

Le recours au référendum dans un processus constituant : quand, pourquoi et comment ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

 <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=959>

DOI : 10.35562/droit-public-compare.959

Electronic reference

Marthe Fatin-Rouge Stefanini, « Le recours au référendum dans un processus constituant : quand, pourquoi et comment ? », *Droit Public Comparé* [Online], 6 | 2026, Online since 01 juillet 2026, connection on 07 juillet 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=959>

Copyright

CC BY-SA 4.0



Le recours au référendum dans un processus constituant : quand, pourquoi et comment ?

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

OUTLINE

- 1 – Quand recourir au référendum ?
- 2 – Pourquoi recourir au referendum ? La question de l'opportunité
- 3 – Comment organiser un référendum ? L'attention portée à la qualité du processus
 - 3.1 – Les conditions juridiques
 - 3.2 – Le temps d'un processus politique de qualité

TEXT

- 1 Rares sont les constitutions qui, adoptées à partir des années 1990, ne prévoient pas de mécanismes référendaires. En effet, le mouvement de démocratisation des États qui s'est intensifié à cette époque s'est accompagné d'une ouverture accrue de l'exercice du pouvoir, en accordant une place plus importante à la participation citoyenne, notamment au moyen de ce procédé. Le référendum a ainsi, durant plusieurs décennies, pu être identifié comme un instrument lié au développement des démocraties¹, alors même que son caractère démocratique est, de nos jours, de plus en plus contesté face au risque d'instrumentalisation populiste, aux dangers liés aux algorithmes et à la diffusion massive d'informations fausses ou trompeuses sur internet ou les réseaux sociaux.
- 2 Bien que le mécanisme référendaire fasse l'objet d'une attention soutenue dans la littérature juridique, en science politique et dans les médias, son recours reste exceptionnel au niveau national et fédéral, sauf en Suisse, au Liechtenstein et en Italie, où son usage est fréquent, voire très fréquent, selon le classement proposé par Laurence Morel². La plupart des pays n'organisent pas de référendums ou le font rarement. Le recours au référendum est souvent réservé à des moments exceptionnels ou à des conditions

particulières, comme dans le cas de l'Espagne, où il est obligatoire pour la révision totale ou pour la révision de certains chapitres de la Constitution³, et il est consultatif et facultatif sur les décisions politiques de grande importance d'après l'article 92 de la Constitution.

- 3 L'adoption d'une nouvelle Constitution ou la révision d'une constitution font partie de ces moments exceptionnels qui peuvent justifier le recours au référendum pour obtenir l'adhésion du peuple souverain aux réformes proposées. Tout en permettant aux citoyens de ratifier directement le texte fondamental, il contribue à renforcer la solennité de l'évènement eu égard à la légitimité particulière attachée à l'expression directe du peuple souverain.
- 4 Un processus constituant, expression par nature du pouvoir constituant originaire, ne permet pas en principe de prévoir par anticipation le recours au référendum. Sauf si l'élaboration de ce nouveau projet de constitution intervient dans un cadre préétabli par des dispositions transitoires (Chili), par une révision totale du texte initial (Suisse) ou encore suite à l'activation d'une procédure constitutionnelle de convocation d'une assemblée constituante devant se solder par un référendum sur le texte élaboré par cette dernière (Bolivie, Équateur). La procédure de révision partielle d'une constitution peut, en revanche, prescrire le recours au référendum de manière obligatoire ou facultative. D'ailleurs, la moitié des États dans le monde ont des dispositions qui permettent ou obligent à recourir au référendum en cas de révision constitutionnelle⁴. Cependant, dans la plupart des constitutions, le recours au référendum reste une option et non une obligation⁵, ce qui en limite, de fait, la pratique.
- 5 D'après une étude menée par Zachary Elkins and Alexander Hudson, en 2018, soixante-neuf des cent quatre-vingt-quatorze constitutions en vigueur avaient été approuvées par référendum⁶, soit 35,6 %⁷. Les auteurs estimaient que cette propension à recourir au référendum allait s'accroître. En effet, sur les quarante-six constitutions adoptées entre 2000 et 2025, vingt-cinq ont été approuvées par référendum (soit 54,34 %)⁸. Le référendum semblait devenir une modalité à la fois privilégiée et banalisée d'approbation des constitutions. Cette option référendaire était d'autant plus facilement choisie que, dans la grande

majorité des cas, jusqu'à une période récente, le taux d'approbation de référendums constitutants était très élevé⁹.

- 6 Cette banalisation du recours au référendum pour adopter une nouvelle constitution, sans en faire pour autant un standard international, a conduit dans le même temps à une désacralisation progressive de cet instrument en démocratie au point d'être remise en cause dans sa capacité à véhiculer une légitimité particulière, une forme de plus-value de légitimité, aux décisions concernées.
- 7 D'ailleurs, le recours au référendum a parfois été clairement écarté pour ne pas mettre en péril un compromis difficilement construit au sein de la société civile et par les partis politiques, comme ce fut le cas en Tunisie en 2014. En outre, les échecs successifs des référendums chiliens, qui constituent des exceptions aux succès précédemment constatés, contribuent désormais à alimenter les critiques sur l'utilisation du référendum en général et dans un processus constituant en particulier. La remise en cause de l'instrument référendaire s'est amplifiée en Europe à la suite de la consultation sur le Brexit, ainsi qu'avec la montée des partis extrémistes et populistes qui associent le référendum à l'exercice d'une démocratie majoritaire directe par le peuple contre les élites, accusées de confisquer le pouvoir de ce dernier à leur avantage. Parallèlement, et en contrepoint des théories et pratiques de démocratie directe, les théories de la démocratie délibérative, présentées comme plus vertueuses, ont gagné en visibilité et se sont concrétisées par la multiplication des mini-publics délibératifs dont les conventions citoyennes constituent une modalité. La démocratie dite délibérative est un modèle de démocratie fondé sur une délibération de qualité faisant appel à une intelligence collective informée et non sur la simple loi de la majorité. *A contrario*, le référendum est perçu par beaucoup comme un instrument brutal et archaïque, car souvent binaire et susceptible de faire l'objet de manipulations. En caricaturant les procédés, le choix raisonné des citoyens dans une procédure de démocratie délibérative est en quelque sorte opposé au caractère passionnel du vote référendaire. Pourtant, rejeter catégoriquement le référendum en le qualifiant systématiquement d'instrument défectueux paraît excessif et reflète une forme d'élitisme, puisqu'une telle posture prive les citoyens de la possibilité d'être consultés sur des enjeux importants, alors même

que leur aspiration à une participation directe aux affaires publiques ne cesse de croître. À l'inverse, sacraliser le référendum, quel qu'il soit, comme forme d'expression la plus authentique de la volonté du peuple, ne doit pas faire oublier que, dans une démocratie, un cadre rigoureux de garanties est indispensable pour assurer la régularité et la sincérité de cette procédure. Le référendum peut en effet être instrumentalisé pour aboutir à certains résultats visant, par exemple, à renforcer l'exécutif au détriment du parlement ou à porter atteinte aux droits de minorités. Les manipulations peuvent notamment concerner la formulation de la question, la diffusion de fausses informations dans la période précédant le vote ou encore, plus classiquement, des irrégularités dans le décompte des votes.

- 8 Ces constats ne doivent pas nécessairement conduire à exclure le recours au référendum pour adopter une nouvelle constitution ou réformer le texte constitutionnel. La décision d'organiser un référendum relevant du choix politique, le regard du juriste ne peut porter que sur les conditions de réalisation du processus dans son ensemble, la méthode utilisée et l'observation d'un certain nombre de garanties nécessaires dans une démocratie.
- 9 De ce fait, à la question de savoir quand (1.) et pourquoi (2.) recourir au référendum, s'ajoute surtout celle du comment garantir un processus de qualité (3.).

1 – Quand recourir au référendum ?

- 10 La ratification d'une réforme constitutionnelle par référendum est parfois obligatoire, comme en Irlande pour toute réforme constitutionnelle ou en Espagne pour certaines dispositions constitutionnelles prévues par l'article 168 de la Constitution. À l'inverse, en Allemagne, en Belgique, aux États-Unis, en Grèce ou en Inde, par exemple, le recours au référendum n'est pas prévu pour réviser la constitution, à la faveur souvent d'un parlementarisme supposé plus consensuel. La révision de la constitution par référendum est parfois clairement interdite dans certains États, tels que le Portugal¹⁰.

- 11 Dans un processus constituant, le recours au référendum de ratification peut être programmé par les dispositions transitoires, comme ce fut le cas au Chili¹¹, ou par les dispositions organisant le processus constituant comme en Équateur dès 2007, ou encore il peut être décidé par une autorité qui dispose de la compétence d'enclencher le processus de réforme constitutionnelle, comme ce fut le cas au Maroc lors de la réforme de 2011¹². Lorsque le recours au référendum est obligatoire, et d'autant plus lorsque la participation au vote est obligatoire dans le cadre d'un référendum de ratification, les risques d'échecs sont plus importants¹³. Toutefois, le risque peut être anticipé par les constituants. Marku Suksi souligne ainsi qu'en principe, la certitude d'un référendum à l'issue d'un processus influence la manière dont le texte est élaboré et son contenu¹⁴. On peut ainsi supposer qu'un processus constituant avec un référendum à son issue pourrait être plus participatif dans son élaboration, conduire à de nombreuses consultations et être accompagné d'une campagne d'information importante des citoyens tout au long du processus afin de minimiser le risque d'échec¹⁵.
- 12 Le déclenchement d'un moment constituant est parfois directement inscrit dans la Constitution et le processus lui-même peut indiquer qu'il y aura un recours au référendum.
- 13 Le déclenchement du processus est décidé le plus souvent par le haut, à l'initiative des autorités politiques, parfois en réponse à un mouvement populaire contestataire comme ce fut le cas en Égypte, en Islande, au Maroc ou au Chili. Il peut intervenir pour faire face à une situation de crise (France, 1958), pour tourner la page d'un régime autoritaire (Espagne, 1978) ou tout simplement parce que l'évolution des rapports de force politiques requiert un changement institutionnel nécessaire à la mise en place d'un nouveau régime.
- 14 Ce déclenchement peut également être demandé par les citoyens de manière institutionnalisée lorsqu'un droit d'initiative populaire est prévu, que ce soit pour proposer une réforme de la constitution ou demander la convocation d'une assemblée constituante. Dans ce cas-là, le déclenchement de la réforme constitutionnelle ou du processus constituant peut être considéré comme ouvert s'il peut être à l'initiative des citoyens et réduit si les citoyens en sont exclus. Toute initiative populaire, cependant, ne débouchera pas nécessairement

sur un référendum. Encore faut-il que le référendum fasse partie des étapes obligatoires d'un processus constituant ou de révision de la Constitution. Ainsi, la procédure suisse de l'article 138 de la Constitution, concernant la révision totale du texte, peut être considérée comme particulièrement ouverte, car les citoyens peuvent, par initiative populaire, demander l'organisation d'un référendum sur l'opportunité d'une révision totale de la Constitution. Le taux de soutien est peu élevé puisqu'il suffit que cent mille signataires, soit un peu moins de 2 % du corps électoral actuel, soutiennent la proposition du comité d'initiative.

- 15 Dans d'autres États, l'initiative populaire peut porter sur la mise en place d'une assemblée constituante, comme en Bolivie (art. 411 de la Constitution) ou en Équateur (art. 444 de la C.) ou au Panama (art. 314 de la C.). Dans tous ces cas, un référendum obligatoire doit être organisé sur le projet élaboré par l'assemblée constituante¹⁶ et parfois sur l'opportunité même d'entamer ce processus constituant (Bolivie et Équateur). Les taux de soutien de l'initiative populaire demandant la mise en place d'une assemblée constituante sont généralement élevés : 20 % du corps électoral en Bolivie et au Panama, mais seulement 12 % en Équateur, ce qui semble plus raisonnable et admissible pour déclencher un processus constituant.
- 16 Les citoyens peuvent également proposer des révisions de la constitution par initiative populaire, ce qui peut conduire à un référendum obligatoire dans un certain nombre de pays tels que la Croatie, l'Uruguay ou encore la Suisse.
- 17 Le référendum peut également être demandé non plus pour proposer, mais pour éventuellement s'opposer à une réforme souhaitée par le gouvernement et la majorité parlementaire. En Italie, par exemple, l'article 138 de la Constitution prévoit qu'un texte de réforme constitutionnelle adopté à la majorité de chaque chambre peut faire l'objet d'un référendum à la demande d'un cinquième des membres d'une des deux chambres législatives, cinq cent mille électeurs ou cinq conseils régionaux. La demande minoritaire vise à empêcher l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle¹⁷. Cependant, le référendum n'a pas lieu si la réforme est approuvée par chaque chambre à la majorité des 2/3. Un tel référendum a eu lieu

les 22 et 23 mars 2026 à propos de la réforme de la justice et s'est soldé par un échec pour le gouvernement de Giorgia Meloni.

18 En définitive, quatre moments référendaires peuvent être identifiés :

19 – un référendum sur le choix de réformer la constitution, d'adopter une nouvelle constitution, ou sur l'opportunité de convoquer une assemblée constituante (Bolivie, Lettonie, Venezuela, Suisse) ;

20 – un référendum sur les différentes orientations du projet constitutionnel avant même qu'il soit précisément rédigé ;

21 – un référendum de ratification sur le texte élaboré par l'assemblée constituante *ad hoc*, le comité *ad hoc*, l'assemblée ou les assemblées parlementaires (France, 1958) ;

22 – un référendum de confirmation sur un texte adopté par une assemblée parlementaire ou les assemblées parlementaires constituantes (Italie).

23 Dans la majorité des situations, le référendum ne sera organisé que dans la mesure où il est obligatoirement attaché à la procédure de réforme dans laquelle il s'inscrit, comme c'est le cas en Irlande ou en Suisse. Toute réforme constitutionnelle est obligatoirement soumise au référendum. En revanche, dans d'autres pays, comme la France, le recours au référendum pour réviser la Constitution, voire changer de Constitution, a toujours relevé d'un choix et non d'une contrainte. L'article 89 de la Constitution n'oblige en effet à recourir au référendum que si la proposition de révision émane des parlementaires. Dans ces conditions, l'organisation d'un référendum pour faire adopter un texte relève de l'opportunité et contient un risque lié à l'incertitude d'un scrutin qui échappe à toute possibilité de s'appuyer sur une majorité solide ou de constituer une majorité de circonstances comme au sein des assemblées.

2 – Pourquoi recourir au référendum ? La question de l'opportunité

24 Dans un processus constituant, le choix de recourir au référendum vise à faire émerger une majorité valant consensus sur une évolution

souhaitable, si le référendum intervient en début de processus, ou sur le texte proposé à l'issue des travaux constitutants, et rendre cette décision acceptable par tous. Ce choix peut répondre à plusieurs objectifs : tout d'abord, il permet de véhiculer l'idée que l'évolution démocratique du pays naît d'un processus lui-même démocratique ; plus spécifiquement, ensuite, il peut répondre au souhait de recueillir l'adhésion du plus grand nombre par un processus incluant les citoyens. Si le processus constituant s'inscrit dans un contexte indépendantiste, le référendum portant sur la constitution du nouvel État peut se fonder sur le droit à l'autodétermination des peuples. Le recours au référendum dans un tel contexte semble d'ailleurs être progressivement devenu un standard international en matière de sécession¹⁸, bien qu'aucun texte n'impose ce procédé.

- 25 Tout en recherchant la légitimation ultime du peuple souverain, le recours au référendum dans un processus constituant représente également un pari dont l'issue demeure incertaine, tant au regard du contexte dans lequel le vote intervient que des différents éléments factuels et émotionnels susceptibles d'orienter les choix des citoyens.
- 26 Dans un processus transitionnel, le vote peut en effet accentuer les tensions au regard de la manière plus ou moins consensuelle, inclusive et transparente dont le texte aura été élaboré, et en raison du choix binaire proposé qui ne laisse pas de place à la nuance. On peut comprendre que certains États soient méfiants au regard du risque d'instrumentalisation possible du scrutin, particulièrement dans les sociétés fortement divisées. Bien que la vigilance à l'encontre des référendums ait progressé, en ne considérant plus systématiquement ce mécanisme comme démocratique par essence, les risques de manipulation des résultats se sont encore accrus ces dernières années par l'influence des algorithmes sur les choix des votants, la création de bulles de filtre sur les réseaux sociaux et les tentatives d'ingérence étrangère.
- 27 En Tunisie, en 2014, les autorités ont choisi de ne pas soumettre le projet de constitution à référendum, par crainte que la population ne rejette un texte résultant de compromis politiques âprement négociés¹⁹. Le référendum n'est pas jugé opportun, car il risquait de fragiliser le processus de transition par la crainte d'un vote négatif²⁰. Ce fut également le cas en Afrique du Sud où il y a eu

un référendum, réservé aux électeurs de la population blanche, sur le choix d'entamer un processus de réforme constitutionnelle par la négociation²¹, mais, à l'issue de la procédure constituante, le choix a été fait de ne pas soumettre le texte au vote de l'ensemble des citoyens. Cette prudence peut d'autant mieux se comprendre lorsqu'un processus de transition s'étire sur plusieurs années et qu'il est primordial de maintenir une certaine stabilité politique indispensable à la reconstruction de l'État, en particulier sur le plan économique. Renoncer au référendum revient toutefois à douter de la capacité des citoyens à saisir pleinement les enjeux du scrutin au risque de saper les efforts consentis pour instaurer une stabilité politique durable. Une telle décision sous-entend aussi la crainte que des frustrations accumulées, tant pendant la transition que durant les périodes antérieures, resurgissent lors du vote, compromettant ainsi l'intérêt de tous à approuver le projet constitutionnel.

- 28 Le rejet par référendum des deux projets constitutionnels présentés aux citoyens chiliens en 2022 et 2023 peut d'ailleurs laisser penser que le recours au référendum n'est pas toujours une bonne idée dans un processus constituant, malgré le taux de succès important relevé en introduction. Ce serait pourtant faire abstraction du contexte dans lequel ces référendums se sont déroulés et qui peut expliquer l'échec des projets présentés.
- 29 Dans ce processus, plusieurs référendums ont été organisés à différents moments : en premier lieu, un référendum d'entrée pour savoir d'une part si les citoyens souhaitaient convoquer une assemblée constituante et pour déterminer d'autre part quelle forme elle allait prendre. La participation à ce vote était facultative pour les citoyens chiliens ; en second lieu, un référendum de sortie pour ratifier ou rejeter les projets élaborés en 2022 et en 2023. Dans ces cas, la participation des citoyens au vote était obligatoire. Il convient également de souligner la rapidité avec laquelle les différentes étapes d'élaboration et d'adoption se sont enchaînées dans le processus chilien²². Dans le premier cas (2022) comme dans le second (2023), la procédure d'élaboration et notamment les phases de consultation ont été précipitées et, de ce fait, négligées, ne permettant pas la construction d'un texte consensuel. Il est difficile d'imaginer qu'un sujet aussi important et complexe qu'une nouvelle constitution puisse être préparé en quelques mois seulement, et que

les changements radicaux proposés soient immédiatement acceptés sans que les citoyens appelés à voter aient eu le temps de comprendre le texte, de se l'approprier et de faire suffisamment confiance à l'assemblée qui le propose pour le soutenir²³.

- 30 Les détracteurs des mécanismes référendaires ont pu trouver dans ces échecs une nouvelle raison de dénigrer cet instrument et a minima de le trouver inadapté. D'ailleurs, selon certains auteurs, dans la plupart des cas, les autorités recourent au référendum lorsqu'elles sont presque certaines du succès de la proposition lors du scrutin²⁴. Elkins et Hudson notent également que le succès d'un référendum portant sur un nouveau projet de constitution est lié au fait que le texte proposé est généralement consensuel, ce qui, de fait, n'était pas le cas au Chili²⁵. Lorsque le recours au référendum est facultatif, organiser un référendum après l'adoption d'un texte par une assemblée représentative élue est un moyen de vérifier que ce consensus est également présent dans la société à plus grande échelle. Il permet également de donner la parole aux opposants qui peuvent essayer de mobiliser l'électorat contre le texte²⁶ en remettant en cause la solidité du consensus majoritaire affiché.
- 31 Le fait que le texte soit porté par un leader politique à la suite d'élections a également son importance, notamment lorsqu'une majorité politique réformatrice émerge de ces élections. Dans ce cas, le référendum peut confiner au plébiscite. Le leader ou le parti majoritaire peuvent chercher à travers le référendum à légitimer leur pouvoir et leur programme politique. Le référendum peut d'ailleurs intervenir avant l'élaboration du projet de constitution afin de demander aux citoyens s'ils sont favorables à la mise en place d'une assemblée constituante (Venezuela, 1999). Face à la complexité intrinsèque d'un texte abordant par nature une grande diversité de sujets, le scrutin référendaire qui clôt ce processus peut également s'apparenter à un vote de confiance. D'ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence de soumettre au référendum un texte aussi complexe qu'une constitution. En effet, dans la plupart des cas, une question simple est soumise aux votants concernant l'acceptation globale du document auquel elle renvoie. Les citoyens ne disposent ni de la possibilité d'amender le texte, ni de préciser quels aspects leur conviennent ou suscitent des réserves, voire de franches oppositions. La réponse demeure souvent binaire, oui ou non, et il est

rare que plusieurs questions distinctes soient proposées pour un même texte, permettant ainsi aux votants de se prononcer séparément sur les points les plus importants – comme ce fut le cas en Islande, par exemple, lors de la consultation du 20 octobre 2012²⁷. Cette configuration ordinaire du référendum de ratification renforce la perception que le vote référendaire se résume à un vote de confiance adressé à l'autorité qui porte le sujet. Les promoteurs d'un référendum peuvent d'ailleurs être tentés d'en abuser, voire d'exploiter la légitimité que ce type de vote est censé conférer pour accroître leur pouvoir. Par exemple, en 2022 en Tunisie, à l'inverse du processus de 2014, le texte renforçant les prérogatives de l'exécutif a été soumis au référendum. Malgré une participation limitée (30 % du corps électoral), les résultats ont été validés et considérés comme une victoire éclatante par le Président. Pourtant, la nouvelle constitution confirmant le tournant autoritaire du régime a été soutenue par une minorité. Dans un tel cas, le recours au référendum vise à donner l'illusion d'un choix relevant du peuple souverain. Ce message jouant sur les apparences est à la fois adressé à la communauté internationale, en simulant le respect de règles du jeu démocratiques, et vise en interne à légitimer les orientations politiques adoptées, y compris dans leur dérive autoritaire, en s'appuyant sur un mécanisme réputé démocratique. L'utilisation de l'instrument référendaire se fonde ainsi sur l'idée que toute expression des citoyens par cette voie révélerait l'authentique volonté du peuple, l'objectif étant de convaincre de la légitimité du processus. Toutefois, un référendum n'est pas un instrument démocratique si des garanties démocratiques n'entourent pas son utilisation. Cela pose la question essentielle du comment recourir au référendum dans un processus constituant pour assurer en particulier la sincérité du processus.

3 – Comment organiser un référendum ? L'attention portée à la qualité du processus

32 Dans une démocratie, un processus référendaire de qualité suppose à la fois le respect d'un cadre juridique préétabli (3.1), garant de la

sincérité de l'ensemble du processus, et la nécessité de laisser au politique le temps nécessaire à la formation d'un consensus autour du texte (3.2).

3.1 – Les conditions juridiques

- 33 À l'échelle internationale, des standards ont été élaborés en matière électorale et référendaire destinés à assurer la loyauté des processus dans leur ensemble et la sincérité des scrutins en particulier. Toutefois, aucun texte contraignant ne vise spécifiquement les référendums et les grands textes internationaux ou européens font avant tout référence à un droit à des élections libres, honnêtes²⁸ et périodiques. Certains de ces standards démocratiques concernent cependant le suffrage en général, qui doit notamment être libre, égal et secret. Bien évidemment, la liberté de vote suppose, outre la possibilité de former librement son opinion et la liberté de faire ses choix, la garantie de la liberté d'aller et venir, de la liberté d'expression et d'information pour disposer d'un choix éclairé, l'organisation et le respect du pluralisme des courants d'expression ainsi qu'un contrôle de la régularité du scrutin assuré par des instances impartiales. Cela pose la question du rôle des autorités au pouvoir dans un scrutin qui porte sur un texte constitutionnel : il n'est pas nécessairement attendu des autorités qui organisent un référendum sur l'adoption d'une nouvelle constitution, qu'elles restent neutres. Au contraire, il semble logique qu'elles soutiennent le texte, car porté par leur majorité²⁹. En revanche, comme en Suisse, on peut exiger qu'elles fassent preuve de transparence et qu'elles adoptent une attitude objective, notamment dans les informations transmises aux citoyens. Au principe de liberté et de secret du vote, s'ajoute également le principe d'égalité dans le vote et notamment le respect du principe « un homme, une voix ». Toutefois, les seuils de participation ou/et d'adoption pour valider un scrutin, présents dans de nombreux systèmes en cas de recours au référendum, peuvent porter atteinte à ce principe en donnant en pratique plus de poids au vote négatif ou d'opposition qu'au vote positif.
- 34 À l'échelle européenne, même si la Cour EDH considère que les référendums ne relèvent pas du champ de l'article 3 du Protocole n° 1, le Conseil de l'Europe, sous l'impulsion de la

Commission de Venise et du Conseil des élections démocratiques, a adopté en 2007 un Code de bonne conduite en matière de référendum. Dans ce Code figure expressément la référence à l'application en matière référendaire des règles ci-dessus énoncées et constituant un « patrimoine électoral européen »³⁰, ainsi que des garanties nécessaires à la mise en œuvre de ces principes, dont le respect des libertés et droits fondamentaux, la stabilité du droit référendaire, une organisation et des observateurs impartiaux, le droit au recours... Le Code contient également un certain nombre de règles spécifiques aux référendums, notamment d'initiative populaire (unité de matière, de forme et de rang), très inspirées du système suisse. Ce Code a été révisé en 2022³¹, suite à l'inquiétude manifestée par la Commission de Venise face à des référendums organisés dans le but de « contourner d'importantes garanties constitutionnelles » ou à réduire les compétences du parlement. Face à ces risques, les institutions du Conseil de l'Europe sont devenues plus méfiantes et ont posé un certain nombre de règles complémentaires, notamment dans le but de préserver les organes de la démocratie représentative et les votants. Parmi celles-ci, trois peuvent être soulignées au point 3 de ce Code révisé :

3.1 les référendums devraient s'inscrire dans le processus de démocratie représentative et ne pas être utilisés par l'exécutif pour passer outre la volonté du parlement, ni être organisés dans le but d'éviter les freins et contrepoids habituels ;

3.2 les propositions soumises à référendum devraient être aussi claires que possible et avoir fait l'objet d'un examen préalable minutieux, y compris par le parlement, afin de garantir qu'elles reflètent les préoccupations des électeurs et qu'elles expriment leur volonté ;

3.3 la campagne devrait garantir l'équilibre entre les parties et permettre aux électeurs d'accéder à des informations équilibrées et de qualité afin de faire un choix éclairé.

35 À côté de ces standards internationaux, qui ne sont pas contraignants, il est important qu'existe en interne un corpus de règles juridiques adaptées aux procédures prévues, dont le respect

est obligatoire et garanti par une autorité impartiale. Outre la nécessité de se protéger des dangers liés aux réseaux sociaux et à l'intelligence artificielle pour orienter les résultats des référendums, une réflexion devrait notamment porter sur le recours au vote obligatoire, qui peut conduire à survaloriser les oppositions à un texte faute d'en comprendre clairement la portée, et sur la nécessité ou non de quorums de participation en matière de révision constitutionnelle ou d'adoption d'une nouvelle constitution dans l'objectif de recueillir l'expression d'une majorité « claire »³².

- 36 Au-delà des conditions d'une légitimité juridique, permettant de garantir la sincérité du processus, la manière dont il se déroule met en lumière l'importance du temps politique, c'est-à-dire l'attention particulière accordée à la construction d'un texte reflétant un véritable consensus.

3.2 – Le temps d'un processus politique de qualité

- 37 La question du temps du politique semble très importante dans un processus constituant, en particulier lorsqu'il porte un projet souhaitant s'inscrire en rupture par rapport au régime antérieur. Accorder au processus politique un temps suffisant pour permettre un débat approfondi entre les différents intérêts en jeu, afin également de s'entendre sur les questions les plus délicates, de forger un consensus, de bâtir la confiance des citoyens sur le texte et les forces politiques qui le portent, de favoriser l'acceptation de son contenu pour en faciliter la mise en œuvre et le respect. Ce temps plus ou moins long consacré à l'élaboration du texte dépend nécessairement du contexte plus ou moins conflictuel dans lequel le processus constituant ou la révision constitutionnelle d'ampleur interviennent, avec la nécessité, toutefois, d'éviter l'enlisement. De ce point de vue, le temps d'élaboration des projets constituants de 2022 et 2023 au Chili³³ peut être considéré comme bien trop court au regard de l'ampleur de la tâche à réaliser. En Tunisie, plus de deux années ont été nécessaires pour élaborer un texte (2011-2014) dans un processus marqué notamment par l'improvisation et le manque d'expertise juridique³⁴. En Afrique du Sud, le processus global de transition constitutionnelle a duré près de six ans et plus de deux

années ont été nécessaires à la rédaction formelle du texte adopté en 1996.

- 38 Le temps des négociations et de l'élaboration de compromis entre les diverses forces politiques et les différents intérêts en présence, y compris ceux des minorités, suppose que le processus soit suffisamment représentatif et inclusif. L'inclusivité nécessite que des règles du jeu soient posées, notamment pour déterminer comment faire émerger des propositions suffisamment claires et représentatives d'une opinion largement partagée. Lorsque le processus est ouvert à la participation citoyenne, ce qui peut être considéré comme un gage de qualité, cette participation doit être organisée de manière à faire ressortir les propositions les plus soutenues et partagées par de nombreux citoyens et éviter qu'il s'agisse simplement de consultations ou réunions publiques sans influence. L'organisation d'une participation citoyenne de qualité suppose elle aussi que suffisamment de temps soit consacré notamment à l'écoute, au débat et à la détermination d'idées-forces, et que les consultations opérées puissent s'adapter aux usages des populations concernées³⁵.
- 39 Ce temps plus ou moins long de consultations et négociations dans l'élaboration du texte, voire un temps de formation des citoyens³⁶, notamment aux questions constitutionnelles, comme ce fut le cas au Kenya³⁷ ou en Afrique du Sud³⁸, par exemple, peut favoriser l'acceptabilité du texte par la population avant le référendum, son appropriation par son acculturation.
- 40 La transparence du processus dans son ensemble nécessite également que les différentes étapes, notamment les consultations diverses et les auditions d'experts, ne soient pas organisées dans la précipitation. L'information du public sur la procédure suivie, même en dehors d'un processus participatif, ainsi que le temps et les moyens consacrés à expliquer le texte élaboré, ses principales orientations, sont un moyen de connecter les constituants en tant que mini-public représentatif des intérêts en présence au maxi-public constitué par le peuple dans son ensemble. Le fait de laisser du temps pour qu'un véritable débat ait lieu au sein de la société avant que le texte soit soumis au vote par référendum, et au-delà de la courte période de campagne référendaire, permet également aux

citoyens appelés à voter de s'approprier le texte, d'en comprendre les enjeux et de se forger leur propre opinion. Cela n'exclut pas toutefois que certaines questions étrangères au contenu du texte viennent polluer la campagne référendaire. De même qu'il est difficile d'éviter des présentations tronquées, caricaturales, voire mensongères, de certaines dispositions. Toutefois, les autorités menant le processus constituant et référendaire doivent être en mesure de recadrer le débat et dénoncer les fausses informations, en diffusant des informations claires et vérifiables sur l'objet du scrutin. L'éducation des citoyens au débat démocratique et la culture de l'esprit critique face à une multitude de sources d'information, font d'ailleurs partie des défis majeurs de nos démocraties.

- 41 En somme, il existe différents moments référendaires possibles dans un processus constituant : en premier lieu, lors du déclenchement ; en second lieu au moment d'approuver les lignes directrices ; en troisième lieu au moment de ratifier le texte ; ou, enfin, pour soutenir ou repousser un texte déjà adopté par une assemblée représentative. Le plus fréquemment, le référendum est organisé à la fin du processus pour valider le texte proposé. Dans ce cadre, le recours au référendum dans un processus constituant permet d'une part aux constituants de prendre en considération les différents intérêts en présence, le plus largement possible, et d'anticiper la nécessité de s'adresser à l'ensemble de la population. La certitude d'un référendum peut avoir un effet sur l'écriture du texte constitutionnel par les constituants. Le recours au référendum permet également à chaque membre du corps électoral de s'impliquer dans le processus. Le référendum de ratification, bien qu'étant la dernière étape d'un processus, doit ainsi s'inscrire dans une construction collective et consensuelle afin de favoriser l'adhésion du plus grand nombre. Prévoir un référendum dès le début du processus constituant, sous la forme d'un mandat accordé ou non à une assemblée constituante ou à un comité constitutionnel chargé d'élaborer un texte, peut également constituer une solution pour éviter que le vote final échoue à cause de détails techniques ou de confusions sur le texte proposé. Cependant, le vote final joue aussi un rôle crucial en conférant une légitimité populaire au texte, et en permettant aux citoyens de sentir que leur voix est importante dans ce processus. Cette adhésion doit néanmoins perdurer au-delà de la génération

initiale, ce qui implique que le texte puisse évoluer, soit par des révisions formelles, soit par l'interprétation des autorités chargées de son application. Cependant, toutes les modifications ou interprétations ne peuvent pas nécessairement faire l'objet d'un référendum. Toutefois, un système permettant aux citoyens, via une initiative populaire, ou à leurs représentants élus, de proposer des évolutions du texte constitutionnel, semble constituer une voie efficace pour assurer une adaptation continue et réfléchie de la constitution, sans précipitation.

NOTES

- 1 Commission européenne pour la Démocratie par le droit, « Le référendum en Europe – Analyse des règles juridiques des États européens », Étude n° 287/2004, CDL-AD(2005)034.
- 2 Voir L. MOREL, « Les référendums nationaux dans le monde » in R. MAGNIBERTON et L. MOREL, *Démocraties directes*, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 130-131.
- 3 Articles 167 et 168 de la Constitution.
- 4 D. ANCKAR, « Why referendums: on appearances and absences », in L. MOREL and M. QVORTRUP (eds), *The Routledge Handbook To Referendums and Direct Democracy*, Londres, Routledge, 2018, p. 119 (étude de 2014).
- 5 Laurence Morel relevait en 2016, que vingt-neuf sur soixante-cinq pays « libres » prévoyaient un référendum obligatoire en matière constitutionnelle, mais avec un champ plus ou moins large : L. MOREL, « Types of referendums, provisions and practices at the national level worldwide », in L. MOREL and M. QVORTRUP (eds), *The Routledge Handbook To Referendums and Direct Democracy*, *op. cit.*, p. 39-43, Table 2.5.
- 6 Z. ELKINS and A. HUDSON, « The constitutional referendum in historical perspective », in D. LANDAU and H. LERNER (eds.), *Comparative Constitution Making*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019, p. 142.
- 7 D'après Stéphane Pinon, au sein de l'Union européenne, le nombre de Constitutions adoptées par le peuple est encore plus faible : S. PINON, « La participation populaire directe au pouvoir constituant. Regards sur le droit étranger », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, n° 1, 2017, p. 7.
- 8 Calcul effectué par nos soins à partir notamment des données sur les constitutions fournies par le site < constituteproject.org >.

- 9 Quatre-vingt-quatorze pour cent (94 %) sur la période 1789-2016, d'après l'étude de Z. ELKINS et A. HUDSON, « The constitutional referendum in historical perspective », *op. cit.*, p. 142 et 155. À la différence des référendums portant sur des révisions de la Constitution subissant un taux d'échec proche de quarante pour cent (40 %), *ibid.*
- 10 Article 115 de la Constitution.
- 11 Accord politique pour la paix sociale et la nouvelle constitution du 15 novembre 2019, et loi constitutionnelle n° 21.200 du 24 décembre 2019.
- 12 Décret royal du 17 juin 2011.
- 13 Z. ELKINS and A. HUDSON, « The constitutional referendum in historical perspective », *op. cit.*, p. 156.
- 14 M. SUKSI, « Referendums in constituent-making processes », in *Constitution-making in Focus*, Genève, Interpeace, 2010, p. 6 (disponible en ligne).
- 15 L'échec peut cependant être l'occasion de proposer un texte amélioré comme ce fut le cas en France du projet de Constitution rejeté en mai 1946 mais une nouvelle version, sans doute plus consensuelle, a été acceptée en octobre 1946.
- 16 Pour le Panama, voir l'article 314 de la Constitution et plus généralement sur cette procédure : S. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, « Constituyente Paralela (Comentario sobre el artículo 314 de la Constitución de 1972) », *Revista Ratio Legis*, n° 8, 2024, p. 217-279.
- 17 On retrouve ce type de référendum d'opposition au Costa Rica (art. 195 de la Constitution), en Espagne (art. 167 de la Constitution) ou encore au Luxembourg (art. 114 de la Constitution). Au Costa-Rica et au Luxembourg le referendum intervient après l'adoption du texte en première lecture, ce qui est une modalité encore différente de celle existant en Italie.
- 18 E. CASTELLARIN, « Le referendum, nouvel outil du droit international pour les aspirants sécessionnistes ? », in O. LECUCQ (dir.), *Sécession et processus sécessionniste en droit international, européen et constitutionnel*, Clermont-Ferrand, Institut Universitaire Varenne, 2017, p. 63-79.
- 19 G. WEICHSELBAUM, X. PHILIPPE, « Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? », *Maghreb – Machrek*, n° 223, 2015/1, p. 49-69.

- 20 Le référendum était optionnel dans le cas où l'Assemblée nationale constituante n'aurait pas atteint une majorité des 2/3.
- 21 La question était : « Do you support the continuation of the reform process which the State President began on 2 February 1990, and which aims to develop a new constitution through negotiation ? » (24 janvier 1992).
- 22 Voir C. CERDA-GUZMAN, « Autopsie d'un échec. Retour sur le rejet du projet de Constitution pour le Chili », *Jus Politicum*, n° 29, 2023 (disponible en ligne).
- 23 Rappelons d'ailleurs que la première assemblée constituante, appelée Convention constitutionnelle, avait été spécialement élue à cet effet et était composée de nombreuses personnes de la société civile novices en matière constitutionnelle.
- 24 Z. ELKINS and A. HUDSON, « The constitutional referendum in historical perspective », *op. cit.*, p. 159.
- 25 *Id.*, p. 154.
- 26 A. LIJPHART, *Patterns of Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999, p. 231.
- 27 Six questions étaient posées dont une générale (« Souhaitez-vous que les propositions du conseil constitutionnel forment la base d'un nouveau projet de constitution ? ») et cinq portants sur des points particuliers.
- 28 Voir les articles 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, l'article 25 du Pacte sur les droits civils et politiques ou encore l'article 3 du Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme. Voir M. GUDZENKO, *L'élection libre et honnête en droit international*, thèse dactylographiée, Marseille, Aix-Marseille Université, 2024.
- 29 Voir M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Ignorance et procédures référendaires. Quel rôle pour les autorités publiques dans l'information des citoyens ? », in *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, Dossier spécial « Savoir, incertitudes, ignorance », n° 19, 2025, p. 251-262.
- 30 Principes d'universalité, de liberté, d'égalité et de secret du suffrage.
- 31 CDL-AD(2022)015.
- 32 Par référence à la « loi sur la clarté référendaire » adoptée par le parlement canadien en 2000 à la suite de l'avis rendu par la Cour suprême concernant le Renvoi sur la sécession du Québec, le 20 août 1998 (2 R.C.S. 217).

33 Une fois installée, la Convention constitutionnelle a travaillé à peu près une année et, après l'échec du référendum de septembre 2022, un nouveau processus a été entamé aboutissant à un second projet radicalement différent présenté au référendum à la fin de l'année suivante.

34 Voir G. WEICHELBAUM, X. PHILIPPE, « Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre ? », *op. cit.*, p. 50 et 57.

35 Voir par exemple, le cas des consultations menées en Mélanésie : C. DAVID, « Les transitions politiques en Mélanésie, éléments de réflexion pour la préparation du "jour d'après" en Nouvelle-Calédonie », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 110, 2017, p. 367-386.

36 Voir A. SAATI, *The participation myth: Outcomes of participatory constitution building processes on democracy*, Umeå, Umeå University, Department of Political Science, 2015, p. 307-318 citant notamment les efforts déployés pour l'information et la formation des citoyens lors de processus constituants au Brésil, en Afrique du Sud, en Érythrée, au Kenya ou encore au Zimbabwe.

37 *Ibid.*

38 En Afrique du Sud, le processus a été très participatif mais la Constitution n'a pas été soumise au référendum.

ABSTRACTS

Français

Ces dernières décennies, le recours au référendum dans un processus constituant est de plus en plus fréquent. Jusqu'à une époque récente, le taux de succès de tels référendums était très élevé. Toutefois, au regard des échecs enregistrés ces dernières années, une tendance croissante à remettre en cause la pertinence de recourir à un référendum se dessine. Cette étude présente les cas dans lesquels un référendum est prévu, de manière obligatoire ou facultative, dans un processus constituant originaire ou de révision de la constitution. Elle s'interroge sur l'opportunité d'un recours au référendum dans le cadre d'une réforme constitutionnelle. Elle insiste, enfin, sur les conditions nécessaires pour assurer la sincérité du scrutin dans un État démocratique.

English

In recent decades, the use of referendums in constitutional processes has become increasingly common. Until recently, the success rate of such

referendums was very high. However, in light of the failures recorded in recent years, there is a growing tendency to question the suitability of resorting to a referendum. This study presents cases in which a referendum is provided for, either as a mandatory or optional measure, in an original constitutional process or in the revision of a constitution. It examines the appropriateness of using referendums in the context of constitutional reform. Finally, it emphasises the conditions necessary to ensure the integrity of the vote in a democratic state.

INDEX

Mots-clés

constitution, réforme constitutionnelle, constituant, référendum, consultation, qualité, légitimité, souveraineté, transition démocratique, garanties

Keywords

constitution, constitutional reform, constituent assembly, referendum, consultation, quality, legitimacy, sovereignty, democratic transition, guarantees

AUTHOR

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

Directrice de recherches CNRS, Aix Marseille Univ, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France. Marthe Fatin-Rouge Stefanini est spécialiste des mécanismes de participation citoyenne en droit comparé, elle a rédigé de nombreux articles et participe à plusieurs projets de recherches sur le sujet dont le projet DEFIDEM (Les défis d'une participation accrue des citoyens au fonctionnement des institutions) qu'elle dirige.

IDREF : <https://www.idref.fr/081491948>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0003-4543-9140>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/marthe-fatin-rouge-stefanini>

ISNI : <http://www.isni.org/0000000049736183>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/14598279>