à une majorité des 2/3. Cependant, si la seconde chambre n'approuve pas le texte, alors que la première l'a déjà adoptée, le Président pourra convoquer les citoyens pour un référendum qui validera définitivement ou rejettera le texte. Ce dernier n'est considéré comme approuvé que si 2/3 des votants se prononcent en sa faveur[181].

Enfin, dans les États fédéraux, une double majorité est parfois requise. En Suisse, par exemple, une révision constitutionnelle ne sera approuvée que si elle obtient à la fois la majorité des voix de l'ensemble des citoyens, et l'appui d'une majorité des cantons[182].

[179] Pour une critique du recours aux majorités renforcées, voir Patrick Taillon, *précité*, p. 219 et ss.
[180] Article 226 al. 4 de la Constitution de Gambie.
[181] Art. 132 de la Constitution de la Namibie.
[182] Article 140 de la Constitution helvétique.

Si le référendum peut être un outil de la démocratie, il n'en est pas l'apanage. Les risques d'instrumentalisation de telles procédures sont importants et nécessitent des garanties quant aux conditions du débat démocratique devant précéder le référendum, sur la manière dont le texte est formulé, sur la façon dont les questions sont rédigées ou encore sur la manière dont les opérations référendaires se déroulent. Le référendum constituant intervient également dans un cadre, même *a minima*, établi par la Constitution et les textes qui l'appliquent.

La conception libérale de la démocratie, incluant le respect de l'État de droit et la garantie des droits fondamentaux, mais également la méfiance envers les autorités constituées ou la minorité de citoyens susceptible de demander l'organisation d'un référendum, ont incité certains États à mettre en place un contrôle préalable du projet ou de la proposition soumise à référendum, parfois de manière obligatoire. Ainsi, en Bolivie, en Moldavie ou en Roumanie, par exemple, toute initiative de révision de la Constitution est soumise au contrôle préalable de la Cour constitutionnelle, qui peut se prononcer sur le respect des limites aux révisions constitutionnelles avant même que le texte ait été soumis au référendum[183]. En Croatie, la saisine de la Cour constitutionnelle est facultative.

La participation des citoyens à cette dernière étape du processus de révision de la Constitution est donc largement répandue, mais demeure, dans la grande majorité des cas, une participation requise par les autorités constituées, ou exigée par la Constitution en raison de l'objet de la révision constitutionnelle. La participation des citoyens est donc, dans ces hypothèses, destinée à valider un processus décidé par les autorités constituées. La place accordée au référendum marque la solennité de l'acte, liée à la solennité même de l'intervention du souverain. En pratique, la limite de cette fiction dépend de la question de savoir si les autorités politiques au pouvoir souhaitent ou non soumettre leur action au jugement des citoyens.

Conclusion

La modification de la Constitution n'est plus aujourd'hui une procédure obscure et secrète dans les démocraties, car les citoyens réclament plus de transparence et s'intéressent au processus même d'élaboration des dispositions constitutionnelles. Cette étude a tenté de mettre en lumière un mouvement indéniable de démocratisation des procédures de révision

[183] Art. 202 al. 10 de la Constitution bolivienne, art.141 a. 2 de la Constitution de la Moldavie, et art. 146 a) de la Constitution roumaine. Voir également l'article 116 al. 3 de la Constitution du Gabon.

constitutionnelle qui permet désormais l'intervention des citoyens lors des trois phases de la confection de la réforme : l'initiative, la délibération et la ratification. En effet, la simple ratification par référendum, si elle s'est largement répandue, n'est plus considérée par les citoyens eux-mêmes comme une forme de participation suffisante au processus constituant.

Le droit d'initiative fait désormais partie des principales revendications citoyennes et les nouvelles technologies permettent également à tout un chacun de s'immiscer dans les débats. La création d'assemblées citoyennes peut également être une manière d'ouvrir aux citoyens ordinaires la phase d'élaboration et de discussion du texte constitutionnel envisagé. Toutefois, si ces assemblées constituent un trait d'union entre la démocratie représentative et la démocratie directe, les citoyens non conviés officiellement ont entre leurs mains des outils de communication leur permettant de s'inviter de manière non institutionnalisée au processus constituant. Cette liberté de participer, sans cadre établi, est aujourd'hui le mode le plus direct de contribution à tous les processus de prise de décision, qui vient compléter la démocratie représentative et les formes institutionnalisées de participation citoyenne.

En outre, la gravité du moment constituant est susceptible, en pratique, d'accroître l'intérêt que les citoyens ont à participer librement au processus. Ainsi, techniques classiques et nouvelles de participation, institutionnalisées ou non, peuvent aujourd'hui se compléter utilement si les garanties démocratiques d'une liberté d'expression, d'information, de pluralisme, d'égalité sont assurées. La participation citoyenne, si elle se fait dans de bonnes conditions, ne peut qu'enrichir le débat et permettre aux citoyens de s'approprier plus facilement le texte constitutionnel qu'ils ont directement contribué à façonner.

En somme, la participation des citoyens à la procédure de révision constitutionnelle semble aujourd'hui difficilement évitable, même si parfois redoutée par les gouvernants. Une réflexion approfondie devrait dès lors porter sur la mise en place de mécanismes et de procédures qui puissent à la fois satisfaire la volonté d'implication des citoyens et une nécessité de respecter et consolider certains acquis démocratiques fondamentaux.