

UNIVERSITÉ GALATASARAY
INSTITUT DES SCIENCES SOCIALES
DÉPARTEMENT DE SCIENCES POLITIQUES

**ÉTUDE DES RÉFÉRENDUMS
CONSTITUTIONNELS EN MATIÈRE DES
CRITÈRES DE LA LEGITIMITÉ
DÉMOCRATIQUE**

THÈSE DE MASTER RECHERCHE

Serra AKYÜZ

Directeur de Recherche: Prof. Dr. Ahmet İNSEL

Novembre 2011

REMERCIEMENTS

*“Science avec patience,
Le supplice est sûr”*

Arthur Rimbaud

Je remercie tous ceux qui m’ont accompagnée lors de la mise en place de cet humble travail, qui m’ont renouvelé la patience et qui m’ont encouragée à continuer faire de la science,

Je souhaite remercier mon directeur de mémoire Ahmet Insel, pour m’avoir guidé avec modestie et sans perdre la patience, pour sa confiance en moi dans un domaine d’étude qui était au début bien étranger et effrayant pour moi,

Je suis reconnaissante à Damla Kellecioğlu pour le temps qu’elle a consacré à la lecture minutieuse de ce travail et aussi pour ne pas avoir beaucoup ri lorsqu’elle a rencontré mes fautes d’orthographe qui ont pu survivre malgré des années et des années d’études en français,

Je voudrais remercier mes parents et ma sœur, qui n’ont pas arrêté de me soutenir malgré leur inquiétude concernant mon avenir et malgré les milliers de questions qu’ils ont dû affronter tous les jours, sur leur fille et leur sœur de 26 ans qui est toujours étudiante,

Je souhaite également remercier Coşku Gönen qui a toujours été plus passionné que moi pour la rédaction de ce mémoire et qui m’a donné l’énergie pour y continuer; Rita Ender qui m’a toujours rappelé le côté humain de toute chose, même du droit ; Berna Ers, Işıl Turkan et Seda Ülgen qui m’ont toujours posé les bonnes questions aux bons moments ; et Yalçın Özalp qui m’a donné l’enthousiasme de Chili !

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
CHAPITRE I - LES APPROCHES GÉNÉRALES SUR LA NOTION DE RÉFÉRENDUM.....	5
A) Une introduction au concept de référendum : L’histoire et l’étymologie.....	5
B) Le référendum et le pouvoir constituant	9
1- L’Etablissement des constitutions et la notion de « pouvoir constituant originaire ».....	12
2- La révision des constitutions et la notion de « pouvoir constituant dérivé ».....	16
CHAPITRE II - LA POSSIBILITÉ D’UN RÉFÉRENDUM DÉMOCRATIQUE.....	24
A) Les vices et les vertus de la technique de référendum.....	25
1- Les bénéfices du référendum.....	26
a) La fonction légitimatrice.....	26
b) La fonction de contrepouvoir et d’arbitrage.....	27
2- Les handicaps du référendum.....	29
a) Le manque de confiance au <i>dèmos</i>	29
b) L’impact sur le système représentatif.....	30
B) Les critères essentiels d’un référendum démocratique et les dangers plébiscitaires du référendum.....	32
1- Les bases théoriques de la légitimité démocratique du suffrage référendaire.....	34
a) Le suffrage universel.....	34

b) Le suffrage égal.....	35
c) Le suffrage libre.....	36
2- L'encadrement pratique de la légitimité démocratique de l'organisation référendaire.....	38
a) La personnalité du référendum.....	38
b) L'initiative du référendum.....	40
c) La forme de la question posée et le contenu du référendum.....	43
d) La détermination du résultat: le seuil de participation et les règles de majorité.....	44
e) La prise en considération de « l'esprit de la constitution ».....	47
f) Le droit référendaire.....	49
CHAPITRE III - L'ÉTUDE DE CAS : LA TURQUIE ET LE CHILI.....	51
A) Les déviations plébiscitaires des expériences référendaires en Turquie et au Chili.....	54
1- L'initiative exclusive et individualisée du référendum.....	55
2- Un référendum scellé et personnalisé.....	57
3- L'absence de clarté et de la sincérité de la question posée au référendum.....	65
4- Le contenu discutable de la question soumise au référendum.....	68
5- Les dérives de la campagne référendaire et de l'organisation du vote.....	70
B) L'interprétation des résultats référendaires.....	80
Conclusion.....	88
Bibliographie.....	91
Annexes.....	98
Curriculum Vitae.....	120

RÉSUMÉ

Ce travail intitulé « *L'étude des référendums constitutionnels dans le cadre des critères de la légitimité démocratique* », consiste à réfléchir sur les exigences démocratiques qu'une votation référendaire doit respecter.

Pour ce faire, nous mettons au cœur de notre travail la notion de *légitimité démocratique*, tout en la traitant de son côté qui se coïncide avec le concept de *la Constitution*. Une constitution est l'œuvre d'un *pouvoir constituant*, qui la met en place en partant de zéro (*le pouvoir constituant originaire*) ou bien qui la révisé afin de l'adapter aux exigences de l'actualité social, politique et juridique (*le pouvoir constituant dérivé*).

Le référendum, qui est un des appareils de la participation politique aux régimes démocratiques, est à la fois un instrument du pouvoir constituant originaire et celui du pouvoir constituant dérivé. Le pouvoir constituant originaire, malgré sa dépendance des facteurs sociologiques, est un pouvoir souvent qualifié d'être illimité en matière juridique, vu qu'il agit dans un certain vide juridique où il n'est restreint à aucune règle et autorité supérieure. De même, en ce qui concerne le pouvoir constituant dérivé, même si il existe un accord général en théorie sur ses limites provenant des règles juridiques procédurales, il existe toujours des hésitations concernant la possibilité de borner le pouvoir de révision sur le plan pratique.

Dans ces conditions-là, la notion de la légitimité démocratique apparaît comme un point commun, un objectif à la fois approprié par le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé. C'est une notion dont l'existence est indispensable pour les actes de ces deux pouvoirs. Ceux qui créent une nouvelle constitution et un nouvel ordre politique doivent rendre leur œuvre valable et légitime aux yeux de la société concernée par ces actes. De même, ceux qui révisent cette constitution qui est considérée comme le produit d'un consensus populaire, doivent à leur tour obtenir le consentement du peuple ainsi que le soutien de l'opinion publique internationale, qui seraient tous les deux impossibles sans qu'ils satisfassent les critères de la légitimité démocratique. Il est donc possible de dire que ce désir indompté d'être démocratiquement légitime, constitue une sorte de limite sur ces deux pouvoirs, qui leur restreint leurs projets à un certain nombre de critères.

Là, le référendum s'empare d'un rôle fondamental parce qu'il sert à l'expression de l'opinion publique sur un projet juridique que le pouvoir constituant vise à réaliser ; et bien entendu lui aussi il a sa part dans cette intention générale de la légitimité démocratique. Les critères de la légitimité démocratique constituent une

ligne qui différencie un référendum constitutionnel démocratique d'un *plébiscite*, qui peut être défini comme un référendum dégénéré du point de vue de plusieurs aspects.

Avant de commencer la construction de notre mémoire, nous nous sommes demandé où commençait cette ligne, quelle filière suivait-elle et enfin où elle s'arrêtait. Pour pouvoir répondre à ces questions, nous avons articulé notre étude en trois temps. Dans une première partie, nous avons essayé de faire une introduction aux notions de référendum et de pouvoir constituant. Après avoir survolé leur histoire, nous avons vu comment sur le plan pratique le référendum rencontre le pouvoir constituant originaire et dérivé. Dans ce même chapitre, sans oublier que lorsqu'il s'agit d'un pouvoir il faudrait aussi parler de ses limites, nous avons cité les mesures prévues par les théoriciens du droit constitutionnel, qui peuvent être appliquées dans le domaine de compétence du pouvoir constituant.

Par la suite, dans une deuxième partie, nous nous sommes concentrés sur la théorie du droit constitutionnel, pour pouvoir en distiller les *sine qua non* d'un référendum constitutionnel démocratique. En ce faisant, nous avons partagé premièrement divers points de vue en ce qui concerne les bénéfices et les handicaps de la technique du référendum. Deuxièmement, nous avons classifié les critères de la légitimité démocratique pour la mise en place d'une votation référendaire saine. Pour ce faire, après avoir fait référence aux idéaux classiques de la théorie de la démocratie, nous avons énuméré une autre série de critères, cette fois-ci qui découlent de la pratique de la démocratie, issues des expériences référendaires. En ce faisant, nous avons signalé les problèmes anti-démocratiques qui peuvent donner lieu à la déchéance du référendum en plébiscite.

Enfin, dans une troisième partie, nous avons cherché le reflet de toute cette théorie du droit constitutionnel et des sciences politiques sur le plan pratique. En prenant deux cas d'études, la Turquie et le Chili, nous avons étudié cette fois-ci la pratique référendaire. Parmi les obstacles anti-démocratiques cités dans le deuxième chapitre, nous avons choisi ceux qui sont rencontrés le plus dans les expériences référendaires et nous les avons illustrés par les exemples pris de la Turquie et du Chili.

La raison de notre choix de comparer ces deux pays de deux bouts du monde dans une même étude, réside dans leur ressemblance surprenante en matière de leurs attitudes référendaires, surtout pendant et suivant les périodes de régime militaire. Pour ce chapitre qui constitue d'un certain point de vue le cœur de notre étude, nous opterons de fixer un intervalle de temps afin de pouvoir bien encadrer notre étude. Notre travail sur la pratique référendaire de la Turquie prendra départ avec le coup d'État du 12 septembre 1980 ; quant au Chili, nous étudierons les référendums ayant eu lieu après le coup d'État du 11 septembre 1973. Ces deux coups d'États militaires ont recomposé l'ordre social, politique et juridique de ces deux pays sur lequel plusieurs référendums se sont construits ; c'est la raison pour laquelle ils sont souvent présents dans diverses étapes de pratiques référendaires de ces deux pays et sont actuellement choisis pour notre étude comme notre cadre temporel.

Dans la première et la deuxième partie où nous faisons une introduction aux notions essentielles de notre étude et nous traçons le cadre théorique de notre étude,

nous nous basons principalement sur la littérature générale du droit constitutionnel et des sciences politiques, tout en nous focalisant sur les concepts constitutifs de notre étude. Nous appuyions ces ouvrages théoriques par des monographies dédiés au référendum et au pouvoir constituant, ainsi que par des recherches et des articles concentrés sur ce sujet.

Quant à la troisième partie de notre travail consacrée à une analyse pratique des critères de la légitimité démocratique d'un référendum constitutionnel, d'une part nous utilisons des sources primaires écrites comme les discours et les déclarations des acteurs principaux de ces époques et les textes législatifs. Dans ce contexte, la Constitution de 1982 de la Turquie et celle de 1980 du Chili occupent une place indispensable en tant que source écrite, vu qu'elles sont les témoins de l'époque où elles étaient créées, qui sont encore en vigueur, toutes vivantes aujourd'hui. D'autre part, nous jetons un coup d'œil aux archives de la presse de ces jours-là ; pourtant par des raisons linguistiques nous donnons la place seulement aux journaux de la Turquie, tels que *Milliyet* et *Cumhuriyet*. Nous essayons de récompenser ce manque en ce qui concerne l'actualité chilienne, par des articles et des comptes rendus préparés directement par les personnages témoins de leurs époques. En outre, tout en continuant de se profiter de la théorie classique du droit constitutionnel et des sciences politiques, nous y ajoutons les monographies sur l'histoire politiques de nos cas d'études, la Turquie et le Chili.

ABSTRACT

Democratic conditions required to be taken into consideration in a referendum are addressed in this study entitled “*evaluation of constitution referenda in terms of democratic legitimacy criteria*”.

Notion of *democratic legitimacy* standing at the center of this study is discussed where it comes across with notion of *constitution*. Constitution is a product of *constituent power*; it is either established by *primary constituent power* from scratch or revised by *derived constituent power* according to political and social requirements of the current period.

Referendum which is one of the political participation means of democracies is a method that is used by both primary and derived constituent power. Even though it is thought that primary constituent power cannot be independent of social conditions of its time, it is still regarded as an unrestricted power from legal aspect. This is because primary constituent power acts in a kind of legal gap; there is no rule and authority which is superior to it and can restrict it. Similarly; although derived constituent power is subject to some restrictions in terms of procedure as well, it is not generally accepted as a power that can be restricted at implementation phase completely.

Notion of democratic legitimacy represents a common ground of these two constituent powers, restrictions of which are controversial. Search for democratic legitimacy for both primary and derived constituent power is always permanent. The ones aiming to establish a new order by means of a new constitution consider having this innovation to be approved by the acceptors of the innovation necessary. Likewise, the ones pursuing an amendment goal on the existing constitution need to both obtain public consent and get support in international platform for this amendment. Accordingly, it is possible to say that these democratic legitimacy needs of constituent powers also impose a series of legitimacy criteria on which they will be dependent and thus these restrict them anyway.

Referendum plays a significant role at this juncture because this method enables public opinion about projects of primary and derived constituent power to be expressed directly. For this reason, referendum is in a position directly related to democratic legitimacy searches of constituent powers as well. This relationship is not just one-way; democratic legitimacy criteria also keep referendum from degenerating in many aspects, i.e. turning into a *plebiscite*.

Question underlying this study was where the line separating referendum from plebiscite begins and ends. In order to answer this question a survey consisting of three main parts was set up.

Firstly, notions of referendum and constituent power were defined in the first part and then it was tried to determine how these notions come across and are associated with each other by looking through their histories. Secondly, problematique of constituent power limit was mentioned on the basis of constitutional law theorists' opinions in this part.

Then, the second part of the study was designated for principles of constitutional law within this framework in an attempt to specify *sine qua non* of a democratic constitution referendum. Under this title, ideas were given about advantages and disadvantages of referendum method from various different aspects. Following this; criteria that should be guarded for a healthy constitution referendum were specified, fundamental principles and ideals of classical democratic theory were mentioned for this, then it was focused on practice of democracy this time and certain criteria of democratic legitimacy gained from experiences of constitution referendum were specified. By this means, it was observed how a referendum can change side between a democratic referendum and a totalitarian plebiscite.

In the third and final part of the study, reflections of theory of constitution law and political science in practice which are transmitted within the scope of democratic legitimacy of constitution referendum were stated in the first two parts. In this part, representative democracies of Turkey and Chile were discussed as an example of constitution referendum application. The most frequent ones of the plebiscite symptoms determined in the second part of the study were chosen and these were referred on some constitution referendum experiences in the political history of Turkey and Chile.

Reason for coexistence of these two countries located at two far ends of the world in the same study is striking similarities in attitudes and habits of these countries with respect to referendum particularly in periods following military coup d'états. In the third part of the study which can be characterized as constituting the core of the study, a time limitation was imposed while constitution referendum experiences of these two case countries were being examined and constitution referenda carried out in respect of coup d'états on the 12 September 1980 for Turkey and 11 September 1973 for Chile were included. It must also be mentioned that, in both case countries it is possible to find traces of coup d'état ideas and actors in similar ways at different implementation phases of referenda which were carried out on social, political and legal order reshaped by juntas.

References used for the first two parts, which have an introduction characteristic for basic notions included in this thesis study and in which theoretical framework of the thesis is set, are mainly works regarding general principles of constitution law and political science. In addition to these; it was benefitted from monographs on referendum and constituent power, articles and researches focusing on these subjects.

In the third part set on implementation of democratic legitimacy criteria of constitution referendum, primary sources were mostly utilized and, speeches and

disclosures of actors of the periods studied had an extensive coverage in sources of this part. Similarly, legal documents prepared in the periods discussed were frequently utilized; the Turkish Constitution of 1982 and the Chilean Constitution of 1980 each constituted a written source of great value in this context because they have been one-to-one witnesses of the periods where they emerged and then reigned, reaching up to the present. A further source which was referred for the purpose of shedding light on the period is newspapers archives such as *Milliyet* and *Cumhuriyet*. In the study, deficiency of not being able to include Chilean newspapers was tried to be made up by means of works, articles and reports performed by witnesses and observers of the Chile referenda discussed at first hand.

As a result of this study, it was tried to emphasize conditions that must be fulfilled in order that a constitution referendum can be regarded as legitimate in terms of democracy, and importance thereof both theoretically and practically. It was observed on examples that a referendum can get further away from being a democratic referendum even with a slightest intervention and have tendency to easily become a plebiscite.

ÖZET

“*Anayasa referandumlarının demokratik meşruiyet kriterleri açısından incelenmesi*” başlıklı bu çalışmada bir halkoylamasında dikkate alınması gereken demokratik şartlar ele alınmaktadır.

Bu çalışmanın merkezinde yer alan *demokratik meşruiyet* kavramı, *Anayasa* kavramıyla bulunduğu noktada işlenmektedir. *Anayasa kurucu iktidar*'ın bir ürünüdür; ya *asli kurucu iktidar* tarafından sıfırdan yaratılır, ya da *tali kurucu iktidar* tarafından içinde bulunduğu dönemin siyasi ve toplumsal gereklerine göre gözden geçirilir.

Demokrasilerin siyasi katılım araçlarından biri olan *referandum*, hem asli hem de tali kurucu iktidarın kullandığı bir yöntemdir. Asli kurucu iktidar, her ne kadar içinde bulunduğu toplumsal koşullardan bağımsız olamayacağı düşünülse de, yine de hukuki açıdan sınırsız bir iktidar olarak kabul edilir. Zira asli kurucu iktidar bir çeşit hukuki boşluk içinde hareket eder; kendisinden üstün ve onu sınırlandırabilecek bir kural ve makam mevcut değildir. Aynı şekilde tali kurucu iktidarın da, usul açısından kimi sınırlamalara tabi olsa da, uygulama safhasında tam anlamıyla sınırlanabilir bir iktidar olduğu genel olarak kabul edilmez.

Demokratik meşruiyet kavramı, sınırlanabilirlikleri tartışmalı bu iki kurucu iktidarın bir ortak noktasını teşkil eder. Hem asli hem tali kurucu iktidar için demokratik meşruiyet arayışı her zaman bakidir. Yeni bir anayasayla yeni bir düzen kurma amacıyla olanlar bu yeniliği, yeniliğin muhataplarına onaylatma ihtiyacı duyarlar. Benzer şekilde mevcut anayasa üzerinde bir değişiklik amacı güdenlerin de, bu konuda hem kamuoyunun rızasını almaları hem de uluslararası platformda bu değişikliğe destek bulmaları gerekir. Dolayısıyla söylemek mümkündür ki, kurucu iktidarların bu demokratik meşruiyet arayışları aynı zamanda onların tabi olacakları bir dizi meşruiyet kriterini de önlerine koyar ve böylece onları bir şekilde sınırlandırmış olur.

Bu noktada referandum büyük bir rol üstlenir; zira bu yöntem, asli ve tali kurucu iktidarın projeleri hakkında kamuoyunun fikrini doğrudan ifade edebilmesine olanak verir. Bu sebeple de referandum, kurucu iktidarların demokratik meşruiyet arayışlarıyla da doğrudan ilintili bir konumdur. Bu ilişki sadece tek yönlü değildir; demokratik meşruiyet kriterleri aynı zamanda referandumu da birçok açıdan yozlaşmaktan, yani bir *plebisite* dönüşmekten de alıkoyarlar.

Bu çalışmaya temel teşkil eden soru, referandumu plebisitten ayıran çizginin nerede başlayıp nerede sona erdiği olmuştur. Bu soruya cevap verebilmek amacıyla üç ana bölümden oluşan bir etüt kurgulanmıştır.

İlk olarak, birinci bölümde önce referandum ve kurucu iktidar kavramları tanımlanmış; bu kavramların geçmişlerine göz atılarak nasıl karşılaştıkları ve bir arada anılmaya başladıkları tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu bölüm içinde ikinci olarak, anayasa hukuku teorisyenlerinin görüşlerine dayanarak, kurucu iktidarın sınırı sorunsalına değinilmiştir.

Daha sonra çalışmanın ikinci bölümü, demokratik bir anayasa referandumunun olmazsa olmazlarını sıralayabilmek adına, bu çerçevedeki anayasa hukuku esaslarına ayrılmıştır. Bu başlık altında öncelikle referandum yönteminin avantaj ve dezavantajları hakkında birçok farklı cepheden fikirlere yer verilmiştir. Hemen ardından ise, sağlıklı bir anayasa referandumu için gözetilmesi gereken ölçütler sıralanmıştır; bunun için önce klasik demokrasi teorisinin temel prensip ve ideallerinden söz edilmiş, ardından ise bu defa demokrasi pratiğine odaklanılmış ve anayasa referandumu deneyimlerinden süzülen kimi demokratik meşruiyet kriterleri sıralanmıştır. Bu sayede bir halkoylamasının, demokratik bir referandum ve totaliter bir plebisit arasında nasıl yer değiştirebildiği gözlenmiştir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde, ilk iki bölümde anayasa referandumunun demokratik meşruiyeti çerçevesinde aktarılan anayasa hukuku ve siyaset bilimi teorisinin, pratikteki yansımalarına yer verilmiştir. Bu bölümde anayasa referandumu uygulaması örneği olarak Türkiye ve Şili temsili demokrasileri ele alınmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde belirlenen plebisit semptomlarından en sık rastlanılanları seçilmiş ve bunlar, Türkiye ve Şili siyasi tarihindeki kimi anayasa referandumu deneyimleri üzerinde işaret edilmiştir.

Dünyanın iki ayrı ucunda yer alan bu iki ülkenin aynı çalışma içinde yan yana gelmelerinin sebebi, bu ülkelerin özellikle askeri darbeleri izleyen dönemlerde referanduma dair tutum ve alışkanlıklarındaki şaşırtıcı benzerliklerde yatmaktadır. Çalışmanın kalbi olarak nitelendirilebilecek üçüncü bölümde, bu iki örnek ülkenin anayasa referandumu deneyimlerini incelerken zamansal bir sınırlama getirilmiş ve Türkiye için 12 Eylül 1980, Şili için ise 11 Eylül 1973 askeri darbeleri itibariyle düzenlenen anayasa referandumlarına yer verilmiştir. Değınmeden geçilmemelidir ki, her iki örnek ülkede de, cuntaların yeniden şekillendirdikleri toplumsal, siyasi ve hukuki düzen üzerinde hayata geçirilen referandumların farklı uygulama safhalarında darbenin fikriyat ve aktörlerinin izlerine benzer şekillerde rastlamak mümkündür.

Bu tez çalışmasında yer alan temel kavramlara bir giriş niteliği taşıyan ve tezin teorik çerçevesinin çizildiği ilk iki bölüm için kullanılan kaynaklar ağırlıklı olarak anayasa hukukunun ve siyaset biliminin genel esaslarına dair eserler olmuştur. Bunların yanı sıra referandum ve kurucu iktidar üzerine monografilerden, bu konulara odaklanan makale ve araştırmalardan da faydalanılmıştır.

Anayasa referandumunun demokratik meşruiyet kriterlerinin uygulaması üzerine kurulan üçüncü bölümde ise daha çok birincil kaynaklardan yararlanılmıştır; incelenen dönemlerin aktörlerinin konuşma ve açıklamaları bu bölümün kaynaklarında geniş yer tutmuştur. Aynı şekilde ele alınan dönemlerde hazırlanmış hukuki metinlerden de sıklıkla faydalanılmıştır; bu bağlamda Türkiye 1982 Anayasası ve Şili 1980 Anayasası çok değerli birer yazılı kaynak teşkil etmişlerdir, zira içine doğdukları ve ardından hüküm sürdükleri dönemlerin, sesleri bugüne kadar ulaşan birebir tanıkları olmuşlardır. Döneme ışık tutabilmek amacıyla başvuru bir diğer kaynak da *Milliyet* ve *Cumhuriyet* gibi günlük gazetelerinin arşivleridir.

Çalışmada Şili gazetelerine yer verememenin eksikliği ise, ele alınan Şili referandumlarının tanık ve gözlemleyicilerinin birinci ağızdan yaptıkları çalışmalar, yazdıkları makaleler ve raporlar ile giderilmeye çalışılmıştır.

Bu çalışma sonucunda, bir anayasa referandumunun demokratik açıdan meşru sayılabilmesi için yerine getirilmesi gereken şartlar ve bunların önemi, hem teorik hem de pratik olarak vurgulanmaya çalışılmıştır. Bir halkoylamasının en küçük bir müdahaleyle bile demokratik bir referandum olmaktan uzaklaşıp kolayca plebisit olmaya meyledebileceği örnekler üzerinde gözlemlenmiştir.

INTRODUCTION

Notre travail intitulé « *L'étude des référendums constitutionnels dans le cadre des critères de la légitimité démocratique* », consistera à réaliser une étude de sciences politiques, tout en essayant d'utiliser certains éléments du droit constitutionnel.

La légitimité démocratique, qui trouve sa place au cœur de notre travail, est une notion pour laquelle notre curiosité et notre intérêt ont toujours demeuré vifs. Le fait qu'une notion si fluctuante et ambiguë, qui peut varier facilement selon le temps et la société où elle est en question, puisse être si influente sur la vie de tout homme et de toute institution, nous a toujours passionné.

Dans ce travail, nous traiterons cette notion de légitimité démocratique de son côté qui se coïncide avec le concept de *la Constitution*. Une constitution, qui vise à fixer les règles de l'organisation et du fonctionnement d'un État, est l'œuvre d'un *pouvoir constituant*, qui la met en place en partant de zéro (*le pouvoir constituant originaire*) ou bien qui la révisé afin de l'adapter aux exigences de l'actualité social, politique et juridique (*le pouvoir constituant dérivé*).

Le référendum, qui est un des appareils de la participation politique aux régimes démocratiques, est à la fois un instrument du pouvoir constituant originaire et celui du pouvoir constituant dérivé. Le pouvoir constituant originaire, malgré sa dépendance des facteurs sociologiques, est un pouvoir souvent qualifié d'être illimité en matière juridique, vu qu'il agit dans un certain vide juridique où il n'est restreint à aucune règle et autorité supérieure. De même, en ce qui concerne le pouvoir constituant dérivé, même si il existe un accord général en théorie sur ses limites provenant des règles juridiques procédurales, il existe toujours des hésitations concernant la possibilité de borner le pouvoir de révision sur le plan pratique.

Dans ces conditions-là, la notion de la légitimité démocratique apparaît comme un point commun, un objectif à la fois approprié par le pouvoir constituant originaire et le pouvoir constituant dérivé. C'est une notion dont l'existence est indispensable pour les actes de ces deux pouvoirs. Ceux qui créent une nouvelle constitution et un nouvel ordre politique doivent rendre leur œuvre valable et légitime aux yeux de la société concernée par ces actes. De même, ceux qui révisent cette constitution qui est considérée comme le produit d'un consensus populaire, doivent à leur tour obtenir le consentement du peuple ainsi que le soutien de l'opinion publique internationale, qui seraient tous les deux impossibles sans qu'ils satisfassent les critères de la légitimité démocratique. Il est donc possible de dire que ce désir indompté d'être démocratiquement légitime, constitue une sorte de limite sur ces deux pouvoirs, qui leur restreint leurs projets à un certain nombre de critères.

Là, le référendum s'empare d'un rôle fondamental étant donné qu'il sert à l'expression de l'opinion publique sur un projet juridique que le pouvoir constituant vise à réaliser ; et bien entendu lui aussi il a sa part dans cette intention générale de la légitimité démocratique. Les critères de la légitimité démocratique constituent une ligne qui différencie un référendum constitutionnel démocratique d'un *plébiscite*, qui peut être défini comme un référendum dégénéré du point de vue de plusieurs aspects.

Avant de commencer la construction de notre mémoire, nous nous sommes demandé où commençait cette ligne, quelle filière suivait-elle et enfin où elle s'arrêtait. Pour pouvoir répondre à ces questions, nous articulons notre étude en trois temps. Dans une première partie, nous essayerons de faire une introduction aux notions de référendum et de pouvoir constituant. Après avoir abordé leur histoire, nous verrons comment sur le plan pratique le référendum rencontre le pouvoir constituant originaire et dérivé. Dans ce même chapitre, sans oublier que lorsqu'il s'agit d'un pouvoir il faudrait aussi parler de ses limites, nous citerons les mesures prévues par les théoriciens du droit constitutionnel, qui peuvent être appliquées dans le domaine de compétence du pouvoir constituant.

Par la suite, dans une deuxième partie, nous nous concentrerons sur la théorie du droit constitutionnel, pour pouvoir en distiller les *sine qua non* d'un référendum constitutionnel démocratique. En ce faisant, nous partagerons premièrement divers points de vue en ce qui concerne les bénéfices et les handicaps de la technique du

référendum. Deuxièmement, nous projetons de classer les critères de la légitimité démocratique pour la mise en place d'une votation référendaire saine. Pour ce faire, après avoir fait référence aux idéaux classiques de la théorie de la démocratie, nous énumérerons une autre série de critères, cette fois-ci qui découlent de la pratique de la démocratie, issues des expériences référendaires. En ce faisant, nous signalerons les problèmes anti-démocratiques qui peuvent donner lieu à la déchéance du référendum en plébiscite.

Enfin, dans une troisième partie, nous chercherons le reflet de toute cette théorie du droit constitutionnel et des sciences politiques sur le plan pratique. En prenant deux cas d'études, la Turquie et le Chili, nous étudierons cette fois-ci la pratique référendaire. Parmi les obstacles anti-démocratiques cités dans le deuxième chapitre, nous choisirons ceux qui sont rencontrés le plus dans les expériences référendaires et nous les illustrerons par les exemples pris de la Turquie et du Chili.

La raison de notre choix de comparer ces deux pays de deux bouts du monde dans une même étude, réside dans leur ressemblance surprenante en matière de leurs attitudes référendaires, surtout pendant et suivant les périodes de régime militaire. Pour ce chapitre qui constitue d'un certain point de vue le cœur de notre étude, nous opterons de fixer un intervalle de temps afin de pouvoir bien encadrer notre étude. Notre travail sur la pratique référendaire de la Turquie prendra départ avec le coup d'État du 12 septembre 1980 ; quant au Chili, nous étudierons les référendums ayant eu lieu après le coup d'État du 11 septembre 1973. Ces deux coups d'États militaires ont recomposé l'ordre social, politique et juridique de ces deux pays sur lequel plusieurs référendums se sont construits ; c'est la raison pour laquelle ils sont souvent présents dans diverses étapes de pratiques référendaires de ces deux pays et sont actuellement choisis pour notre étude comme notre cadre temporel.

Dans la première et la deuxième partie où nous ferons une introduction aux notions essentielles de notre étude et nous tracerons le cadre théorique de notre étude, nous nous baserons principalement sur la littérature générale du droit constitutionnel et des sciences politiques, tout en nous focalisant sur les concepts constitutifs de notre étude. Nous appuierons ces ouvrages théoriques par des monographies dédiés au référendum et au pouvoir constituant, ainsi que par des recherches et des articles concentrés sur ce sujet.

Quant à la troisième partie de notre travail consacrée à une analyse pratique des critères de la légitimité démocratique d'un référendum constitutionnel, d'une part nous utiliserons des sources primaires écrites comme les discours et les déclarations des acteurs principaux de ces époques et les textes législatifs. Dans ce contexte, la Constitution de 1982 de la Turquie et celle de 1980 du Chili occuperont une place indispensable en tant que source écrite, vu qu'elles sont les témoins de l'époque où elles étaient créées, qui sont encore en vigueur, toutes vivantes aujourd'hui. D'autre part, nous jetterons un coup d'œil aux archives de la presse de ces jours-là ; pourtant par des raisons linguistiques nous donnerons la place seulement aux journaux de la Turquie, tels que *Milliyet* et *Cumhuriyet*. Nous essayerons de récompenser ce manque en ce qui concerne l'actualité chilienne, par des articles et des comptes rendus préparés directement par les personnages témoins de leurs époques. En outre, tout en continuant de se profiter de la théorie classique du droit constitutionnel et des sciences politiques, nous y ajouterons les monographies sur l'histoire politiques de nos cas d'études, la Turquie et le Chili.

CHAPITRE I - LES APPROCHES GÉNÉRALES SUR LA NOTION DE RÉFÉRENDUM

Le référendum est une notion qui a une longue histoire d'usage : L'histoire politique du monde en a témoigné aussi bien des réputations négatives de totalitarisme que des connotations démocratiques. Le terrain d'application du référendum s'est élargi d'un pays à l'autre et s'est diversifié au fur et à mesure que les ères changeaient.

Sa place au sein des régimes politiques actuels ne s'est pas faite tout d'un coup ; sa valeur symbolique et pragmatique, son rôle et son efficacité en tant qu'appareil électoral ont toujours été un sujet de débat entre les théoriciens de la science politique et des juristes, d'ailleurs à ce jour même, il en est encore un.

Dans ce premier chapitre, nous essayerons dans un premier lieu de jeter un coup d'œil à l'histoire de ce concept et à ses sources étymologiques. Nous projetons par la suite, d'observer à quel point et comment il rencontre le pouvoir constituant – que celui-ci soit originaire ou dérivé – et sous quels différents aspects et quelles différentes formes il prend entre les mains de ce dernier.

A) Une introduction au concept de référendum : L'histoire et l'étymologie

Le mot référendum découle de l'expression latine *ad referendum*, qui est une notion remontant à l'ancienne Confédération Helvétique. À l'époque, les délégués de la Confédération, après avoir participé aux réunions de la Diète Confédérale, retournaient chez eux avec des projets que la diète a adoptés par *ad referendum*. Pour pouvoir transformer ces projets en des décisions applicables, les cantons organisaient des « votations sur référendum » et les soumettaient à l'approbation des mandants. Avec le temps, par extension le mot référendum a commencé à désigner la votation

elle-même, et par la suite désigner toute procédure par laquelle le peuple s'exprime sur un projet juridique du « pouvoir constituant » qui est le pouvoir d'établir les règles fondamentales de l'exercice du pouvoir politique.¹

Contrairement à sa connotation méliorative actuelle qui s'associe à des notions telles que la souveraineté populaire, la légitimité démocratique, la participation politique ; le référendum a quand même souffert d'une période où elle portait un sens plutôt péjoratif. Accusé d'être un processus de décision momentané et immédiat, il a éveillé la méfiance de certains qui pensaient que la méthode se rapprochait des méthodes instantanées des périodes totalitaires.² Le fait qu'il se résume souvent en une opération de ratification, de glorification, voire de mystification politique a provoqué une hostilité envers lui.³

Or le temps a passé et le référendum a connu un regain d'intérêt lors des dernières décennies. Aujourd'hui maintes constitutions reconnaissent à ses citoyens le droit de participer plus directement à la vie politique et aux affaires publiques, et leur donnent la possibilité d'exercer leur souveraineté par la voie référendaire. Certaines recherches démontrent que la pratique référendaire et la variété des sujets politiques pour lesquels les référendums sont tenus augmentent depuis le début des années soixante. Cependant cette augmentation est plutôt due aux consultations populaires à caractère facultatif et non pas à celles qui sont requises par la constitution.⁴

D'un point de vue plus général, il est possible de dire qu'il existe une croissance globale du nombre des référendums dans le monde entier. Les recherches

¹ Jean-Marie Denquin, **Référendum et Plébiscite**, Paris, LGDJ, 1976, p.4

² En Grande Bretagne, Clément Attlee, le leader du parti travailliste, déclarait en 1945 que l'usage du référendum par Adolf Hitler justifiait la méfiance des britanniques envers une telle méthode. (Vernon Bogdanor, **The People and the party system**, Cambridge University Press, 1981, p.35, cité par Francis Hamon, **Le Référendum ; Etude Comparatif**, Paris, LGDJ, 1995, p.11). Pour un exemplaire de ce point de vue en Turquie, nous pouvons se référer à un article de Mümtaz Soysal, où Soysal défend l'idée que le référendum est un piège dictatorial qui détournera la Turquie de la route vers la démocratie. (Mümtaz Soysal, "SHP'nin kötü kumarı", **Milliyet**, 5 aout 1988)

³ Claude Emeri et Christian Bidegaray, "Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme", **Pouvoirs**, no.77, Paris, Seuil, 1996, p.61

⁴ Ce regain doit aussi beaucoup à la construction de l'Union Européenne qui a donné lieu à l'organisation de nombreux référendums. (Laurence Morel, "La pratique dans les démocraties libérales", **Pouvoirs**, *ibid.*, pp.21-36)

effectuées sur le nombre des référendums organisés nous présentent des nombres surprenants à propos de l'augmentation de l'usage de cette technique. Le nombre de référendums réalisés jusqu'au début du 20^e siècle n'est que 71 alors que le nombre des référendums réalisés entre 1900 et 1993 atteint 728.⁵

Francis Hamon explique cette augmentation par les transformations de la carte géopolitique et par des raisons d'ordre idéologique. Selon lui, l'éclatement des grands empires continentaux et les mouvements de décolonisations ont entraîné une augmentation du nombre d'États indépendants qui décideraient sur leur futur à travers l'appareil référendaire. De plus, le 20^e siècle témoigne des idées de légitimité démocratique, et donc des tentatives de justification à travers le recours au référendum qui se répandent.⁶

Quant à l'amélioration de la connotation du concept de référendum, il est possible de suggérer qu'elle est liée à l'entrée en scène des référendums négatifs soient des référendums ayant « non » comme réponse. Il a fallu attendre l'année 1922 pour le premier résultat négatif, qui a lieu en Suède à propos de la prohibition de la consommation d'alcool.⁷ Or, nous pouvons défendre que les échecs tels que celui de Charles de Gaulle en 1969, de Turgut Özal en 1988, ou bien d'Augusto Pinochet en 1988 ont sûrement amplifié l'intérêt populaire envers le phénomène de référendum. Dans ces trois expériences référendaires que l'on peut appeler des « *référendums de suicide* »⁸, ces trois leaders politiques dont les charismes étaient absolument indiscutables et indubitables, avaient engagé leur responsabilité politique mais ceux-ci ont abouti au rejet de leur proposition ou bien à leur démission. En fait le niveau d'engagement de l'initiateur détermine la portée de son échec et comme autrefois Sieyès l'avait souligné, même si l'autorité vient d'en haut, la confiance vient d'en bas.

⁵ David Butler et Austin Ranney, "Practice", in David Butler et Austin Ranney, (eds.), **Referendums around the World. The growing use of Direct Democracy**, Londres, Macmillan, 1994, p.5, tableau 1-1.

⁶ Francis Hamon, **op.cit.**, pp.65-66

⁷ Claude Emeri et Christian Bidegaray, **art.cit.**, p.61

⁸ Claude Emeri et Christian Bidegaray, **art.cit.**, p.67. David Butler et Austin Ranney qualifient ces référendums comme des "*boomerang*". (David Butler et Austin Ranney, **art.cit.**, p.3)

Nous pouvons donc déduire que de telles expériences référendaires où le référendum a pu se retourner contre ceux qui l'ont organisé, ont apaisé les séquelles laissées par les méthodes dictatoriales et elles ont amélioré sa crédibilité, sa légitimité et son image démocratique.⁹ Or où est-ce que le référendum se positionne exactement dans l'échelle des recettes démocratiques ?

La définition et le contenu de la notion de démocratie constitue un sujet de débat depuis des siècles. Les théoriciens de la politique semblent être d'accord sur quelques notions que la démocratie devrait incarner telles que la souveraineté populaire, l'égalité politique, le gouvernement de la majorité, etc. Mais quand même, un débat se déroule entre deux camps défendant deux définitions différentes du régime politique réel qui renferme ces principes démocratiques.¹⁰

D'une part, il existe une école qui peut être appelée l'école « *participationniste* » qui prend une position proche de la démocratie directe, tout en affirmant que la voie la plus démocratique de la prise des décisions politique est la participation sans médiation, directe et totale de tous les citoyens. Selon cette tendance, la participation politique des citoyens par la voie de représentation manque de crédibilité en matière démocratique ; les préférences des citoyens se déforment inévitablement en passant par l'esprit et par la langue de ses représentants. D'autre part, à l'autre extrémité du débat nous retrouvons une école « *représentationniste* » qui défend l'idée que la démocratie directe n'est qu'une utopie, vu qu'elle est seulement applicable pour des petites communautés. Tout en défendant cette opinion, ils appuient la pratique démocratique sur un système de représentation politique des citoyens. Les représentationnistes déclarent que ce système permet à chaque citoyen d'élire ses représentants et de les déléguer comme mandataires pour une certaine période, et donc met les pieds de la démocratie sur la terre et la rend applicable en matière de régime politique réel.¹¹ Et au milieu de cette dualité, la méthode de

⁹ Francis Hamon, **op.cit.**, p.12

¹⁰ Austin Ranney, "Référendum et Démocratie", **Pouvoirs, op.cit.**, pp.8-10

¹¹ Cette appellation de "*représentationnistes*" et de "*participationnistes*" appartient à Austin Ranney. (Austin Ranney, **art.cit.**, pp.8-10) Dans ce cadre-là, Yannis Papadopoulos suit le même ordre d'idée mais en donnant d'autres noms à cette polarisation. En pensant sur les conceptions de la démocratie, Papadopoulos parle d'une conception "*élitiste*" qui défend de ne pas multiplier les canaux de participation et d'une deuxième qui est "*populiste*" et qui valorise la diversité d'accès des différentes demandes au système de décision. (Yannis Papadopoulos, "Le point sur la démocratie directe",

référendum présente un juste milieu, une possibilité de compromis entre ces deux idéaux démocratiques.

Le référendum est un terme qui se place à l'origine des démocraties semi-directes ; pourtant il est aussi souvent emprunté par les démocraties représentatives. Il désigne le scrutin par lequel les citoyens se prononcent chacun individuellement, en fonction d'un code préétabli sur une question d'intérêt général. Par la voie référendaire, le corps des citoyens est appelé à exprimer sa volonté à l'égard d'une mesure qu'une autorité envisage de prendre pour le pays ou la communauté en question.¹²

Dans le repère des définitions de la démocratie idéale, d'une part le référendum s'accommode aux représentationnistes en donnant au gouvernement représentatif le rôle d'institution fondamentale de la démocratie. D'autre part, elle s'entend avec les participationnistes en ajoutant dans la formule démocratique une essence de participation politique directe du citoyen, tout en lui permettant d'exprimer son soutien ou son opposition à une mesure intéressant l'actualité politique de son pays.

En générale la méthode de référendum est utilisée en matière législatif, et surtout constitutionnel. Il existe donc un lien indéniable entre le référendum et le pouvoir constituant.

B) Le référendum et le pouvoir constituant

Le pouvoir constituant est le pouvoir de construire et de modifier la base constitutionnelle et politique de l'Etat, le fondement sur lequel se basera le nouvel

Présent et avenir de la démocratie directe, Genève, 1994, p.22 in **Documents d'Etudes no. 1.21 : Le Référendum**, La Documentation Française, 2007, pp.70-71)

¹² Julien Laferrière, **Manuel de Droit Constitutionnel**, Paris, Domat-Montchrestien, 1947, p.431 ; Francis Hamon, **op.cit.**, p.15-16. Nous limiterons notre étude à la notion de "référendum postérieur" ou bien "le référendum de ratification" qui sert de la consultation du peuple sur le changement proposé avant l'entrée en vigueur de ce dernier, plutôt que du "référendum antérieur" dont le résultat n'a pas forcément un effet juridique sur la décision de l'autorité désirant faire le changement. Pour une typologie détaillée des référendums voir Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003, pp.232-234 ; Michèle Guillaume-Hofnung, **Le référendum**, Paris, PUF, 1994, pp.19-22

ordre politique.¹³ C'est « *la volonté politique dont le pouvoir ou l'autorité sont en mesure de prendre la décision globale concrète sur le genre et la forme de l'existence politique propre* ». ¹⁴ Les organes étatiques soit les organes législatif, exécutif et judiciaire dont les statuts juridiques et les compétences sont définis par le pouvoir constituant s'appellent les « pouvoirs constitués ». Le pouvoir constitué, dont la compétence est encadrée par la constitution, est un pouvoir inaliénable, sauf s'il est indiqué le contraire dans la constitution.¹⁵

Le pouvoir constituant se divise en deux en matière de sa source et de sa compétence ; « le pouvoir constituant originaire » et « le pouvoir constituant dérivé ». Le premier désigne l'établissement d'une constitution, et le deuxième sa révision.

En jetant un coup d'œil à l'histoire du référendum, il nous est possible de remarquer qu'il servait d'abord le pouvoir constituant et il était utilisé pour l'approbation des nouvelles constitutions.¹⁶ Cela était en quelque sorte une utilisation naturelle vu qu'une constitution est une sorte de contrat qui non seulement trace les limites de la compétence de ceux qui exercent le pouvoir, mais aussi encadre la vie entière des citoyens. Comme le remarque Henry Roussillon, c'est donc démocratiquement légitime et admissible de demander l'avis du peuple sur un tel texte par l'intermédiaire du référendum, étant donné que c'est « *le moment de la création ou d'une transformation fondamentale de l'État* »¹⁷. De plus, il est facile d'imaginer que tous ceux qui détiennent le pouvoir constituant originaire voudraient légitimer leur nouvel ordre et la nouvelle constitution qui est le fruit de cet ordre en question, en appelant les citoyens à donner leurs avis sur ce dernier. Dans le cadre du pouvoir constituant originaire les vices anti-démocratiques peuvent apparaître pendant le processus référendaire, au cours de ses étapes diverses telles que la

¹³ Erdoğan Teziç, **op.cit.**, s.149 ; Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2004, s.29 ; Kemal Gözler, **Kurucu İktidar**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998, pp.9-22 ; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003, s.147

¹⁴ Carl Schmitt, **Théorie de la Constitution**, PUF, Paris, 1993, pp.211-212

¹⁵ Erdoğan Teziç, **ibid.**, p.149 ; Hüseyin Nail Kubalı, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971, p.96 ; İbrahim Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005, p.34

¹⁶ Hüseyin Nail Kubalı, **ibid.**, p.280

¹⁷ Henry Roussillon, "Contre le référendum !", **Pouvoirs**, **op.cit.**, p.188

période du registre, la préparation de la question posée, l'interprétation des résultats, etc. Et dans notre étude, l'étude du référendum comme acte du pouvoir constituant originaire en matière des critères de la légitimité démocratique, consiste plutôt à l'étude de ces diverses phases d'une organisation référendaire. Nous ne remettons guère en cause le fait d'organiser un référendum pour l'approbation ou le rejet d'un nouveau texte constitutionnel, car nous pensons que cela ne servirait à rien qu'enfoncer les portes ouvertes.

Le domaine d'utilisation du référendum s'est élargi avec le temps vers le champ législatif, et la méthode a également été utilisée dans le cadre de la révision des constitutions qui est un acte sous la compétence du « pouvoir constituant dérivé ». À vrai dire, chaque constitution est faite pour durer. Or, d'une autre part rien n'est éternelle ; la situation politique, les conjonctures sociales et les mentalités dominantes dans une société évoluent sans arrêt. Il serait donc utopique de parler d'une constitution qui peut viser et satisfaire plusieurs générations.

Dans le temps, on a constaté un changement d'état d'esprit à propos de la révision des constitutions. L'idée d'une constitution comme un contrat social dont la révision nécessite le consentement absolu de la nation (un consentement quasiment impossible en pratique) a cédé sa place désormais à un concept de constitution dont la chance de durée s'accroît lorsqu'il est adapté à l'évolution des circonstances actuelles.¹⁸ Cependant comme nous essayerons de le détailler dans les paragraphes suivants, nonobstant l'exigence de la révision des constitutions, le contenu et les compétences du pouvoir constituant dérivé doivent être limités et soumis à certaines mesures formelles et matérielles. De plus, il faudrait également se demander si chaque révision constitutionnelle doit être suivie par une phase d'approbation populaire et si la dernière parole concernant toute mesure juridique doit appartenir au peuple.

Dans le cadre de notre étude, nous essayerons de comprendre les critères de la légitimité démocratique des référendums constitutionnels, organisés pour la consultation populaire sur les actes du pouvoir constituant originaire et dérivé. En ce

¹⁸ Pierre Pactet, **Institutions Politiques Droit Constitutionnel**, Paris, Masson, 1985, p.74

faisant, nous nous intéresserons aux limites de la compétence du pouvoir constituant originaire et dérivé, selon lesquelles la votation populaire se balance entre être un référendum et être un plébiscite. Par contre, afin d'effectuer un tel travail, nous devons premièrement faire une introduction générale à ces deux types de pouvoir constituant.

1- L'Établissement des constitutions et la notion de « pouvoir constituant originaire »

Pour le pouvoir constituant originaire Guy Héraud nous offre une définition bien détaillée et intéressante, où il préfère diviser ce concept en deux. Il définit d'abord la notion de « pouvoir originaire » comme le pouvoir le plus élevé d'une ligne de hiérarchie juridique bénéficiant d'une compétence abandonnée. Il ajoute à ce point que le pouvoir prend son caractère juridique de sa puissance matérielle et non pas d'une règle supérieure qui lui attribue une certaine compétence.¹⁹ Par la suite il explique la notion de « pouvoir constituant » qui est le pouvoir détenant la compétence pour faire, modifier, abroger des règles qui occupent le rang suprême dans la hiérarchie juridique, c'est-à-dire la constitution. Et enfin, il réunit ces deux définitions en exposant que le pouvoir constituant ne peut être qu'un pouvoir originaire car le pouvoir originaire est le seul pouvoir qui peut satisfaire à la définition du pouvoir constituant. Dans ce contexte, comme le pouvoir constituant fait les règles suprêmes de l'ordre juridique, il faut qu'il possède le pouvoir de modifier toute règle et qu'il domine tous les autres pouvoirs. Et c'est uniquement le pouvoir originaire qui pourrait accomplir cette définition.²⁰

Quant à l'apparition de ce pouvoir constituant originaire « *autonome et indépendante* »²¹, il existe plusieurs possibilités ; il peut avoir lieu comme produit d'un nouvel État apparu suite à une guerre ou d'une décolonisation, ainsi qu'il peut se produire après une révolution ou un coup d'État qui met fin à l'ordre constitutionnel en vigueur. Il est impossible de prévoir ou de savoir à l'avance qui

¹⁹ Guy Héraud, **L'ordre juridique et le pouvoir originaire**, Paris, Librairie Recueil Sirey, 1946, p.143

²⁰ Guy Héraud, **ibid.**, p.204

²¹ Pour reprendre les qualificatifs de Kubalı (Hüseyin Nail Kubalı, **op.cit.**, p.96)

exercera cette compétence ; celui qui la détiendra sera défini selon les circonstances du moment.²² Le pouvoir constituant originaire peut s'exercer en excluant toute intervention du peuple, ou il peut être l'œuvre d'une assemblée constituante. Cette assemblée peut être élue aussi bien par le suffrage censitaire, que par l'ensemble des citoyens.²³ Comme nous venons de mentionner, toutes ces options dépendent des circonstances de fait des régimes concernés. Par contre nous pouvons très bien suggérer que l'exercice le plus démocratique du pouvoir constituant originaire se réaliserait par la filière suivante ; tout d'abord le libellé du texte législatif par une assemblée constituante qui représente la plus grande proportion possible des citoyens et ensuite la mise en question du texte préparé par une votation populaire, où les citoyens interviennent dans le processus une deuxième fois, cette fois-ci d'une manière directe.²⁴

Partant de toutes ces définitions, il nous est possible de déduire deux faits. Premièrement, l'élaboration d'une constitution est de « *faire table rase* »²⁵ ; la plupart du temps elle a une perspective de rupture par rapport à l'ancien ordre juridique et ainsi elle donne lieu à l'apparition d'un vide juridique. Deuxièmement, le pouvoir constituant originaire qui construit le nouvel ordre juridique sur ce terrain vierge, n'est dominé par aucune règle supérieure et aucun ordre juridique antécédent. Ces deux réalités constituent la base d'un grand débat sur « la juridicité » du pouvoir constituant originaire, qui est selon nous un débat impossible à ne pas tenir en compte.

Quand un pouvoir est titulaire d'un caractère juridique, cela veut dire qu'il possède une compétence limitée et qu'il est dominé par une règle de droit. Par contre

²² Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş**, *op.cit.*, p.31

²³ Pierre Pactet, *op.cit.*, p.70 ; İbrahim Kabaoğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005, p.31-34

²⁴ À ce propos, certains défendent que l'étape de référendum ait une valeur démocratique secondaire. Par exemple, Erdoğan Teziç signale que l'élément le plus important qui rend le pouvoir constituant démocratiquement légitime, est que le texte constitutionnel soit formé d'une manière la plus représentative possible. Si le texte est libellé par une assemblée constituante qui représente la plus grande proportion possible des tendances de la société, il n'y aura même pas besoin d'un référendum, parce que l'accord d'une telle assemblée sur le texte constitutionnel refléterait l'opinion publique et l'approbation de l'assemblée serait équivalente à un pré-référendum. (Erdoğan Teziç, *op.cit.*, pp.154-156)

²⁵ Jean Gicquel, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Paris, Montchrestien, 1993, p.174.

dans le cas du pouvoir constituant originaire, comme celui-ci n'est dominé par aucune règle supérieure et vu que son appellation de « pouvoir constituant » vient d'une circonstance de fait et non pas d'une autre autorité qui lui attribue ce titre, la juridicité du pouvoir constituant originaire fait l'objet d'un débat entre plusieurs théoriciens du droit constitutionnel et des sciences politiques.

Les défenseurs de la juridicité du pouvoir constituant originaire retrouvent la source de leur raisonnement dans l'idée de la « souveraineté de la Nation » de la tradition de la Révolution française. Dans ce cadre, si la souveraineté de la nation est acceptée comme absolue, toutes les formes de la manifestation de sa volonté (soit une révolution, soit un coup d'État ou bien la création d'un nouvel État) doivent être acceptées comme juridiques. Le nouvel ordre est aussi juridique que l'ordre précédent, vu qu'il est le produit de la volonté nationale.²⁶

Georges Burdeau enrichit cette argumentation en insistant sur la conformité à l'idée dominante de droit dans la société. L'apparition du pouvoir constituant originaire porte en soi une nouvelle idée de droit comme adversaire à celui mis en place par l'ancien ordre ; *« ce n'est pas une rupture de droit mais c'est une transformation de la structure du droit »*. L'œuvre du pouvoir constituant originaire mérite donc d'être appelé comme juridique étant donné qu'il réussit à la transformer l'idée de droit qui domine dans la société en lui imposant une autre.²⁷ Hüseyin Nail Kubalı rejoint le même front en mariant la notion de la juridicité avec celle de la légitimité. Il défend que dans la mesure où le pouvoir constituant originaire agit pour le bien public et pour la souveraineté du droit, il est légitime et par conséquent il est juridique. Dans cet ordre d'idées, Kubalı pense que même si le pouvoir constituant originaire est exercé par l'occasion d'une révolution ou bien d'un coup d'État, il

²⁶ Guy Héraud, *op.cit.*, pp.1-13 et pp.367-471

²⁷ Georges Burdeau, **Manuel de Droit Constitutionnel**, Paris, LGDJ, 1947, pp.55-56 ; Georges Burdeau, **Traité de Science Politique**, Tome III, Paris, LGDJ, 1950, pp.215-218. Tarık Zafer Tunaya est un autre partisan de cet angle de vue. Il explique que le pouvoir constituant originaire est un pouvoir juridique parce qu'il est quand même attaché à un ordre juridique, mais un ordre qui n'est pas le même que le précédent. (Tarık Zafer Tunaya, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Araştırma Eğitim Ekin Yayınları, İstanbul, 1982, p.123)

existe une forte présomption que ce pouvoir est juridique dans la mesure où il vise le bien public.²⁸

En revanche, les adversaires de cette tendance argumentent que la juridicité est un qualificatif attribué à un pouvoir par une règle supérieure qui lui accorde la compétence. Quant au pouvoir constituant originaire, il ne remplit pas ce critère ; de plus il rompt avec l'ordre juridique antérieur et aucune règle n'est supérieure à lui. Il est donc impossible qu'il soit conçu comme un pouvoir juridique et il n'est qu'un pouvoir de fait. L'interrogation de la juridicité du pouvoir constituant originaire provoque ainsi des soucis concernant ses limites. Sur ce point-là, Kemal Gözler signale un lien logique entre la juridicité du pouvoir et les limites de sa compétence. Selon cette idée, un pouvoir juridique est forcément un pouvoir limité. Comme le pouvoir constituant originaire agit dans le vide juridique et comme il n'est obligé de ne se soumettre à aucune autre règle, il s'agit d'un pouvoir illimité.²⁹

Pour conclure ce premier chapitre, nous voulons attirer l'attention sur l'écart entre la théorie et la pratique. Premièrement, même si dans la théorie, le pouvoir constituant originaire se place au sommet de l'ordre juridique interne, il ne faut pas oublier que chaque exercice de pouvoir constituant originaire est d'une certaine manière limitée par les facteurs sociologiques. Ce pouvoir affecte évidemment l'environnement social et politique mais il peut aussi être influencé à son tour par les circonstances de fait de la société visée.³⁰ Deuxièmement, même si le pouvoir constituant originaire n'est limité par aucun ordre constitutionnel positif, dans la pratique la plupart du temps il est encadré par les frontières du droit naturel. D'ailleurs, une des plus grandes raisons de la recherche de légitimité du pouvoir constituant originaire, qui le pousse à demander l'approbation du peuple pour ses projets juridiques par le biais de référendum, c'est ce droit naturel qui implique le respect de la raison juridique. De même le droit interne ne peut pas restreindre les actes du pouvoir constituant originaire, mais les principes du droit international peuvent quand même peser sur les mesures qu'il vise à prendre.

²⁸ Hüseyin Nail Kubalı, *op.cit.*, pp.99-100

²⁹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, *op.cit.*, pp.31-32 ; Kemal Gözler, *Kurucu İktidar*, *op.cit.*, pp.24-61

³⁰ Pour les points de vue pareils, voir Müncü Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2003, pp.62-66 ; Ergun Özbudun, *op.cit.*, pp.147-148

Il est également à remarquer que le pouvoir constituant originaire n'est pas un pouvoir qui agit nécessairement contre le droit. Comme l'explique Carré de Malberg, il peut être considéré comme un « *pouvoir initial* » : Ce qui voudrait dire que le droit n'est pas antérieur à lui. Dans ce cas-là, il serait en vain de chercher la genèse juridique de ce pouvoir³¹ car il ne peut pas être étudié et classé dans le cadre du droit ; « *il est source du droit mais il n'a pas sa source dans le droit* »³².

En bref, face à ce débat sérieux sur la juridicité du pouvoir constitutionnel originaire, la seule chose dont on peut être sûr est que les qualificatifs que l'on peut attribuer au pouvoir constitutionnel originaire dépendent de la texture et de la structure *sui generis* de chaque expérience.

2- La révision des constitutions et la notion de « pouvoir constituant dérivé »

Il est évident que chaque constitution se veut la dernière ; celui qui détient le pouvoir constituant originaire a pour objectif de mettre en place l'ordre juridique le plus résistant et le plus étendu. Cependant en réalité, aucune institution n'est éternelle ; il est bien difficile de parler d'une constitution qui dépasse son temps et qui englobe une société pendant plusieurs générations³³. Comme le cite Jean Gicquel d'une manière humoristique « *Les constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil* » ; elles subissent l'usure du temps, il est nécessaire qu'elles soient adaptées pour tenir compte de nouvelles aspirations.³⁴

³¹ À ce point-là, pour ne pas tomber dans un piège que l'on rencontre très souvent dans ce débat, nous voulons clarifier la différence entre les notions de "légalité" et "juridicité". La légalité est plutôt le fait d'être conforme à une règle supérieure, à une loi et de ne pas la transgresser. Quant à la juridicité, il est un cadre qui englobe la légalité ; un fait juridique ne doit pas être libellé en une loi ; il suffit qu'il soit conforme au savoir-faire juridique, qu'il relève des normes universelles de droit. Par contre, tout ce qui est légale n'est pas nécessairement juridique. Donc peut être il vaut mieux de dire qu'il est vain de chercher "la genèse légale" de ce pouvoir, vu qu'il ne suit pas les règles antécédentes. Quant à la juridicité du pouvoir, cela dépend plutôt de son attitude concernant les normes générales de droit.

³² Carré de Malberg, **Contribution à la Théorie Générale de l'État**, Tome II, Paris, Librairie Recueil Sirey, 1922, pp.489-492

³³ Tarık Zafer Tunaya, **op.cit.**, p.130

³⁴ Jean Gicquel, **op.cit.**, p.178

Certains auteurs signalent un écart naturel qui se trouve entre la réalité sociale qui est dynamique et la constitution qui est plutôt statique³⁵. La constitution planifie l'organisation étatique en prenant compte les données sociales et politiques de son époque ; face à l'évolution rapide de la conjoncture actuelle, il reste difficile de trouver une formule d'organisation étatique transcendant, qui n'a pas de date d'expiration. C'est la raison pour laquelle la plupart des constitutions calculent à l'avance les détails d'une possible révision.

Julien Laferrière nous rappelle que la notion même de la constitution signifie la possibilité de sa révision. Puisque juridiquement la constitution est une loi et que la loi n'est pas un acte immuable ; elle peut toujours être modifiée.³⁶ Sa révision est alors considérée comme indispensable dans plusieurs textes essentiels tels que la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen³⁷ et la Constitution Française de 1791³⁸.

Le pouvoir de révision de la constitution s'appelle le « pouvoir constituant dérivé » et il s'agit d'un acte dans le cadre des règles prévues par le pouvoir constituant originaire dans la constitution en vigueur. Ainsi, la constitution prévoit celui qui exercera le pouvoir constituant dérivé et qui modifiera son contenu. Elle confie la compétence de révision à un organe qu'elle a constitué elle-même ; soit à une assemblée législative ordinaire, soit à une assemblée constituante *ad hoc*.³⁹ Le statut juridique et les compétences du pouvoir constituant dérivé, sont déterminés par le pouvoir constituant originaire en ce qui concerne la révision de la constitution : Ce qui reviendrait à dire que le pouvoir constituant dérivé est à son tour un organe constitué.⁴⁰

³⁵ Pour reprendre les qualificatifs de Coşkun San (Coşkun San, **Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri**, AİTİA Yayınları, Ankara, 1974, pp.34-35

³⁶ Julien Laferrière, **op.cit.**, p.288

³⁷ Article 28 : “*Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures.*”

³⁸ Titre VII, article 1 : “*L'assemblée nationale constituante déclare que la nation a le droit imprescriptible de changer la Constitution.*”

³⁹ Jean Gicquel, **op.cit.**, p.181

⁴⁰ Erdoğan Teziç, **op.cit.**, p.161 ; Pierre Pactet, **op.cit.**, p.74

Dès que la notion de pouvoir est abordée, il est impossible de ne pas mentionner les débats sur ses limites existantes et réelles ou encore potentielles. Il est à remarquer que dans la littérature juridique, plusieurs auteurs se demandent si le pouvoir constituant dérivé est un pouvoir limité ou illimité. Il nous est possible de s'interroger sur ce sujet à travers deux types de cadre ; premièrement les limites formelles, deuxièmement les limites temporelles et matérielles de ce pouvoir constitué.

Les limites formelles désignent les formes et les procédures prévues par la constitution, auxquelles on s'attend à ce que le pouvoir constituant dérivé respecte. À ce propos, la rigidité des règles procédurales de la révision des constitutions varient selon le type de la constitution ; mais à chaque condition il existe plus ou moins des règles qui encadrent la révision. Si la constitution en question est « une constitution souple », la révision peut se réaliser par les organes et selon les procédures servant à l'adoption des lois ordinaires (par exemple une assemblée législative ordinaire). Dans ce cas, il est impossible de parler de la suprématie de la constitution car la constitution et les lois ordinaires se trouvent à un même niveau dans la hiérarchie des règles juridiques. D'autre part, s'il s'agit d'« une constitution rigide », elle ne peut être révisée que par un organe distinct (comme une assemblée constituante *ad hoc*) et selon une procédure spéciale. Il existe dans ce cas une différenciation et une hiérarchie juridique entre la constitution et les lois ordinaires.⁴¹

Les règles de majorité précisées pour la période de déclenchement, de discussion et d'adoption de la révision constitutionnelle font partie des limites formelles.⁴² Par exemple en Suisse, une pétition de cent mille signatures est exigée pour déclencher le processus de la révision.⁴³ Quant à la Turquie, l'article 175 de la Constitution de 1982 porte sur la révision constitutionnelle et elle précise les étapes

⁴¹ Pierre Pactet, *op.cit.*, p.75 ; Erdoğan Teziç, *op.cit.*, pp.162 ; Jean Gicquel, *op.cit.*, p.181

⁴² Pour de plus amples et comparatifs renseignements sur les limites en matière de majorité, voir Cem Eroğul, *Anayasayı Değiştirme Sorunu*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, pp.42-46 ; İbrahim Kaboğlu, *op.cit.*, pp.36-39

⁴³ Pierre Pactet, *ibid.*, p.76

du processus.⁴⁴ Suivant cette article, les amendements constitutionnels peuvent être proposés par au moins un tiers du nombre total des membres de la Grande Assemblée Nationale de Turquie, et ce par écrit. Les propositions d'amendements constitutionnels sont débattues à deux reprises en assemblée plénière. Elles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des membres de l'assemblée nationale, et ce par scrutin secret.⁴⁵

D'une manière générale, il est possible de dire que le pouvoir constituant dérivé est un pouvoir limité par des règles formelles précisées dans la constitution.⁴⁶ Cependant le climat n'est pas si doux au sujet de l'effectivité des limites matérielles sur le pouvoir constituant dérivé. Certains défendent que le pouvoir constituant

⁴⁴ Pour l'article 175 de la Constitution turque de 1982 (Modifié par les lois n° 3361 du 17.5.1987) relatif aux amendements constitutionnels et participation aux élections et aux référendums, voir annexe I.

⁴⁵ Pour le reste de la procédure, l'article continue à préciser les règles suivantes : *“Sous réserve des conditions prévues par le présent article, la discussion et l'adoption des propositions d'amendement constitutionnel sont régies par les dispositions relatives à la discussion et à l'adoption des lois.*

Les lois portant amendement constitutionnel peuvent être renvoyées par le Président de la République devant la Grande Assemblée nationale de Turquie pour être débattues une nouvelle fois. Si la Grande Assemblée nationale de Turquie vote à nouveau la loi renvoyée, dans sa version initiale, à la majorité des deux tiers du nombre total de ses membres, le Président de la République peut la soumettre à un référendum.

Si la loi portant amendement constitutionnel adoptée à la majorité des trois cinquièmes ou à une majorité inférieure aux deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée n'est pas renvoyée à celle-ci par le Président de la République, elle est publiée au Journal officiel pour être soumise à un référendum.

La loi portant amendement constitutionnel adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée, qu'elle ait ou non été renvoyée par le Président de la République, ou quelques uns de ses articles seulement, peuvent être soumis à un référendum par ce dernier. La loi portant amendement constitutionnel ou les articles concernés non soumis à un référendum sont publiés au Journal officiel.

Les lois portant amendement constitutionnel soumises à un référendum ne peuvent entrer en vigueur que si elles sont acceptées à la majorité des votes valablement exprimés pendant le référendum.

La Grande Assemblée nationale de Turquie doit, lorsqu'elle adopte une loi portant amendement constitutionnel, décider en même temps lesquelles des dispositions modifiées de la Constitution devront, dans le cas où la loi est soumise à un référendum, être approuvées ensemble et lesquelles devront l'être séparément.

Les dispositions nécessaires afin d'assurer la participation aux référendums, aux élections parlementaires générales et partielles et aux élections locales générales, y compris l'imposition d'amendes, sont arrêtées par la loi.”

⁴⁶ Kemal Gözler, **Kurucu İktidar**, *op.cit.*, pp.122-156 ; Ergun Özbudun, *op.cit.*, p.148 ; Hüseyin Nail Kubalı, *op.cit.*, p.101

dérivé soit aussi illimité que le pouvoir constituant originaire ; et que la constitution lui donne uniquement sa procédure, sans en borner l'étendue.⁴⁷

Dans le cadre des mesures matérielles, les limites temporelles ne sont pas tellement remises en cause à propos de leur effectivité. Ce type de limite est pratiqué dans plusieurs pays depuis longtemps. Par exemple la Constitution française de 1791 et la Constitution de 1967 de Paraguay prévoyaient qu'un délai de dix ans passe avant leur révision. De même, selon la Constitution grecque de 1975, après une révision constitutionnelle il fallait attendre cinq ans pour en faire une autre.⁴⁸ Encore en France, selon l'article 7 de la Constitution de 1958 il n'est pas possible de procéder une révision pendant l'intérim de la Présidence de la République.⁴⁹ En outre, dans certaines constitutions tels que la Constitution espagnole de 1978 et la Constitution portugaise de 1976, pendant les périodes de guerre, de l'état d'exception et de l'état de siège il est interdit de réviser la constitution.⁵⁰

Les débats commencent plutôt lorsqu'il est question de mesures matérielles limitant le contenu. Dans ce contexte, dans certaines constitutions nous rencontrons la mise en place d'une « immuabilité partielle » ; dans la Constitution française de 1958, turque de 1982, italienne de 1947, et portugaise de 1976, la disposition de la Constitution spécifiant que la forme de l'Etat est une République est une disposition inaltérable. Elle ne peut être modifiée, ni sa modification peut être proposée.⁵¹ À ce propos, Julien Laferrière avance que « *le pouvoir constituant qui s'exerce à un moment donné n'est pas supérieur au pouvoir constituant qui s'exercera dans l'avenir et ne peut prétendre le restreindre sur un point déterminé* ». Laferrière en déduit que les dispositions inaltérables sont « *de simples vœux, des manifestations*

⁴⁷ Jean Gicquel, **op.cit.**, p.180 ; Coşkun San, **op.cit.**, p.58

⁴⁸ Erdoğan Teziç, **op.cit.**, p.162 ; Cem Eroğul, **op.cit.**, pp.46-48. Face à ces limitations négatives en matière de temps, nous retrouvons aussi un exemple de la limitation positive à Portugal, où la Constitution de 1933 prévoit sa révision tous les 10 ans (Cem Eroğul, **ibid.**, p.46)

⁴⁹ Pierre Pactet, **op.cit.**, p.76

⁵⁰ Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş, op.cit.**, p.37

⁵¹ Erdoğan Teziç, **ibid.**, p.162 ; Cem Eroğul, **op.cit.**, pp.48-49. Mais en fait, comme le précisent Teziç et Kaboğlu, il est possible que le pouvoir constituant dérivé, tout en restant dans le cadre des limites formelles, modifie l'article de proscription qui précise que de tels articles sont inaltérables et il peut ensuite modifier les dispositions inaltérables. (Erdoğan Teziç, **ibid.**, p.168 ; İbrahim Kaboğlu, **op.cit.**, p.40) Ce dilemme nous pousse à nous demander si les mesures d'immutabilité partielle ne sont que des « *barrières de papier* » - pour reprendre les mots de Kemal Gözler. (Kemal Gözler, **Kurucu İktidar, op.cit.**, p.138)

politiques, mais n'ont aucune valeur juridique, aucune force obligatoire pour les constituants futurs ». ⁵² Coşkun San qui est d'accord avec ce point de vue, y rajoute l'idée que les dispositions qui rigidifient excessivement une constitution mettent en péril sa longévité et qu'elles peuvent causer l'abrogation de cette constitution. Tout de même, San ne dénie pas l'effectivité de ces dispositions inaltérables à propos de la limitation des compétences du pouvoir constituant dérivé.⁵³

Au fondement des limites matérielles, nous apercevons deux notions juridiques essentielles interdépendantes : « l'esprit de la constitution » et « la stabilité de la constitution ». Même si l'opinion dominante est en faveur de l'adaptation des constitutions aux conditions et besoins actuels, il est indiqué qu'il faut quand même modérer la fréquence de leurs révisions. L'idée est que la constitution n'est pas un texte sur lequel il faudrait fréquemment faire des changements.⁵⁴ Puisque la constitution est quand même le texte principal qui encadre l'organisation de l'État, l'ordre politique et la structure sociale ; elle a donc besoin d'une certaine stabilité, tout en gardant ses marges de flexibilité. Il est à souligner qu'il n'y faudrait pas une stabilité absolue mais une stabilité plutôt « *relative* ». ⁵⁵ Pour fournir à la constitution cette stabilité relative, il faut borner le pouvoir constituant dérivé à « l'esprit de la constitution ». ⁵⁶ Hüseyin Nail Kubalı essaie de donner une définition de cet esprit de la constitution et il explique que chaque constitution incarne une certaine perception de droit et une vision du monde. L'objectif d'une constitution est de poser les fondements de l'organisation de l'État sur cette perception de droit et cette vision du monde qui peut être appelée l'esprit de la constitution.⁵⁷ Il est possible de considérer que cette notion qui donne l'essence aux actes de la législature, limite naturellement la compétence du pouvoir constituant dérivé.

⁵² Laferrière conclut que toute constitution doit être révisable “*en totalité*”, qui est un débat que nous mentionnerons dans les paragraphes suivants. (Julien Laferrière, **op.cit.**, p.289)

⁵³ Coşkun San, **op.cit.**, pp.65-67

⁵⁴ Pour illustrer ce problème de la fréquence des révisions constitutionnelles, Cem Eroğul donne l'exemple de Cuba, où entre janvier 1959 et aout 1961, le conseil des ministres qui est l'organe responsable de la révision de la constitution a réalisé 22 révisions au total. (Cem Eroğul, **op.cit.**, p.56)

⁵⁵ Comme le qualifie Kubalı. (Hüseyin Nail Kubalı **op.cit.**, p.103)

⁵⁶ Hüseyin Nail Kubalı, **ibid.**, pp.101-105 ; Coşkun San, **ibid.**, pp.68-69

⁵⁷ Hüseyin Nail Kubalı, **ibid.**, p.103. Nous allons essayer de développer cette notion de “l'esprit de la Constitution” sous le deuxième titre du chapitre suivant.

En ce qui concerne les limites de contenu du pouvoir constituant dérivé, nous souhaitons parler, en dernier lieu, d'une restriction de compétence qui découle de la différenciation du pouvoir constituant « originaire » et « dérivé ». D'une part certains auteurs avancent que le pouvoir constituant dérivé peut procéder seulement une révision partielle, et non pas totale de la constitution.⁵⁸ Selon ce point de vue, si la révision de la constitution porte sur la totalité du texte, le pouvoir constituant dérivé dépassera ses limites, entrera dans les compétences du pouvoir constituant originaire et finalement cela donnera lieu à « la fraude à la constitution ».⁵⁹ De ce point de vue, certains affirment que grâce à l'euphémisme du mot révision, les constituants évitent de prendre parti dans le débat relatif aux compétences respectives du pouvoir constituant dérivé et du pouvoir constituant originaire.⁶⁰ D'autre part il est affirmé que le pouvoir constituant dérivé peut amender partiellement ou totalement la constitution parce qu'en dernier ressort, il agit dans l'ordre juridique existant et procède une révision qui respecte les procédures prévues par le pouvoir constituant originaire dans la constitution.⁶¹

Les débats sur les limites d'un pouvoir vont de pair avec les questions sur son positionnement dans l'échelle de la juridicité. Comme le pouvoir constituant dérivé est limité par des règles formelles et matérielles mises par le pouvoir constituant originaire, et comme sa compétence lui est attribuée par le pouvoir constituant originaire, il existe un accord général sur son caractère juridique. Contrairement au pouvoir constituant originaire dont la juridicité est un sujet controversé, plusieurs théoriciens du droit constitutionnel et des sciences politiques se mettent d'accord sur le fait que le pouvoir constitutionnel dérivé est un pouvoir juridique.⁶²

Nous tenons à rappeler à ce point que les limites formelles et matérielles qui bornent la compétence du pouvoir constituant nous assujettissent aussi lorsque nous

⁵⁸ Ici, «la révision totale» ne signifie pas la révision de tous les articles de la Constitution y compris les dispositions inaltérables. On parle plutôt d'une révision totale qui porte sur toutes les dispositions sauf celles qui sont inaltérables.

⁵⁹ Cité par Erdoğan Teziç, *op.cit.*, p.170

⁶⁰ Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper, **Droit Constitutionnel**, Paris, LGDJ, 1991, p.448

⁶¹ Kemal Gözler, **Kurucu İktidar**, *op.cit.*, p.150

⁶² Hüseyin Nail Kubalı, *op.cit.*, pp.103-105 ; Kemal Gözler, **Kurucu İktidar**, *ibid.*, p.115 ; Erdoğan Teziç, *ibid.*, p.161 ; Ergun Özbudun, *op.cit.*, p.148.

essayons d'étudier les critères d'un référendum démocratique, qui est un moyen pratiqué à la fois par le pouvoir constituant originaire et dérivé. Parce que la portée démocratique d'un référendum n'est pas indépendante des conditions de légitimité démocratique des actes juridiques de ces deux pouvoirs.

Dans cette première partie de notre étude, nous avons essayé de faire une introduction aux notions de référendum, de pouvoir constituant originaire et de pouvoir constituant dérivé, ainsi qu'aux types de mesures qui peuvent être appliqués dans le domaine de compétence de ces deux derniers. Nous allons développer et détailler ces mesures qui servent à borner le pouvoir constituant, dans le chapitre suivant, consacré à la possibilité d'un référendum démocratique.

CHAPITRE II - LA POSSIBILITÉ D'UN RÉFÉRENDUM DÉMOCRATIQUE

Sous ce deuxième chapitre de notre étude, nous essayerons de traiter la possibilité d'un référendum constitutionnel démocratique. Comme notre étude de cas reposera sur la Turquie et le Chili, nous aborderons la notion de référendum constitutionnel en nous focalisant sur son usage dans les démocraties représentatives.

Selon le principe démocratique tout pouvoir émane du peuple : Ainsi, dans les démocraties représentatives c'est au peuple de décider par l'intermédiaire de ses représentants sur les questions qui intéressent son présent et son futur. Là où certaines décisions qui affectent l'atmosphère politique, économique et/ou bien social du pays sont très dures à prendre par les mandataires du peuple, le référendum intervient comme un moyen de consultation populaire.

De plus, parfois la démocratie représentative peut manquer de représentation parfaite des gouvernés sur le plan politique et par l'absence de l'identification de ces derniers avec leurs députés. Dans un tel cas de manque, le référendum, qui prend sa source de la pratique des démocraties semi-directes, peut contribuer à l'idéal démocratique en corrigeant ces défauts de la démocratie représentative et en permettant l'existence d'une expression plus directe et claire de la volonté populaire.

Or nonobstant les profits, il faut ainsi signaler que le référendum n'est pas par nature une panacée politique pour l'établissement ni pour le renforcement de la démocratie ; il ne peut pas à lui seul instituer la démocratie.⁶³ Le référendum est

⁶³ Michèle Guillaume-Hofnung fait une distinction de "*référendum démocratique*" et de "*référendum manipulé*" et sous le deuxième qualificatif elle place les référendums à base censitaire, les référendums qui sont réalisés dans un climat de terreur, ou bien les référendums qui ont résulté de l'assimilation des abstentions au oui. (Michèle Guillaume-Hofnung, **op.cit.**, p.22)

seulement un des moyens des régimes démocratiques ; mais il n'en est pas le seul. Le cas de son absence n'est pas moins démocratique que son utilisation fréquente.⁶⁴ Pour qu'il soit qualifié comme démocratique, il faut qu'il satisfasse certains critères de base.

Comme toute chose sur la terre, le référendum est donc également une entité qui porte en soi des avantages et des inconvénients, des vices et des vertus. Nous essayerons de traiter, dans un premier lieu, le référendum de cet angle de vue ; en nous concentrant sur ses divers bénéfices et handicaps, nous tâcherons de faire un bilan de pour et contre, tout en nous référant à plusieurs auteurs ayant réfléchi sur les divers aspects du référendum. Par la suite, sous un deuxième titre, nous projetons classer les prérequis de la légitimité démocratique pour les référendums constitutionnels, à la fois comme un appareil du pouvoir constituant originaire et du pouvoir constituant dérivé.

A) Les vices et les vertus de la technique de référendum

La place du référendum dans la démocratie est toujours controversée ; dans les débats des théoriciens et des praticiens du politique, maint qualificatif lui est attribué. Parfois est accentuée sa fonction légitimatrice dans la prise des décisions politiques qui à son tour a un effet sur la psychologie sociale, et sa contribution à la santé civique de la société. En revanche, certains rappellent l'incapacité du peuple « ordinaire » entre les mains duquel le référendum donne un immense pouvoir politique, ainsi que l'affaiblissement du gouvernement représentatif, qui s'ajoutent au danger de détournement en plébiscite sur lequel il existe un consensus de la plupart des théoriciens.

Tous ces arguments et ces débats nous invitent à s'interroger sur les avantages et les inconvénients du référendum en matière du bon fonctionnement du système démocratique.

⁶⁴ Kemal Gözler, "Halkoylamasının Değeri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1988, p.101

1- Les bénéfices du référendum

a) La fonction légitimatrice

Comme conséquence des expériences politiques, depuis un certain temps les gouvernants, non seulement ceux des régimes démocratiques mais aussi certains qui sont autoritaires, admettent que le consentement de leurs citoyens est plus effectif que la coercition pour faire appliquer les lois. Il est possible de constater que les expériences politiques vécues dans plusieurs pays du monde ont déjà prouvé que les mesures « légales » dépourvues de la « légitimité » n'ont rien qu'un prestige illusoire.

Nous souhaitons insister sur ce point afin de proposer une définition à ces deux notions souvent confondues. Au sens général, la légalité est définie comme l'effet contraignant conforme à l'ordre constitutionnel dont le respect est assuré par les pouvoirs publics, sous peine de sanction.⁶⁵ Quant à la légitimité, elle désigne la qualité d'un pouvoir qui est conforme en matière de ses origines et de ses formes, aux croyances et au sentiment populaire. Et ces deux notions ne vont pas toujours de pair ; tout ce qui est légale n'est pas nécessairement légitime aux yeux des gouvernés et elle ne bénéficie pas forcément d'un consensus populaire⁶⁶.

Si nous laissons de côté pour le moment l'utilisation dégénérée et personnalisée du référendum par des gouvernants juste comme un vernis de participation populaire, cette méthode est considérée comme une vertu démocratique puisqu'il procure aux citoyens la chance de s'exprimer sur le plan politique sans aucune médiation.⁶⁷ Par la voie référendaire, les électeurs se sentent plus actifs dans la vie politique de leur pays et les décisions qu'ils prennent directement leur paraissent plus légitimes par rapport à celles qui sont prises par leurs représentants bien que ces derniers soient en général

⁶⁵ Pierre Pactet, *op.cit.*, p.72

⁶⁶ Münici Kapani, *op.cit.*, pp.81-83

⁶⁷ Austin Ranney, *art.cit.*, p.10 ; David Butler et Austin Ranney, "Theory", in **Referendums around the World. The growing us of Direct Democracy**, *op.cit.*, pp.14-17

élus par eux-mêmes. Le référendum constitue donc un pont entre la légalité et la légitimité en matière des actes juridiques qui intéressent l'État.⁶⁸

Pourtant l'entrée en scène du référendum n'est pas uniquement pour justifier les mesures politiques ; parfois il présente une sorte de contre-pouvoir et contribue encore plus à la volonté populaire.

b) La fonction de contre-pouvoir et d'arbitrage

Il existe plusieurs moyens de pression du corps social sur le pouvoir politique ; les gouvernants doivent tenir en compte les mentalités et les mœurs du peuple, prendre en considération des demandes des chambres, des syndicats et des associations, et ils doivent bien traduire les résultats des votations telles que les élections et les référendums. Francis Hamon souligne que le référendum peut-être considéré comme « *un contre-pouvoir lorsqu'il permet aux citoyens de s'opposer aux actes du pouvoir législatif, c'est-à-dire écarter les lois qu'ils jugent mauvaises* »⁶⁹. Parallèlement, André Tardieu avance que cette votation est comme un remède à deux maux : l'abus de pouvoir de l'exécutif et la tendance du législatif à servir à des oligarchies d'intérêts particuliers.⁷⁰

L'idée du référendum comme un contre-pouvoir face au gouvernement remonte jusqu'au 18^e siècle. Nous pouvons le rencontrer d'abord chez Jean-Jacques Rousseau qui affirme que « *toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle ; ce n'est point une loi* ». ⁷¹ Ensuite c'est Marquis de Condorcet qui reprend cette idée et

⁶⁸ Dans cet ordre d'idées, Léon Gambetta défend même l'idée que le référendum est une sanction dont la légitimité est pareille au droit divin des anciennes monarchies. Il dit que « *le pouvoir constituant appartient à la Nation. Le plébiscite [le référendum] est une sanction désormais nécessaire pour donner au pouvoir la sanction que les anciennes monarchies trouvaient dans le droit divin. Si la ratification du peuple n'y a pas passé, la légitimité n'en sortira pas* ». (Cité par Francis Hamon, *op.cit.*, pp. 50-51)

⁶⁹ Francis Hamon, *op.cit.*, pp.52-55

⁷⁰ André Tardieu, **La réforme de l'État**, 1934, p.106 in **Documents d'Etudes no. 1.21 : Le Référendum**, *op.cit.*, pp.66-67. Tardieu y ajoute que « *se soumettre au jugement du peuple, lui poser des questions qui exigent réflexion et engagent son avenir [va] le sortir de l'asservissement auquel il est réduit* ». Pareillement, Hüseyin Nail Kubalı écrit à ce propos que le référendum permet aux citoyens de contrôler leurs représentants et il leur rend éveillé et actif. Kubalı présente une idée de référendum comme une arme qui met fin à l'oppression et à la tyrannie des assemblées législatives. (Hüseyin Nail Kubalı, *op.cit.*, pp.282-283)

⁷¹ Jean Jacques Rousseau, **Contrat Social**, Livre III Chapitre XV, Paris, Garnier Frères, p.306

qui dit que les citoyens sont de bons juges pour savoir quelle loi peut porter à leur liberté, leur sécurité ou leur propriété. Condorcet affirme que le législateur doit remettre en cause l'absence de canaux légaux qui transféreront les demandes de l'opinion publique et par lesquels il obtiendra la sanction publique.⁷²

Si enfin nous revenons à nos jours, Hüseyin Nail Kubalı souligne que ce jeu de contreponds a deux gagnants. Selon lui le référendum conduit d'une part vers une sérénité et une stabilité sociale grâce à la possibilité d'intervention directe du peuple sur le plan politique, et d'autre part il tranquillise la conscience des mandataires grâce au partage de la responsabilité politique.⁷³

Le référendum n'est pas simplement une arme du peuple pour se défendre contre l'abus du pouvoir exécutif et législatif. Il peut aussi contribuer au bon fonctionnement de ces derniers. Si l'idée que tout pouvoir prend sa source du peuple est acceptée, il serait logique de nommer le peuple responsable pour résoudre les conflits qui opposent ses représentants. Dans le cas où il se manifesterait un problème entre l'exécutif et le législatif, ou bien au sein même du parlement, le peuple apparaît comme un arbitre qui met à égalité ses représentants de l'exécutif et/ou de législatif. Le référendum met en place une hiérarchie des pouvoirs et il place le peuple au sommet de cette hiérarchie en position d'organe suprême. Selon cette idée, par le biais du référendum le peuple représente l'unité de l'État : Ce qui constitue l'un des plus grands avantages du référendum.⁷⁴

Face à ces arguments concernant les contributions du référendum à la démocratie, à la santé civique et au fonctionnement des pouvoirs étatiques, certains mettent l'accent sur les handicaps de cette technique sans refuser cependant l'existence des avantages.

⁷² Lucien Jaume, **Le discours jacobin et la démocratie**, Paris, Fayard, 1989, p.315

⁷³ Hüseyin Nail Kubalı, **op.cit.**, p.283

⁷⁴ Michèle Guillaume-Hofnung, **op.cit.**, p.13 ; Francis Hamon, **op.cit.**, pp.55-56

2- Les handicaps du référendum

a) Le manque de confiance au *dèmos*

Nous pouvons dire que c'est l'attitude la plus étendue parmi ceux qui critiquent l'usage du référendum. Ce manque de confiance peut être expliqué à travers le dilemme entre le référendum, un instrument de la démocratie directe qui est « *un gouvernement aussi parfait convenant à un peuple de dieux* »⁷⁵ ; et le peuple composé « *d'hommes et de femmes mortels qui n'ont pas des grâces divines de l'omniscience et de l'omnipotence* »⁷⁶ qui décident par la voie de ce référendum. Elle est plutôt le produit d'une conception « *élitiste* »⁷⁷ de la démocratie qui n'a pas du tout confiance au citoyen ordinaire. Les partisans de cet angle de vue, déçus par la pratique impossible de la démocratie directe, sont terrifiés par le pouvoir que le référendum attribue à une masse populaire dite ignorante. Les citoyens sont conçus comme des mauvais décideurs qui ne sont pas capables de prendre en considération l'intérêt général.⁷⁸ Étant souvent émotionnels, ils ne possèdent pas les qualités analytiques pour se placer sur un axe de cause-conséquence et ils sont la plupart du temps hypnotisés par des slogans et des manipulations.⁷⁹ Cet angle de vue privilégie plutôt la spécialisation et la professionnalisation des rôles politiques et il questionne la diversification des moyens de participation des citoyens à la vie politique.

Un autre argument contre l'usage du référendum est que ce dernier a une influence destructive sur le respect du gouvernement représentatif.

⁷⁵ Jean Jacques Rousseau, **op.cit.**, Livre III Chapitre IV, p.286

⁷⁶ Serge Zogg, «La démocratie directe en Europe de l'Ouest», **Centre Européen de la culture et Actes Sud**, 1996, p.14 in **Documents d'Etudes no. 1.21 : Le Référendum, op.cit.**, p.1

⁷⁷ Pour reprendre le qualificatif de Yannis Papadopoulos (**art.cit.**)

⁷⁸ Pour un exemplaire de cet angle de vue, voir Hüseyin Nail Kubalı, **op.cit.**, p.283-284

⁷⁹ Les auteurs de ce point de vue n'écrivent pas toujours d'une manière si offensive. Par exemple, Austin Ranney apporte une vision plus calme pour cet inconvénient. Il explique que par rapport aux élections législatives où le sigle des partis politiques imprimé sur le bulletin de vote fournit une information importante aux électeurs, les bulletins des scrutins référendaires n'offrent pas de telles facilités. Selon lui, il est donc plus difficile pour les votants de transformer l'information qui leur est donnée en un vote pour ou contre une mesure proposée. (Austin Ranney, **art.cit.**, p.16)

b) L'impact sur le système représentatif

Face à ceux qui défendent que le référendum empêche l'abus du pouvoir des organes du régime représentatif, certains affirment que le référendum est parfois un obstacle devant le bon fonctionnement de ceux-ci. Par exemple, Adhémar Esmein explique que les lois les plus utiles peuvent se heurter à des préjugés populaires à cause d'une disposition qui n'est pas du tout importante, cachée dans un article. Le référendum qui est l'expression instantanée et irréfléchie de tels préjugés, entrave donc la bonne législation qui vise l'intérêt général.⁸⁰

Le progrès qui se heurte au conservatisme du peuple est une idée défendue par Maurice Duverger aussi. Duverger affirme que le référendum renforce les tendances conservatrices et que la plupart des référendums aboutissent au maintien du *statu quo* et au rejet des projets de réforme.⁸¹ Pareillement, Mümtaz Soysal écrit dans un de ses articles que c'est plutôt la droite qui bénéficie des référendums. Il y ajoute que les gouvernants qui préfèrent faire un référendum au lieu de combattre par l'intermédiaire des élections, mésestiment le système représentatif.⁸² Également, Orhan Aldıkaçtı⁸³, tout en étudiant la Constitution de 1961 avec laquelle la notion de référendum est entrée en scène politique de la Turquie pour la première fois, souligne la contradiction entre la pratique référendaire et le système représentatif. Aldıkaçtı précise qu'il ne voit pas l'intérêt de faire un référendum quand l'Assemblée Nationale, démocratiquement élue pour représenter la volonté nationale, est d'accord sur un texte constitutionnel.⁸⁴

Nous voyons donc que l'affaiblissement du respect envers le système représentatif est un autre phénomène traité comme un autre défaut du référendum. Le référendum est considéré comme une méthode qui réduit le prestige et l'autorité des

⁸⁰ Adhémar Esmein, "Deux formes de gouvernement", **RDP**, 1894 in **Documents d'Études no. 1.21 : Le Référendum, op.cit.**, p.65.

⁸¹ Maurice Duverger, **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Paris, PUF, 1960, p. 233-234

⁸² Mümtaz Soysal, **art.cit.**

⁸³ Prof. Orhan Aldıkaçtı était le Président de la Commission responsable de la préparation de la Constitution turque de 1982.

⁸⁴ Aldıkaçtı explique le recours du pouvoir politique concerné au référendum, comme une obligation qui relève de leur quête de légitimité démocratique. (Orhan Aldıkaçtı, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1978, pp.145-146)

assemblées législatives et des membres de l'exécutif dans les gouvernements représentatifs, parce qu'il permet aux électeurs de rejeter les décisions de leurs représentants. De plus il entrave le pouvoir délibérant, car il méconnaît le processus décisionnel démocratique. Dans ce cadre-là, Henry Roussillon souligne que les partisans du référendum oublient que toute décision qui se veut démocratique suppose une phase de délibération et de débat public mais la réalisation de cette phase est totalement impossible avec le référendum. Avec ses questions souvent « *simplistes et manipulées* », il enferme le citoyen dans une réponse réductrice et par conséquence, il n'est plus qu'une technique relevant « *de l'instantanéité, de l'éphémère, de sincérités partielles* ». ⁸⁵

Olivier Duhamel, qui défend vivement que le référendum présente plus d'inconvénients que d'avantages, il souligne lui aussi la mauvaise influence de celui-ci sur le système représentatif. Duhamel ne voit pas l'intérêt d'organiser des référendums sur des sujets sur lesquels l'état de l'opinion publique est déjà connu grâce à des élections et des sondages d'opinion. Selon lui, il s'agit de « *faire passer les élus pour des imbéciles* » et il ne fera rien d'autre que déboucher aux décisions momentanées et néfastes. ⁸⁶

Pour conclure ce titre sur les vices et les vertus du référendum, nous tenons à rappeler principalement que le référendum ne constitue pas un gage de démocratie tout seul. Il contribue à la celui-ci à condition que certains critères se mettent en pratique. En outre, nous voulons attirer l'attention sur une contradiction au sujet de la confiance au peuple, parce que l'électeur considéré comme ignorant et immature par certaines autorités, est en même temps celui qui choisit ses mandataires qui le représentent. Il est compréhensible et acceptable de ne pas faire intervenir le peuple à chaque nouvelle mesure juridique, d'une manière directe par voie de référendaire. Pourtant cela n'est pas due à l'incapacité décisionnelle des citoyens, mais plutôt au respect du système représentatif. Il nous serait possible de dire que le citoyen dit ordinaire mérite un peu plus de confiance face aux organes du système représentatif : En fait tous ces organes (le référendum, les assemblées, les gouvernements, etc.)

⁸⁵ Henry Roussillon, *art.cit.*, pp.183-184

⁸⁶ Olivier Duhamel, "Contre le référendum", *Le Monde*, 10 décembre 1989

existent tous pour atteindre l'optimum de démocratie et le meilleur type de gouvernement. Tout de même, il faudrait ne pas les considérer comme des objectifs sacrés dont il faut protéger le prestige, mais se rappeler qu'ils ne sont que des intermédiaires pour un objectif plus élevé. Comme le dit Jean-Marie Denquin, « *Si l'on dénie aux individus le droit de vouloir au nom de la Nation, pourquoi leur reconnaît-on celui de désigner les hommes qui jouiront de ce pouvoir ?* ». ⁸⁷ Or, en même temps, il faudrait garder à l'esprit le fait qu'il existe et qu'il existera toujours des individus ou bien les groupes qui tenteront d'abuser leur pouvoir et de bénéficier des sensibilités du peuple, surtout aux moments fragiles de l'histoire. À ces moments-là, l'assemblée nationale qui est considérée comme une institution objective qui vise seulement l'intérêt général, apparaît comme le reflet de l'opinion publique et décide pour le peuple, pour éviter toute tentative de manipulation sur ce dernier.

Dans ce sous-titre de notre étude, nous avons essayé de traiter le pour et le contre de l'appareil référendaire. Nous souhaitons aborder, sous un deuxième titre, les critères de la légitimité démocratique d'un référendum constitutionnel. En ce faisant, nous nous concentrerons sur diverses étapes de la votation référendaire et nous essayerons de voir s'il est la frontière entre le référendum et le plébiscite est facile à dépasser.

B) Les critères essentiels d'un référendum démocratique et les dangers plébiscitaires du référendum

Il serait osé de dire que chaque expérience référendaire est démocratique. Par contre, la portée démocratique du référendum se base sur un équilibre bien sensible : Dans certains cas, juste quelques interventions sur sa forme ou bien son contenu suffisent pour le dérouter et pour causer sa déchéance en plébiscite.

Dans la terminologie actuelle politique le plébiscite est communément utilisé pour un référendum dérivé et dégénéré. Ahmet İnsel qualifie le plébiscite comme un cancer pour la démocratie⁸⁸ ; le cancer étant une transformation cellulaire, le

⁸⁷ Jean-Marie Denquin, *op.cit.*, p.33

⁸⁸ Ahmet İnsel, "İçerik kadar yöntem de önemli", **Radikal**, 11 avril 2010

plébiscite est considéré à son tour, comme la dérive du référendum qui tente à ouvrir la porte à un régime dictatorial ou bien qui le renforce de plus. Kemal Gözler enrichit les métaphores sur le plébiscite en le qualifiant d'«*une élection sans opposition, une compétition sans partie adverse*». ⁸⁹ Jacques Cadart partage le même point de vue et il affirme que le plébiscite «*donne le pouvoir d'une manière illimitée à un homme sans même qu'il y ait une élection*» et qu'il s'agit «*de la désignation pour l'exercice d'un pouvoir extrêmement étendu d'un homme devant lequel ne se présente aucun adversaire*». ⁹⁰

Pourtant, du point de vue étymologique, ce mot n'a pas une racine péjorative. Il prend sa source dans l'histoire du droit romain et il désigne les décisions souveraines de la plèbe (*plebis*), c'est-à-dire du peuple romain. ⁹¹ Il nous est possible de voir les reflets de cette définition du plébiscite dans le fameux discours d'Ernest Renan appelé «*Qu'est-ce qu'une nation ?*» qui date de 1882, où il définit la nation comme «*un plébiscite de tous les jours*». De plus, Jacques Cadart nous rappelle que l'on «*désigne aussi par plébiscite en droit international les votes par lesquels les populations de certains territoires décident ou acceptent leur rattachement à tel ou tel État*». ⁹² De même, il existe aujourd'hui des pays qui appellent officiellement les consultations populaires directes qu'ils organisent comme des plébiscites. ⁹³

Dans ce travail, nous préférons utiliser le terme plébiscite avec sa connotation négative, en l'acceptant comme un détournement du pouvoir des autorités pour conserver ou amplifier le pouvoir qu'ils détiennent par le biais de diverses interventions sur le processus référendaire.

Sous ce deuxième chapitre, notre étude portera sur la distinction entre le référendum et le plébiscite, et sur les critères de la légitimité démocratique d'un

⁸⁹ Kemal Gözler, **art.cit.**, p.102

⁹⁰ Jacques Cadart, **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Paris, Economica, 1995, p.210

⁹¹ Michèle Guillaume-Hofnung, **op.cit.**, p.15. Pour une étude détaillée sur la fonction législative et le plébiscite en droit romain voir Pervin Somer, "Roma Hukukunda Yasama Faaliyeti : Kanunlar", **Güncel Hukuk**, mai 2011, pp.12-15

⁹² Jacques Cadart, **ibid.**, p.211

⁹³ Sur le site internet officiel des Services Électorales de la République de Chili (www.servel.cl), nous remarquons qu'on utilise le terme "*plebiscito*" en espagnole pour les votations populaires de 1988 et de 1989.

référendum. Cette étude se posera sur deux pieds ; premièrement nous parlerons des bases théorique de la démocratie, qui selon nous, doivent certainement être une référence pour la santé démocratique d'un référendum. Ensuite, nous exposerons les cadres pratiques de la légitimité démocratique d'un référendum, en basant notre argumentation sur les inconvénients plébiscitaires que l'on a témoigné chez plusieurs expériences référendaires.⁹⁴

1- Les bases théoriques de la légitimité démocratique du suffrage référendaire

Les lignes directrices sur la tenue des référendums présentées par la Commission de Venise, placent la pratique référendaire sur une base théorique de trois principes du patrimoine électoral démocratique : le suffrage universel, égal et libre. Nous aussi, nous suivrons cette filière théorique pour pouvoir tracer le cadre théorique de la légitimité démocratique du référendum. Ces trois caractéristiques idéales du suffrage sont/peuvent/doivent être appliqués pour les votations populaires qui émanent des actes du pouvoir constituant originaire, ainsi que pour celles des actes du pouvoir constituant dérivé.

a) Le suffrage universel

Le principe de suffrage universel exige que tout être humain ait le droit de vote. Pour l'utilisation de ce droit de vote, certains conditions peuvent être prévues telles que les conditions d'âge, de nationalité, de résidence, etc. Or la Commission de Venise souligne qu'en principe, toute exclusion du droit de vote doit être prévue par la loi et doit respecter le principe de la proportionnalité. De plus, l'exclusion doit être motivée par une interdiction pour des raisons de la santé mentale ou de

⁹⁴ Dans ce titre, le "code de bonne conduite en matière référendaire" adoptée en mars 2007 par la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (aussi connu sous le nom de la Commission de Venise) constituera une filière de base pour nous, aussi bien en matière formelle que matérielle. Ce code est recommandé aux délégations et aux parlements nationaux, pour qu'il puisse être appliqué dans les États membres du Conseil de l'Europe. Le texte intégral est accessible sur le site internet [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008rev-f.asp?PrintVersion=True](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008rev-f.asp?PrintVersion=True), consulté le 26 aout 2011. Pour la partie "Lignes directrices sur la tenue des référendums" du code, voir annexe VIII.

condamnation pénale pour des délits graves et celles-là doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.⁹⁵

Ainsi, dans le cadre de ce même principe, la Commission propose des règles concernant les listes électorales. Elle souligne qu'il faut des mises à jour régulières des listes électorales, au moins annuelles. Si l'inscription des électeurs n'est pas automatique, elle doit être possible pendant un laps de temps relativement long.⁹⁶ Si l'autorité concernée de l'organisation du référendum serre les affaires de registre des citoyens dans un délai court, et si une registration systématique et sûre n'est pas mise en place, cela aura évidemment une influence sur le nombre des électeurs inscrits. La possibilité d'une fraude sur le nombre des électeurs inscrits ou bien un manque de registration fait exprès, dégradera l'image démocratique de la votation et poussera le référendum vers un plébiscite.

Il est possible de citer le principe de suffrage égal en tant que deuxième base théorique concernant la légitimité démocratique du vote référendaire. Il consiste à mettre chaque citoyen sur un pied d'égalité en matière de toutes les étapes de l'usage du droit de vote.

b) Le suffrage égal

Pour pouvoir parler d'une votation égale, il faut tout d'abord qu'il existe une égalité de décompte ; cela revient à dire que chaque électeur ait une voix.⁹⁷ Deuxièmement, il faut assurer l'égalité des chances entre les partisans et les adversaires du projet qui est soumis au vote. Est primordial « *la neutralité des autorités administratives relativement à la campagne référendaire, à la couverture par les médias publics, au financement public de la campagne, à l'affichage et la publicité* ». ⁹⁸

⁹⁵ “Code de bonne conduite en matière référendaire”, adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière, Venise, 16-17 mars 2007, Lignes directrices sur la tenue des référendums, titre : I.1.1.

⁹⁶ “Code de bonne conduite en matière référendaire”, titre : I.1.2.

⁹⁷ “Code de bonne conduite en matière référendaire”, titre : I.2.1

⁹⁸ “Code de bonne conduite en matière référendaire”, titre : I.2.2

Au nom de l'égalité des chances, une des tâches importantes des autorités administratives est le partage équitable et transparent des subventions publiques. Chaque camp doit bénéficier de manière équilibrée du budget référendaire. Toujours dans le même cadre, une autre exigence est que pendant la campagne référendaire un accès aux médias publics soit garanti aux tenants de oui et à ceux du non.⁹⁹

En fait, l'information des citoyens est une étape vitale des opérations référendaires préalables, c'est-à-dire de la préparation du référendum, et elle est indispensable pour la santé démocratique du suffrage. Au cours d'un certain temps, par l'usage des moyens tels que le temps d'antenne, les panneaux d'affichages, la presse écrite, les brochures, les réunions, etc., les citoyens se voient offrir des informations sur le référendum à venir. Cette période de campagne est d'une très grande importance car elle peut changer l'avenir du référendum. Pendant la campagne, dans le partage des émissions de radio et de la télévision consacrées à la propagande référendaire, la neutralité des autorités administratives est indispensable.¹⁰⁰ Il faut souligner que les tentatives de censure, de restriction, ainsi que le partage non équitable des sources en matière de propagande sont des insignes classiques des plébiscites ; ils endommageront inévitablement la légitimité et la crédibilité démocratique du suffrage.

Il faudrait traiter troisièmement, le principe de suffrage libre en tant que condition d'un référendum démocratiquement légitime. Ce principe porte sur la libre formation de la volonté des votants.

c) Le suffrage libre

Dans un scrutin référendaire, il est nécessaire de garantir un suffrage libre. Aussi, la neutralité des autorités administratives joue un grand rôle dans un tel processus. Dans le cas des élections, l'intervention de ces autorités en faveur d'une

⁹⁹ Jacques Cadart, "Les inconvénients et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables", **Revue internationale de droit comparé**, Vol. 28, no:2, Avril-juin 1976. p.288, sur le site internet www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/ridc_0035-3337_1976_num_28_2_16658 consulté le 1 septembre 2011

¹⁰⁰ Pierre Pactet, **op.cit.**, p.367 ; Michèle Guillaume-Hofnung, **op.cit.**, pp.48-49

liste ou bien d'un candidat est considérée comme inadmissible. Mais selon la Commission de Venise, ce n'est pas tout à fait le cas pour les référendums.

La Commission avance que pendant le processus référendaire, il est quand même légitime que « *les différents organes de l'État fassent part de leur point de vue dans le débat pour ou contre le texte soumis au vote* ». En revanche il est ajouté aussi que « *ils ne doivent pas abuser leur position* » ; cela revient à dire qu'il doit être interdit d'utiliser les fonds publics pour la propagande et que les autorités publiques ne doivent pas faire une propagande excessive et unilatérale. Ils peuvent prendre une position ; mais pour éclairer l'opinion de l'électeur, ils doivent fournir une information objective pour eux. Ce constat signifie donc que « *le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et des adversaires du projet soient mis suffisamment à la disposition des électeurs* ». ¹⁰¹

Quel qu'il en soit l'acteur, la campagne référendaire doit être alors didactique ; parce la question posée est souvent complexe pour le peuple et le sujet du référendum ne leur est pas toujours familier. ¹⁰² La campagne doit offrir une occasion de débats très ouverts sur le sujet mis en question non seulement pour les responsables gouvernementaux et pour les membres du parlement, mais aussi pour des commissions d'experts, des organisations professionnelles, les partis politiques, les associations qui pourraient intervenir dans le processus, chacun pour représenter une tendance. ¹⁰³ Il faut aussi noter que l'électeur doit connaître la portée de son vote et être conscient de l'effet du référendum ; est-il décisionnel ou consultatif ? Le vote positif entraîne-t-il l'adoption du texte ? Le vote négatif amène-t-il à la révision de la proposition afin de faire un nouveau référendum ou au maintien du *statu quo* ? ¹⁰⁴ Toute ambiguïté en matière de l'impact du référendum sur l'actualité du pays et sur la vie, peut causer une pression sur les électeurs, peut influencer sa décision de manière directe ; donc elle peut faire preuve d'un plébiscite, et non pas d'un référendum. Les

¹⁰¹ “Code de bonne conduite en matière référendaire”, titre : I.3.1

¹⁰² Francis Hamon, *op.cit.*, p.35

¹⁰³ Gérard Conac, **Le Référendum : quel avenir?**, Editions STH, 1990, in **Documents d'Etudes no. 1.21 : Le Référendum, op.cit.**, p.65

¹⁰⁴ “Code de bonne conduite en matière référendaire”, titre : I.3.1

référendums démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits fondamentaux de l'homme, notamment de la liberté d'expression et celle de la presse.¹⁰⁵

Nous pensons qu'il vaut mieux compléter ces clauses démocratiques, avec des concepts additionnels qui assurent à une votation les caractéristiques d'un référendum démocratique. Dans la partie suivante, nous voulons dès lors avancer vers la pratique référendaire et tracer, si possible, les bordures de la mise en œuvre du référendum.

2- L'encadrement pratique de la légitimité démocratique de l'organisation référendaire

Après avoir placé la pratique référendaire dans le patrimoine électoral universel, nous réfléchissons sur une gamme de mesures qui peuvent améliorer le caractère démocratique du référendum et qui éviteront les tendances plébiscitaires. Ces mesures sont la synthèse des idéales démocratiques du suffrage que nous venons de mentionner ci-dessus, et des leçons tirés des expériences référendaires. Elles intéressent à la fois les actes juridiques du pouvoir constituant originaire et du pouvoir constituant dérivé.

a) La personnalité du référendum

En ce qui concerne la légitimité démocratique d'un référendum et la transformation de ce dernier en un plébiscite, le critère qui est probablement le plus admis porte sur la personnalisation. Dans un référendum il est inévitable que le succès ou l'échec de la proposition se reflète sur celui ou ceux qui en ont pris l'initiative. Or dans le cas où le référendum sert à renouveler la confiance du peuple en son initiateur, il prend la forme d'un plébiscite.

Tandis que dans un référendum ce qui est en question est un changement, dans un plébiscite c'est un homme ; dans le premier on vote sur un texte, dans le second,

¹⁰⁵ "Code de bonne conduite en matière référendaire", titre : II.1

sur un nom.¹⁰⁶ Un leader autoritaire qui s'approprié du oui ou bien du non, peut peser sur les votants en les menaçant de sa démission en cas de refus de sa volonté. Par la suite, la décision des électeurs, soit par la crainte de changement de l'ordre existant, soit par une peur de l'avenir indéfini, peut varier sous l'ombre de cette pression ou encore de ce chantage.

Pour récapituler, il est possible de proposer la définition suggérée par Jacques Cadart : « *C'est en effet un référendum portant sur un homme qui détient le pouvoir ou l'essentiel du pouvoir et qui sollicite un renouvellement populaire de son mandat dissimulé sous l'apparence d'un texte soumis au peuple : c'est pratiquement une réélection sans adversaire, une caricature de question de confiance sans dialogue et sans possibilité de critique du peuple ni d'amendement apporté au texte par le peuple contrairement à la question de confiance posée au parlement en régime parlementaire. Le plébiscite est en même temps un vote ayant pour but d'augmenter, souvent de manière démesurée, les pouvoirs de l'homme qui l'organise. C'est par suite une question multiple sous les apparences d'une seule : question sur l'homme qui la pose et son maintien au pouvoir face au chaos qu'entraîneraient une réponse négative affirme-t-il sur le texte propre, sur les réformes multiples qu'il contient... C'est en outre un référendum irrégulier parce qu'il viole le droit constitutionnel en vigueur, et c'est donc un abus et un détournement de pouvoir (...)* ».¹⁰⁷

Selon Francis Hamon, il est rare que la personnalisation soit tout à fait absente, et inversement elle n'est presque jamais absolue.¹⁰⁸ Il illustre cette idée avec l'exemple des référendums français de la période de Charles de Gaulle qui étaient d'une part profondément personnalisés et de même marqué par le cautionnement du Général sur la proposition questionnée. Cependant d'une autre part, ils portaient sur des questions vitales pour le pays tels que le mode d'élection du Président de la République, l'avenir de l'Algérie, etc. et les citoyens avaient quand même une

¹⁰⁶ Maurice Duverger, **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, **op.cit.**, p.231. Pierre Pactet enrichit cette différenciation en marquant que « *on peut dire qu'il y a un référendum si la réponse populaire est donnée en fonction de la question posée et qu'il y a plébiscite si elle est donnée en fonction de la personnalité de l'auteur de la question* ». (Pierre Pactet, **op.cit.**, p.92)

¹⁰⁷ Jacques Cadart, **art.cit.**, p.288.

¹⁰⁸ Francis Hamon, **op.cit.**, p.59

certaine opinion sur tels sujets, plus ou moins indépendamment du charisme et de la personnalité du Général de Gaulle.

Néanmoins, l'histoire politique est pleine d'expériences de la personnalisation de la pratique référendaire, surtout dans les pays qui sont dans l'embarras politique et/ou social,¹⁰⁹ qui sont dirigés par des leaders charismatiques et autoritaires ; et la plupart du temps, ayant une affinité avec le peuple relevant des expériences historiques.

Parler du référendum personnalisé nous pousse à étudier un autre critère qui porte sur l'initiateur de l'organisation référendaire et qui parfois se croise inévitablement avec le fait de la personnalisation.

b) L'initiative du référendum

Comme nous l'avons déjà précisé dans sa définition, le référendum est une procédure dans laquelle les citoyens sont invités à dire ce qu'ils pensent d'un acte juridique intéressant l'État.¹¹⁰ En principe, dans un référendum c'est le peuple qui est l'acteur principal puisque le résultat dépend de ses suffrages et que l'objet principal de l'organisation du référendum est l'intérêt public. En exprimant par ses votes son accord ou son refus concernant le projet, il devient un colégislateur.¹¹¹ Par contre avant l'étape de la consultation populaire, dans l'étape pré-référendaire, il est possible de parler de deux acteurs du jeu.

Nous rencontrons premièrement l'(es) acteur(s) qui sont à l'origine du texte soumis à la consultation du peuple qui peut être appelé « l'auteur de l'acte » et deuxièmement celui ou ceux qui déclenchent la procédure du référendum qui est

¹⁰⁹ L'organisation du référendum durant ou suivant une période de crise est un sujet bien discuté. Certains affirment qu'une telle votation ne peut pas être saine en matière démocratique, vu que les électeurs voteront aveuglement dans une atmosphère de crise. En plus, même si le sujet du référendum n'a rien à avoir avec celui de la crise, la votation peut aggraver la tension sociale ; parce que par rapport aux élections où concurrencent les représentants du peuple, dans un référendum ce sont deux opinions et deux peuples réels qui se retrouvent face à face. (Michèle Guillaume-Hofnung, **op.cit.**, p.43 ; Henry Roussillon, **art.cit.**, p.185)

¹¹⁰ Jean-François Aubert, "Le référendum populaire", **Revue de droit suisse**, no:5, 1972, p.481, in **Documents d'Études no. 1.21 : Le Référendum, op.cit.**, p.3

¹¹¹ Julien Laferrière, **op.cit.**, p.433

« l’initiateur de l’acte ». Parmi ces deux, ici nous voulons regarder l’initiateur de l’acte d’un peu plus près.

L’initiateur du référendum peut se varier d’un régime à l’autre. D’une part, il peut y avoir lieu d’un « référendum d’en bas » où la procédure découle de la demande d’une fraction du corps des citoyens. Il est possible de retrouver ce type d’initiative dans les « référendums d’initiative populaire » (RIP), où c’est un nombre de citoyens¹¹² qui propose directement un projet législatif.

Le RIP porte à la fois des avantages et des inconvénients en soi. D’une part comme il donne l’initiative de l’organisation du référendum entre les mains du citoyen, il est constaté comme un des instruments tout à fait conforme à l’idéal démocratique. Il écarte le risque de fait accompli sur le peuple et par conséquent sa méfiance à l’égard du référendum, comme il exclut les gouvernants de la phase d’initiation. En plus, comme le sujet proposé au vote émane d’une demande du peuple lui-même, cela peut provoquer un intérêt considérable de sa part pour la votation.

D’une autre part, le déclenchement du processus nécessite la rédaction d’un texte législatif, la collection des signatures et l’organisation d’une campagne efficace. Ces conditions ont deux conséquences ; premièrement, les pays qui utilisent véritablement le RIP sont peu nombreux.¹¹³ Deuxièmement le groupe le plus organisé et qui dispose de bons moyens financiers obtient une plus grande chance de

¹¹² Le chiffre seuil est variable d’un pays à l’autre mais il est souvent indiqué dans la Constitution et il est en général inférieur à la moitié du corps électoral.

¹¹³ Les trois premiers que l’on connaît plus sont les Etats-Unis, l’Italie et la Suisse. D’autres pays comme l’Allemagne ne l’ont pratiqué que pour une courte période de leur histoire. Pour une étude comparative et détaillée sur la pratique du référendum à ces pays et à d’autres, voir David Butler et Austin Ranney (eds.), **op.cit.** ; **Documents d’Etudes no. 1.21 : Le Référendum, op.cit.**, pp.11-63 ; Laurence Morel, **art.cit.** ; Jean-François Aubert, “Leçons Suisses”, **Pouvoirs, op.cit.**, pp.123-136 ; Andrea Manzella, “Le référendum italien”, **Pouvoirs, ibid.**, pp.137-148 ; Jean-Pierre Lassale, “Le référendum aux États-Unis”, **Pouvoirs, ibid.**, pp.149-162 ; Michèle Guillaume-Hofnung, **op.cit.**, pp.63-108 ; Francis Hamon, **op.cit.**, pp.99-142 ; Yves Le Dantec, **L’initiative populaire, le référendum et le plébiscite dans le Reich et les pays Allemands**, Paris, Association des Hautes Études, 1932

s'exprimer par le biais de RIP ; donc la représentativité de cette technique est parfois discutable.¹¹⁴

Malgré tout, le RIP a des effets positifs sur le plan politiques que nous ne pouvons pas méconnaître ; la chose la plus importante peut-être qu'une menace permanente d'une intervention législative populaire pèse sur les gouvernants, qui emmène évidemment le risque de condamner leur légitimité et aller contre leurs actes. Non seulement les gouvernants, mais aussi les institutions de l'Etat, les pouvoirs constitués, les partis politiques sentiront tous inévitablement la surveillance du peuple. Nous pouvons alors dire que le RIP incarne un certain effet de « l'épée de Damoclès » voir ses résultats qui sont parfois inattendus et prêts à détruire l'ordre établi.

Face au référendum d'en bas où le peuple s'empare le rôle d'initiateur de l'acte, l'initiateur du déclenchement peut être le parlement, le pouvoir exécutif ou bien le chef d'Etat en personne ; c'est le cas qui peut être appelé « le référendum d'en haut ».¹¹⁵ Dans le cas de référendum d'en haut, il est possible de dire que l'initiative parlementaire est plus saine en matière démocratique par rapport aux autres types d'initiative. En fait, dans les démocraties représentatives, la souveraineté du peuple s'exerce par l'intermédiaire du parlement ; donner au gouvernement le pouvoir de porter une question au référendum en excluant la volonté du parlement, risque de tourner le référendum en plébiscite.¹¹⁶ De même, en se référant au risque de personnalisation, nous voulons souligner que l'initiative du référendum ne doit pas être réservée à un seul homme, comme le chef d'Etat.

Après avoir parlé de l'initiateur de l'acte, nous voulons maintenant passer au critère lié à « l'auteur de l'acte » ; la formulation de la question posée au peuple.

¹¹⁴ Francis Hamon, **op.cit.**, pp.27-58 ; Michèle Guillaume-Hofnung, **op.cit.**, pp.25-29

¹¹⁵ Francis Hamon, **ibid.**, pp.22-23

¹¹⁶ Ahmet İnsel, **art.cit.**

c) La forme de la question posée et le contenu du référendum

Le fait que les votants comprennent clairement la proposition mise en question et le contenu du texte proposé, est une condition primordiale du processus référendaire. Pour pouvoir qualifier un référendum comme démocratique, il faut que ceux qui vont aux urnes sachent clairement pourquoi ils votent.¹¹⁷

Pour cela, à part la bonne information des votants, un autre point essentiel est la bonne formulation de la question. En effet, il faudrait que la question soit soigneusement formulée et contrôlée avant qu'elle ne soit posée au peuple. Au nom du respect de la libre formation de la volonté de l'électeur, l'auteur de l'acte doit soumettre au vote une question bien claire.¹¹⁸ À ce propos, la Commission de Venise souligne que la question posée au peuple ne doit pas induire en erreur et ne doit pas suggérer une réponse. La question doit être formulée de telle manière que les participants au scrutin soient dépourvus de toute pression, et qu'ils puissent répondre par oui, non ou blanc.¹¹⁹

Un autre cadre qui limite la formulation de la question c'est « l'unité de la matière », et cela intéresse plutôt le pouvoir constituant dérivé. La Commission de Venise soutient que sous réserve du cas de révision totale de la constitution, il doit y avoir un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote. Il est marqué qu'en cas de révision totale d'une constitution, le principe de l'unité de la matière ne s'applique pas. Par contre, il est bel et bien rappelé que cela n'empêche évidemment pas que les différents chapitres soient soumis séparément au vote populaire.¹²⁰

Dans un référendum, au nom de la liberté de vote de l'électeur, il faut que ce dernier n'accepte ou ne rejette pas en bloc des dispositions sans liens entre elles ; parce qu'il peut être en faveur de l'une mais en défaveur de l'autre. Lorsque plusieurs points d'un texte sont révisés, plusieurs questions doivent être posées au

¹¹⁷ Ahmet İnsel, **art.cit.**

¹¹⁸ Pierre Pactet, **op.cit.**, p.92

¹¹⁹ “Code de bonne conduite en matière référendaire”, titre : I.3.1

¹²⁰ Les notes explicatives de la “Code de bonne conduite en matière référendaire”, remarque no.30

peuple.¹²¹ Il est démocratiquement discutabile de placer le peuple en face du fait accompli, en attachant à la disposition principal qui est l'objet du référendum, d'autres dispositions additionnelles qui n'ont aucun lien avec le premier.

Suite aux mesures concernant le déclenchement du processus référendaire et le libellé du texte soumis au référendum, nous pouvons maintenant en proposer une autre qui porte sur la participation populaire, qui est un élément indispensable de l'idéal démocratique.

d) La détermination du résultat : le seuil de participation et les règles de majorité

En cas de choix binaire, le cas où on vote par oui et par non, il existe plusieurs façons de préciser le résultat d'un référendum.¹²² La préférence dominante est la règle de « majorité simple », où la proposition soumise au référendum entre en vigueur si les oui emportent sur les non, et elle est rejetée dans le cas contraire. C'est une technique avantageuse car elle est facile à comprendre pour tout le monde ; mais elle a ses risques et ses inconvénients.

D'une part, si le référendum ne résulte pas d'un oui ou d'un non franc et massif, et si les pourcentages des oui et des non sont avoisinants, le résultat risque de ne pas être assez satisfaisant et légitime aux yeux des votants. D'autre part, même si un oui ou non écrasant est obtenu, cela peut être la décision d'une majorité accidentelle, aléatoire ou incertaine, qui ne représente pas nécessairement les tendances de l'opinion publique, dont les préférences peuvent varier selon les circonstances actuelles et temporaires.¹²³

Il faudrait ajouter d'autres recettes électorales à cette étape du référendum, autre que la majorité simple. Pourtant cela n'est pas seulement nécessaire pour éviter

¹²¹ "Code de bonne conduite en matière référendaire", titre no : III.2

¹²² Le cas de choix non binaire est hors de notre étude. C'est une méthode de détermination assez rare vu que la question deviendrait plus compliquée et que les résultats seraient plus difficiles à interpréter.

¹²³ Francis Hamon, *op.cit.*, p.40

les inconvénients que nous venons de mentionner, mais aussi pour contribuer au taux de participation des citoyens au scrutin référendaire.

Nous pouvons certainement affirmer que le degré de participation des citoyens à la vie politique est un des indicateurs essentiels de la santé civique d'un pays. Cette réalité est ainsi valable pour la participation politique par l'intermédiaire de la votation référendaire ; plus le taux de participation est élevé, plus il est facile de parler d'une votation à caractère démocratique.

Francis Hamon précise que dans plusieurs pays utilisant la méthode de référendum¹²⁴, le taux de participation aux votations référendaires est plus faible que la participation aux élections. Hamon se concentre sur ce fait d'abstentionnisme et il propose trois raisons possibles pour expliquer la faiblesse de la participation référendaire. Premièrement, il cite la méfiance d'une partie de l'opinion publique à l'égard de l'initiateur du référendum. Selon lui, on peut le rencontrer dans les pays où l'initiative de consultation vient toujours de très haut, c'est-à-dire du chef de l'Etat, qui vise à donner au référendum une coloration plébiscitaire en engageant sa responsabilité sur le projet mise en question. Deuxièmement il parle de la rareté des sujets de référendum à caractère mobilisateur. C'est un phénomène bien répandu et commun, et il est vécu surtout dans les pays où le référendum est devenu une expérience ordinaire et habituelle. Pourtant, lorsque la question posée porte sur un sujet vital en matière politique et sociale d'une société, il est possible de témoigner une participation remarquable à la votation.¹²⁵ Dernièrement, Hamon accentue l'effet des difficultés propres aux votes non partisans. Contrairement aux élections ordinaires où l'essentiel de la compétition est souvent appris et intériorisé par les

¹²⁴ Francis Hamon, **op.cit.**, p.171. Ici Hamon fait référence à un tableau comparatif de taux de participation aux élections législatives et aux référendums dans dizaines de pays du monde entier, préparé par David Butler et Austin Ranney. Pour ce tableau voir David Butler et Austin Ranney (eds.), **op.cit.**, annexe A, pp.265-284

¹²⁵ Voir le référendum de 1992 en France sur le Traité de Maastricht, avec la participation de 69,69% des électeurs inscrits (www.france-politique.fr/referendum-1992.htm) ou encore le référendum de 2000 en France pour la ratification de la Constitution Européenne, avec la participation de 69,37% des citoyens (www.france-politique.fr/referendum-2005.htm). Parallèlement nous pouvons donner l'exemple du référendum de 1972 en Norvège sur l'adhésion du Norvège à l'Union Européenne, où on peut remarquer que 79% des électeurs inscrits ont participé au référendum (en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_EC_referendum_1972). Ainsi, le pourcentage de la participation du peuple norvégien au référendum de 1994 sur le même sujet est de 89% (en.wikipedia.org/wiki/Norwegian_EU_referendum_1994).

citoyens, le référendum n'offre pas toujours des points de repère par rapport auxquels les électeurs peuvent prendre position. Ces derniers restent donc obligés de décider sur une proposition rédigée d'une manière bien obscure pour eux.¹²⁶

Pour remédier à l'abstentionnisme aux référendums, Hamon propose deux solutions. Selon lui, la recette la plus efficace est de rendre le vote obligatoire et préciser une amende en cas d'absence. En outre, il propose également d'instituer un seuil de participation et annoncer que si ce seuil n'est pas atteint le résultat de la votation n'aura aucun effet juridique.

Conformément aux propositions de Hamon concernant le remède à l'abstentionnisme et ainsi comme un antidote pour le manque de légitimité des majorités flottantes et/ou faibles que nous venons d'aborder ci-dessus, il est possible d'appliquer d'autres règles de majorité, autre que la majorité simple.

Une première possibilité pourrait être d'instituer un seuil de participation globale maximum. Dans ce cas-là, pour que le résultat du référendum puisse être considéré valide, il faut non seulement que les oui emportent sur les non mais aussi que le nombre des votants représente une certaine proportion des électeurs inscrits. Outre celle-là, on pourrait exiger une majorité qualifiée de oui ; c'est une autre condition qui ajoute la nécessité d'un pourcentage de oui équivalent à une certaine proportion des électeurs inscrits.¹²⁷ De cette manière, on pourrait non seulement contribuer au taux de participation à la votation populaire, mais aussi rendre le résultat référendaire plus légitime en matière démocratique. Cela signifierait donc de faire d'une pierre deux coups, si nous puissions dire, en ce qui concerne la portée démocratique d'un référendum.

Nous souhaitons, dans le titre suivant, parler de trois mesures, qui sont selon nous d'une grande importance. Ces mesures-là, elles prennent leur source de la notion de « l'esprit de la constitution » et pour certains, elles forment une limite pour le pouvoir constituant dérivé.

¹²⁶ Francis Hamon, **op.cit.**, pp.166-171

¹²⁷ Francis Hamon, **ibid.**, p.41 ; Jean François Aubert, "Le référendum populaire", **art.cit.**

e) La prise en considération de « l'esprit de la constitution »

Comme nous l'avions déjà mentionné dans le premier chapitre, l'esprit de la constitution est l'idée générale qui préside à l'élaboration du texte constitutionnel, et elle constitue ainsi une limite matérielle pour les référendums, surtout sur la révision des constitutions. L'idée est qu'aucun acte juridique (que ce soit créatif ou bien révisionnel) ne doit porter atteinte à la lettre et à l'esprit de la constitution.¹²⁸

Il est possible de regrouper sous trois titres les institutions qui donnent à la constitution d'une démocratie représentative son essence ; les droits de l'homme et les libertés fondamentales, les partis politiques et le parlement, et enfin la séparation des pouvoirs.

Le droit à la vie, le droit à la propriété privée, les droits politiques aussi bien que les libertés d'expression, de la vie privée, des cultes, de conscience, de l'enseignement, de communication, d'association, etc. sont des notions qui constituent la base des droits de l'homme et des libertés fondamentaux. L'idéal est que ces droits fondamentaux de l'homme soient libellés dans la constitution, vu qu'ils constituent les conditions principales de la vie sociale et politique libre d'un pays.

Comme son nom l'indique, ces droits servent à protéger l'individu face aux abus du pouvoir de l'État ou encore ceux des personnes ou des groupes détenant le pouvoir. C'est la raison pour laquelle en principe il est indiscutable et inadmissible qu'ils soient violés ou bien limités de telle manière qu'ils deviennent inapplicables. Ces droits portent en soi une limite essentielle pour l'élaboration d'une nouvelle constitution, pour la révision de celle qui existe et pour la consultation populaire en ces deux matières ; la lettre et l'esprit des droits fondamentaux de l'homme doivent être intouchable par aucune autorité.¹²⁹ De plus, les projets touchant les droits fondamentaux de l'homme et visant une amélioration de ces derniers, ne doivent pas

¹²⁸ Face à cette théorie de la limitation du pouvoir constituant dérivé par "l'esprit de la constitution", Kemal Gözler avance que c'est une thèse incorrecte, qui manque de réalité juridique. Il explique qu'elle n'est valable que dans le cadre du droit naturel ; et il défend que dans la perception positiviste de droit, le pouvoir constituant dérivé est seulement limité par les dispositions prévues par la Constitution. (Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, *op.cit.*, p.37)

¹²⁹ Coşkun San, *op.cit.*, p.70

faire sujets d'un référendum ; la consultation de telles mesures doit être restreinte aux débats parlementaires. Sinon, comme nous le rappelle Olivier Duhamel il n'est pas impossible qu'un jour ou l'autre, un référendum débouche sur une proposition de rétablissement de la peine de mort,¹³⁰ ou bien de l'exclusion du droit de vote pour les femmes.

Il existe une deuxième notion du même rang, et elle porte sur les actes constitutionnels concernant les partis politiques et le parlement. Les partis politiques et le parlement sont des institutions de base pour les démocraties représentatives, et elles sont indispensables pour la santé démocratique. Ces deux institutions se sont développées parallèlement ; comme le cite Maurice Duverger, dans le cadre des assemblées on a témoigné l'apparition des groupes parlementaires, qui réunissent les députés du même point de vue politique en vue d'une action commune. Ce rapprochement des députés a donné lieu à son tour à un regroupement de leurs mandats, qui enfin a donné naissance aux premiers partis politiques.¹³¹

Les partis politiques et le parlement ont trouvé leurs places dans les constitutions ; l'étendue et les limites de leurs compétences y sont prévues. Ils servent à la formation de la volonté politique populaire, et ils s'emparent du rôle de médiateur entre plusieurs tendances et intérêts politiques existants dans la société. Il serait donc nuisible en matière démocratique, que ces deux institutions subissent telle ou telle sorte d'oppression ou bien de limitation qui relèvent de révisions constitutionnelles.¹³² En cas des révisions constitutionnelles concernant les partis politiques et le parlement, les autorités ne doivent pas faire recours au peuple par voie de référendum pour résoudre le processus ; la volonté décisive doit appartenir aux élus.

Dans le même ordre de l'esprit de la constitution, un dernier fait que nous voulons souligner est le principe de la séparation des pouvoirs, qui sont le législatif, l'exécutif et la judiciaire. Préférer ou rejeter ce principe est une décision que le

¹³⁰ À ce propos, Olivier Duhamel signale que le référendum, et surtout le RIP, est une méthode très dangereuse. (Olivier Duhamel, **art.cit.**)

¹³¹ Maurice Duverger, **Introduction à la Politique**, Éditions Gallimard, 1964, p.167

¹³² Coşkun San, **op.cit.**, pp.71-72

pouvoir constituant prend. Cependant il est possible de dire que la séparation des pouvoirs est une des clés de voûte de l'idéal démocratique, et qu'elle porte en soi un moyen de la limitation du pouvoir politique.

Une des raisons d'existence de ce principe est la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentaux. Si l'on admet que celui qui maintient le pouvoir peut toujours en abuser, en théorie cela nécessite que chacun des pouvoirs étatiques soit exercé par une autorité à part, et que chacun puisse exercer un contrôle sur les deux autres. Si un individu ou bien un groupe détient plus qu'un de ces pouvoirs (qui est, de nos jours, le cas pour plusieurs États), cela risque d'une oppression des droits et des libertés individuelles.¹³³

La séparation de ces trois pouvoirs ne signifie par leur démembrement, mais plutôt leur coexistence pondérée. Toute tentative qui donnera la possibilité à l'un de ces pouvoirs de dominer sur un autre par voie d'une approbation référendaire, doit être évitée dans les actes du pouvoir constituant originaire et du pouvoir constituant dérivé.¹³⁴ En bref, comme il est précisé dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». ¹³⁵

Pour conclure ce titre, comme une dernière mesure nous voulons signaler l'importance d'une réglementation étendue de toutes ces mesures que nous avons indiquées jusqu'ici.

f) Le droit référendaire

Comme le précise la Commission de Venise, sont des règles essentielles du droit référendaire, les règles relatives :

- à la composition d'un organe responsable de l'organisation du scrutin référendaire,

¹³³ Erdoğan Teziç, **op.cit.**, p.393 ; İbrahim Kabaoğlu, **op.cit.**, pp.93-98

¹³⁴ Coşkun San, **op.cit.**, pp.73-74

¹³⁵ Article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

- à l'initiateur de l'acte
- au droit de vote et aux listes électorales,
- à la validité matérielle du texte soumis au référendum,
- aux effets du référendum,
- à la participation des partisans et des adversaires du projet aux émissions des médias publics,
- à la détermination du résultat.

Les mesures concernant ces points doivent être réglementées, ou bien doivent du moins avoir un rang législatif. La tendance générale est que pour chaque référendum les règles soient fixées par un décret spécifique, mais en réalité elles ne varient pas beaucoup car on a tendance à se contenter d'emprunter le cadre générale précisé pour les élections législatives.

En outre, ces règles ne doivent pas pouvoir être modifiés au moins d'un an à l'avance du référendum, ou doivent « *être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire* ». ¹³⁶ Cela s'agit d'une précaution prise pour éviter les tentatives du pouvoir politique de s'intervenir dans le processus et de le modeler selon ses propres intérêts.

Jusqu'ici, nous avons essayé de détailler les *sine qua non* de la légitimité démocratique d'un référendum constitutionnel, suite au premier chapitre qui visait à faire une introduction à l'histoire et à l'étymologie de l'appareil référendaire ainsi qu'à sa correspondance avec la notion de la constitution. Il est maintenant temps de prendre toute cette théorie du droit constitutionnel et des sciences politiques, et de l'amalgamer avec la pratique référendaire. Cela servira à mettre les pieds de la partie théorique de ce travail sur terre, ainsi qu'à bien voir, à comprendre et à assimiler la ligne rouge qui diffère un référendum du plébiscite.

¹³⁶ "Code de bonne conduite en matière référendaire", titre : II.2

CHAPITRE III - L'ÉTUDE DE CAS : LA TURQUIE ET LE CHILI

Sous ce troisième chapitre, nous analyserons des exemples de la pratique référendaire, tout en prenant comme base la structure théorique que nous avons étudiée jusqu'ici. Nos études de cas seront deux démocraties représentatives de deux bouts du monde ; la République de Turquie et la République du Chili. Malgré la distance géographique, dans le dernier quart du 20^e siècle ces deux pays partageront le même destin en matière des régimes politiques et évidemment en matière des consultations populaires qui constituent notre sujet d'étude.

Pour en définir un cadre temporel, il nous est possible de dire que notre étude sur les référendums en Turquie prend départ avec le coup d'État du 12 septembre 1980. Ensuite en ce qui concerne le Chili, nous travaillerons sur les référendums qui ont eu lieu après le coup d'État du 11 septembre 1973. La raison de ce choix est au-delà d'une simple ressemblance des dates. Ces deux coups d'États militaires ont marqué un tournant dans la vie politique turque et chilienne, et leurs effets persistent encore aujourd'hui malgré une trentaine d'années passées. Les actes et les idéologies des juntes se ressemblent d'une manière surprenante. Ils ont recomposé l'ordre social, politique et juridique de ces deux pays sur lequel plusieurs référendums se sont construits. Nous avons aperçu qu'en Turquie et au Chili les référendums organisés dans ces nouvelles atmosphères, produits des régimes militaires, ont pris des allures plébiscitaires dont nous avons étudiés les symptômes en détails. De plus, lors de diverses étapes des référendums de ces deux pays, le nom de ces deux coups d'État est mentionné par les acteurs de l'organisation référendaire d'une manière ou l'autre.

En Turquie, les Forces Armées ont fait un coup d'Etat le matin du 12 septembre 1980, au nom de son devoir de « *protéger la République* » qui lui est

attribué par la loi sur le service intérieur des forces armées turques.¹³⁷ Le pays a vécu sous le régime militaire pendant plus de trois ans, jusqu'au 6 décembre 1983.

Les acteurs du coup d'Etat, dans une logique de « *coup d'Etat intégrale* »¹³⁸ ont élaboré une construction non seulement idéologique mais aussi matérielle qui visait à peu près toutes les institutions du pays. Dès le jour du coup d'Etat, les généraux commencent à effectuer les travaux de réglementation, car ils voulaient « *transférer le pouvoir le plus tôt possible, à un gouvernement démocratique, basé sur les principes juridiques laïques et sociales* »¹³⁹.

Toutes les mesures institutionnelles que le Conseil National de Sécurité (CNS) a prises pour créer un nouvel ordre, sont d'une certaine manière scellées avec son dernier grand travail qui est la Constitution de 1982, qui est approuvée par une votation populaire.

Quant au Chili, le 22 août 1973, la Chambre des Députés qui ont accusé le Président de la République Salvador Allende de ne pas respecter la Constitution, ont appelé les forces armées à intervenir pour le rétablissement de l'ordre constitutionnel. Finalement, le 11 septembre 1973, la junte militaire sous le leadership d'Augusto Pinochet, prétextant « la menace communiste »¹⁴⁰, est entrée à la *Moneda* et a pris le pouvoir.¹⁴¹

¹³⁷ La loi sur le service intérieur des forces armées turque, article 35 : « *Le devoir des Forces Armées c'est de préserver et de protéger le sol natal turc et la république nommée «par la Constitution»* ».

¹³⁸ Le terme « *coup d'Etat intégrale* » (*kesintisiz darbe* en turc), est utilisé pour exprimer le désir des acteurs du coup d'Etat de 1980 de construire un régime qui ne nécessitera jamais une autre intervention militaire. (Yücel DEMİRER, « *Darbelerin darbesi ve şimdiki zamanı hatırlamak* », **Birikim**, no:198, octobre 2005, p.67) Yüksel Taşkın explique ce terme par le renouvellement de l'infrastructure des institutions de l'Etat, tels que la présidence de la République, les partis politiques, etc. (Yüksel TAŞKIN, « *12 Eylül Atatürkçülüğü ya da Bir Kemalist Restorasyon Teşebbüsü Olarak 12 Eylül* », **Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce**, Tome 2: Kemalizm, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, p.573) À ce propos, nous pouvons citer les paroles suivantes de Kenan Evren : « *Le Conseil National de la Sécurité fera disparaître tous les obstacles qui empêchaient jusqu'aujourd'hui le bon fonctionnement de l'ordre démocratique (...) d'une manière qui ne nécessitera plus une telle intervention* ». (Extrait pris de la conférence de presse d'Evren réalisée en 16 septembre 1980. Pour les détails du discours voir **12 Eylül Öncesi ve Sonrası**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, Ekim 1981, p.259)

¹³⁹ **12 Eylül Öncesi ve Sonrası**, *ibid.*, p.201

¹⁴⁰ Salvador Allende était le premier Président marxiste élu en Amérique Latine. (Alan Angell, « *The Chilean road to militarism* », **International Journal**, vol.29, no.3, 1974, p.393, disponible sur le site internet www.jstor.org/stable/40201444, consulté le 21 juin 2011) Durant sa longue et active carrière

La junte militaire a étrenné son pouvoir par une vraie « *chasse aux sorcières* »¹⁴² afin d'effacer toute trace de marxisme et « *d'assurer la défense de la patrie* »¹⁴³. En fait, comme le souligne Olivier Dabène, il existait deux composantes de la légitimation du pouvoir militaire au Chili. « *D'un côté une légitimation qui se projette dans le passé et qui consiste à détruire tout ce que représentait l'Union Populaire*¹⁴⁴ *et le gouvernement d'Allende. De l'autre, une légitimation qui se projette dans l'avenir avec ses projets de réorganisation de la société.* »¹⁴⁵

Semblablement à celui de la Turquie en 1980, le coup d'État de 1973 du Chili peut être qualifié comme un « *coup d'Etat intégrale* », vu qu'il signifiait un tournant que les militaires ont voulu définitif.¹⁴⁶ Toujours pareil au cas de Turquie, le parlement est immédiatement dissout, la Constitution est suspendue et les partis politiques sont interdits. Il a fallu attendre 7 ans pour la nouvelle constitution : La Constitution Chilienne qui fixait le mandat de Pinochet jusqu'en 1989 est approuvée en 1980 suite à une votation populaire.

politique de presque quarante ans, il était un homme politique considéré par certains d'être "l'homme de Moscou". (Marcel Niedergang, **Les vingt Amériques Latines : Chili, Bolivie, Pérou, Equateur, Colombie, Venezuela**, Paris, Seuil, 1969, p.31) Il ne serait donc pas surprenant qu'il soit accepté comme un des symboles du "danger communiste" et qu'une possible collaboration avec Fidel Castro terrifie maintes personnes.

¹⁴¹ Salvador Allende était dans *la Moneda* quand les forces militaires qui ont réalisé le coup d'État y sont entrées et nous savons qu'il avait refusé de se délivrer. Jusqu'aujourd'hui, sa mort dans *la Moneda* au jour du coup d'État était un mystère ; certains disaient qu'il s'était suicidé, et d'autres défendaient en revanche que les forces armées lui aient assassiné. Mais cette année, en 17 juillet 2011, l'autopsie réalisée suite à la demande d'un tribunal chilien s'est accomplie. Le rapport de l'autopsie indiquait qu'Allende était tué par une kalachnikov d'une très courte distance. Comme on savait que Fidel Castro lui avait fait cadeau une telle arme, on a assumé que c'était un suicide. (NTV **Tarih**, no.31, aout 2011, p.18)

¹⁴² Pour reprendre le qualificatif de Pierre Riado. (Pierre Riado, **L'Amérique latine de 1945 à nos jours**, Masson, 1992, p.298)

¹⁴³ À ce propos, le décret-loi no.1 du régime militaire expliquait leur mission par les phrases suivantes: "*D'assurer la défense de la patrie et des valeurs suprêmes permanentes dans la nationalité chilienne, alors que le Chili se trouve dans un processus de destruction systématique et intégrale de tous les éléments constitutifs de son essence. Cette destruction se doit à l'effet de l'intromission d'une idéologie dogmatique inspirée des principes étrangers du marxisme-léninisme*". (Christian A. Zamorano Guzman, "Centralisme portalien, concepts schmittiens et carences de légitimité de la Constitution chilienne de 1980", **les Cahiers ALHIM**, no.16, 2008, disponible sur le site internet alhim.revues.org/index3094.html consulté le 25 septembre 2011)

¹⁴⁴ La coalition de six partis politiques de gauche, dont le candidat unique pour les élections présidentielles de 4 Novembre 1970 était Salvador Allende.

¹⁴⁵ Olivier Dabène, **La région Amérique latine**, Presses Sciences Po, Paris, 1997, pp.158-159

¹⁴⁶ Olivier Dabène, **L'Amérique latine au 20^e siècle**, Armand Collin, Paris, 2001, p.135

Dans ce troisième chapitre nous traiterons au total sept référendums que nous avons choisis parmi les expériences turques et chiliennes, toujours dans le cadre du critère temporel que nous avons essayé d'expliquer ci-dessus. Nous regrouperons ces référendums sous cinq titres qui sont les cinq types de dérives plébiscitaires que nous avons rencontrées le plus. Nos titres s'aligneront suivant l'ordre chronologique d'un scrutin référendaire ; et nous traiterons ces sept référendums uniquement en matière de leurs allures plébiscitaires.

A) Les déviations plébiscitaires des expériences référendaires en Turquie et au Chili

Depuis les débuts de la République, la Turquie a connu six référendums. Ce sont les deux référendums pour la ratification des nouvelles Constitutions le 9 juillet 1961 et le 7 novembre 1982, ensuite le référendum du 6 septembre 1987 pour le retour à la vie publique des anciens leaders politiques conviés à une retraite forcée depuis le coup d'Etat de 1980, puis le référendum du 25 septembre 1988 pour avancer la date des élections locales, ensuite le référendum du 21 octobre 2007 pour l'élection du Président de la République au suffrage universel et pour la réduction de son mandat à 5 ans, et enfin le référendum du 12 septembre 2010 pour la révision constitutionnelle qui comporte 23 amendements touchant plusieurs articles de la Constitution.

Entre ces six votations populaires, les deux premières entrent dans le domaine du pouvoir constituant originaire, vu qu'elles sont organisées pour l'approbation de nouvelles Constitutions. Les quatre autres qui restent portent sur des révisions constitutionnelles, donc elles relèvent de la compétence du pouvoir constituant dérivé. Dans le cadre de notre étude sur les critères de la légitimité démocratique des référendums constitutionnels, nous nous intéresserons des référendums de 1982, 1987, 1988 et 2010.

Quant au Chili, il a ainsi connu cinq référendums dans son histoire politique depuis 1925. Le premier était pour l'approbation de la nouvelle Constitution le 30 août 1925. Le deuxième a eu lieu le 4 janvier 1978 pour condamner l'ingérence de l'ONU en matière de la violence des droits de l'homme au Chili. Ensuite le troisième portait encore une fois sur l'approbation de la Constitution le 11 septembre 1980.

Quant au suivant, il était organisé le 5 octobre 1988 pour l'allongement du mandat d'Augusto Pinochet. Enfin, le dernier a eu lieu en 30 juillet 1989 et il portait sur une révision constitutionnelle. Nous limiterons notre étude aux référendums chiliens de 1978, 1980 et 1988.

Les référendums chiliens de 1925 et de 1980 entrent dans le domaine de compétence du pouvoir constituant originaire ; quant à ceux de 1988 et de 1989 ils portent sur des actes du pouvoir constituant dérivé. Le référendum de 1978 ne peut être placé dans le domaine d'aucun des pouvoirs constituant, car il constitue plutôt une votation à caractère politique, plus que juridique. Notre étude se restreint aux seuls référendums chiliens de 1978, 1980 et de 1988.

À la fois en Turquie et Chili, nous rencontrons les référendums qui ont tendance à se transformer en plébiscite ; certains perdent leur crédibilité démocratique dès le début de la procédure référendaire à l'étape d'initiative alors que d'autres subissent du déchet dans les étapes suivantes.

1) L'initiative exclusive et individualisée du référendum

Jusqu'aujourd'hui, les expériences référendaires turques et chiliennes ont été les produits d'une initiative qui vient d'en haut, non pas d'en bas. En Turquie et au Chili, nous ne rencontrons pas des référendums d'initiative populaire (RIP) où la procédure référendaire découle de la demande d'un groupe de citoyens qui proposent directement un projet législatif.

Dans ces deux démocraties représentatives, nous rencontrons deux types d'usage de l'appareil référendaire. L'une est l'initiative qui vient directement du chef d'État qui dispose du monopole du pouvoir constituant originaire, comme le cas du référendum de 1982 en Turquie, et celui de Chili en 1978 et en 1980. L'autre possibilité est que l'initiative de l'acte prenne sa source des procédures

parlementaires précisées dans la Constitution en vigueur, voire les référendums de 1988 et de 2010 en Turquie et celui de 1988 au Chili.¹⁴⁷

Nous pouvons affirmer que le référendum de 1982 en Turquie ainsi que les référendums de 1978 et de 1980 au Chili sont organisés dans un vide juridique. À l'époque de ces référendums, dans ces deux pays, les pouvoirs constituants originaires qui maintenaient l'initiative de référendum ont agi sur un plan juridique où la Constitution de l'ancien ordre n'était pas totalement abrogée mais quand même dans un vide juridique où ils n'étaient obligés de ne se soumettre à aucune autre règle politique ou juridique qui est antérieure et/ou supérieure à eux.

Dans un ordre juridique mis en place suite à un coup d'État ou bien une révolution, il est parfois possible que les simples dispositions de droit administratif ou de droit pénal qui n'ont pas de rapport avec la forme de gouvernement qu'elles instituent puissent rester en vigueur. Le fait que ces dispositions ne soient que des lois ordinaires, que la constitution reste partiellement en vigueur et que la supériorité de la constitution ne soit plus en question, est appelé « *la déconstitutionnalisation par l'effet des révolutions* »¹⁴⁸ ; l'ordre juridique dans lequel le référendum de 1982 en Turquie et celui de Chili en 1978 et 1980 constituent des exemples à cette notion-ci.

¹⁴⁷ Quant au référendum de 1987 de la Turquie, celui-ci porte en soi une spécialité d'initiateur de l'acte que nous n'avons pas rencontré chez les autres cas d'études. Ici, nous désirons en mentionner brièvement les détails. Ce référendum était organisé pour une révision constitutionnelle qui portait sur quatre articles de la Constitution de 1980 ; abaisser l'âge d'éligibilité à 20 ans (article 67), augmenter le nombre des députés de 400 à 450 (article 75), faciliter la procédure de la révision constitutionnelle (article 175) et révoquer l'interdiction des droits politiques (article transitoire 4). Et l'article transitoire 2 de la loi no.3376 relative à la révision constitutionnelle, prévoyait elle-même l'organisation d'un référendum pour la révocation de l'article transitoire 4 (Pour la loi no.3376 de la Constitution turque de 1982 relative au référendum sur les révisions constitutionnelles, voir annexe II ; pour l'article transitoire 4 de la Constitution turque de 1982 voir annexe VII).

Même si cela ne nous paraît pas comme un handicap devant le caractère démocratique du référendum, nous pensons que c'est un exemple digne d'intérêt sous ce titre, car il a même fait sujet d'un recours à la Cour Constitutionnel, en raison que cette clause donnant l'initiative du référendum à l'Assemblée Nationale, était contre l'article 175 de la Constitution (la version avant la révision en question) qui attribue cette compétence au Président de la République. Pour plus d'informations sur les procédures d'initiatives de ce référendum et pour les détails du procès juridique qui lui concerne, voir Bülent Tanör et Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004, p.52 ; Bülent Tanör, "Siyasal Tarih (1980-1983)", in **Türkiye Tarihi**, Tome 5, Cem Yayınevi, İstanbul, 2005, p.72

¹⁴⁸ Julien Laferrière, **op.cit.**, pp.302–305

Le référendum du 7 novembre 1982 organisé pour la ratification de la nouvelle Constitution turque est un référendum d'en haut. L'organisation de la votation populaire pour le projet de la nouvelle Constitution était initiée par le CNS, plus spécifiquement par le chef d'État Kenan Evren en personne.

De la même manière, les référendums chiliens du 4 janvier 1978 pour condamner les critiques étrangères concernant le respect des droits de l'homme au Chili, et du 11 septembre 1980 pour l'approbation de la nouvelle Constitution, portent les caractéristiques d'un référendum d'en haut du point de vue des procédures d'initiative de l'acte. Ces référendums aussi sont organisés par la décision directe et sous la volonté indiscutable du Général Augusto Pinochet, qui est la tête de la junte organisant le coup d'État de 1973 et par la suite le chef d'État chilien.

En somme, ces trois référendums constituent l'exemple d'un initiateur de l'acte qui n'est guère préférable en matière de la santé démocratique ; car l'initiative référendaire qui vient des chefs d'État ouvrent ainsi la porte à la personnalisation du référendum, qui représente un autre danger plébiscitaire de ces types de votation.

2) Un référendum scellé et personnalisé

La portée démocratique ou non-démocratique d'un référendum est étroitement liée aux intentions de son initiateur avant, pendant et suivant l'organisation du scrutin. Tout référendum dispose d'une personnalité : Certains possèdent des caractères anonymes étant le produit d'une coopération et d'une discussion communes alors que d'autres portent la signature d'une seule personne et reflètent justement la personnalité de leur créateur tel la voix de son maître. En général, le malaise le plus rencontré dans la pratique référendaire provenant de l'intention de l'initiateur de l'acte, est la personnalisation du référendum. Nous pouvons très bien dire que celle-ci est un fort diagnostic pour distinguer le référendum du plébiscite.

En Turquie ainsi qu'au Chili, il existe une forte tendance de personnalisation des scrutins référendaires. La totalité des référendums constitutionnels que nous analyserons sont marqués par le nom et la personnalité de leurs initiateurs.

Nous rencontrons l'exemple probablement le plus évident et indiscutable de la personnalisation du référendum au Chili : Il s'agit de celui de 1978. Comme nous l'avons déjà mentionné, suite au coup d'État de 1973, la junte au Chili s'est engagée dans une guerre contre toute chose et personne reliée à l'ancien régime de Salvador Allende, qui était selon eux l'incarnation de tous les maux du marxisme. Nous savons que pendant ce régime, plusieurs cas de torture, de disparition et d'assassinat sont réalisés par la main de la Direction de l'Intelligence Nationale¹⁴⁹, qui est une sorte de police politique créée en 1974, dissoute et remplacée par la Centrale Nationale d'Information en 1977. Cette même année, le Chili était condamné par l'ONU pour la quatrième année consécutive pour atteinte aux droits de l'homme.¹⁵⁰ Pinochet qui pensait que l'ONU se mêlait des affaires intérieures du Chili a donc décidé d'organiser un référendum pour condamner les avertissements multiples de celui-ci.

Ce référendum est organisé le 4 janvier 1978. La question posée au peuple chilien, qui affiche ouvertement le désir d'autolégitimation du Général Pinochet, était la suivante : « *Face à l'agression internationale contre le gouvernement de la patrie chilienne, j'appuie le Président Pinochet dans sa défense du Chili, tout en réaffirmant la légitimité de son gouvernement pour mener souverainement le processus d'institutionnalisation du pays* »¹⁵¹. Nous étudierons le côté antidémocratique de la portée de cette question dans les paragraphes suivants. Dans le cadre de la personnalisation du référendum nous voulons souligner que, comme il est possible de le remarquer dans le texte de la question, c'est ouvertement le nom et la personnalité d'Augusto Pinochet, ainsi que les actes passés et futurs de son gouvernement qui ont été votés dans ce référendum. Il s'agit donc juste d'une votation pour la légitimation de son pouvoir politique et de toutes les mesures qu'il a déjà prises ou bien qu'il aurait l'intention de prendre dans l'avenir. Cette question est donc l'exemple parfait de la personnalisation d'un scrutin référendaire et de son détournement en un plébiscite.

¹⁴⁹ Olivier Dabène, **L'Amérique latine au 20^e siècle**, *op.cit.*, p.135

¹⁵⁰ Pierre Riado, *op.cit.*, p.299

¹⁵¹ Brian Loveman, "Government and Regime Succession in Chile", **Third World Quarterly**, Vol.10, no.1, janvier 1988, p.267, disponible sur le site internet www.jstor.org/stable/3992814 consulté le 25 septembre 2011

Notre deuxième exemple de la personnalisation est le référendum turque de 1982 pour l'approbation du projet constitutionnel, scellé par le nom de Kenan Evren, le chef d'État de cette époque.

Le CNS était formé de quatre généraux commandants de l'Armée¹⁵² et d'un amiral¹⁵³, qui formaient ainsi la junte militaire réalisant le coup d'État. Or, en pratique, dès le premier jour du coup d'État, celui qui était toujours devant les yeux de l'opinion publique était plutôt Kenan Evren.¹⁵⁴ Suivant la décision no. 71 du CNS¹⁵⁵, il a été nommé responsable officiel, au nom de l'État, chargé de la présentation de la nouvelle Constitution. Evren a accompli cette mission en se portant garant du projet constitutionnel à chaque occasion possible : « *Moi, je me porte garant à cette Constitution, je la garantis en faisant confiance à votre amour pour la patrie et pour le peuple, à votre loyauté à l'État et à votre fidélité à la république* »¹⁵⁶.

Cet exemple de la personnalisation se renforce par l'approbation automatique de la présidence de la République de Kenan Evren, en cas de l'approbation de la nouvelle Constitution, que nous étudierons les détails dans les paragraphes suivants. A ce point nous voulons rappeler que dire oui à la nouvelle Constitution voulait également dire oui à Kenan Evren comme le Président de la République. Cela revient à dire que le référendum de 1982 qui portait sur l'approbation ou le rejet du projet constitutionnel, incarnait sans souci une décision qui concerne d'une manière directe la personnalité et l'existence politique de Kenan Evren.

Deux ans avant le référendum pour la nouvelle Constitution turque de 1982, au Chili un référendum partageant ce même objectif était organisé. La junte militaire chilienne, et plus spécifiquement Augusto Pinochet, qui détenait officiellement la

¹⁵² Kenan Evren (le Chef d'état Major de l'Armée) Nurettin Ersin (le Commandant des Forces Terrestres), Tahsin Şahinkaya (le Commandant des Forces Aériennes), Sedat Celasun (le Commandant de Gendarmerie).

¹⁵³ Nejat Tümer (Commandant des Forces Navales).

¹⁵⁴ Par exemple, sauf la 2^e Déclaration du CNS, toutes les sept autres ainsi que la notification donnée aux leaders politiques, sont signées par le nom de Kenan Evren en personne.

¹⁵⁵ Datée le 21 octobre 1982.

¹⁵⁶ Le discours de radio et de télévision de Kenan Evren daté le 24 octobre 1982, juste avant le commencement du processus référendaire. Pour les détails, voir **Milliyet**, 9 novembre 1982

plénitude du pouvoir constituant en se basant au décret-loi no 178 appelée « Acte Constitutionnelle du Gouvernement de la Junte »¹⁵⁷, avait décidé d'organiser un référendum pour l'approbation de la nouvelle Constitution chilienne.

Comme le souligne Christian Guzman, le référendum chilien de 1980 tenu pour l'approbation de la nouvelle Constitution, n'était pas un référendum dans lequel s'est exprimée la volonté du peuple ; il n'était qu'une « *simple consultation populaire dont la valeur était déterminée, en dernier ressort, par le souverain absolu, en l'espèce de la junte militaire* ». ¹⁵⁸ Ce référendum avait servi essentiellement à légitimer le pouvoir militaire en place, qui était symbolisé et rendu visible par l'image et l'autorité d'Augusto Pinochet.

De plus, l'article transitoire 14 de cette Constitution mise en question au référendum, prévoyait que « *Augusto Pinochet, le présent Président de la République et le Commandant en chef de l'Armée chilienne, restera en charge jusqu'à la fin de son mandat présidentiel prévu dans la Constitution* ». Comme Pinochet s'était déjà emparé du titre de Président de la République en 1974, bien avant ce référendum, le fait que sa présidence soit le sujet de ce texte constitutionnel ne constitue pas un handicap en matière démocratique de la question posée comme on l'avait rencontré au référendum de 1982 en Turquie où la présidence de Kenan Evren était ainsi approuvée avec la nouvelle Constitution. Tout de même, nous pensons que l'inclusion d'une telle disposition provisoire dans le texte constitutionnel tout en mentionnant le nom et le titre de Pinochet n'est pas le produit d'une intention innocente et circonspecte, et qu'elle porte en soi un autre signe de la personnalisation de ce référendum.

Vers la fin des années 1980, la République de Turquie a témoigné l'organisation du troisième référendum de son histoire politique.

¹⁵⁷ L'article susvisé est lui-même un des preuves du caractère illimité *de facto* du pouvoir constituant originaire : « *l'exercice du Pouvoir constituant originaire étant donné qu'il n'est pas subordonné à des critères institutionnelles précédemment établis, ne reconnaît d'un point de vu formel aucune limite* ». (Christian A. Zamorano Guzman, **art.cit.**) Entre décembre 1975 et septembre 1976, la junte militaire a adopté quatre actes constitutionnels, qui expriment leur orientation idéologique et institutionnelle. (Brian Loveman, **art.cit.**, p.265)

¹⁵⁸ Christian A. Zamorano Guzman, **art.cit.**

Turgut Özal, le premier ministre de l'époque du référendum de 1987 était élu aux élections législatives de 1983, et il était un des trois hommes politiques qui ont pu s'échapper aux vétos du CNS et qui ont pu participer aux élections législatives. Le succès électoral d'Özal ainsi que son prestige aux yeux du CNS provenaient du fait qu'il avait convaincu le Conseil que son nouvel ordre éviterait toute tentative de retour à la veille de 12 septembre. Or, l'article transitoire 4 de la Constitution de 1982 qui interdisait la scène politique à ses adversaires, assurait un avantage indiscutable à Özal à propos de son pouvoir politique ; et Özal ne voulait évidemment pas abandonner cette privilège.

Dans la première moitié des années 1980, Özal n'a pas connu de difficulté à légitimer la continuation des interdictions politiques, grâce à Kenan Evren qui exprimait son inquiétude à voix haute. Pourtant dès qu'Evren a commencé à dire ouvertement qu'il pourrait être mieux que les interdictions politiques soient supprimées à partir de 1986, Özal a perdu son prétexte légitime. En fait, ces interdictions étaient déjà violées *de facto* avec l'apparition fréquente des ces leaders dans le domaine publique ainsi que dans la presse. Dans ces conditions, sa seule chance était de laisser le choix au peuple et leur faire confirmer ces interdictions en organisant un référendum.¹⁵⁹

Pour cette raison, Özal est devenu l'initiateur et le représentant du non au référendum de 1987. En ce faisant, il a utilisé le même thème et la même tactique électoral de 1983 ; il a souligné le danger d'un retour à la veille de 12 septembre en cas de oui au référendum sur les droits politiques des politiciens d'avant le coup d'État et il a orné cette idée par « une possibilité d'anarchie », qui était un des soucis majeurs de la société.¹⁶⁰ Face à cette image d'anciens politiciens interdits, responsables de tout désordre social, il s'est emparé du rôle de défenseur de l'indivisibilité de la République et du territoire national. En faisant référence à son passé, sa personnalité et ses actes, il a incarné le « non ».

¹⁵⁹ Bülent Tanör, **art.cit.**, p.71-72

¹⁶⁰ Pour un exemple de ce point de vue, voir un discours de Mehmet Keçeciler, le vice-président du Partie de la Mère Patrie (ANAP), dans le cadre de la campagne référendaire. Keçeciler qualifie les quatre leaders politiques dont les droits politiques étaient interdits, comme "*Les quatre cavaliers de l'Apocalypse*". En comparant le jour du référendum à l'Apocalypse, Keçeciler annonce qu'ANAP est prêt pour toute confrontation publique et que dire oui au référendum est égal à la haute trahison. (**Milliyet**, 28 aout 1987)

Cette personnalisation du référendum a trouvé un écho dans la société. Pour les adversaires et les partisans de la révision constitutionnelle, dire non à la révision signifiait un soutien à Özal et à son gouvernement, et dire oui était réclamer le retour des anciens leaders politiques et signalait la chute d'Özal aux prochaines élections législatives. À la fois la réponse négative et positive au référendum, faisait d'une certaine manière référence à Turgut Özal, d'où la personnalisation indéniable du référendum de 1987.

Seulement un an après le référendum de 1987, encore sous le gouvernement de Turgut Özal, la Turquie a vu son quatrième référendum, sans pouvoir sortir un peu de l'atmosphère électorale.

Le référendum du 25 septembre 1988 était une conséquence du désir de Turgut Özal d'avancement de la date des élections locales du 26 mars 1989 à 13 novembre 1988. À ce propos, la loi qui portait sur la révision de l'article 127 de la Constitution est adoptée par l'Assemblée Nationale, avec un pourcentage qui nécessitait sa soumission à une votation populaire.

Ce référendum a été un exemple très significatif de la personnalisation du scrutin référendaire ; pourtant cette fois-ci, la personnalisation n'était pas due à la préférence de l'initiateur de l'acte, mais plutôt aux efforts de l'opposition parlementaire. Süleyman Demirel et Erdal İnönü, qui étaient les leaders de l'opposition politique de l'époque, déclaraient que ce référendum n'était rien d'autre qu'un vote de confiance, qui démontrerait la tendance de l'opinion publique à l'égard du gouvernement d'Özal.¹⁶¹ En revanche, dans les premiers jours de la campagne Özal a refusé cette équation de vote de confiance et il a annoncé qu'il n'a jamais fait ce que Charles de Gaulle a fait et qu'il n'a jamais dit que les votes de non symboliseraient un manque de confiance envers son gouvernement.¹⁶² Cependant suite à l'insistance de l'opposition sur ce sujet, il a dû accepter le jeu et il a annoncé qu'en cas du refus de la révision constitutionnelle dans le référendum, il allait démissionner de sa tâche de premier ministre et qu'il abandonnerait sa carrière politique. Dans un discours diffusé à la télévision, il a expliqué qu'il a été forcé par

¹⁶¹ **Milliyet**, 7 août 1988

¹⁶² **Milliyet**, 6 août 1988

les leaders de l'opposition de prendre une telle décision, et que ce référendum était devenu une vote de confiance directement sur lui sa personne, et non pas sur son gouvernement.¹⁶³

Même si cette personnalisation évidente du référendum est le produit des discours de l'opposition parlementaire, nous ne pouvons pas dénier l'attitude chauviniste de Turgut Özal sur ce sujet, qui n'a été une surprise pour personne. Özal a encore une fois essayé de bénéficier de cette occasion, tout en reprenant son style de discours des menaces ; il a souligné que son existence et sa carrière politique n'avaient aucune importance, et que ce qui comptait était d'éviter un retour à la veille de 12 septembre.¹⁶⁴

La personnalisation du référendum de 1988 était donc le produit d'un jeu double. D'une part, l'opposition le préférait parce qu'elle désirait la chute du prestige d'Özal et la perte de la confiance populaire envers son gouvernement. D'autre part, Özal s'est emparé de ce jeu, pour le transformer en un moyen de légitimation son pouvoir personnel ainsi que politique.

Nous essayerons d'aborder maintenant, le sixième et le dernier référendum de la Turquie ; celui du 12 septembre 2010 qui, selon nous, était aussi marqué par le nom du premier ministre de son époque, Recep Tayyip Erdoğan, que les deux dernières expériences référendaires de la Turquie.

Ce référendum portait sur un large éventail de révisions constitutionnelles. En raison de la présence de plusieurs mesures qui portent directement ou indirectement sur les institutions et les articles qui ont dérangé le pouvoir du Parti pour la Justice et le Développement (AKP) dans le passé (telles que le judiciaire, la Cour Constitutionnelle, les Forces Armées Turques, la dissolution des partis politiques, etc.), qui s'ajoute à l'appropriation totale de la réponse positive de la part de Recep Tayyip Erdoğan, selon certains y compris les partis d'opposition ce référendum serait organisé justement pour les intérêts de l'AKP. Dans une partie de l'opinion publique turque, dire oui à ce référendum signifiait approuver une constitution renforçant le

¹⁶³ **Milliyet**, 19 septembre 1988

¹⁶⁴ **Milliyet**, 19 septembre 1988

pouvoir politique de l'AKP (dont l'image est indissociable de son président Recep Tayyip Erdoğan) ainsi que la légitimité de ses actes.

Les autres mesures relatives à la création d'un Ombudsman, la protection de l'enfance, la parité et l'égalité des sexes ou les droits des fonctionnaires, sont prises par l'opposition pour des mesures d'ornement humanitaire qui visent à masquer les vraies intentions d'Erdoğan et de son gouvernement. Les discours des leaders de l'opposition parlementaire soulignant l'opportunité de désaveu et d'affaiblissement du gouvernement de l'AKP en cas de non au référendum, renforçaient à leurs tours la personnalisation de ce scrutin et accroissaient la focalisation du référendum sur la légitimité du premier ministre et des actes de son gouvernement. Par conséquent, le référendum du 12 septembre 2010 est devenu un vrai vote de confiance sur Recep Tayyip Erdoğan et AKP.

Pour mettre le point final à ce deuxième sous-titre, nous voulons retourner sur le dernier référendum chilien que nous allons étudier ; le référendum du 5 octobre 1988 qui était inévitablement scellé par le nom d'Augusto Pinochet, vu qu'il était tenu pour la prolongation de son mandat de Président de la République.

Les articles transitoires 27, 28 et 29 de la Constitution chilienne de 1980 déclaraient qu'à la fin du mandat de huit ans de Pinochet, la junte militaire choisirait un candidat unique pour le remplacer, et les électeurs seraient appelés par un référendum à l'approuver ou le rejeter. S'ils l'approuvent, ce candidat serait le Président de la République pour un mandat de huit ans. Pourtant s'ils le rejetaient, serait alors organisé une élection pluraliste.¹⁶⁵ En 1988, la junte a choisi Augusto Pinochet comme leur candidat unique. Cela donnait à Augusto Pinochet la chance d'être réélu pour un deuxième mandat ; il s'agissait d'une chance qui ne sera donné à aucun autre futur Président.¹⁶⁶

Ce référendum était donc inévitablement dominé par l'apparition fréquente de Pinochet ; les partisans de oui au référendum attribueraient cette réponse pour

¹⁶⁵ Pour les articles transitoires 27, 28 et 9 de la Constitution chilienne de 1980 voir les annexes IV, V et VI.

¹⁶⁶ Brian Loveman, *art.cit.*, p.270

Pinochet en personne, plus que le système politique qu'il proposait.¹⁶⁷ Il est apparu fréquemment sur la scène publique, surtout dans les régions où il était très populaire. Différemment à d'autres votations, Pinochet a préféré cette fois-ci de tracer une image gentille, paternaliste ; il voulait se montrer presque comme un grand-père, en se montrant dans un habillement civil, en embrassant les bébés, les vieilles dames et les pauvres.¹⁶⁸

Somme toute, il est facilement remarquable que la personnalisation est la plus fréquente maladie des expériences référendaires ; c'est peut-être parce qu'elle se nourrit d'un des fameuses faiblesses de l'homme, qui est l'ambition du pouvoir personnel. Nous aborderons dans la partie suivante un troisième symptôme plébiscitaire qui obsède l'appareil référendaire ; la portée de la question posée aux votants.

3) L'absence de clarté et de la sincérité de la question posée au référendum

Nous avons exposé que pour pouvoir parler d'un référendum démocratique, premièrement, la question posée au peuple ne devrait pas suggérer une réponse et placer le peuple en face d'un fait accompli. Au nom de la liberté de vote de l'électeur, cette question doit être formulée de telle manière que les votants soient dépourvus de toute pression, et qu'ils puissent répondre par oui ou non.

À ce propos, le référendum chilien de 1978 nous présente un exemple à éviter. Nous tenons à rappeler encore une fois que dans ce référendum, organisé comme une réaction aux condamnations de Chili par l'ONU pour atteinte aux droits de l'homme, le peuple allait estampiller le « oui » ou le « non » sur le bulletin de vote, sur lequel était écrit les phrases suivantes : « *Face à l'agression internationale contre le gouvernement de la patrie chilienne, j'appuie le Président Pinochet dans sa défense du Chili, tout en réaffirmant la légitimité de son gouvernement pour mener souverainement le processus d'institutionnalisation du pays* ».

¹⁶⁷ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **Bulletin of Latin American Research**, vol.8, no.2, 1989, p. 282, disponible sur le site internet www.jstor.org/stable/3338756 consulté le 26 septembre 2011

¹⁶⁸ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, p.286-287

Nous voulons tout d'abord attirer l'attention sur le fait que c'est loin d'être une « question » ; en prenant compte son langage et son style, nous pouvons le qualifier plutôt comme une « déclaration ». De plus, il est visible qu'elle est dépourvue de toute objectivité juridique, voir les mots consciemment choisis qui visent ouvertement à spéculer sur les sentiments nationaux du peuple. À ce propos, David Butler et Austin Ranney qualifient cette question référendaire comme « *la question la plus chargée de l'histoire de l'appareil référendaire* ». ¹⁶⁹ Cette question posée au référendum chilien de 1978 constitue un fait accompli par excellence ; cela est inacceptable en matière des exigences démocratiques d'un scrutin référendaire.

Nous avons deuxièmement souligné l'importance de l'unité de la matière, concernant la formulation de la bonne question référendaire. Dans un référendum démocratique, il doit y avoir un rapport intrinsèque entre les questions soumises au vote ensemble. Lorsque plusieurs points juridiques sont proposés ou révisés, plusieurs questions doivent être posées au peuple. Cela est nécessaire pour que ce dernier, qui peut être en faveur de l'une des dispositions mais en défaveur de l'autre, ne les accepte ou ne les rejette pas en bloc.

Pareillement, l'article 175 de la Constitution turque, relative aux amendements constitutionnels et participation aux élections et aux référendums prévoit que « *la Grande Assemblée nationale de Turquie doit, lorsqu'elle adopte une loi portant amendement constitutionnel, décider en même temps lesquelles des dispositions modifiées de la Constitution devront, dans le cas où la loi est soumise à un référendum, être approuvées ensemble et lesquelles devront l'être séparément* ». Dans le rapport de la Commission Constitutionnelle relatif à cet article, explique que « *si la Grande Assemblée nationale de Turquie prévoit la soumission à la votation populaire de chaque amendement constitutionnel à part, cela rendra possible d'accepter certaines dispositions tout en pouvant rejeter d'autres, et donc contribuera à la santé de la votation populaire* ». ¹⁷⁰

¹⁶⁹ David Butler et Austin Ranney, "Practice", **art.cit.**, p.6

¹⁷⁰ Le rapport de la Commission Constitutionnelle, **la Revue des comptes-rendus de T.B.M.M.**, 13 mai 1987, p.564, cité par Ergun Özbudun, **op.cit.**, p.156

Pourtant, encore une fois la théorie et la pratique ne se coïncident pas ; les référendums de 1982 et de 2010 en Turquie vont à l'encontre de ce principe de l'unité de la matière.

La question posée dans le référendum de 1982 imposait deux propositions l'une dans l'autre, qui n'ont pas de lien entre elles ; dans ce référendum, approuver le projet constitutionnel voulait également dire oui à la nomination de Kenan Evren au poste de Président de la République. À ce propos, l'article transitoire 1 de la Constitution de 1982 précisait que : « *le Président du Conseil de sécurité nationale et Chef de l'Etat à la date du référendum acquiert, au moment de la proclamation officielle de l'adoption de la Constitution en tant que Constitution de la République de Turquie à la suite du référendum, la qualité de Président de la République et exerce pendant une période de sept ans les pouvoirs et attributions conférés par la Constitution au Président de la République* ».

Il est possible d'interpréter cette préférence du CNS par l'idée d'un simple fait accompli et de supposer que le Conseil voulait juste bénéficier du désir populaire de la normalisation et de retour à la démocratie. Pourtant dans le sens inverse, il est ainsi possible d'admettre que le CNS avait une certaine image positive et fiable aux yeux du peuple turc, et que le CNS voulait utiliser son prestige populaire pour faire ratifier leur projet constitutionnel au peuple.¹⁷¹ Quoi qu'il en soit, cette expérience référendaire endommage sûrement le principe de l'unité de la matière.

Notre deuxième exemple, le référendum du 12 septembre 2010, était tenu pour la consultation populaire sur 23 amendements au total, qui toucheraient les articles suivants de la Constitution de 1982 : 10, 20, 23, 41, 53, 69, 74, 84, 94, 125, 128, 129, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 156, 159 ainsi que l'article transitoire 15. C'était un ensemble très hétérogène de mesures allant de la modification de la composition du Conseil des juges et des procureurs (HSYK) ou de la Cour constitutionnelle à la réforme de la procédure de dissolution des partis politiques, en passant par la

¹⁷¹ Bülent Tanör et Necmi Yüzbaşıoğlu, **op.cit.**, p.35 ; Bülent Tanör, **art.cit.**, p.45. Nous voyons un des preuves de cette réalité dans l'article d'Oktay Ekşi dans le journal **Hürriyet** daté du 9 novembre 1982, où il interprète les résultats du référendum. Ekşi exprime que le haut pourcentage des oui que le projet constitutionnel a obtenu, est la preuve de la confiance populaire en Kenan Evren qui s'est porté garant du texte soumis au vote. (Cité par Kenan Evren, dans **Kenan Evren'in Anıları**, Tome 3, Milliyet Yayınları, 1991, p.368)

création d'un Ombudsman ou l'octroi de nouveaux droits aux fonctionnaires et aux femmes. Ce référendum ne permettait que d'approuver ou de rejeter en masse ces 23 amendements, alors que les électeurs pourraient être d'accord avec certaines et en rejeter d'autres. Pourtant en cas d'une telle révision partielle si bien étendue, la bonne chose à faire au nom de la légitimité démocratique du scrutin référendaire, serait de soumettre ces différents chapitres séparément au vote populaire. En empêchant l'approbation ou le refus en bloc des propositions, cela pourrait assurer la bonne orientation des préférences des électeurs.

Bref, dans un référendum poser la bonne question est certainement essentiel pour la portée démocratique cet appareil ; pourtant, même si la meilleure question possible est posée, ce que propose le texte juridique mise en question peut emporter toute les vertus démocratiques de ce référendum. Si on adresse la bonne question aux faux destinataires, cela serait rien d'autre que le retour au point zéro.

4) Le contenu discutable de la question soumise au référendum

Nous avons déjà souligné que dans le cadre de la révision constitutionnelle le contenu du référendum doit être encadré par les limites de l'esprit de la constitution. L'idée est que les révisions constitutionnelles qui portent sur les dispositions relatives aux droits et aux libertés fondamentales de l'homme, ainsi qu'aux partis politiques, au parlement et à la séparation des pouvoirs, ne peuvent et ne doivent pas faire sujet d'un référendum. Elles devraient être résolues suite à des procédures et des décisions parlementaires.

Cette théorie trouve une de ses pratiques juridiques dans la jurisprudence turque. Une décision de la Cour Constitutionnelle souligne que la compétence du pouvoir constituant dérivé, qui vise un niveau de modernisation plus élevé de la société turque, est limitée par les actes de révisions conformes l'esprit de la Constitution.¹⁷² Cependant, malgré l'existence d'une telle décision, nous rencontrons en Turquie des dérives plébiscitaires qui prennent leurs sources des atteintes à l'esprit de la constitution. Pour en illustrer, nous pouvons citer deux expériences référendaires de la Turquie ; les référendums de 1987 et de 2010.

¹⁷² Décision no: 1965-40, daté le 26 septembre 1965.

Comme nous l'avons déjà détaillé dans les parties précédentes, le référendum de 1987 portait sur une série de quatre révisions, dont l'un consistant à l'abrogation de l'article transitoire 4 qui avait interdit à 719 hommes politiques de pratiquer des activités politiques. Il portait donc sur l'amélioration d'une disposition relative au droit de vote et d'éligibilité, qui est un des droits fondamentaux de l'homme.

Quant aux révisions constitutionnelles de 2010, elles sont aussi suivies par un référendum. Ces révisions portaient des amendements sur l'article 10 de la Constitution sur l'égalité devant le droit ; elles renforçaient l'égalité des sexes en rendant possible la prise des mesures de discrimination positive en faveur des femmes. De plus, elles ajoutaient des dispositions réformatrices en matière de l'intimité de la vie privé (dans l'article 20), de la liberté d'établissement et de voyage (dans l'article 23), de la protection des enfants contre les violences et abus sexuels (dans l'article 41), des droits des fonctionnaires (dans l'article 53), des droits politiques (dans l'article 69), et du droit à l'information (dans l'article 74). Nous remarquons encore une fois que ces mesures-là aussi sont relatives aux droits et aux libertés fondamentales de l'homme.

De telles révisions qui ont pour objectif d'améliorer les dispositions concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ont certainement un rôle crucial pour le renforcement de la santé démocratique d'un régime. Par contre, faire recours à un référendum sur de tels sujets, risque d'une déviation plébiscitaire. La négociation sur de telles mesures devrait donc être restreinte aux débats parlementaires.

Dans le cas où les révisions constitutionnelles contiendraient à la fois les dispositions qui portent sur les droits fondamentaux, et d'autres dispositions qui n'ont pas de rapport direct avec ces derniers (comme les révisions de 1987 et 2010 en Turquie), la meilleure chose serait de séparer ces deux types de mesures l'un de l'autre, et résoudre celles qui touchent les droits fondamentaux par des procédures parlementaire, sans les soumettre à un référendum.

Cette limite est d'une importance primordiale parce que les mesures d'amélioration des droits fondamentaux ne peuvent tolérer aucune tendance

conservatrice, aucune décision momentanée qui résulterait d'une tension éphémère qui peut avoir lieu pendant la votation référendaire.

En ce qui concerne le détournement des référendums en des plébiscites, nous pouvons défendre qu'après la personnalisation qui touche les référendums le plus, vient l'épidémie de la dégénération de la campagne référendaire et de l'organisation du vote.

5) Les dérives de la campagne référendaire et de l'organisation du vote

Les acteurs d'une campagne référendaire doivent être limités par un certain nombre de principes se basant sur les idéales de suffrage universel, égal et libre. C'est sur que chaque étape de la procédure référendaire est d'une grande importance ; mais nous pouvons facilement affirmer que celle de la propagande et de l'organisation du scrutin sont d'une importance primordiale. Cette étape peut avoir une influence directe sur les résultats du référendum.

La campagne référendaire nécessite un soin spécial, car en général, elle témoigne les rivalités et les débats les plus durs. En cas de manque d'éthique civile des acteurs, elle peut donner lieu aux plus grandes déchéances des référendums en plébiscites. Sous ce titre, nous étudierons les périodes de propagande de la plupart de nos cas d'études ; chacun de ces exemples présente les grandes allures plébiscitaires des votations référendaires.

Dans le cadre de ce titre, nous voulons premièrement travailler sur le référendum turc de 1982. Les mesures qui portaient sur la campagne référendaire ont été réglementées par la loi no.2707 relative au référendum constitutionnel¹⁷³. Cette loi indiquait qu'il était « *libre de présenter et d'expliquer la Constitution jusqu'en 24 octobre 1982, dans le cadre des limites apportées par la décision no.70 du CNS* ». Quant au programme de la propagande constitutionnelle à partir de 25 octobre 1982, il serait réglementé par le CNS.

¹⁷³ Daté le 24 septembre 1982.

Dans la décision no.71, le CNS précise qu'à partir de 24 octobre, le chef d'État Kenan Evren serait le seul responsable officiel en charge pour la présentation officielle de la nouvelle Constitution. Un des points les plus intéressants de cette décision était la censure que l'on apportait à toute critique, à toute annonce d'avis défavorable sur les discours d'Evren dans le cadre de la présentation du projet constitutionnel.¹⁷⁴ Cela empêtrait les débats sur le texte constitutionnel, qui est un des éléments indispensables du processus de référendum démocratique.

Pendant le processus de la campagne référendaire, le thème de « la veille et le lendemain de 12 septembre » constituait le cœur des discussions ; ce fameux leitmotiv était fréquemment utilisé par Kenan Evren, pour rappeler aux électeurs « l'obscurité des années 1970 ». Selon Evren, la nouvelle Constitution était une précaution indispensable pour éviter toute possibilité de retour à la veille du 12 septembre.

Dans cette campagne référendaire, l'article qui portait sur les libertés de propagande de la loi no. 283 de la Constitution de 1961 n'était pas valable.¹⁷⁵ De plus, il nous est possible d'affirmer qu'il existait une interdiction *de facto* de dire non à la Constitution. C'était une équation toute simple ; comme le soulignait Kenan Evren, ceux qui diraient non à la nouvelle Constitution étaient des « *traitres qui veulent morceler la République et le sol natal* », « *des alarmistes qui ne veulent pas abandonner leurs privilèges* », « *des politiciens qui rêvent du départ des Forces Armées* ». ¹⁷⁶

Nous pouvons remarquer le reflet de ce même point de vue sur la presse turque de cette période-là ; pour illustrer prenons l'exemple du journal *Milliyet* daté du 28 octobre 1982. Le journal publie un article sur l'arrestation par la police, d'un groupe

¹⁷⁴ Dans les années suivantes, Kenan Evren avouera qu'il avait tort dans cette décision de censure. Il expliquera que ce n'était pas une mesure nécessaire et que de toute façon le résultat ne changerait pas même s'il était permis de critiquer ses discours de présentation du projet constitutionnel. Il regrettera cette mesure car, selon Evren, à cause d'elle les gens ont pu affirmer qu'ils n'ont pas pu s'exprimer librement pendant la campagne et que cela a influencé le résultat du référendum. (Kenan Evren, *op.cit.*, Tome 3, p.365)

¹⁷⁵ Cela était indiqué dans l'article 5 de la loi no. 2707 relatif au référendum constitutionnel. Pour la loi no.283 de la Constitution turque de 1961 relative au référendum sur les révisions constitutionnelles, voir annexe III.

¹⁷⁶ *Milliyet*, 25 octobre 1982

de citoyens qui faisaient de la propagande contre le projet constitutionnel, avec les phrases suivantes : « *la Direction Générale de Sûreté d'Istanbul a arrêté 50 personnes faisant de la campagne pour non au projet constitutionnel, qui sont membres de quatre organisations illégales, dont trois extrême-gauchistes et un pro charia. La police a trouvé des armes, des publications interdites, des déclarations écrites contre l'État turc sur ces membres d'organisations illégales, qui sont ainsi des inculpés de plusieurs manifestations armées* »¹⁷⁷. Nous pouvons facilement dire que les données telles que « *les membres armés des organisations illégales d'extrême-gauche et d'extrême-droite* », qui diffusent « *des déclarations contre l'État* » servent à légitimer l'image que Kenan Evren attribuait aux partisans du non à la Constitution.

Un autre handicap du référendum de 1982 était qu'en cas de refus du projet constitutionnel, les étapes suivantes étaient inconnues. C'était à la fois dû au manque d'information des citoyens qui s'est focalisée seulement sur le thème de la veille et du lendemain de 12 septembre, et à la réglementation incomplète du droit référendaire. À ce propos, tout ce que l'électeur savait était qu'approuver la nouvelle Constitution rendrait possible le passage à un nouvel ordre « *normal* »¹⁷⁸ et démocratique.¹⁷⁹ Il vaut mieux interpréter ce sujet en gardant présent à l'esprit le désordre social et politique des années 1970 ; il était possible que les citoyens se sentent pressé par la possibilité du retour d'une telle instabilité et obscurité au cas où ils refuseraient la Constitution mise en question. Il était ainsi possible pour les électeurs de penser que le régime militaire continuerait à maintenir le pouvoir politique encore pour une période indéterminée, si le projet constitutionnel était rejeté.¹⁸⁰

¹⁷⁷ **Milliyet**, 28 octobre 1982

¹⁷⁸ Bülent Tanör et Necmi Yüzbaşıoğlu, **op.cit.**, p.36

¹⁷⁹ À ce propos, les explications d'Orhan Aldıkaçtı dans une conférence de presse réalisée en janvier 1982, sont dignes d'intérêt. Comme réponse à la question d'un journaliste qui lui rappelle qu'aucune mesure est définie préalablement pour un cas de rejet du projet constitutionnel par le peuple au référendum, Aldıkaçtı répond : « *D'après moi, notre Constitution sera approuvée. C'est sur. Parce qu'approuver cette constitution rendra possible la préparation de la loi relative aux partis politiques et l'organisation des élections législatives* ». (**Cumhuriyet**, 26 janvier 1982)

¹⁸⁰ Ergun Özbudun, **op.cit.**, p.54

Pour couronner le tout, en ce qui concerne l'organisation du vote, les enveloppes ont presque terrorisé les électeurs le jour de la votation. Les enveloppes dans lesquels l'électeur mettait son bulletin de vote étaient si minces, presque transparent, que l'on pourrait voir clairement la couleur bleue du non. En raison de ce fait qui a provoqué une grande tension qui s'est ajoutée à l'atmosphère politique où il était impossible de dire non à la Constitution, il n'est possible de parler ni d'une liberté de conscience et d'expression des électeurs ayant participé à ce scrutin ; ni d'une campagne référendaire démocratiquement légitime.

Quant aux campagnes du référendum de 1987 en Turquie, il existait une atmosphère relativement positive en matière de la liberté d'expression des adversaires ainsi que des partisans du projet de révision. Contrairement au référendum de 1982, la loi no. 283 qui portait sur les libertés de propagande était en vigueur. Cela a assuré une certaine occasion de débats ouverts sur le projet de révision, qui n'ont pas été cette fois-ci réservés aux responsables gouvernementaux.

Dans les référendums, le fait que les différents organes de l'État partagent leurs points de vue dans les débats de propagande, n'endommage pas la légitimité démocratique du scrutin. Or la règle en est que les autorités administratives n'abusent pas leur position et qu'ils ne mettent pas en place une propagande excessive et unilatérale. Dans le référendum de 1987, Turgut Özal qui était premier ministre de l'époque, est allé exactement à l'inverse de ce principe ; il a organisé une campagne excessive de non à l'abrogation des interdictions politiques, et il en a joué le rôle premier. Il a bénéficié de chaque occasion officielle et publique pour faire la propagande de non ; même les inaugurations de mosquées¹⁸¹ et les débats sur les équipes de football¹⁸². Quant à Kenan Evren, cette fois-ci le Président de la République de l'époque, a préféré exprimer aucun avis sur le référendum en question, « *tant qu'aucune attaque contre lui-même ou contre le processus de 12 septembre ne serait faite* ». Il nous serait possible de voir la vraie tendance d'Evren sur l'abrogation de l'interdiction des droits politiques, dans les années suivant le référendum. Evren a expliqué par la suite que s'il avait intervenu dans le processus

¹⁸¹ **Milliyet**, 29 août 1987

¹⁸² **Milliyet**, 22-24 août 1987

de propagande, les non auraient été plus que 50% et que « *la faute serait appartenu à lui* ». ¹⁸³

Comme nous l'avions déjà mentionné, durant la campagne référendaire de 1987, Özal a utilisé encore une fois et comme toujours, le thème du « danger de retour aux jours d'anarchie de la veille de 12 septembre ». Lors de ses discours, il a accentué qu'en cas de oui au référendum sur les droits politiques des politiciens d'avant le coup d'État, la scène politique témoignera le même désordre et les mêmes débats, qui ensuite aura son reflet négatif sur la société. Face à ce panorama d'embarras potentiel, il s'est présenté comme le défenseur de l'indivisibilité de la République et du sol national.

L'article 5 de la loi no 3376 relative au référendum sur les révisions constitutionnelles précisait en détails le partage de l'usage des médias publics et il donnait la possibilité d'expression par la voie de la radio et de la télévision, à tous les partis politiques représentés dans le parlement, et au Président de la République. Par contre, malgré cette mesure, l'atmosphère n'était pas si positive ; encore une fois Turgut Özal, se servant de la visibilité du poste de premier ministre, il a dominé la scène de propagande et il a transformé chaque événement de domaine public en une occasion de propagande de non. Un autre avantage d'Özal était que dans le tirage au sort fait entre les partis politiques pour préciser leur rang de discours de télévision, ANAP a eu la chance d'obtenir le premier et le dernier discours de propagande ¹⁸⁴ ; cela voulait dire que Özal a fait les discours d'ouverture et de fermeture de la période de campagne référendaire.

Quand nous arrivons au référendum relatif aux révisions constitutionnelles de l'année 2010, nous remarquons que la période de la campagne référendaire était marquée par une certaine atmosphère de liberté de propagande. Les responsables gouvernementaux ainsi que les organisations non gouvernementales, les syndicats, les partis politiques n'ont pas connu de difficulté à exprimer leurs avis sur le projet de la révision.

¹⁸³ Kenan Evren, **op.cit.**, Tome 6, pp.156-159

¹⁸⁴ **Milliyet**, 5 septembre 1987

Différemment des autres expériences référendaires de la Turquie, cette fois-ci il y avait une tendance considérable de boycott, surtout exprimée et préconisée à haute voix par le Parti pour la Paix et la Démocratie (BDP).¹⁸⁵ Quant à la réponse oui, le premier ministre Tayyip Erdoğan s'en est emparé d'une propagande exaltée. Sa formule était simple : Voter oui c'est choisir la constitution du peuple et s'éloigner d'une constitution militaire.

Encore une fois, le coup d'État de 1980 prenait sa place dans les campagnes référendaires, mais cette fois-ci dans une direction inverse. Les partisans de oui, dont le précurseur était Erdoğan, essayaient de convaincre les électeurs indécis que les réformes qui étaient proposées amplifieront la poursuite de la démilitarisation engagée au cours de la décennie qui vient de s'écouler, toute en affaiblissant les traits Putschistes de la Constitution de 1982, et donc serviront de soutenir une stratégie qui va ouvrir à la Turquie les portes de l'Union Européenne.¹⁸⁶ La date même de la tenue de référendum portait une dimension symbolique, puisqu'il s'agissait du 30^e anniversaire du coup d'Etat de 12 septembre.

En revanche, les arguments de l'opposition parlementaire se basaient plutôt sur le fait que ces révisions n'avaient que le but de contribuer aux intérêts de l'AKP, vue la portée des amendements. L'idée dominante dans ce camp était que dire oui au référendum servirait de renforcer le pouvoir et la légitimité du gouvernement en place et du premier ministre.

Nous trouvons les sources de la déviation plébiscitaire de la campagne référendaire de 2010 dans le manque de la bonne information des citoyens. Comme le souligne Jean Marcou, « *la campagne qui précédait le référendum s'est enlisée dans des querelles de personne et des propos manichéens, qui sont loin d'éclairer le*

¹⁸⁵ Ahmet Aliş qualifie cette nouvelle tendance de boycott comme une preuve de maturité politique des électeurs en Turquie. (Ahmet Aliş, "Dersimiz Boykot: Kürtler, Referandum ve Bölge Üzerine Notlar", disponible sur le site internet www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=660&makale=Dersimiz%20Boykot:%20K%FCrtler,%20Referandum%20ve%20B%F6lge%20%DCzerine%20Notlar, consulté le 22 septembre 2011

¹⁸⁶ Jean Marcou, "Turquie : intensification de la campagne à quelques jours du référendum du 12 septembre", 9 septembre 2010, disponible sur le site internet ovipot.hypotheses.org/1591 consulté le 22 septembre 2011

citoyen turc sur les enjeux réels du scrutin ». ¹⁸⁷ Les leaders politiques se contentaient de se jeter au visage leurs propres turpitudes et corruptions, réelles ou supposées, au lieu d'assurer une information qualifiée des électeurs sur la portée et les effets du référendum en question.

Suite à l'étude des campagnes des expériences référendaires de la Turquie, nous souhaitons maintenant aborder celles de la République de Chili ayant eu lieu en 1980 et 1988.

À propos du référendum chilien de 1980, organisé au 7^e anniversaire du coup d'État de 11 septembre 1973¹⁸⁸, nous pouvons affirmer que sa période de campagne et l'organisation du scrutin constituent la source principale du son manque de la légitimité démocratique.

Les problèmes en matière démocratique commencent dès l'étape de registre électoral. Les sources écrites sur ce référendum indiquent que les autorités administratives n'avaient pas organisé un registre électoral pendant les opérations référendaires préalables.¹⁸⁹ Ils soulignent qu'on avait ainsi témoigné des incidents de votation multiple due à la fraude de registre multiple et due à la simple condition de montrer sa carte d'identité pour pouvoir voter.¹⁹⁰ A ce point là, nous voulons rappeler que dans le cadre du principe de suffrage universel les mises à jour régulières des listes électorales et une inscription électorale pendant un laps de temps relativement long sont des critères indispensables. Si l'autorité concernée de l'organisation du référendum serre les affaires de registre des citoyens dans un délai court, ou bien s'il n'en met en place guère, cela aura une influence inévitable sur le nombre des

¹⁸⁷ Jean Marcou, "Référendum du 12 septembre en Turquie : une campagne pour l'instant décevante", 12 août 2010, disponible sur le site internet ovipot.hypotheses.org/1561 consulté le 22 septembre 2011

¹⁸⁸ D'où le désir de la junte de faire son apparition à l'occasion du référendum constitutionnel.

¹⁸⁹ Alan Angell et Benny Pollack, "The Chilean Elections of 1989 and the Politics of the Transition to Democracy", **Bulletin of Latin American Research**, Vol.9, no.1, 1990, p.1, disponible sur le site internet www.jstor.org/stable/3338214 consulté le 26 septembre 2011 ; Miguel Schweitzer et Alan Angell, "Pinochet's Chile: A Controversy [with Comment]", **The World Today**, vol. 38, No. 3, mars 1982, p.120, disponible sur le site internet www.jstor.org/stable/40395369 consulté le 26 septembre 2011

¹⁹⁰ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, p.289; Emmanuelle Barozet, "Vingt ans pour effacer Pinochet", **Alternatives Internationales**, no.45, 2009, disponible sur le site internet www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=AI_045_0020 consulté le 26 septembre 2011

électeurs inscrits. De tels exemples de fraude électorale dégradent l'image démocratique de ce référendum chilien et le pousse vers un plébiscite.

Ce référendum est en plus critiqué par un manque d'égalité de partage des ressources médias entre les partisans et les adversaires du projet constitutionnel. Il est souvent souligné que l'opposition ne pourrait presque pas faire de la campagne ; la télévision, le radio ainsi que les journaux étaient interdits aux porte-paroles du non à la Constitution.¹⁹¹ Tout cela s'ajoutait à l'intimidation de ces derniers ; les partis politiques opposants étaient déclarés par le régime militaire d'être inconstitutionnels.¹⁹² La période de campagne est d'une importance vitale pour le processus référendaire car elle peut en influencer directement les résultats. De telles tentatives de censure et d'oppression sur les groupes d'opposition sociale et politique endommagent le caractère démocratique des votations référendaires.

Par rapport à l'atmosphère électorale du référendum chilien de 1980, au référendum de 1988 nous rencontrons une libéralisation plus ou moins remarquable de la scène de propagande référendaire. À propos de cette période, le rapport préparé par la « Commission Internationale de l'Association des Études sur l'Amérique Latine » qui a visité Chili entre le 2 et le 8 octobre 1988 pour étudier le référendum chilien de 1988, nous offre plusieurs détails que nous allons partager dans les paragraphes suivants.

En ce qui concerne le registre électoral, même si la junte en avait réservé un délai suffisant contrairement au référendum de 1980, et elle avait repoussé la date du référendum pour assurer le taux maximum d'inscription, le rapport indique que les autorités administratives ont quand même premièrement inscrit les partisans du Pinochet au pouvoir.¹⁹³

Nous savons que le 24 août 1988, la junte a enlevé l'état d'exception pour les 30 derniers jours de la période de campagne électorale ; cela a permis le retour des

¹⁹¹ Miguel Schweitzer et Alan Angell, **art.cit.**, p.120 ; Alan Angell et Benny Pollack, **art.cit.**, p.1

¹⁹² Pierre Riado, **op.cit.**, p.300 ; Brian Loveman, **art.cit.**, p.267

¹⁹³ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, p.278

exilés à Chili, qui doit à son tour avoir influencé le pourcentage des opposants du pouvoir politique de Pinochet. Pour la première fois depuis les quinze dernières années, l'opposition a obtenu le droit de s'exprimer pendant quinze minutes à la télévision tous les jours, ainsi que la liberté de réunion avec certaines restrictions. Elle avait aussi l'accès, non pas totale mais limité, à un nombre de radios et à deux journaux. Pourtant, tout cela n'a pas empêché l'avantage de visibilité et la priorité du gouvernement militaire en matière de campagne référendaire. Les campagnes de oui ont dominé la scène de campagne, à travers la télévision, les radios et la presse écrite.¹⁹⁴

Commission Internationale de l'Association des Études sur l'Amérique Latine attire ainsi l'attention sur les atteintes à la libre expression de la volonté de l'électeur ; elle rappelle que les membres des forces armées, les enseignants et les fonctionnaires de l'État sont obligés d'une manière *de facto* à voter oui au référendum. L'attitude inégalitaire des autorités publiques pendant la campagne a aussi influencé les partisans de non ; surtout dans les régions rurales, ces derniers sont harassés par les responsables des municipalités locales partisans de oui. Pareillement, le rapport de la Commission expose que plusieurs journalistes connus comme opposants au gouvernement en place, ont été censurés et arrêtés. Les porte-paroles de non ont reçu des menaces de mort ou encore ils ont été kidnappés.¹⁹⁵ Dans ce même cadre de la libre expression de la volonté de l'électeur, on a ainsi témoigné des pots-de-vin administratives telles que la réduction des TVA, l'appui de logement et de construction, des paiements spéciaux aux fonctionnaires de l'État, etc.¹⁹⁶ À ce propos, il faut dernièrement mentionner les blackouts mises en place successivement à Santiago quelques jours avant le référendum¹⁹⁷ ainsi que les rumeurs d'un nouveau

¹⁹⁴ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, p.278-280 ; Pierre Riado, **op.cit.**, p.306

¹⁹⁵ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, p.280 et p.287

¹⁹⁶ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, p.286

¹⁹⁷ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, p.292

coup d'État militaire en cas de non à la Présidence de Pinochet¹⁹⁸ qui ont certainement pesé sur l'électeur en augmentant la tension sociale.

Le thème de la propagande officielle du gouvernement et des forces armées se nourrissait de trois sources essentielles : la peur du désordre, du chaos, et du communisme, qui étaient tous représentés comme des fantômes de l'ancien régime d'*Union Populaire*. José Toribio Merino, le commandant de la marine chilienne déclarait que la junte avait choisi Augusto Pinochet comme candidat présidentiel, pour défendre « *les Chiliens bien nés contre les humanoïdes marxistes sans âme et sans rien d'humain* ». ¹⁹⁹ La menace d'un retour au désordre de la période d'Allende est exprimée fréquemment par Pinochet aussi ; il a souligné à toute occasion que voter non voudrait aller à l'encontre de la stabilité sociale ainsi que de la sécurité nationale.²⁰⁰

Face à ces tactiques de propagande officielles, les partisans de non ont accentué à leurs tours les expériences négatives de la période de Pinochet, telles que les assassinats, les emprisonnements, la torture, l'exile, etc. Ils ont essayé de convaincre le peuple que dire non au référendum était possible, légitime et que cela ne donnera lieu à aucun chaos social. Par rapport au gouvernement, ils ont préféré une tonalité plus réconciliatrice et ils ont ainsi souligné que dire non ne voulait pas dire non aux forces armées et au modèle économique en vigueur.²⁰¹

Sous ce premier titre du troisième chapitre de notre étude, nous avons cherché à mettre sur terre, les pieds de nos deux premiers chapitres théoriques. Nous avons choisi les symptômes les plus significatifs du détournement de l'appareil référendaire en un plébiscite, et ensuite nous les avons correspondus avec les exemples référendaires vécus dans la vie politique de deux pays.

¹⁹⁸ **Milliyet**, 6 octobre 1988

¹⁹⁹ Pierre Riado, **op.cit.**, p.306

²⁰⁰ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, pp.285 – 286

²⁰¹ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**, pp.287-288

Maintenant, sous un deuxième et dernier titre, nous raconterons la fin de cette histoire et nous parlerons des résultats de ces sept votations populaires, que nous n'avons pas mentionnés jusqu'ici. Nous dirons si elles ont résulté d'un oui ou bien d'un non ; si c'était un oui et un non massif ou bien avoisinant ; quel était leur taux de participation populaire et enfin quel était leur effet.

B) L'interprétation des résultats référendaires

Entre les sept votations populaires dont nous avons essayé d'étudier les tendances plébiscitaires, certaines ont eu comme résultat des oui attendus ; alors que certaines ont pris une place surprenante dans l'histoire politique en tant que des référendums négatifs. En ce qui concerne la participation populaire à ces votations, nous pouvons dire qu'à la fois en Turquie et au Chili, nous avons remarqué un taux bien élevé sauf quelques exceptions.

Chili est un des pays de l'Amérique latine connu par sa culture politique civilisée et sa longue tradition démocratique. C'est pour cela que le long régime militaire qui a duré seize ans et le lent retour à la démocratie, constituant une rupture totale avec son image civilisée et démocratique de Chili, ont surpris les chercheurs qui ont étudié ce pays.²⁰² Tout de même, le pourcentage de participation des électeurs chiliens inscrits aux votations populaires, qui atteint des nombres considérablement hauts, convient à sa réputation positive mentionnée ci-dessus.

Quant à la Turquie, nous voulons rappeler que dans sa culture politique, le vote est plus qu'un droit ; c'est un devoir du citoyen. Participer à la vie politique porte une valeur presque sacrée. Comme conséquence, les taux de participation aux élections ainsi qu'aux référendums en Turquie ont la plupart du temps été considérablement hauts.

Cette pratique de participation de la Turquie est de plus renforcée par les réglementations juridiques qui visent une participation maximale des citoyens à la vie politique. Avant tout, l'article 175 de la Constitution turque de 1982 qui porte sur

²⁰² Olivier Dabène est un des chercheurs travaillant sur l'Amérique latine, qui partage cette perplexité et qui définit le cas de Chili comme "*un cas paradoxale*". (Voir Olivier Dabène, **La région Amérique latine, op.cit.**, p.150 et 156)

les amendements constitutionnels et participation aux élections et aux référendums, précise que : « *les dispositions nécessaires afin d'assurer la participation aux référendums, aux élections parlementaires générales et partielles et aux élections locales générales, y compris l'imposition d'amendes, sont arrêtées par la loi* ». À cela s'ajoute la loi no.2707 relative au référendum constitutionnel, qui rend la votation obligatoire et qui précise que « *tout citoyen inscrit sur les registres électoraux et sur les listes électorales établis en prévision du référendum constitutionnel et possédant les qualités requises pour pouvoir voter, a le droit d'élire et de participer aux référendums* ». La même loi indique par la suite que ceux qui « *bien qu'étant inscrits, s'abstiennent de participer au référendum sans pouvoir invoquer aucune excuse de droit ou de fait, ne pourront ni participer aux élections générales, intérimaires et locales et aux autres référendums qui seront organisés dans les cinq années suivant le référendum constitutionnel, ni être candidats lors de ces élections* ». ²⁰³

En aout 2010, juste avant le référendum du 11 septembre 2010 en Turquie, un centre de recherche a publié une note de recherche intitulée « la perception démocratique et les attitudes référendaires », qui prend comme source les données obtenues par *World Values Survey* en 2007. ²⁰⁴

Cet analyse de *BETAM* montre que 75% des enquêtés affirment que la possibilité de changer les lois par la voie de référendum est un des grands traits de la démocratie. ²⁰⁵ Même si l'appareil référendaire est conçu comme essentielle pour la démocratie, en observant les données qualitatives et quantitatives obtenues par cette recherche, nous remarquons que la perception du référendum peut varier en Turquie suivant le groupe d'âge et le niveau d'éducation.

²⁰³ Certains auteurs considèrent cette loi comme une mesure afin d'éviter l'abstentionnisme populaire, dans le sens d'un acte de désobéissance, de protestation silencieuse. (Bülent Tanör et Necmi Yüzbaşıoğlu, *op.cit.*, p.35)

²⁰⁴ Pour les détails de cette note de recherche voir Ebru Ş. Canan-Sokullu - Burcu Ertunç, "Demokrasi algısı ve referanduma yönelik tutumlar", **BETAM (Centre de recherches économiques et sociales de l'Université Bahçeşehir) note de recherche 10/87**, 2010, disponible sur le site internet betam.bahcesehir.edu.tr/tr/2010/08/demokrasi-algisi-ve-referanduma-yonelik-tutumlar/, consulté le 6 septembre 2011

²⁰⁵ 77% des enquêtés "Le droit de choisir ses représentants par la voie des élections libres" ; 75% enquêtés "Le pouvoir de changer les lois par la voie directe de référendum" ; 72% enquêtés "La protection des droits de l'homme et des libertés individuelles face à toute sorte d'oppression".

Premièrement, nous apercevons que les enquêtés ayant plus de 50 ans sont ceux qui croient le plus en la valeur démocratique du référendum ; le pourcentage de cette tendance est aux alentours de 80% pour ce groupe d'âge. Par contre le taux se diminue à 69% pour les enquêtés de 18-24 ans. Nous pouvons interpréter cette donnée par le facteur d'expérience de la participation politique de l'électeur ; il est possible de dire que plus l'âge de ce dernier s'accroît plus le référendum devient indispensable pour la démocratie selon lui. Ici nous voulons rappeler que les votants à plus de 50 ans ont témoigné au moins quatre référendums tandis que ceux qui sont entre 18-24 ans en ont vu seulement un.

Deuxièmement, plus le niveau d'éducation des votants s'élève plus leur croyance en la valeur démocratique du référendum diminue. Il est possible de traduire ce fait par un raisonnement à plusieurs niveaux. D'une part, peut-être l'épanouissement de la conscience politique de l'électeur qui accompagne l'augmentation de son niveau d'éducation, donne le résultat qu'il comprend que le référendum n'est pas tout seul suffisant pour l'établissement de la démocratie. De même, le développement de sa connaissance en ce qui concerne les expériences référendaires de son pays peut lui apprendre que parfois le référendum peut être détourné et utilisé pour des intérêts personnels des dirigeants. Une autre raison probable vu les réalités de la société de la Turquie, est l'influence des préjugés intellectuels sur la démocratie considérée d'être le gouvernement des masses populaires illettrés et inconscients, d'où le référendum accepté comme un moyen d'intervention direct et incompetent de ces masses sur un sujet qui intéresse la vie politique du pays.

Évidemment, toutes ces données nous informent sur l'attitude référendaire actuelle des électeurs en Turquie ; nous ne pouvons pas généraliser ces données pour toutes nos études de cas. Tout de même, ils nous donnent un cadre général du point de vue de la perception politique de la société en matière des référendums et de sa place dans la démocratie. En fait, toutes ces données obtenues des interviewés de cette recherche, sont distillées de leurs expériences référendaires et de celles des générations antérieures. Elles sont donc inévitablement reliées au passé et elles peuvent nous fournir une certaine information sur l'angle de vue des électeurs des années 1970 et 1980.

Si nous avançons chronologiquement dans le cadre de notre étude, le référendum chilien de 1978 qui portait sur le vote de confiance pour le Général Augusto Pinochet et en son gouvernement, et qui a eu oui comme résultat, prend le premier rang. Au jour de ce référendum le nom, la personnalité et les actes de Pinochet ont obtenu l'appui de 78,4% des électeurs qui ont voté. Le pourcentage de la participation des électeurs²⁰⁶ à cette votation populaire où le vote était obligatoire²⁰⁷ était 91,4%.²⁰⁸ Fier, satisfait et un peu « *surpris* »²⁰⁹ face à ces résultats, Pinochet a rémunéré ses souteneurs en levant l'état de siège le 11 mars 1978, en supprimant le couvre-feu le mois suivant, en permettant le premier gouvernement du régime militaire à majorité civile le 14 avril 1978 et enfin en autorisant le décret d'amnistie générale qui touchait toutes les personnes condamnées par des tribunaux militaires et plus d'un millier d'exilés politiques.²¹⁰

Dans le cadre des votations populaires dont la réponse oui était bien attendue, après celle chilienne de 1978, arrivent celle de 1980 au Chili et celle de 1982 en Turquie. Ces deux votations organisées pour l'approbation des nouvelles Constitutions préparées par les régimes militaires suite aux coups d'État sont terminées par la victoire des juntes militaires qui en étaient les initiateurs.

La nouvelle Constitution turque de 1982 est ratifiée par un taux écrasant de 91,4% des électeurs inscrits, avec un taux de participation de 91,3%.²¹¹ À ce propos, nous voulons accentuer qu'il ne faudrait pas mésestimer le 8,7% de l'opposition, qui est selon nous un vrai signe de courage vue l'interdiction de fait de dire non, et

²⁰⁶ Rappelons qu'avant ce référendum, les autorités administratives n'avaient pas organisé le registre et l'inscription des électeurs. ("Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art. cit.**, p.278)

²⁰⁷ **Milliyet**, 24 décembre 1977

²⁰⁸ Les nombres relatifs au référendum de 1978 sont pris de l'ouvrage de David Butler et Austin Ranney (voir David Butler et Austin Ranney (eds.), **op.cit.**, annexe A, pp.265-284). Pourtant nous supposons que ces auteurs ont fait référence aux données diffusées par les ressources officielles chiliennes, pour lesquelles la plupart des chercheurs n'a pas de confiance en la certitude. Brian Loveman ainsi que les observateurs préparant le rapport concernant la votation de 1988, soulignent que ces pourcentages d'approbation et de participation sont "*prétendus*" par le gouvernement militaire. (Brian Loveman, **art. cit.**, p.267 ; "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", **art.cit.**,p.277)

²⁰⁹ **Milliyet**, 7 janvier 1978

²¹⁰ Pierre Riado, **op.cit.**, pp.299-300

²¹¹ "1961'den 2007'ye halkoylaması sonuçları", **rapport de TÜİK**, disponible sur le site internet www.tuik.gov.tr, consulté le 28 septembre 2011

l'incident des enveloppes presque transparentes. L'approbation de la Constitution a apporté la Présidence de la République à Kenan Evren ; il ne restait plus d'obstacle devant la normalisation politique et le rétablissement de la démocratie, que le CNS promettait depuis trois ans.

Pour ce qui est de l'approbation de la nouvelle Constitution chilienne en 1980, le pourcentage des oui était 69% avec un taux de participation de 92,9%.²¹² Face aux assertions de fraude électorale et d'intimidation des opposants, la junte a interprété l'opposition de 30% comme preuve de l'impartialité gouvernementale pendant les campagnes référendaires et comme preuve de l'absence d'oppression militaire sur les électeurs.²¹³ La nouvelle Constitution chilienne est par la suite entrée en vigueur et elle a fixé le mandat de Présidence de la République d'Augusto Pinochet jusqu'en 1989. Cette Constitution a été considérée comme un chef d'œuvre de la « *démocratie protégée* »²¹⁴ au Chili, qui était le mode de gouvernement idéal selon le régime militaire, qui, dans les années suivantes la nouvelle Constitution, ne tolérerait aucune opposition.

Ces votations populaires de 1980 et de 1982 tenues au Chili et en Turquie, peuvent être toutes les deux interprétées comme l'instrumentalisation de la quête de légitimité démocratique des régimes qui les ont organisées. L'utilisation des référendums par le pouvoir constituant originaire et dérivé afin d'assurer la légitimité démocratique de ses œuvres, est un fait que l'on rencontre souvent dans les démocraties représentatives partout dans le monde. Nous le rencontrons soit en raison d'un manque de représentativité démocratique pendant la préparation des textes constitutionnels par des commissions spécialement formées pour cette objective, soit en raison d'une faible majorité parlementaire qui approuve ces textes. Dans ces cas-là, le pouvoir constituant utilise l'appareil référendaire comme un instrument démocratique qui sert à renforcer la légitimité démocratique de son

²¹² David Butler et Austin Ranney (eds.), *op.cit.*, annexe A.

²¹³ Brian Loveman, *art.cit.*, p.267

²¹⁴ "Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite", *art.cit.*, p.277

œuvre, ainsi qu'à faire disparaître toute sorte de souci et de hésitation populaire concernant le texte constitutionnel.²¹⁵

Le référendum de 1987 en Turquie, tenu pour l'abrogation de l'interdiction des droits politiques, prend le troisième rang dans l'interprétation de nos sept votations populaires. Dans cette votation, les taux des oui et des non sont bien avoisinants ; face à 49,8% des électeurs qui ont dit non, 50,2% ont dit oui. Cette proximité des nombres a permis à chaque camp de les interpréter différemment et de les utiliser comme un ciment unifiant leur base électorale. En outre, le pourcentage de participation populaire à cette votation a atteint 93,6% ; c'est le taux de participation référendaire le plus haut de l'histoire de la République.²¹⁶ Ce référendum est qualifié par certains comme « *une victoire à la Pyrrhus* »²¹⁷ du fait qu'il était une victoire avec un coût dévastateur pour le vainqueur, voir plusieurs années qui sont passées sous l'ombre des interdictions des droits politiques.

L'année 1988 a été la scène de l'organisation de deux votations populaires entre nos cas d'étude. En Turquie, il a été organisé une, le 25 septembre, pour avancer la date des élections locales. Cette votation, transformée en un vote de confiance au premier ministre de l'époque, Turgut Özal, a été le premier référendum négatif de la Turquie. 65% des votants ont dit non au changement de la date des élections locales, avec un taux de participation de 88,8%.²¹⁸ Pour certains, celle-là était « *le référendum le plus dépourvu de sens de toute l'histoire de droit constitutionnel* », voir sa raison d'organisation ainsi que l'atmosphère d'élection permanente qu'elle causait.²¹⁹ En y incluant tous ses acteurs tous les chiffres, il est ainsi possible de résumer cette votation par l'équation suivante, bien complexe mais en même temps bien explicative : « *Les révisions constitutionnelles approuvées par ANAP (le parti politique occupant 65% des sièges au parlement comme résultat de 36% des votes qu'il a obtenu aux élections législatives) avec les votes d'une majorité*

²¹⁵ Mümtaz Soysal et Fikri Sağlam, "Türkiye'de Anayasalar", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Tome 1, İletişim Yayınları, İstanbul, p.44 ; İbrahim Kabaoğlu, *op.cit.*, pp. 177-178

²¹⁶ 1961'den 2007'ye halkoylaması sonuçları", **rapport de TÜİK**

²¹⁷ L'éditorial du journal **Milliyet**, 8 septembre 1987

²¹⁸ "1961'den 2007'ye halkoylaması sonuçları", **rapport de TÜİK**

²¹⁹ Bülent Tanör, **art. cit.**, p.80

*parlementaire de 64%, sont refusées au référendum par 65% des électeurs qui ont voté ».*²²⁰

La même année, est organisée au Chili une votation populaire qui portait sur l’allongement du mandat du Président de la République, Augusto Pinochet. À la surprise du Général, 54,7% des chiliens lui ont refusé la prolongation de son mandat à la tête de l’État pour huit années de plus.²²¹ Le taux de participation à cette votation avait atteint 97% des électeurs inscrits, qui est un des pourcentages les plus élevés de l’histoire de la République du Chili²²², face auquel Pinochet a dû s’incliner.

En matière chronologique, notre étude se termine avec le référendum de 12 septembre 2010. Celle-là, qui portait sur une large série d’amendements constitutionnels, est ainsi la dernière votation organisée en Turquie jusqu’à présent. Cette votation a eu comme résultat l’approbation des révisions proposées par un pourcentage de 57,8% face à 42,1% de l’opposition ; 73,7% des électeurs inscrits ont voté dans ce scrutin.²²³ A nouveau, les pourcentages avoisinants des oui et des non ont causé un désarroi d’interprétation ; les partisans et les opposants des révisions approuvées ont traduit les résultats selon la valeur qu’ils ont attribuée à cette votation. Pour les partisans de oui, c’était la Turquie démocratique qui avait gagné ; pour ceux du non, les résultats signifiaient un pré-vote de confiance pour l’AKP et Erdoğan avant les élections législatives de 12 juin 2011.²²⁴ Et pour ceux qui disaient oui aux révisions en affirmant qu’elles n’étaient pas suffisantes, cela symbolisait le premier pas pour une future nouvelle constitution, purifiée des traits putschistes.

En commençant cette étude, nous n’avions rien qu’une question présente dans notre esprit : Un référendum démocratiquement légitime serait-il possible ; où commencent-elles les frontières d’un plébiscite. Par la suite, nous avons pris la

²²⁰ Bülent Tanör et Necmi Yüzbaşıoğlu, *op.cit.*, p.53

²²¹ “Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite”, *art.cit.*, p.297

²²² “Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite”, *art.cit.*, p.293

²²³ “Compte-rendu du référendum relatif aux révisions constitutionnelles”, préparé par YSK, disponible sur le site internet www.ysk.gov.tr consulté le 28 septembre 2011

²²⁴ Où on témoignera une victoire de l’AKP qui a obtenu presque 47% des votes.

théorie dans une main ; et la pratique dans l'autre. Juste quelques lignes avant la conclusion de notre étude, nous nous rappelons la fameuse sentence d'Albert Einstein, qui, selon nous, désigne parfaitement le point où nous sommes arrivés : *« La théorie, c'est quand on sait tout et que rien ne fonctionne. La pratique, c'est quand tout fonctionne et que personne ne sait pourquoi. »*

CONCLUSION

Notre travail intitulé « *L'étude des référendums constitutionnels dans le cadre des critères de la légitimité démocratique* » est constitué essentiellement des réflexions sur les exigences démocratiques qu'une votation référendaire doit respecter. En mettant au cœur de notre étude le concept de légitimité démocratique, nous avons essayé de rendre la ligne qui différencie le référendum d'un plébiscite plus précise et concrète. Sous la lumière des données que nous avons obtenues de notre étude théorique, nous avons essayé de faire une analyse de la pratique référendaire en observant les deux pays, la Turquie et le Chili à la loupe.

De nos jours, le référendum devient de plus en plus un phénomène considérable pour les systèmes politiques qui s'en servent. Plusieurs pays dirigés par différents régimes intègrent ce moyen de votation dans leurs systèmes politiques, du moins dans leurs textes constitutionnels. Dans les pays où le référendum n'est pas uniquement un concept cité dans le cadre de la théorie constitutionnelle mais où il est vraiment appliqué, cette technique gagne de plus en plus de l'importance. De plus, il est possible de remarquer que le nombre des pays ayant recours au référendum augmente avec le temps.

Cette notion de référendum a trouvé sa place pour la première fois dans la vie politique de la Turquie en 1961, et du Chili en 1925. Dans ces deux démocraties représentatives, l'usage de cet appareil est devenu plus fréquent plutôt dans le dernier quart du 20^e siècle. Dans le cadre de cette étude, nous n'avons pas travaillé sur la totalité des scrutins référendaires de la Turquie et du Chili ; nous nous sommes limités à quatre votations populaires de la Turquie, et de trois du Chili, pour des raisons que nous avons déjà précisées.

À part tous les traits plébiscitaires que nous avons pu remarquer pendant diverses étapes de ces sept votations populaires de la Turquie et du Chili, nous ne pouvons pas dénier qu'ils portaient aussi en soi des pratiques démocratiques que nous n'avons pas préférées mentionner dans le cadre de cette étude. Juger la valeur démocratique de ces votations et de dire si elles étaient des référendums ou bien des plébiscites demeure une affaire difficile en matière d'objectivité. Pourtant, l'opinion dominante sur la votation populaire de 1982 en Turquie et celles de 1978 et 1980 au Chili, avec la quelle nous même nous sommes tout à fait d'accord, est que celles-ci portent en soi toutes les caractéristiques d'une votation populaire plébiscitaire, sans aucune exception. Pour le reste de nos cas d'étude, il faudrait mettre en balance tous les vices et les vertus de ces votations, et d'une manière inévitablement subjective, il faudrait en déduire le trait de caractère le plus dominant, référendaire ou bien plébiscitaire.

Or, même si toutes les étapes de l'organisation d'une votation référendaire sont parfaitement légitimes en matière démocratique, cela n'est pas tout à fait suffisant pour pouvoir qualifier une votation comme démocratique. Nous avons déjà souligné que l'exercice le plus démocratique du pouvoir constituant se réaliserait tout d'abord par le libellé du texte législatif par un organe qui représente la plus grande proportion possible des citoyens et ensuite par la mise en question du texte préparé par une votation populaire qui ne porte pas des allures plébiscitaires. La notion de représentativité est indissociable de la légitimité démocratique d'un référendum. Cette représentativité doit exister à la fois pendant la législation et l'organisation du scrutin référendaire. Dans le cadre de ce travail, nous nous sommes focalisés seulement à la période organisation ; mais ce travail peut être approfondi en y incluant la théorie concernant le processus du libellé du texte législatif, ainsi que les exemplaires de la pratique référendaire dans ce contexte-là.

Cette étude nous a appris que les résultats des votations populaires peuvent parfois être inattendus et ils peuvent tout d'un coup détruire l'ordre et la balance que son initiateur visait à établir. C'est peut-être cette imprévisibilité qui rend le référendum un terrain d'étude très riche. Dans le contexte de la légitimité démocratique des votations référendaires, nous pensons qu'il serait utile dans un travail futur de faire une analyse de discours plus profonde qui se tient sur plusieurs

pieds. En réalisant une étude bien étendue des archives de presse, il serait intéressant de se concentrer sur les discours de tous les acteurs du scrutin référendaire ; les discours de ceux qui sont l'auteur et l'initiateur de l'acte, ainsi que de ceux qui sont concernés par cet acte. La légitimité démocratique est une notion tellement ambiguë et flottante, qu'une des meilleures choses à faire pour en définir les critères, est de chercher ses traces dans les phrases de ceux qui cherchent cette légitimité et de ceux qui baptisent ces derniers de légitime.

La phrase d'Einstein à la quelle nous nous sommes référés juste avant la partie conclusion se termine par la phrase suivante : « (...) *Ici, nous avons réuni théorie et pratique : Rien ne fonctionne et personne ne sait pourquoi !* ». Dans notre travail nous aussi, nous avons essayé de réunir théorie et pratique en ce qui concerne la légitimité démocratique du vote référendaire ; c'est vrai que parfois *rien ne fonctionne*. Pourtant nous espérons avoir pu faire une toute petite contribution par cet humble travail pour *en savoir le pourquoi*.

BIBLIOGRAPHIE**- Ouvrages**

12 Eylül Öncesi ve Sonrası, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1981

Aldıkaçtı, Orhan, **Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1978

Burdeau, Georges – Hamon, Francis – Troper, Michel, **Droit Constitutionnel**, Paris, LGDJ, 1991

Burdeau, Georges, **Manuel de Droit Constitutionnel**, Paris, LGDJ, 1947

Burdeau, Georges, **Traité de Science Politique**, Tome III, Paris, LGDJ, 1950

Cadart, Jacques, **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Paris, Economica, 1995

Dabène, Olivier, **L'Amérique latine au 20e siècle**, Paris, Armand Collin, 2001

Dabène, Olivier, **La région Amérique latine**, Paris, Presses Sciences Po, 1997

Denquin, Jean-Marie, **Référendum et Plébiscite**, Paris, LGDJ, 1976

Duverger, Maurice, **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Paris, PUF, 1960

Duverger, Maurice, **Introduction à la Politique**, Éditions Gallimard, 1964

Eroğul, Cem, **Anayasayı Değiştirme Sorunu**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974

Evren, Kenan, **Kenan Evren'in Anıları**, Tome III, Milliyet Yayınları, 1991

- Evren, Kenan, **Kenan Evren'in Anıları**, Tome VI, Milliyet Yayınları, 1991
- Gicquel, Jean, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Paris, Montchrestien, 1993
- Gözler, Kemal, **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2004
- Gözler, Kemal, **Kurucu İktidar**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 1998
- Guillaume-Hofnung, Michèle, **Le référendum**, Paris, PUF, 1994
- Hamon, Francis, **Le Référendum : Étude Comparative**, Paris, LGDJ, 1995
- Héraud, Guy, **L'ordre juridique et le pouvoir originaire**, Paris, Librairie Recueil Sirey, 1946
- Jaume, Lucien, **Le discours jacobin et la démocratie**, Paris, Fayard, 1989
- Kaboğlu, İbrahim, **Anayasa Hukuku Dersleri**, Legal Yayıncılık, İstanbul, 2005
- Kapani, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 2003
- Kubalı, Hüseyin Nail, **Anayasa Hukuku Dersleri**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1971
- Laferrière, Julien, **Manuel de Droit Constitutionnel**, Paris, Domat-Montchrestien, 1947
- Le Dantec, Yves, **L'initiative populaire, le référendum et le plébiscite dans le Reich et les pays Allemands**, Paris, Association des Hautes Études, 1932
- Malberg, Carré de, **Contribution à la Théorie Générale de l'État**, Tome II, Paris, Librairie Recueil Sirey, 1922
- Niedergang, Marcel, **Les vingt Amériques Latines: Chili, Bolivie, Pérou, Equateur, Colombie, Venezuela**, Paris, Seuil, 1969
- Özbudun, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2003

Pactet, Pierre, **Institutions Politiques Droit Constitutionnel**, Paris, Masson, 1985

Riado, Pierre, **L'Amérique latine de 1945 à nos jours**, Paris, Masson, 1992

Rousseau, Jean Jacques, **Contrat Social**, Paris, Garnier Frères

San, Coşkun, **Anayasa Değişiklikleri ve Anayasa Gelişmeleri**, AİTİA Yayınları, Ankara, 1974

Schmitt, Carl, **Théorie de la Constitution**, PUF, Paris, 1993

Tanör, Bülent – Yüzbaşığlı, Necmi, **1982 Anayasasına göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2004

Teziç, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınları, İstanbul, 2003

Tunaya, Tarık Zafer, **Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku**, Araştırma Eğitim Ekin Yayınları, İstanbul, 1982

- Articles

Alış, Ahmet, “Dersimiz Boykot: Kürtler, Referandum ve Bölge Üzerine Notlar”, www.birikimdergisi.com

Angell, Alan, “The Chilean road to militarism”, **International Journal**, vol.29, no.3, 1974, pp.393-411, www.jstor.org/stable/40201444

Angell, Alan - Pollack Benny, “The Chilean Elections of 1989 and the Politics of the Transition to Democracy”, **Bulletin of Latin American Research**, vol.9, no.1, 1990, pp.1-23, www.jstor.org/stable/3338214

Barozet, Emmanuelle, “Vingt ans pour effacer Pinochet”, **Alternatives Internationales**, no.45, 2009, www.cairn.info

Butler, David - Ranney, Austin, “Practice”, in Butler, David - Ranney, Austin (eds.), **Referendums around the World. The growing use of Direct Democracy**, American Enterprise Institute, Washington, 1994, pp.1-11

Butler, David - Ranney, Austin, "Theory", in Butler, David - Ranney, Austin (eds.), **Referendums around the World. The growing use of Direct Democracy**, American Enterprise Institute, Washington, 1994, pp.11-24

Cadart, Jacques, "Les inconvénients et les dangers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remèdes désirables", **Revue internationale de droit comparé**, vol.28, no.2, avril-juin 1976, pp. 287-290, www.persee.fr

Demirer, Yücel, "Darbelerin darbesi ve şimdiki zamanı hatırlamak", **Birikim**, no.198, octobre 2005, pp.65-70

Duhamel, Olivier, "Contre le référendum", **Le Monde**, 10 décembre 1989

Gözler, Kemal, "Halkoylamasının Değeri", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1988, pp.97-113

İnsel, Ahmet, "İçerik kadar yöntem de önemli", **Radikal**, 11 avril 2010

Loveman, Brian, "Government and Regime Succession in Chile", **Third World Quarterly**, vol.10, no.1, janvier 1988, pp.260-280, www.jstor.org/stable/3992814

Marcou, Jean, "Référendum du 12 septembre en Turquie: une campagne pour l'instant décevante", 12 aout 2010, <http://ovipot.hypotheses.org/1561>

Marcou, Jean, "Turquie: intensification de la campagne à quelques jours du référendum du 12 septembre", 9 septembre 2010, <http://ovipot.hypotheses.org/1591>

Schweitzer, Miguel – Angell, Alan, "Pinochet's Chile: A Controversy [with Comment]", **The World Today**, vol.38, no. 3, mars 1982, www.jstor.org/stable/40395369

Somer, Pervin, "Roma Hukukunda Yasama Faaliyeti: Kanunlar", **Güncel Hukuk**, mai 2011, pp.12-15

Soysal, Mümtaz, "SHP'nin kötü kumarı", **Milliyet**, 5 aout 1988

Soysal, Mümtaz – Sağlam, Fikri, "Türkiye'de Anayasalar", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Tome I, İletişim Yayınları, İstanbul, pp.18-54

Tanör, Bülent, "Siyasal Tarih (1980-1995)", **Türkiye Tarihi**, Tome V, Cem Yayınevi, İstanbul, 2005, pp.27-161

Taşkın, Yüksel, “12 Eylül Atatürkçülüğü ya da Bir Kemalist Restorasyon Teşebbüsü Olarak 12 Eylül”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce**, Tome II: Kemalizm, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001, pp.570-583

Zamorano Guzman, Christian A., “Centralisme portalien, concepts schmittiens et carences de légitimité de la Constitution chilienne de 1980”, **les Cahiers ALHIM**, no.16, 2008, <http://alhim.revues.org/index3094.html>

- Recueils

Documents d’Etudes no. 1.21: Le Référendum, La Documentation Française, 2007

Aubert, Jean-François, “Le référendum populaire”, pp.3-6

Conac, Gérard, *Le Référendum : quel avenir?*, pp.67-68

Esmein, Adhémar, “Deux formes de gouvernement”, pp.65-66

Papadopoulos, Yannis, “Le point sur la démocratie directe”, pp.70-71

Tardieu, André, *La réforme de l’État*, pp.66-67

Zogg, Serge, “La démocratie directe en Europe de l’Ouest”, pp.2-3

Pouvoirs: Le Référendum, no.77, Paris, Seuil, 1996

Aubert, Jean-François, “Leçons Suisses”, pp.123-135

Emeri, Claude – Bidegaray, Christian, “Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme”, pp.61-77

Lassale, Jean-Pierre, “Le référendum aux États-Unis”, pp.149-162

Manzella, Andrea, “Le référendum italien”, pp.137-148

Morel, Laurence, “La pratique dans les démocraties libérales”, pp.21-40

Ranney, Austin, “Référendum et Démocratie”, pp.7-19

Roussillon, Henry, “Contre le référendum”, pp.181-190

- Notes de recherche, Statistiques et Rapports

“1961’den 2007’ye halkoylaması sonuçları”, rapport de TÜİK, sur le site internet www.tuik.gov.tr

“Code de bonne conduite en matière référendaire”, adopté par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière, Venise, 16-17 mars 2007, sur le site internet www.venice.coe.int

“Report by the International Commission of the Latin American Studies Association to Observe the Chilean Plebiscite”, **Bulletin of Latin American Research**, vol.8, no.2, 1989, sur le site internet www.jstor.org/stable/3338756

Canan-Sokullu, Ebru Ş. – Ertunç, Burcu, “Demokrasi algısı ve referanduma yönelik tutumlar”, **BETAM note de recherche 10/87**, 2010, sur le site internet <http://betam.bahcesehir.edu.tr/tr/2010/08/demokrasi-algisi-ve-referanduma-yonelik-tutumlar/>

- Sites internet

<http://betam.bahcesehir.edu.tr>

<http://ovipot.hypotheses.org>

<http://www.birikimdergisi.com>

<http://www.cairn.info>

<http://www.france-politique.fr>

<http://www.jstor.org>

<http://www.persee.fr>

<http://www.revues.org>

<http://www.servei.cl>

<http://www.tuik.gov.tr>

<http://www.venice.coe.int>

<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr>

<http://www.ysk.gov.tr>

- Journaux

Cumhuriyet

Milliyet

Le Monde

ANNEXES

ANNEXE I - L'article 175 de la Constitution turque de 1982 : (Modifié par les lois n° 3361 du 17.5.1987) relatif aux amendements constitutionnels et participation aux élections et aux référendums

Les amendements constitutionnels peuvent être proposés par un tiers au moins du nombre total des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie, et ce par écrit. Les propositions d'amendements constitutionnels sont débattues à deux reprises en assemblée plénière. Elles ne peuvent être adoptées qu'à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des membres de l'Assemblée, et ce par scrutin secret.

Sous réserve des conditions prévues par le présent article, la discussion et l'adoption des propositions d'amendement constitutionnel sont régies par les dispositions relatives à la discussion et à l'adoption des lois.

Les lois portant amendement constitutionnel peuvent être renvoyées par le Président de la République devant la Grande Assemblée nationale de Turquie pour être débattues une nouvelle fois. Si la Grande Assemblée nationale de Turquie vote à nouveau la loi renvoyée, dans sa version initiale, à la majorité des deux tiers du nombre total de ses membres, le Président de la République peut la soumettre à un référendum.

Si la loi portant amendement constitutionnel adoptée à la majorité des trois cinquièmes ou à une majorité inférieure aux deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée n'est pas renvoyée à celle-ci par le Président de la République, elle est publiée au Journal officiel pour être soumise à un référendum.

La loi portant amendement constitutionnel adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée, qu'elle ait ou non été renvoyée par le Président de la République, ou quelques uns de ses articles seulement, peuvent être soumis à un référendum par ce dernier. La loi portant amendement constitutionnel ou les articles concernés non soumis à un référendum sont publiés au Journal officiel.

Les lois portant amendement constitutionnel soumises à un référendum ne peuvent entrer en vigueur que si elles sont acceptées à la majorité des votes valablement exprimés pendant le référendum.

La Grande Assemblée nationale de Turquie doit, lorsqu'elle adopte une loi portant amendement constitutionnel, décider en même temps lesquelles des

dispositions modifiées de la Constitution devront, dans le cas où la loi est soumise à un référendum, être approuvées ensemble et lesquelles devront l'être séparément.

Les dispositions nécessaires afin d'assurer la participation aux référendums, aux élections parlementaires générales et partielles et aux élections locales générales, y compris l'imposition d'amendes, sont arrêtées par la loi.

ANNEXE II - La loi no.3376 de la Constitution turque de 1982 relative au r f rendum sur les r visions constitutionnelles

Kanun Numarası: 3376

Kabul Tarihi: 23/05/1987

Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 28/05/1987

Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 19473

Madde 1 - Anayasa gereğince yapılacak olan halk oylamalarında bu Kanun hükümleri uygulanır. Bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri hakkında Kanunun bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri tatbik edilir.

Madde 2 - Anayasa değişikliğinin halk oyuna sunulması, ilgili Anayasa değişikliği Kanunun Resmi Gazetede yayımını takip eden (Değişik ibare: 03/03/2010-5955 S.K./1.mad.) altmışıncı günden sonraki ilk Pazar günü yapılır.

Madde 3 - Halk oyuna sunulma işlemleri, Yüksek seçim kurulunun yönetim ve denetiminde seçim kurularınca yönetilir.

Yüksek Seçim Kurulu, Anayasa değişikliklerinin halkoyuna sunulması için bütün tedbirleri alır ve hazırlıkları yapar. Kurul, halkoylamasının sağlıklı ve düzenli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak amacıyla gerekli ilke kararlarını almaya yetkilidir.

Madde 4 - (Değişik fıkra : 07/08/1988 - 3468/1 md.) Halkoylamasında Beyaz renk üzerine "Evet", Kahverengi üzerinde "Hayır" ibareleri bulunan iki ayrı renkten müteşekkil birleşik oy pusulası kullanılır.

Halkoylamasına katılanlar, üzerinde özel işaret bulunan mühürü birleşik oy pusulasında tercih ettiği kısmın üzerine basarak oyunu kullanır.

Madde 5 - Anayasa değişikliklerinin halka anlatılmasında;

a) 298 sayılı Kanunun propaganda serbestliğine ilişkin hükümleri, halkoylaması gününden önceki yedinci günden başlayarak uygulanır.

b) Anayasa değişikliklerinin açıklanması ve tanıtılması amacıyla; özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi partiler ve Cumhurbaşkanı halkoylaması gününden önceki yedinci günden itibaren, halkoylamasında önceki gün saat 18.00'e kadar radyo ve televizyonla aşağıdaki esaslara göre propaganda yapabilirler:

1- Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan partilere 10'ar dakikalık ikişer konuşma,

2- İktidar partisine veya partilerine 10'ar dakikalık birer, iktidar ortağı partilerden büyük olanına ilaveten 10 dakikalık bir konuşma, (iktidar partisinin konuşması siyasi partilerin konuşmalarının tamamlanmasında sonra yapılır. İktidar ortağı partiler bulunuyor ise son konuşma en büyük iktidar ortağı partiye aittir.)

3- Cumhurbaşkanına, dilerse birisi en sonda olmak üzere 10'ar dakikalık iki konuşma,

Hakkı verilir.

c) Anayasa değişikliğine dair Kanun Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra TRT'de, (b) fıkrasında belirtilenler dışında bu konuya ilişkin başka yayın yapılamaz.

Madde 6 - Oy verme kütüğünde ve sandık listesinde kayıtlı olan ve oy kullanma yeterliği bulunan her vatandaş halkoylamasına katılır ve oyunu kullanır. 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında (Değişik ibare: 03/03/2010-5955 S.K./1.mad.) Kanun uyarınca yabancı ülkelerdeki vatandaşlar halkoylamasından yirmi gün öncesinden başlayarak oylarını kullanabilirler.

Seçmen kütüğünde ve sandık listesinde kaydı ve oy kullanma yeterliği bulunduğu halde halkoylamasına, hukuki veya fiili mazereti olmaksızın katılmayanlar, İlçe seçim kurulu başkanı tarafından onikibinbeşyüz lira para cezası ile cezalandırılırlar. Ancak, halkoylamasına gününden itibaren üç ay içinde hukuki veya fiili mazeretlerini bildiren ve mazereti İlçe seçim kurulu başkanınca geçerli görülenlerden bu para tahsil edilmez. İlçe seçim kurulu başkanınca verilen para cezası ile ilgili kararlar kesindir.

Madde 7 - Sandık, İlçe ve İl seçim kurullarınca düzenlenecek tutanaklarda;

- a) Sandık listesinde kayıtlı olanların sayısı,
- b) Halkoylamasına katılanların sayısı,
- c) Geçerli olan oyların sayısı,
- d) Geçerli olmayan oyların sayısı,
- e) Anayasa değişikliğine "Evet" oyu verenlerin sayısı,
- f) Anayasa değişikliğine "Hayır" oyu verenlerin sayısı,

Ayrı ayrı gösterilir.

Madde 8 - İl Seçim Kurulları, İlçe Seçim Kurullarından gelen tutanakları toplar. İl birleştirme tutanağında beliren sonuçları derhal en seri vasıta ile Yüksek Seçim Kuruluna bildirir ve tutanağın onaylı bir örneğini gönderir.

Yüksek Seçim Kurulu, İl Seçim Kurullarından gelen sonuçları birleştirerek ilan eder.

Geçerli oyların yarısından çoğu "Evet" ise, Anayasa değişikliği Türk Milleti tarafından kabul edilmiş olur.

Madde 9 - Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 10 - Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Geçici Madde 1 - 17/05/1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla kabul edilen, Anayasanın geçici 4 üncü maddesiyle ilgili olarak yapılacak halkoylamasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grubu bulunan siyasi partilere ve Cumhurbaşkanına 10'ar dakikalık ikişer Radyo ve Televizyon konuşma hakkı verilir. Cumhurbaşkanı bu hakkını dilerse kullanır. Cumhurbaşkanıca bu hak kullanılırsa, konuşmalarından birisi en sonuncu konuşma olur.

Geçici Madde 2 - 17/05/1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla kabul edilen, Anayasanın geçici 4 üncü maddesiyle ilgili halkoylaması 06/09/1987 Pazar günü bu Kanundaki esaslara göre yapılır.

Geçici Madde 3 - 17/05/1987 tarih ve 3361 sayılı Kanunla kabul edilen, Anayasanın geçici 4 üncü maddesiyle ilgili olarak yapılacak halkoylamasında oy vereceklerin kütüklere yazılması ve sandık listelerinin düzenlenmesi amacıyla bütün Türkiye'de aynı zamanda 1987 yılının Temmuz ayının ikinci Pazar günü, Yüksek Seçim Kurulunun gözetim ve denetiminde yazım yaptırılır.

Halkoylamasında kullanılacak seçmen kütüklerinin yazımında 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile ilgili diğer Kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümleri uygulanır.

Geçici Madde 4 - Halkoylamasında kullanılacak seçmen kütüklerinin yazımı ve halkoylamasının yapılması için Adalet Bakanlığı bütçesinin ilgili bölümüne yeterli miktar ödenek, Maliye ve Gümrük Bakanlığının yedek ödenek tertibinden aktarılır.

Yüksek Seçim Kurulu, seçmen kütüklerinin süratle yazımının, daktilo edilmesinin ve kartların dağıtımının sağlanması için geçici ve yevmiyeli personel istihdam edebilir. Bu personele Yüksek Seçim Kurulu Başkanlığınca ikibin ila onbin lira arasında takdir edilecek gündelik ödenir.

Geçici Madde 5 - (Ek madde: 07/08/1988 - 3468/2 md.)

Bu maddenin yürürlüğe girdikten sonra yapılacak ilk Anayasa değişikliğinin halkoyuna sunulmasında:

a) Bu Kanunun ikinci maddesindeki 120 günlük süre 40 gün, altıncı maddesindeki 40 günlük süre 10 gün olarak uygulanır.

b) Halkoylamasıyla ilgili olarak kanunlarda yeralan diğer bütün süreleri, gerektiğinde kısaltarak tespit ve ilana Yüksek Seçim Kurulu yetkilidir.

c) Yüksek Seçim Kurulu, halkoylamasında kullanılacak birleşik oy pusulalarını gerektiğinde uygun göreceği İl seçim kurulları vasıtasıyla bastırmaya ve sandık kurullarına gönderilecek oy pusulalarının ihtiyacı dikkate alarak uygun göreceği adetlerle paketlenmesine karar vermeye yetkilidir.

d) Gerekli ödenek ilgili kuruluş bütçelerine Maliye ve Gümrük Bakanlığınca aktarılır.

ANNEXE III - La loi no.283 de la Constitution turque de 1961 relative au référendum sur les révisions constitutionnelles

Kanun Numarası: 283

Kabul Tarihi: 38/3/1961

Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 1/4/1961

Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 10771

Madde 1 - Anayasanın, 157 sayılı kanun gereğince halkoyuna sunulmasında bu kanun hükümleri uygulanır.

Madde 2 - Seçme yeterliği bulunan her vatandaş, seçmen kütüğüne kayıtlı olmak şartıyla halkoyuna katılır.

Anayasayı kabul eden seçmen, üzerinde (EVET), kabul etmiyen seçmen, üzerinde (HAYIR) yazılı pusulayı kullanmak suretiyle oyunu verir.

Madde 3 - Anayasanın halkoyuna sunulması işlemleri seçimlerle ilgili mevzuat hükümlerine göre teşkil olunan seçim kurullarınca yürütülür.

Madde 4 - Yüksek Seçim Kurulu halkoyu için gerekli bütün hazırlıkları yapar.

Bu maksatla, lüzumlu araç ve gereçlerin zamanında ulaştırılmasını sağlar.

Halkoyu için, iki ayrı renkte, birinin üzerinde (EVET), diğerinin üzerinde (HAYIR) kelimeleri bulunan iki çeşit oy pusulasını yeteri kadar ve eşit sayıda bastırır.

Zarf ve oy pusulalarının, zarf dışından renk ayrılığını belli etmiyecek şekilde ve aynı ölçüde hazırlanması şarttır.

Madde 5 - Anayasanın halkoyuna sunulmasında; (Siyasi partiler tarafından Anayasa konusunda yapılacak propaganda dahil) seçim öncesi işleri, seçim günü işleri, seçim sonrası işleri, itiraz ve şikayetler, suçlar ve cezalarıyla kovuşturma usul ve şekilleri ve mali konular bakımından seçimlerle ilgili mevzuatın bu kanuna aykırı ol-mayan hükümleri uygulanır.

Madde 6 - Sandık, ilçe ve il seçim kurullarınca düzenlenecek tutanaklarda;

- a) Seçmen sayısı,
- b) Halkoyuna katılanlar sayısı,
- c) Muteber olan oylar sayısı,
- d) Muteber olmıyan oylar sayısı,

- e) Anayasaya (EVET) oyu verenlerin sayısı,
 - f) Anayasaya (HAYIR) oyu verenlerin sayısı,
- ayrı ayrı gösterilir.

İl seçim kurulları, il birleştirme tutanağında beliren sonuçları derhal Yüksek Seçim Kuruluna bildirir ve tutanağın onaylı bir örneğini gönderir.

Madde 7 - Yüksek Seçim Kurulu, il seçim kurullarından gelen birleştirme tutanaklarına göre, halkoyu sonucunu yukarıki maddede yazılı esaslar dairesinde derhal ilan eder.

Muteber oyların yarısından çoğu (EVET) ise, Anayasa Türk Milleti tarafından kabul edilmiş olur.

Madde 8 - Yüksek Seçim Kurulu, bu kanunun uygulanması ile ilgili bir izahname çıkarır.

Madde 9 - Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 10 - Bu kanunu Bakanlar Kurulu yürütür.

ANNEXE IV - L'article transitoire 27 de la Constitution chilienne de 1980

The incumbent Commanders-in-Chief of the Armed Forces and the Director, General of the Armed Police shall unanimously propose to the country, subject to the ratification by the citizens, the name of the person who should assume the office of President of the Republic during the presidential term following that referred to in the thirteenth transitory provision, and who is to meet the requirements set forth in Article 25, first paragraph, of this Constitution, and who shall not be subject to the prohibition to be reelected, provided for in the second paragraph of same Article. To that effect, they shall meet at least ninety days prior to the date on which the incumbent is to cease his functions. The designation shall be communicated to the President of the Republic for the purpose of convoking the plebiscite.

Should unanimity have not been reached in the forty-eight hours following the meeting of the Commanders-in-Chief and the Director, General referred to in the preceding paragraph, the proposal shall be made as prescribed for in the second paragraph of the seventeenth transitory provision and the National Security Council shall communicate its decision to the President to the same effects as those stated in the foregoing paragraph.

The plebiscite shall be held not prior to thirty nor after sixty days from the date of the corresponding proposal and shall be carried out in the manner provided for by the law.

ANNEXE V - L'article transitoire 28 de la Constitution chilienne de 1980

If the will of the citizens, expressed in the plebiscite, should be to approve the proposal made in accordance with the preceding provision, the President of the Republic thus elected shall assume office on the same day on which his predecessor is to cease to hold office, and he shall be in office for the period referred to in the second paragraph of Article 25, and all the precepts of the Constitution shall be applied as follows:

A.- The President of the Republic shall, nine months after assuming his office, convoke general elections of Senators and Deputies to integrate the Congress in the manner provided for in the Constitution. The election shall be held not earlier than thirty nor later than forty-five days following the convocation and it shall be carried out in accordance with the provisions of the respective organic law.

B.- The National Congress shall be constituted three months following the convocation of elections. The Deputies of this first Congress shall remain in office for three years. The Senators elected by the odd-numbered regions shall likewise remain in office for three years, and the Senators elected by the even numbered regions and the metropolitan region, as well as those who have been appointed, shall remain in office for seven years, and

C.- The Government Junta shall continue in full exercise of its powers until such time as the National Congress assumes its functions, and the transitory provisions governing the presidential term as referred to in the thirteenth provision, shall continue in force.

ANNEXE VI - L'article transitoire 29 de la Constitution chilienne de 1980

If the citizens should not approve the proposal submitted to plebiscite as referred to in the twenty-seventh transitory provision, the presidential term referred to in the thirteenth transitory provision shall be understood to have been extended, as a matter of law, the incumbent President of the Republic and the Government Junta shall remain in office in accordance with governing provisions, for the term of one more year. Upon completion of this term, all the precepts of the Constitution shall be in full force.

To the effect of the foregoing, ninety days prior to the expiration of the extended period referred to in the above paragraph, the incumbent President shall convoke elections of the President of the Republic and of the Congressmen, in accordance with the permanent precepts of this Constitution and the law.

ANNEXE VII - L'article transitoire 4 de la Constitution turque de 1982

1- 16 Ekim 1981 tarih ve 2533 sayılı Kanunla feshedilmiş bulunan siyasi partilerden;

11 Eylül 1980'den sonra gerek parti tüzeliği, gerek bunların merkez yöneticilerinden veya Parlamento üyelerinden herhangi biri hakkında Türk Ceza Kanununun İkinci Kitabının birinci babında yer alan Devletin şahsiyetine karşı işlenmiş cürümlerden herhangi biri ile ilgili olarak kamu davası açılmış olanlarla, 11 Eylül 1980 tarihinde iktidar partisi ve anamuhalefet partisi durumunda bulunan siyasi partilerin;

a) 1 Ocak 1980 ve daha sonraki tarihlerde; genel başkan, genel başkan yardımcısı veya vekilleri, genel sekreterleri, bunların yardımcısı ve merkez yönetim kurulu veya benzeri organların üyeleri; Anayasanın halkoylaması sonucu kabulü tarihinden başlayarak on yıl süre ile siyasi parti kuramazlar; Anayasa hükümlerine dayalı olarak kurulacak siyasi partilere üye olamazlar, bu partiler tarafından veya bağımsız olarak milletvekili genel ve ara seçimlerinde, mahalli seçimlerde aday gösterilemezler ve aday olamazlar. Siyasi partilerle herhangi bir şekilde bağlantı kuramazlar ve siyasi partilerde fahri olarak bile herhangi bir görev alamazlar.

b) 1 Ocak 1980 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinde üye bulunan milletvekilleri ile senatörler, Anayasanın halkoylaması sonucu kabulü tarihinden başlamak üzere beş yıl süre ile siyasi parti kuramazlar, kurulacak siyasi partilerin merkez yönetim kurullarında veya benzeri organlarda görev alamazlar.

2- 1 Ocak 1980 tarihinde kontenjan senatörü veya Cumhuriyet Senatosunun tabii üyesi olanlar ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin bağımsız üyelerinden; haklarında Türk Ceza Kanununun ikinci Kitabının birinci babında yer alan Devletin şahsiyetine karşı işlenmiş cürümlerden herhangi biri ile kamu davası açılmış bulunanlar veya birinci fıkrada nitelendirilen siyasi partilerden birine girmiş olanlar birinci fıkranın (b) bendi hükümlerine tabi olurlar.

ANNEXE VIII - Lignes directrices sur la tenue des référendums adopté par la Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise) lors de sa 68^e session plénière, Venise, 13-14 octobre 2006, extrait de la « Code de bonne conduite en matière référendaire » de la Commission

I. Référendum et patrimoine électoral européen

1. Le suffrage universel

1.1. Règle et exceptions

Le suffrage universel implique en principe que tout être humain ait le droit de vote. Toutefois, un certain nombre de conditions peuvent ou doivent être prévues :

a. condition d'âge :

le droit de vote doit être soumis à un âge minimal, mais doit être acquis au plus tard avec la majorité civile ;

b. condition de nationalité :

i. la condition de nationalité peut être prévue ;

ii. il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local.

c. condition de résidence :

i. une condition de résidence peut être imposée ;

ii. la résidence est comprise comme la résidence habituelle ;

iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que sur le plan local ou régional ;

iv. cette durée devrait être raisonnable, et en règle générale ne pas dépasser six mois;

v. il est souhaitable que le droit de vote soit accordé aux citoyens résidant à l'étranger.

d. exclusion du droit de vote :

i. une exclusion du droit de vote peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

ii. elle doit être prévue par la loi ;

iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité ;

iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;

v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

1.2. Les listes électorales

Les conditions suivantes doivent impérativement être remplies pour que les listes électorales soient fiables :

i. il faut des listes électorales permanentes ou faisant référence à un registre mis à jour de manière permanente (registre de la population, état civil) ;

ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;

iii. les listes électorales doivent être publiques ;

iv. il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire –, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu sur décision du bureau de vote le jour du vote ;

v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées dans un délai raisonnable ;

vi. une liste supplémentaire peut être prévue, qui permette aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

2. Le suffrage égal

2.1. L'égalité de décompte

Chaque électeur a normalement une voix; dans le cas où le système accorde aux électeurs plus d'une voix (par exemple en présence d'alternatives), chaque électeur a le même nombre de voix[7].

2.2. L'égalité des chances

a. L'égalité des chances doit être assurée entre les partisans et les adversaires du projet soumis au vote. Elle implique la neutralité des autorités administratives, en particulier relativement :

i. à la campagne référendaire ;

ii. à la couverture par les médias, notamment les médias publics ;

iii. au financement public de la campagne et de ses acteurs ;

iv. à l’affichage et à la publicité ;

v. au droit de manifester sur la voie publique.

b. Dans les émissions consacrées à la campagne référendaire à la radio et à la télévision publiques, il est souhaitable que l’égalité soit assurée entre les partisans et les adversaires d’un projet.

c. Un équilibre doit être garanti entre les partisans et les adversaires du projet dans les autres émissions des mass media publics, en particulier dans les émissions d’information. Il peut être tenu compte du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux.

d. En ce qui concerne les subventions publiques et les autres formes de soutien, l’égalité doit être assurée. Il est souhaitable que l’égalité soit assurée entre les partisans et les adversaires d’un projet. Ces formes de soutien peuvent toutefois être limitées aux partisans et adversaires du projet qui représentent un pourcentage minimal du corps électoral. Si l’égalité est assurée entre partis politiques, elle peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l’électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux.

e. Les conditions financières ou autres de la publicité radio-télévisée doivent être égales pour les partisans et les adversaires du projet.

f. Dans le respect de la liberté d’expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants au référendum, en matière de campagne référendaire et de publicité.

g. Le financement des partis et des campagnes référendaires doit être transparent.

h. Le principe de l’égalité des chances peut, dans certains cas, conduire à limiter les dépenses des partis et autres acteurs du débat référendaire, notamment dans le domaine de la publicité.

i. Les violations du devoir de neutralité doivent être sanctionnées.

2.3. Egalité et minorités nationales

a. N’est pas contraire, en principe, à l’égalité du suffrage l’adoption de règles spécifiques prévoyant pour les minorités nationales une exception aux règles normales de décompte des voix, de manière proportionnelle, dans le cas d’un référendum concernant leur situation.

b. Les électeurs ne doivent pas être contraints d’indiquer leur appartenance à une minorité nationale.

3. Le suffrage libre

3.1. La libre formation de la volonté de l’électeur

a. Les autorités administratives ont un devoir de neutralité (supra ch. I.2.2.a), qui est un élément de la libre formation de la volonté de l'électeur.

b. Contrairement au cas des élections, il ne s'impose pas d'interdire complètement l'intervention des autorités en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum. Toutefois, les autorités publiques (nationales, régionales et locales) ne doivent pas influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue.

c. la question soumise au vote doit être claire ; elle ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas suggérer une réponse ; l'électeur doit être informé des effets du référendum ; les participants au scrutin ne doivent pouvoir répondre que par oui, non ou blanc aux questions posées ;

d. les autorités doivent fournir une information objective ; cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs, de la manière suivante :

i. ils sont publiés dans un journal officiel suffisamment tôt avant le vote ;

ii. ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer suffisamment tôt avant le vote ;

iii. le rapport explicatif doit présenter non seulement le point de vue des autorités (exécutif et législatif) ou des personnes partageant leur point de vue, mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée.

e. L'information mentionnée aux points précédents doit être accessible dans toutes les langues officielles et dans les langues des minorités nationales.

f. Les violations du devoir de neutralité et de la libre formation de la volonté de l'électeur doivent être sanctionnées.

3.2. La libre expression de la volonté de l'électeur et la lutte contre la fraude

a. procédure de vote

i. la procédure de vote doit être facilement compréhensible par les citoyens ;

ii. dans tous les cas, le vote dans un bureau de vote doit être possible ; d'autres modalités de vote sont admissibles aux conditions suivantes :

iii. le vote par correspondance ne doit être admis que si le service postal est sûr et fiable ; il peut être limité aux personnes hospitalisées, aux détenus, aux personnes à mobilité réduite et aux électeurs résidant à l'étranger ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles ;

iv. le vote électronique doit s'exercer en conformité avec la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. En particulier, il doit être sûr, fiable,

efficace, techniquement solide, ouvert à une vérification indépendante et aisément accessible aux électeurs ; la transparence du système doit être garantie ; à moins que les modes de vote électronique à distance ne soient universellement accessibles, ils ne doivent constituer qu'un moyen de vote supplémentaire et facultatif ;

v. le vote par procuration ne peut être autorisé que s'il est soumis à des règles très strictes ; le nombre de procurations détenues par un électeur doit être limité ;

vi. le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude ;

vii. deux paramètres au moins doivent être utilisés pour juger de la justesse du vote : le nombre d'électeurs qui ont participé au vote et le nombre de bulletins introduits dans l'urne ;

viii. les bulletins ne doivent pas être manipulés ou annotés par les membres du bureau de vote ;

ix. les bulletins non utilisés et les bulletins nuls doivent rester en permanence dans le bureau de vote ;

x. le bureau de vote doit compter des membres représentant plusieurs partis et les observateurs désignés par ceux-ci ou d'autres groupes qui ont pris position sur l'objet soumis au vote doivent pouvoir assister au vote et au décompte ;

xi. les militaires doivent voter à leur lieu de résidence lorsque cela est possible ; sinon, il est souhaitable qu'ils soient inscrits dans les bureaux de vote proches de leur caserne ;

xii. le décompte devrait avoir lieu de préférence dans les bureaux de vote ;

xiii. le décompte doit être transparent ; la présence des observateurs, des représentants des partisans et adversaires du projet et des médias doit être admise ; les procès-verbaux doivent être accessibles à ces personnes ;

xiv. la transmission des résultats au niveau supérieur doit avoir lieu de manière transparente ;

xv. l'Etat doit punir toute fraude électorale.

b. La libre expression de la volonté de l'électeur implique aussi :

i. que l'exécutif organise les référendums prévus par l'ordre juridique, en particulier lorsqu'il n'en a pas l'initiative ;

ii. le respect des règles de procédure ; en particulier, le scrutin populaire doit être organisé dans le délai prévu par la loi.

iii. le droit à la constatation exacte du résultat par l'organe chargé de l'organisation du scrutin, d'une manière transparente et dans un acte publié dans un journal officiel.

4. Le suffrage secret

a. Le secret du vote est non seulement un droit, mais aussi une obligation pour l'électeur, qui doit être sanctionnée par la nullité des bulletins dont le contenu a été révélé.

b. Le vote doit être individuel. Le vote familial et toute autre forme de contrôle d'un électeur sur le vote d'un autre doivent être interdits.

c. La liste des votants ne devrait pas être rendue publique.

d. La violation du secret du vote doit être sanctionnée.

II. Les conditions de la mise en œuvre des principes

1. Le respect des droits fondamentaux

a. Les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans respect des droits de l'homme, et notamment de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, ainsi que de la liberté de réunion et d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques[8].

b. Les restrictions à ces libertés doivent respecter les principes de la base légale, de l'intérêt public et de la proportionnalité.

2. Niveaux normatifs et stabilité du droit référendaire

a. A l'exception des règles techniques et de détail – qui peuvent avoir un caractère réglementaire –, les règles du droit référendaire devraient avoir au moins rang législatif.

b. Les éléments fondamentaux du droit référendaire ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant un référendum, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire.

i. Sont des règles fondamentales, notamment, les règles relatives :

- à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe chargé de l'organisation du scrutin ;
- au droit de vote et aux listes électorales ;
- à la validité formelle et matérielle du texte soumis au référendum[9] ;
- aux effets du référendum (sous réserve des règles de détail) ;
- à la participation des partisans et adversaires du projet aux émissions des médias publics.

3. Les garanties procédurales

3.1. L'organisation du scrutin par un organe impartial

a. Un organe impartial doit être compétent pour l'organisation du référendum.

b. En l'absence d'une longue tradition d'impartialité de l'administration en matière électorale, des commissions indépendantes et impartiales doivent être créées à tous les niveaux, du niveau national au niveau du bureau de vote.

c. La Commission centrale doit être permanente.

d. La Commission centrale devrait comprendre :

i. au moins un magistrat ou un autre juriste indépendant ;

ii. des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain nombre de suffrages ; ces personnes doivent avoir des compétences en matière électorale.

Elle peut comprendre :

iii. un représentant du ministère de l'Intérieur ;

iv. des représentants des minorités nationales.

e. Les partis politiques ou les partisans et les adversaires du projet soumis au vote doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité entre partis politiques peut se comprendre de manière stricte ou proportionnelle (voir point I.2.2.d).

f. Les membres des commissions ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.

g. Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions.

h. Il est souhaitable que les décisions des commissions se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus.

3.2. L'observation du référendum

a. La possibilité de participer à l'observation doit être la plus large possible, en ce qui concerne aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux.

b. L'observation ne doit pas se limiter au jour du vote, mais comprendre la campagne référendaire, ainsi que, le cas échéant, la période d'enregistrement des électeurs et la période de récolte des signatures. Elle doit permettre d'établir si des irrégularités se sont produites aussi bien avant le vote que pendant celui-ci et après celui-ci. Elle doit en particulier être possible pendant le dépouillement.

c. Les observateurs doivent pouvoir se rendre partout où se déroulent des opérations relatives au référendum (par exemple dépouillement, contrôle). La loi doit indiquer très clairement les lieux où les observateurs ne peuvent pas se rendre, et pour quels motifs.

d. L'observation doit porter sur le respect par les autorités de leur obligation de neutralité.

3.3. L'existence d'un système de recours efficace

a. L'instance de recours en matière référendaire doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.

c. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. La loi doit prévoir de manière précise l'instance compétente dans chaque cas.

d. L'instance de recours doit être compétente dans le domaine couvert par les présentes lignes directrices, en particulier :

- le droit de vote et les listes électorales ;
- l'aboutissement des initiatives populaires et des demandes de référendums émanant d'une fraction du corps électoral ;
- la validité formelle et, le cas échéant, matérielle des textes soumis au référendum ; le contrôle de la validité des textes devrait intervenir avant le vote ; le droit national détermine si ce contrôle est obligatoire ou facultatif ;
- le respect de la liberté de vote ;
- le résultat du scrutin.

e. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble du vote qu'au niveau d'un bureau de vote ou d'une circonscription intermédiaire. En cas d'annulation du résultat global, un nouveau scrutin a lieu.

f. Tout électeur a qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats du référendum.

g. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts.

h. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.

i. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.

3.4. Financement

a. Les règles générales sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent s'appliquer, aussi bien en ce qui concerne le financement public que le financement privé.

b. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue[10].

III. Règles spécifiques

1. La prééminence du droit

Le recours au référendum doit respecter l'ensemble de l'ordre juridique, et notamment les règles de procédure. En particulier, le référendum ne peut être organisé si la Constitution ou une loi conforme à la Constitution ne le prévoit pas, par exemple si le texte soumis au vote est de la compétence exclusive du Parlement.

2. La validité formelle des textes soumis au référendum

Les questions soumises au référendum doivent respecter :

- l'unité de la forme : une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe ;

- l'unité de la matière : sous réserve du cas de révision totale d'un texte (Constitution, loi), il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles ; la révision simultanée de plusieurs chapitres d'un texte est assimilée à une révision totale ;

- l'unité de rang : il est souhaitable qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent.

3. La validité matérielle des textes soumis au référendum

Les textes soumis au référendum doivent respecter l'ensemble du droit supérieur (principe de la hiérarchie des normes).

Ils ne doivent pas être contraires au droit international ni aux principes statutaires du Conseil de l'Europe (démocratie, droits de l'homme et prééminence du droit).

Les textes contraires aux exigences mentionnées sous III.2 et III.3 ne peuvent être soumis au vote populaire.

4. Règles particulières applicables au référendum à la demande d'une fraction du corps électoral et à l'initiative populaire (lorsqu'ils sont prévus par la Constitution)

a. Toute personne titulaire des droits politiques a le droit de signer une initiative populaire ou une demande de référendum.

b. Les délais pour la récolte des signatures (en particulier le dies a quo et le dies ad quem) doivent être prévus clairement, de même que le nombre de signatures à récolter.

c. Toute personne (même non titulaire des droits politiques) doit être autorisée à procéder à la récolte des signatures.

d. Si la récolte des signatures pour des initiatives populaires ou des demandes de référendum sur la voie publique est soumise à autorisation, celle-ci ne peut être refusée que dans des cas particuliers prévus par la loi, sur la base d'un intérêt public prépondérant et dans le respect du principe d'égalité.

e. La rémunération de la récolte de signatures pour les initiatives populaires et les demandes de référendum par des fonds privés devrait en principe être interdite. Si elle est autorisée, elle doit être réglementée, aussi bien en ce qui concerne la somme globale allouée que la somme allouée à chaque personne.

f. Toutes les signatures doivent être vérifiées. Afin de faciliter la vérification, les listes de signatures contiendront de préférence des électeurs inscrits dans la même commune.

g. Afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, une autorité doit être compétente pour rectifier avant le scrutin les vices résultant du contenu de la question, tels que :

- i. le caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question ;
- ii. la violation des règles sur la validité formelle ou matérielle ; dans ce cas, l'invalidité partielle peut être prononcée, si le texte restant est cohérent ; la scission en plusieurs parties peut être envisagée pour remédier au défaut d'unité de la matière.

5. Parallélisme des formes et normes relatives au référendum

a. Lorsque le référendum est décisionnel :

i. Pendant un certain délai, un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire.

ii. Pendant le même délai, une disposition acceptée par la voie référendaire ne doit pas être révisée par un autre mode de révision.

iii. Ce principe ne s'applique pas en cas de référendum sur une révision partielle d'un texte, alors que le précédent référendum a concerné une révision totale.

iv. La révision d'une norme de droit supérieur allant à l'encontre d'un vote du peuple n'est pas juridiquement inadmissible, mais devrait être évitée pendant le délai susmentionné.

v. En cas de refus d'un texte adopté par le Parlement et soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral, un nouveau texte semblable ne devra être soumis au vote que si le référendum est demandé.

b. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une fraction du corps électoral, un nouveau référendum sur la même question doit pouvoir être organisé à la demande d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration d'un délai raisonnable.

c. Lorsqu'un texte est adopté par référendum à la demande d'une autorité autre que le Parlement, il doit pouvoir être révisé, soit par la voie parlementaire, soit par la voie référendaire, à la demande du Parlement ou d'une fraction du corps électoral, le cas échéant après l'expiration du même délai.

d. Il est souhaitable que les normes constitutionnelles relatives au référendum soient soumises au référendum obligatoire ou au référendum facultatif à la demande d'une fraction du corps électoral.

6. Avis du Parlement

Lorsqu'un texte est soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral ou d'une autorité autre que le Parlement, celui-ci doit pouvoir faire part de son avis, de caractère consultatif, sur le texte soumis au vote. En cas d'initiative populaire, il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé, qui sera soumis simultanément au vote populaire. Un délai pour l'avis du Parlement doit être fixé ; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du Parlement.

7. Quorum

Sont déconseillés :

a. Le quorum (taux minimal) de participation, car il assimile les abstentionnistes aux partisans du non ;

b. Le quorum d'approbation (acceptation par un pourcentage minimal des électeurs inscrits), car il risque de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum exigé.

8. Effets du référendum

a. La Constitution ou la loi doivent définir clairement l'effet du référendum : décisionnel ou consultatif.

b. Les référendums sur des questions de principe ou des propositions non formulées devraient de préférence avoir un caractère consultatif. S'ils ont un caractère décisionnel, des règles précises doivent régler la suite de la procédure.

CURRICULUM VITAE

Née le 2 février 1985 à Şişli, İstanbul ; diplômée du Lycée Saint-Benoît d'Istanbul, et du département des Sciences Politiques de la Faculté de Sciences Économiques et Administratives de l'Université Galatasaray ; elle a fait des études de master de recherche en Sciences Politiques à l'Institut des Sciences Sociales de l'Université Galatasaray.

TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite Galatasaray Üniversitesi
Enstitü Sosyal Bilimler Enstitüsü
Ad ve Soyadı Serra Akyüz
Tez Başlığı Anayasa Referandumlarının Demokratik Meşruiyet Kriterleri
Savunma Tarihi 29.12.2011
Danışman Prof.Dr. Ahmet İNSEL

JÜRİ ÜYELERİ

Unvan, Ad, Soyadı

İmza

Prof.Dr. Ahmet İNSEL

Yrd.Doç.Dr. Özgür ADADAĞ

Yrd.Doç.Dr. Eric SALES

Enstitü Müdürü

Prof.Dr. V. Mehmet BOLAK