

**LA PARTICIPATION CITOYENNE DIRECTE AU POUVOIR CONSTITUANT : RETOUR SUR  
L'EXPÉRIENCE ISLANDAISE.**

Vincent Boucher\*

**Table of content/Table des matières**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>45</b>
<b>1. UN PROCESSUS AMBITIEUX AUX IDEAUX DEMOCRATIQUES CERTAINS.....</b>	<b>51</b>
1.1. LES FONDEMENTS INTELLECTUELS D'UNE TELLE EXPERIENCE CITOYENNE .....	52
1.1.1. <i>Les principes directeurs du processus.....</i>	52
1.1.2. <i>Le choix de procédés renouvelés.....</i>	54
1.2. LA PLACE PREPONDERANTE DES CITOYENS AUX DIFFERENTES ETAPES DU PROCESSUS.....	56
1.2.1. <i>Un processus initié par le peuple .....</i>	56
1.2.2. <i>Un processus légitimité et approuvé par le peuple .....</i>	58
1.3. LE NUMERIQUE, VECTEUR DE PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS .....	61
1.3.1. <i>L'apparition du « crowdsourcing » constitutionnel.....</i>	62
1.3.2. <i>Le numérique au service de la démocratie islandaise : réelle influence ou alibi ?.....</i>	63
<b>2. UN PROCESSUS INACHEVE AUX LIMITES CERTAINES.....</b>	<b>67</b>
2.1. UNE VOLONTE POPULAIRE NEUTRALISEE PAR LES REPRESENTANTS .....	67
2.1.1. <i>Une délégitimation du processus avant même sa concrétisation .....</i>	68
2.1.2. <i>Le refus parlementaire de débattre du projet présenté comme un « crime constitutionnel »</i>	69
2.2. LES LACUNES ET LES FAIBLESSES DU PROCESSUS CONSTITUANT ISLANDAIS.....	71
2.2.1. <i>Une mise au ban du personnel politique .....</i>	72
2.2.2. <i>La place prépondérante des experts dans ce type d'expérience.....</i>	73
2.2.3. <i>Le paradoxe d'une consultation populaire : la faiblesse de la participation.....</i>	76
2.3. UN PROJET DE CONSTITUTION SUSCITANT PLUS D'INTERROGATIONS QUE DE CERTITUDES .....	78
2.3.1. <i>Les caractéristiques du projet de Constitution.....</i>	78
2.3.2. <i>Un texte critiqué et critiquable.....</i>	82
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>84</b>

---

\* Doctorant en droit public à l'Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Le présent article est une version raccourcie et remaniée d'un mémoire de recherche rédigé dans le cadre d'un master 2 sous la direction du professeur J. Jeanneney, que l'auteur tient ici une fois de plus à remercier.

### Abstract

*The present study aims at looking back to an unprecedented citizen experiment that has received a fair amount of comment in the international press but little analysis by legal scholars. Initiated in the wake of the 2008 economic crisis, the Icelandic constituent process (2009-2013) is nevertheless worth studying as it certainly prefigures what tomorrow's democracy will be like, through increased citizen participation especially via digital tools. A decade later, it is possible to draw lessons from it, especially as the draft Constitution has still not entered into force. This paper aims at taking a critical view of the democratic use of digital technologies and highlights their potential perverse effects on increasing civic engagement. In any case, Iceland - often presented as a political and social "laboratory" - shows us, through this interesting but imperfect experiment, that the Constitution is no longer a "tent pitched for sleep". It is a living text and citizens can take part in its writing. Thus, to paraphrase Rousseau, we can expect this island to astonish the world.*

### Résumé

*La présente étude entend revenir sur une expérience citoyenne inédite qui a été assez commentée dans la presse internationale mais finalement peu analysée par les juristes. Initié au sortir de la crise économique de 2008, le processus constituant islandais (2009-2013) gagne pourtant à être étudié en ce qu'il préfigure certainement ce que sera la démocratie de demain, par le biais d'une participation accrue des citoyens grâce à l'outil numérique notamment. Une décennie après, il est permis d'en tirer des enseignements, d'autant que le projet de Constitution n'est toujours pas entré en vigueur. Cette contribution ambitionne d'adopter un point de vue critique quant à l'utilisation démocratique des nouvelles technologies et met en avant ses effets pervers pour augmenter la participation citoyenne. En tout état de cause, l'Islande – souvent présentée comme un « laboratoire » politique et social – nous montre, par cette expérimentation intéressante bien qu'imparfaite, que la Constitution n'est plus une « tente dressée pour le sommeil<sup>1</sup> ». Elle est un texte vivant et les citoyens peuvent prendre part à son*

---

<sup>1</sup> Formule attribuée à Royer-Collard, citée dans J. Gicquel et J-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 30<sup>ème</sup> édition, 2016, p. 217.

*écriture. Ainsi, pour paraphraser Rousseau, nous pouvons penser que cette île a de quoi étonner le monde.*

## INTRODUCTION

« Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur »<sup>2</sup>.

Qui doit écrire les Constitutions ? Comment doivent-elles être écrites ? Est-ce aux hommes au pouvoir d'écrire les règles du pouvoir ? L'expérience islandaise de réécriture constitutionnelle populaire, entre 2009 et 2013, nous offre la formidable occasion de méditer ces questions et tenter d'y apporter des éléments de réponse, du moins des pistes de réflexion.

Un premier constat peut ici d'emblée être formulé : la traditionnelle absence de participation directe populaire à l'écriture des Constitutions<sup>3</sup>. Si le Peuple intervient dans les processus constituants – c'est-à-dire l'activité qui consiste à produire l'« ossature juridique d'une collectivité telle qu'elle se conçoit à un moment donné de son évolution »<sup>4</sup> – c'est tout au plus pour se prononcer par un vote d'approbation, de type référendaire, notamment afin de conférer la plus grande légitimité à la norme suprême<sup>5</sup>. Mais cela n'en demeure pas moins un acte de consentement, *ex post*, et aucunement une réelle contribution à l'écriture du texte. Si le Peuple est souvent présenté comme l'auteur du droit, il n'en est jamais l'écrivain, il le fonde plus qu'il ne le conçoit<sup>6</sup>. Au regard de la Constitution, cela étonne lorsque l'on sait que celle-ci constitue l'acte de souveraineté par excellence par lequel une société politique définit les règles et principes fondamentaux relatifs à son identité, aux valeurs qui sont les siennes et aux modalités d'organisation et d'exercice du pouvoir. Quelques exemples de participation populaire à la fonction constituante ont pu être présentés, notamment au Brésil en 1988<sup>7</sup> ou en

---

<sup>2</sup> G. Carcassonne, *La Constitution*, Editions du Seuil, 2020, p. 36.

<sup>3</sup> S. Pinon, « La participation populaire directe au pouvoir constituant. Regards sur le droit étranger », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 78/1, 2017, p. 22.

<sup>4</sup> G. Burdeau, « Une survivance, la notion de Constitution », in *L'évolution du droit public, Etudes en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, 1956, p. 58.

<sup>5</sup> V. l'aperçu comparatif proposé par L. Morel, *La question du référendum*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2019, p. 41 et s.

<sup>6</sup> E. Sales, « La transformation de l'écriture de la constitution, l'exemple islandais », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2017/4, n° 57, p. 46.

<sup>7</sup> A. E. Hudson, « Political Parties and Public Participation in Constitution Making : Legitimation, Distraction, or Real Influence? », *Comparative Politics*, 2018, p. 3.

Afrique du Sud en 1996, cependant ces expériences n'ont pas eu l'ambition d'associer les citoyens autrement que par une simple consultation<sup>8</sup>.

Un second constat s'impose également : nos démocraties représentatives sont en crise<sup>9</sup>. Afin de répondre à cette crise, quelques innovations ont été menées afin de rendre à la démocratie ses lettres de noblesse. Parmi ces procédés, l'on voit émerger ces dernières années des assemblées de citoyens tirés au sort appelés à délibérer sur des sujets précis<sup>10</sup>. Que l'on songe à la Colombie Britannique en 2004<sup>11</sup>, l'Ontario deux ans plus tard<sup>12</sup>, suivie de la Belgique<sup>13</sup>, de l'Allemagne (*Burgerforum*), de l'Estonie (*Rahvakogu*)<sup>14</sup>, de l'Irlande<sup>15</sup>, et surtout de la France, qui a récemment mis en place une « Convention citoyenne pour le climat »<sup>16</sup>, composée de cent-cinquante citoyens tirés au sort et censés être représentatifs de la population française dans sa diversité, dans la perspective de formuler des propositions sur la politique écologique du pays. En revanche toutes ces expériences ont eu pour objectif précis de proposer des réformes, sur des sujets déterminés, au passage en révisant la Constitution, mais sans repenser totalement le texte constitutionnel. C'est bien l'Islande qui a proposé le mode d'élaboration du texte constitutionnel le plus ambitieux, sans réel équivalent, grâce aux nouvelles technologies notamment. Comment se fait-il dès lors qu'un pays dont la population n'excède pas les 360 000 habitants<sup>17</sup>, soit l'égal de la ville de Nice en France, puisse-t-il intéresser le juriste ? Cet Etat insulaire, véritable « terre de feu et de glace »<sup>18</sup> est ainsi plus réputée pour ses espaces naturels et son activité volcanique que son système institutionnel et juridique.

---

<sup>8</sup> A. E. Hudson, « Political Parties and Public Participation in Constitution Making : Legitimation, Distraction, or Real Influence? », *Comparative Politics*, 2018, p. 3.

<sup>9</sup> J-M. Denquin, « Pour en finir avec la crise de la Représentation », *Jus Politicum*, n° 4, 2010, p. 1.

<sup>10</sup> V. L. Blondiaux, Y. Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, vol 57, n°15, 2002, p. 17-35.

<sup>11</sup> M. Warren, H. Pearce, *Designing Deliberative Democracy : The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, 2008.

<sup>12</sup> V. P. Fournier (dir), *When citizens decide: lessons from citizen assemblies on electoral reform*, Oxford University Press, 2011, 213 p.

<sup>13</sup> V. M. Reuchamps, « Le G1000 : Une expérience citoyenne de démocratie délibérative », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 19/ 2344-2345, pages 5 à 104, 2017.

<sup>14</sup> A. Guiton, « Le «Rahvakogu», processus délibératif inédit qui a réconcilié l'Estonie », *Libération*, 09/04/2019.

<sup>15</sup> V. D. Courant, « Les assemblées citoyennes en Irlande », *La vie des idées*, 2019.

<sup>16</sup> V. D. Baranger, « Convention citoyenne pour le climat : vers un droit constitutionnel « souple » ? », *JP Blog*, 13/01/2020.

<sup>17</sup> M. Sallé, *Islande*, 2<sup>ème</sup> édition revue et augmentée, Karthala, 2019, p. 171.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 23.

L'Islande est une République dotée d'un régime parlementaire<sup>19</sup>. Son histoire constitutionnelle est étroitement liée au parlementarisme puisque l'on considère que le Parlement islandais, l'*Althing*<sup>20</sup>, est l'un des plus anciens parlements au monde, si ce n'est le plus ancien encore en activité. En effet, celle que l'on surnomme « la vieille République d'Islande »<sup>21</sup> fut fondée en 930, lorsque les premiers colons norvégiens se rassemblèrent en plein air à *Pingvellir*<sup>22</sup>, et résista au vasselage de l'Islande au royaume de Norvège à partir de 1262 (traité de *Gamli Sattmali*) puis au royaume du Danemark en 1397 (Union de *Kalmar*)<sup>23</sup>. C'est cette même assemblée qui osera déclarer le 25 février 1944 son indépendance totale du Danemark (bien que l'Acte d'Union du 1<sup>er</sup> décembre 1918 soit considéré par beaucoup d'Islandais comme l'acte fondateur de l'autonomie de l'île, le Roi du Danemark restant malgré tout souverain<sup>24</sup>). Parlement monocaméral, l'*Althing* se compose de soixante-trois membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans. Le chef d'Etat islandais est un Président, élu au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans (renouvelable indéfiniment), qui se veut être une figure transpartisane, incarnant une autorité morale et représentant l'Islande lors de cérémonies officielles ou diplomatiques<sup>25</sup>. C'est ainsi que les habitants de l'île s'attribuent généralement un chef d'Etat sans engagement politique, issu de la société civile, comme l'actuel Président, Guðni Th. Jóhannesson, professeur d'histoire. La vie politique islandaise est empreinte d'une certaine stabilité, et le paysage politique de l'île se caractérise par la présence de quatre formations politiques principales, parfois surnommées « le gang des quatre »<sup>26</sup>, en raison de leur participation alternative aux affaires du pays.

Afin de comprendre l'actuelle Constitution du 23 mai 1944, il nous faut remonter en 1874 lorsque le Roi du Danemark Christian IX octroya à l'Islande sa première Constitution pour le millénaire de la découverte de l'île<sup>27</sup>. Ce texte, qui avait pour titre initial *Constitution des dispositions particulières relatives à l'Islande*, était en réalité une traduction islandaise de

---

<sup>19</sup> Article Premier de la Constitution du 23 mai 1944.

<sup>20</sup> L'étymologie du terme *Alþingi* en islandais provient de l'assemblage des racines *allr* (« all », signifiant tous) et *þing* (« thing », désignant une assemblée) en vieux norrois, langue scandinave médiévale.

<sup>21</sup> O. Jóhannesson, « La vie politique en Islande », *Revue française de science politique*, n°4, 1953, p. 816.

<sup>22</sup> « Les plaines du Parlement ».

<sup>23</sup> M. Sallé, *op. cit.*, p. 32.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>25</sup> M. Sallé, *op. cit.*, p. 96.

<sup>26</sup> T. Gylfason, « Constitution on Ice », CESifo working paper no. 5056, novembre 2014, p. 2.

<sup>27</sup> T. Gylfason, « The Anatomy of Constitution Making: From Denmark in 1849 to Iceland in 2017 », *CESifo Working Paper*, n° 6488, 2017, p. 4.

la Norme fondamentale danoise de 1849. Ce mimétisme constitutionnel s'est reproduit au moment de doter l'Islande d'une nouvelle Constitution après la proclamation de son indépendance totale du Danemark occupé alors par l'Allemagne nazie le 23 mai 1944. Le pays redevenant une République, il fallait le doter d'un nouveau pacte fondateur. Bien que les Islandais aient voté à plus de 98 % en faveur de la nouvelle constitution, force est de constater l'absence de réel débat constitutionnel à ce moment<sup>28</sup>. Le texte, entré en vigueur le 17 juin 1944 (désormais jour de fête nationale) est souvent présenté comme une copie conforme de la précédente Constitution de 1874, en remplaçant le terme *roi du Danemark* par *Président de l'Islande*. Dans sa structure actuelle, le texte en vigueur se compose de quatre-vingt-un articles répartis en sept chapitres<sup>29</sup>. Le pays se classe ainsi au deuxième rang des démocraties du monde pour la brièveté de sa Constitution, juste derrière Monaco, avec un corpus de 4 089 mots seulement<sup>30</sup>. Objet de vives critiques, depuis son origine, la Constitution islandaise est souvent décriée comme un texte poussiéreux, représentant l'hégémonie des colonisateurs et la monarchie danoise et pêchant par manque de clarté dans l'articulation entre les pouvoirs. Le premier Président de la République d'Islande, Sveinn Björnsson (1944-1952), s'en lamentait déjà en 1949 : « Nous disposons toujours d'une Constitution rafistolée, originellement conçue par un autre pays pour un autre temps »<sup>31</sup>. En cela est palpable depuis lors un sentiment de travail inachevé<sup>32</sup>. Au-delà de cette distension historique et culturelle, il apparaît clairement que le texte de 1944 ne permet pas une réelle balance entre les pouvoirs et que ce déséquilibre se produit au détriment du Parlement et des juridictions, avec une suprématie notable de l'Exécutif sur ces derniers<sup>33</sup>. Surtout, le point central de la discorde réside en ce que le principe « une personne, une voix » n'est pas respecté par le système électoral prévu par la Constitution. En effet, le vote rural dispose d'un poids prépondérant et les régions demeurent sur-représentées au Parlement<sup>34</sup>, de sorte que certains partis (notamment le Parti du Progrès, qui capte l'essentiel

---

<sup>28</sup> G. Th. Johannesson, « The origins and provisional nature of Iceland's 1944 constitution », *Icelandic Review of Politics and Administration*, Vol 7 (n°1), 2011, p. 67.

<sup>29</sup> Le texte intégral de la Constitution islandaise du 23 mai 1944, version originale ainsi que modifiée, est traduite en français sur le site internet du *Digithèque de matériaux juridiques et politiques de l'Université de Perpignan*.

<sup>30</sup> Tableau comparatif des Constitutions du monde, proposé par la plateforme *comparativeconstitutionsproject.org*.

<sup>31</sup> Sveinn Björnsson, « Adresse annuelle à la Nation », 1949, cité dans T. Gylfason, « Iceland's new constitution is not solely a local concern », *Challenge*, 31 octobre 2016, p. 4. Traduction française de l'auteur de ces lignes.

<sup>32</sup> J. Ólafsson, « An experiment in Iceland : crowdsourcing a constitution ? », article inachevé, Bilfrost, 2012, p. 5.

<sup>33</sup> T. Gylfason, « Constitutions: Send in the Crowds », juin 2012, p. 4.

<sup>34</sup> T. Gylfason, « Constitution on Ice », *op. cit.*, p. 15.

du vote rural) disposent habituellement de plus de sièges que certaines formations qui avaient pourtant obtenu plus de voix. Cette disproportion dans la représentation au Parlement est perçue à juste titre comme un manque de démocratie. Certains partis semblent plus avantagés que d'autres. Cet argument servira de matrice aux revendications institutionnelles des citoyens impliqués dans la *révolution des casseroles* qui éclata en 2008 sur fond de crise économique et financière.

À l'origine d'un changement institutionnel, il y a presque toujours une crise, que cette dernière soit économique et sociale ou politique<sup>35</sup>. Dès lors, qu'est ce qui a poussé ce pays qui n'est historiquement pas un habitué des protestations et révolutions en tout genre<sup>36</sup> à devenir, le temps de quelques semaines, le terrain d'affrontement entre la population de l'île et sa classe dirigeante ? Au commencement du XXI<sup>ème</sup> siècle, l'Islande apparaît en effet comme un pays prospère, dont l'économie est l'une des plus performante d'Europe<sup>37</sup>. L'année 2008 s'avère cependant être le début du malheur pour l'Islande. Celle-ci n'est pas épargnée par la crise financière et économique mondiale qui surgit, pis encore, elle en est frappée de plein fouet<sup>38</sup>. Fait notable, le 8 octobre 2008, le Premier ministre britannique, Gordon Brown, range l'Islande parmi les pays terroristes<sup>39</sup> afin de bloquer les avoirs de la branche britannique de *Icesave*, la toute récente banque en ligne créée par la *Landsbanki* permettant notamment aux Anglais et Hollandais d'emprunter et d'épargner à des taux d'intérêt extrêmement attractifs. Cette affaire *Icesave* donnera plus tard lieu à deux référendums populaires inédits sur le remboursement de la dette. La prise de conscience citoyenne<sup>40</sup> aura lieu au moment d'identifier les responsables de la crise économique. Très vite, un bouc émissaire est trouvé : il s'agit de David Oddson, le désormais ex-Premier ministre et alors président de la Banque Centrale islandaise. Devenant ainsi en quelques jours le symbole de la crise planétaire et sa première véritable victime<sup>41</sup>, l'Islande va connaître le mouvement de protestation citoyenne le plus important qu'elle n'ait jamais connu : c'est la « révolution des casseroles », terminologie usitée par les médias

---

<sup>35</sup> J. Elster, « Forces and Mechanisms in the constitution-making process », *Duke Law Journal*, Vol. 45, 1995, p. 370.

<sup>36</sup> E. Önnudóttir, « The 'Pots and Pans' protests and requirements for responsiveness of the authorities », *Icelandic Review of Politics and Administration* Vol. 12, Issue 2, 2016, p 196.

<sup>37</sup> V. M. Sallé, *op. cit.*, p. 57.

<sup>38</sup> V.R. Spruk, « Iceland's Financial and Economic Crisis: Causes, Consequences and Implications », *EI Policy Papers*, n°1, 2010.

<sup>39</sup> *Anti – Terrorism, Crime and Security Act, 2001*.

<sup>40</sup> V. S. Morris, « Islande : Après la crise, la révolution », *Courrier international*, 27/01/2009.

<sup>41</sup> V. D. Chartier, *La spectaculaire déroute de l'Islande*, Presses de l'Université de Québec, 2010.



internationaux<sup>42</sup>. C'est alors que le rendez-vous est pris tous les samedis devant l'*Althing*, où se réunissent dès le 18 octobre plus de deux mille manifestants<sup>43</sup>, soit un cinquième de la population de l'agglomération de Reykjavik<sup>44</sup>. Rapidement, cette mobilisation hebdomadaire et festive devient celle des « casseroles » en ce que les manifestants ont l'idée de s'armer d'ustensiles usuels et culinaires afin de faire le plus de bruit possible et, de manière pacifique, se faire entendre du Gouvernement, dont on réclame très vite la démission, en guise de réponse au silence répété des dirigeants. Les principales revendications populaires sont simples : la démission des directions de la Banque Centrale et de l'Autorité de surveillance financière ainsi que la tenue d'élections législatives anticipées. Les rassemblements, soutenus au sein de la classe politique par le *Parti de la Gauche – Verte* et le jeune *Parti Pirate*, se poursuivent pendant plusieurs semaines et le Parlement ainsi que le Gouvernement sont en permanence cernés. In fine, le Gouvernement, sous la pression populaire, démissionne le 25 janvier 2009<sup>45</sup>. L'un des organisateurs des manifestations déclare : « C'est une révolution, et nous voulons rédiger une nouvelle Constitution comme l'ont fait les Français »<sup>46</sup>.

Au sortir de la révolution des casseroles, la confiance des Islandais dans leurs représentants est au plus bas. Il faut dire que ce n'est alors un secret pour personne que la classe politique islandaise laisse derrière elle de nombreuses années de corruption, de malversations, incluant des scandales financiers et bancaires, sur fond de favoritisme, népotisme et clientélisme<sup>47</sup>. Le 1<sup>er</sup> février 2009, un Gouvernement provisoire est formé, rassemblant les sociaux-démocrates et les écologistes, avec à sa tête Jóhanna Sigurðardóttir, première femme Premier ministre du pays<sup>48</sup>. Dans son programme gouvernemental, elle annonce une série de mesures allant dans le sens d'une « plus grande démocratie et une plus grande justice sociale », passant notamment par un changement institutionnel. Il faut attendre plus d'un an pour que le

---

<sup>42</sup> « Busahaldabyltingin » en islandais, « Kitchenware Revolution » ou encore « Pots and Pans Revolution » en anglais.

<sup>43</sup> À titre de comparaison, et pour saisir l'ampleur du phénomène, cela correspondrait à plus de quatre cent mille manifestants en France.

<sup>44</sup> J. Skalski, *La révolution des casseroles. Chronique d'une nouvelle constitution pour l'Islande, La contre allée*, 2012, p. 46.

<sup>45</sup> « Islande : première démission au sein du gouvernement, conséquence de la crise », AFP, 25/01/2009.

<sup>46</sup> Cité dans J. Skalski, *op. cit.*, p. 52.

<sup>47</sup> T. Gylfason, « Chain of Legitimacy: Constitution Making in Iceland », conférence donnée à l'Institute of Religion, Culture and Public Life à l'Université de Columbia à New York en avril 2016, publiée le 6 juillet 2016, p. 3.

<sup>48</sup> N'oublions pas que l'Islande peut se targuer d'avoir été le premier Etat démocratique à élire au suffrage universel direct une femme à la présidence du pays : Vigdís Finnbogadóttir en 1980.

nouveau Gouvernement fasse adopter par le Parlement l'acte officiel portant création d'une *Assemblée Constituante* élue par le Peuple. Ce dernier prévoit que les dispositions adoptées par ladite Assemblée seront ensuite débattues au Parlement. Précisons tout de même que la Constitution islandaise peut aisément être qualifiée de *rigide*, en ce qu'elle prévoit une procédure lourde dérogatoire aux lois ordinaires pour être modifiée. L'article 79 dispose en effet que toute révision constitutionnelle, afin d'entrer en vigueur, doit avoir été votée dans les mêmes termes à la majorité de deux assemblées successives, séparées par une dissolution automatique. Cet élément a ici une importance capitale, comme nous le verrons, en ce qu'il explique en grande partie l'échec du processus constituant, qui n'a pas abouti – malgré l'appui d'un référendum consultatif le 20 octobre 2012 qui s'est soldé par une approbation du projet de Constitution mais une très faible participation.

Il nous apparaît ici opportun de nous approprier cette expérience islandaise qui nous offre l'occasion de repenser la démocratie, en tant que gouvernement collectif par le Peuple, au XXI<sup>e</sup> siècle. Près d'une décennie après cet évènement, un certain recul dans l'analyse ainsi qu'une mise en perspective deviennent possibles, avec des questions qui sont finalement plus que jamais d'actualité. Il ne s'agit pas tant de décrire le phénomène que d'en tirer les conclusions, puisqu'il est désormais permis d'affirmer, telle une palinodie, que ce fut un échec. Du moins, une occasion manquée, puisque cette tentative a certainement permis de mettre en lumière les grands défis démocratiques de notre temps. Dans quelle mesure cette expérimentation islandaise est-elle riche d'enseignements – en ce qu'elle a constitué une indéniable (r)évolution démocratique – mais appelle à la prudence quant aux potentielles faiblesses que ces innovations contiennent ?

Il s'agira de démontrer, dans un premier temps, que l'Islande a entrepris une réforme ambitieuse qui n'a eu de cesse d'associer le Peuple à l'édiction de sa norme suprême (1). Dans un second temps, l'étude approfondie du processus constituant islandais nous conduira à nous interroger sur les causes de l'échec du projet et ses incontestables manquements (2).

## **1. UN PROCESSUS AMBITIEUX AUX IDÉAUX DÉMOCRATIQUES CERTAINS**

L'étude des lignes directrices du processus constituant islandais permet, d'emblée, de constater l'ambition affichée d'un tel évènement, et d'en comprendre la trame idéologique (1.1.), qui vise à associer constamment le peuple à la confection du texte (1.2.), notamment grâce au numérique (1.3.).

## 1.1. Les fondements intellectuels d'une telle expérience citoyenne

Le choix des procédés par lesquels la réforme constitutionnelle a été entreprise est l'un des grands accomplissements de ce projet (1.1.2), au service d'un idéal démocratique certain (1.1.1.).

### 1.1.1. Les principes directeurs du processus

L'impératif de transparence est l'idéal qui a guidé le projet islandais du début à la fin, qui s'est voulu « inclusif », représentatif des intérêts du Peuple et fondé sur une délibération entre les citoyens amenés à participer à l'écriture du texte constitutionnel.

Le processus constituant islandais a rapidement tranché avec l'opacité traditionnelle des décisions politiques et plus particulièrement des assemblées constituantes<sup>49</sup>. Au commencement du projet, la volonté de transparence était plus que palpable, puisque le site officiel de l'Assemblée Constituante, (*Stjórnlagabing*<sup>50</sup>) en fit un de ses axes majeurs<sup>51</sup>, ce qui était on ne peut plus logique, dans le sens où l'une des causes de la « révolution des casseroles » était justement ce manque cruel de transparence au plus haut sommet de l'Etat, incarné par une classe politique incapable de rendre des comptes sur ses actions. Cette transparence s'est traduite par la publicité totale des actes de l'Assemblée Constituante, la diffusion en direct et en différé de ses réunions et parfois même ses délibérations, ainsi que par des relations directes entre les citoyens ordinaires et les membres de l'Assemblée, ces derniers ayant à ce propos donné leurs numéros personnels de téléphone ainsi que leurs adresses courriel<sup>52</sup>. Dans un esprit similaire, l'ensemble des conclusions du *Forum National*<sup>53</sup> de 2010, et le rapport préalable du

---

<sup>49</sup> J. Elster, «The optimal design of a constituent assembly », in H. Landemore ; J. Elster (eds), *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*, Cambridge University Press, 2015, p. 24.

<sup>50</sup> Le choix est fait ici d'employer le terme *Constituante*, comme la traduction littérale française l'exige, et non *Constitutionnelle* comme cela a été traduit dans tous les documents en langue anglaise. De plus ce choix est aussi motivé par une cohérence juridique, puisque cette assemblée n'est aucunement « constitutionnelle » dans le sens où elle n'est pas prévue par la Constitution, mais bien « constituante » en ce sens qu'elle est chargée de rédiger la nouvelle Constitution. Enfin, ce n'est pas non plus une « commission » comme cela est parfois traduit en français, puisqu'il s'agit bien d'une petite assemblée de vingt-cinq citoyens élus au suffrage universel direct, amenés à délibérer.

<sup>51</sup> *Stjornlagarad.is*.

<sup>52</sup> T. Gylfason ; A. Meuwese, « Digital Tools and the Derailment of Iceland's New Constitution », *CESifo Working Paper* N°5997, 2016, p. 12.

<sup>53</sup> Ce *Forum National* (*Þjóðfundur 2010*) se compose de 950 Islandais tirés au sort et réunis le temps d'une journée (le 6 novembre 2010) à Reykjavik afin d'identifier les motivations profondes des Islandais pour rédiger un nouvelle Constitution et de dégager par là même un ensemble de valeurs fondamentales.

*Comité Constitutionnel*<sup>54</sup> composé d'experts académiques furent publiés. La transparence est distincte de la participation<sup>55</sup>, en ce qu'elle consiste essentiellement en une action passive des citoyens, qui observent, écoutent, lisent et réfléchissent. Les deux vont de pair, car pour participer, c'est-à-dire prendre part activement à la prise de décision, encore faut-il être informé. La transparence est ainsi une formidable « fenêtre » vers le processus de rédaction de la nouvelle loi fondamentale de l'Islande.

Les politiques publiques sont de plus en plus guidées par un impératif dit d'*inclusion*, terme assez récent pour désigner en réalité le mécanisme inverse de la participation, mais qui poursuit le même but : que la norme provienne de tous. La démocratie, en somme. En effet, contrairement à la participation qui requiert une action positive de la part des citoyens intéressés, ce vocable inclusif semble plutôt désigner une initiative des dirigeants afin d'*associer* les citoyens et ainsi d'asseoir la légitimité de leurs décisions. On retrouve finalement là la réalisation du vieux principe romain *Quod omnes tangit, ad omnibus tractari et approbari debet*<sup>56</sup> : ce qui touche tout le monde doit être considéré et approuvé par tous. Cette « démocratie inclusive »<sup>57</sup> vise à instaurer une forme de représentation – ce phénomène qui vise à « rendre présent ce qui est absent »<sup>58</sup> – particulière : une *représentation descriptive*, c'est-à-dire qui soit le plus possible à l'image de la société, dans toute sa diversité, par un effet de miroir concentré<sup>59</sup>. Ce principe, qui met sur le même plan *représenter* et *ressembler*<sup>60</sup>, a été explicité par Hanna Pitkin en 1967<sup>61</sup> pour rendre compte d'une volonté déjà présente chez les Anti-Fédéralistes Américains<sup>62</sup> d'assurer une parfaite similitude entre électeurs et élus. Une Assemblée désignée sur ce fondement constitue donc une sorte de « Peuple en miniature »<sup>63</sup> faisant spontanément ce que le Peuple aurait fait si lui-même avait été assemblé. C'est ainsi

---

<sup>54</sup> Organe préalable à l'élection des membres de l'assemblée, le *Comité Constitutionnel* se compose de sept « experts » nommés par le Parlement, et se voit attribuer la mission de superviser l'ensemble du processus constituant, en rédigeant notamment un rapport de 700 pages qui servira de base juridique aux travaux de l'*Assemblée Constituante*.

<sup>55</sup> H. Landemore, « Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment », *op. cit.*, p. 179.

<sup>56</sup> Cité dans B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Champs essais, Flammarion, 2012, p. 117.

<sup>57</sup> L. Morel, *op. cit.*, p. 191. N'est-ce pas là un pléonasme ?

<sup>58</sup> D. Baranger, *Le droit constitutionnel, Que sais-je ?*, PUF, 2017, p. 84.

<sup>59</sup> G. Delannoi, *Le tirage au sort. Comment l'utiliser ?*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 2019, p. 48.

<sup>60</sup> B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>61</sup> H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

<sup>62</sup> En particulier John Adams, dans ses *Thoughts on Government*, 1776.

<sup>63</sup> La doctrine politiste emploie désormais volontiers le terme de *Mini - Public*.

cette conception qui a présidé à l'instauration d'une *Assemblée Constituante* ainsi que des *Forums* de citoyens tirés au sort.

Enfin, la délibération a été le constant moteur du processus constituant islandais. Constituant depuis quelques décennies un paradigme de la philosophie et de la science politique<sup>64</sup>, le phénomène délibératif – visant à l'accord majoritaire par la discussion<sup>65</sup> – a été récemment appréhendé par les juristes<sup>66</sup>. Par ce mécanisme, l'on cherche les vertus de la discussion collective : la discussion contraint en effet les participants à justifier leur position par le recours à des procédés d'argumentation<sup>67</sup>, favorisant l'échange persuasif. Le « moment délibératif » islandais a été assurément la mise en place d'une Constituante élue démocratiquement le 27 novembre 2010, qui pendant près de quatre mois s'est évertuée à faire émerger en son sein un consensus résultant de la discussion entre les vingt-cinq membres, afin de proposer un texte qui ferait l'objet d'une adhésion partagée.

#### 1.1.2. Le choix de procédés renouvelés

L'attrait du processus constituant islandais consiste ensuite certainement en la combinaison de procédés renouvelés et de mécanismes démocratiques plus usités.

Ces dernières décennies, l'on voit resurgir la thématique de la désignation par le sort, comme outil du renouveau démocratique<sup>68</sup>. Cette survivance du tirage au sort, en tant que procédure de désignation aléatoire, est très certainement le symptôme de cette crise de la représentation évoquée plus haut, voire de la démocratie, et entend répondre à celle-ci en proposant un mode *alternatif, représentatif, et pacifique* (puisque non-concurrentiel) de légitimation politique<sup>69</sup>. S'approprier et recomposer des éléments utilisés par le passé, tel est en

---

<sup>64</sup> B. Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p. 37. V. notamment ; J. Bohman ; W. Rehg, *Deliberative Democracy*, Cambridge, The MIT Press, 1997 ; J. Elster, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; J. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond: Liberal, Critics, Contestations*, Oxford University Press, 2000.

<sup>65</sup> J. Chevallier, « La démocratie délibérative : mythe et réalité », in *Mélanges Lucien Sfez*, PUF, 2006, p. 77.

<sup>66</sup> V. M. Feury, *La délibération en droit public*, Thèse de droit public, Université Paris 1 Panthéon – Sorbonne, 2016.

<sup>67</sup> V. J. Elster, « Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes », *Revue française de science politique*, 44<sup>e</sup> année, n°2, 1994. pp. 187256.

<sup>68</sup> V. Y. Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La découverte, Paris, 2011, 256 p. ; O. Christin, « Le tirage au sort : démocratique ? », *Concordance des temps*, France Culture, 10/16/2017.

<sup>69</sup> V. G. Delannoi, *Le Retour du tirage au sort en sort en politique*, Fondapol, Paris, 2010.

somme le propre de l'innovation politique. Le tirage au sort utilisé lors du processus constituant islandais institue en réalité un « mini-public consultatif »<sup>70</sup>, fondé sur le modèle contemporain du *sondage délibératif* conceptualisé par James Fishkin<sup>71</sup>. En effet, les *Forums Nationaux* islandais n'ont pas eu pour objectif de désigner des titulaires de charge politique, mais de permettre un regroupement *représentatif* de citoyens pouvant constituer une sorte d'« Islande miniature », afin de dégager les principes fondamentaux qui seraient les plus plébiscités par les citoyens de l'île. La question principale qui était posée aux participants (« quels principes et valeurs que nous partageons en commun voulez-vous voir dans la prochaine Constitution ? ») atteste de cet aspect plus sondagier que décisionnaire. Le tirage au sort a été réalisé dans un objectif de *représentation descriptive*, et c'est en cela que la mission de sélectionner des individus *représentatifs* a été confiée à un institut de sondage, *Gallup*<sup>72</sup>. Chaque procédure de tirage au sort guidée par ce principe s'opère sur le fondement d'une *base*, c'est-à-dire une partie de la population retenue pour l'expérience, définie par une *qualification*, correspondant à un ensemble de critères permettant de définir la base légale de personnes potentiellement participantes. Il est important de noter que, dans le cas islandais, il n'y a pas eu de *candidature* (nul individu ne pouvait se porter volontaire spontanément), et la désignation par le sort, après vérification des différents critères recherchés (en terme d'âge, de sexe, de lieu d'habitation, de diplôme et d'origine sociale<sup>73</sup>), n'a pas été revêtue d'un quelconque caractère obligatoire, puisque les citoyens approchés pouvaient tout à fait refuser de participer aux *Forums*.

Cette utilisation du tirage au sort ne doit pas faire oublier qu'avant tout le principe électif reste l'enjeu majeur du projet, puisque dans les fondements de la réforme constitutionnelle figure d'emblée l'élection par le peuple d'une *Assemblée Constituante*<sup>74</sup>. C'est en cela que réside la réussite – processuelle et non finale – du projet islandais, à savoir l'habile combinaison entre des mécanismes de démocratie directe (ou plutôt semi-directe, en ce que les Islandais ont été amenés à répondre par « oui » ou « non » à une question posée), de démocratie participative

---

<sup>70</sup> P-E. Vandamme, « Le tirage au sort est-il compatible avec l'élection ? », *Revue française de science politique*, Vol. 68, 2018, p. 890.

<sup>71</sup> J. Fishkin, *The Voice of the People. Public Opinion & Democracy*, Yale University Press, 1997, p. 89 et 162.

<sup>72</sup> H. Landemore, « Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment », *op. cit.*, p. 177.

<sup>73</sup> Pour une critique, voir notamment J.-C. Passeron, *Le Raisonnement sociologique*, 1991, pp. 199-220, sur l'illusion sociologique des inférences statistiques.

<sup>74</sup> C'est l'objet de l'Acte portant création de l'Assemblée Constituante du 16 juin 2010.

( qui vise une *représentation contraire*<sup>75</sup> par le biais du tirage au sort) et de débat public<sup>76</sup>. Cet astucieux mélange a permis certainement de proposer la manière la plus ambitieuse de réviser la norme fondamentale, faisant en sorte que cette dernière soit issue du plus grand nombre, et que chaque citoyen puisse avoir le sentiment d’avoir contribué personnellement à la réalisation du projet constituant. La légitimité du texte ne pouvait qu’être renforcée.

## **1.2. La place prépondérante des citoyens aux différentes étapes du processus**

La spécificité de l’expérience islandaise réside en ce qu’elle s’est évertuée à permettre la participation populaire à chaque étape du projet, y compris pendant la cruciale phase d’écriture du texte constitutionnel<sup>77</sup>. Avant toute chose, l’ouverture du processus constituant au peuple, en court-circuitant le Parlement est apparue logique en ce que ce dernier ne pouvait se voir confier l’écriture de la future Constitution, du fait de son incapacité historique à réviser la norme fondamentale provisoire depuis 1944. Il a donc semblé évident de confier à un organe indépendant du Parlement le soin de rédiger d’éventuelles limitations aux pouvoirs de ce dernier. En cela, si le peuple a été la source du projet (1.2.1), c’est bien la participation citoyenne qui a été indéniablement le marqueur de l’ensemble du processus d’édiction de la future norme fondamentale (1.2.2.).

### 1.2.1. Un processus initié par le peuple

Si la révision constitutionnelle a été officiellement lancée par le gouvernement, et juridiquement par le Parlement, il n’en demeure pas moins que l’initiative est clairement revenue aux citoyens islandais eux-mêmes, et notamment un nombre conséquent d’entre eux<sup>78</sup>. Ceux sur qui s’exerce le pouvoir, en somme, et qui en sont privés – excepté les moments électifs. C’est ainsi que la volonté de changement constitutionnel s’est alors nettement exprimée en dehors du système institutionnel<sup>79</sup>. Ne disposant d’aucun moyen d’action leur permettant de mettre en place un processus constituant officiel ou de demander une telle initiative aux

---

<sup>75</sup> J-M. Denquin, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 23, *La citoyenneté*, 2008, p. 3.

<sup>76</sup> L. Blondiaux ; J-M. Fourniau, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/1, n° 1, p. 15.

<sup>77</sup> H. Landemore, *op. cit.*, p. 170.

<sup>78</sup> Rappelons qu’entre octobre 2008 et février 2009, entre 2 000 et 8 000 citoyens islandais sortirent protester dans les rues de la capitale, notamment afin de réclamer un bouleversement institutionnel, ce qui est assez significatif.

<sup>79</sup> E. Sales, *op. cit.*, p. 49.

dirigeants, les citoyens tournent le dos aux institutions et s'organisent afin de poser les premières pierres de l'édifice constituant. Des personnalités de la « société civile » – clairement identifiées comme tels – décident de mettre en place un rassemblement national (*Thjóðfundur*), dénommé *Forum National*<sup>80</sup>. Organisé par un entrepreneur, Gudjón Mar Gudjónsson, ainsi que par l'association *La fourmière (Maurabúfan)* – *think tank* libéral issu de la société civile – ce *Forum National* réunit 1 500 citoyens islandais au sein d'une salle des sports de Reykjavik, le temps d'une journée<sup>81</sup>. Le 14 novembre 2009, ces derniers se retrouvent par petits groupes dans l'unique objectif de répondre à la question suivante : « quels valeurs guident et doivent guider le développement de la société islandaise ?<sup>82</sup> ». Chaque membre du *Forum* est invité à prendre la parole succinctement afin de coucher sur le papier les différentes idées proposées. L'originalité de cet évènement est le fait d'avoir associé délibérément 1 200 citoyens ordinaires tirés au sort<sup>83</sup> ainsi que 300 personnalités issues du monde de l'entreprise et quelques hommes politiques. Le soir même, l'ensemble des propositions générales sont publiées sur le site internet du *Forum*<sup>84</sup>. En définitive, quand bien même cet évènement n'a pas été directement suivi d'effet, il est incontestable qu'il a participé à la prise de conscience au sein de la société islandaise d'une nécessaire et surtout possible élaboration citoyenne d'une nouvelle Constitution. En concrétisant l'idée de répondre par le bas à une crise venue d'en haut, les citoyens islandais<sup>85</sup> ont posé les jalons et constitué une source d'inspiration pour le processus officiel qui n'a pas tardé à naître.

Alors que le processus constituant a été *initié* par les citoyens, il a ensuite été *porté* par la majorité de coalition au pouvoir après la démission du parti de droite fin janvier 2009. L'*Acte portant création de l'Assemblée Constituante* adopté à l'*Althing* le 16 juin 2010 prévoit l'organisation, avant la mise en place d'une Constituante, d'un *Forum National* afin de rassembler des citoyens ordinaires qui conviendront d'un ensemble de principes que la future assemblée devra suivre. C'est ainsi que le 6 novembre 2010, 950 islandais se retrouvent le

---

<sup>80</sup> V. *Thjodfundur2009.is*.

<sup>81</sup> H. Fillmore – Patrick, « The Iceland Experiment (2009-2013) : A Participatory Approach to constitutional Reform », *Democratization Policy Council (DPC)*, Policy Notes 2, 2013, p. 7.

<sup>82</sup> V. Arnason, *op. cit.*, p. 207.

<sup>83</sup> En réalité, comme nous l'avons évoqué, la procédure est celle d'un démarchage aléatoire sur un échantillon de citoyens, suivi d'un nécessaire consentement des personnes contactées, sur base du volontariat.

<sup>84</sup> V. Arnason, *Ibid.*, p. 209.

<sup>85</sup> L'emploi du déterminant pluriel *des* serait plus juste. Toutefois, à des fins de simplification et de lisibilité, et non d'essentialisme, l'article défini *les* est utilisé ici afin de mettre en lumière l'appropriation citoyenne du processus, quand bien même tous n'y auraient pas pris part.



temps d'une journée à Reykjavik, directement inspirés du précédent évènement initié spontanément par la société civile au même endroit l'année précédente<sup>86</sup>. Organisé par le *Comité Constitutionnel* d'experts désignés par le Parlement, et bénéficiant de l'aide du *think tank Alda*<sup>87</sup>, ce *Forum National* se veut un moment important du processus en établissant une sorte de compétence *pré-constituante*<sup>88</sup> à un organe chargé d'établir les lignes directrices du futur projet de Constitution. Une fois réunis, et répartis en petits groupes d'une dizaine de personnes tout au plus<sup>89</sup>, les citoyens tirés au sort sont alors chargés d'établir les valeurs communes aux Islandais qui serviront de principes fondateurs pour la prochaine Constitution, ainsi qu'un ensemble de recommandations à la future assemblée. En réalité, ce « mini - public » n'est pas véritablement une assemblée délibérative, puisque les citoyens ne délibèrent pas mais sont simplement amenés à exprimer des aspirations générales, sous forme de carte heuristique, qui servira de base pour les travaux de l'*Assemblée Constituante*. Assurément, les propositions qui sont ressorties ont contribué à l'établissement d'un texte constitutionnel reflétant les aspirations populaires, du moins celles exprimées par un échantillon représentatif.

#### 1.2.2. Un processus légitimité et approuvé par le peuple

Quand bien même le projet de Constitution n'a pas été *directement* écrit par les citoyens dans leur entièreté – ce qui, de toute évidence, paraît bien peu faisable –, le texte n'en demeure pas moins le fruit d'une participation des Islandais aux différentes étapes de son élaboration. L'intervention du peuple s'est produite avant tout dans le choix des représentants à l'*Assemblée Constituante*, puis par une consultation citoyenne constante effectuée par cette dernière, et enfin par un vote populaire final sur l'ensemble des dispositions adoptées.

La question du choix de la procédure de désignation des membres de la Constituante peut se poser en ce que, contrairement aux *Forums*, ce n'est pas un organe tiré au sort mais véritablement élu par l'ensemble des citoyens de l'île. En fait, ce choix est plutôt judicieux en ce qu'il permet de légitimer la future assemblée, apolitique, et laisse aux citoyens le pouvoir de choisir librement, selon des critères de compétence, ceux qui parmi eux vont être chargés de

---

<sup>86</sup> H. Fillmore – Patrick, *op. cit.*, p. 9.

<sup>87</sup> « Association pour le futur de la démocratie ».

<sup>88</sup> Sur cette notion, V. A. Blouët, *Le pouvoir pré-constituant*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2018, 477 p.

<sup>89</sup> Par l'effet du hasard, le plus jeune participant (18 ans) et le plus vieux (91 ans) se retrouvent à la même table.

produire le meilleur texte possible – sentiment de maîtrise et de liberté qui fait assurément défaut au mécanisme de désignation par le sort. C'est ainsi que le 27 novembre 2010, vingt-cinq citoyens sont élus sur une base de 522 candidats<sup>90</sup>, ce qui est beaucoup pour une élection, mais finalement peu lorsque l'on a conscience de l'opportunité conférée à n'importe quel électeur de se présenter<sup>91</sup>. L'utilisation du vote transférable unique en tant que mode de scrutin<sup>92</sup> participe au caractère véritablement démocratique de l'élection. Le profil des membres élus tend au maximum vers la parité et la représentativité de l'Islande dans sa diversité : sur les vingt-cinq composant l'*Assemblée*, dix sont des femmes et quinze sont des hommes. Sans surprise mais de manière décevante, seulement trois ne sont pas originaires de Reykjavik et sa banlieue<sup>93</sup>. Concernant leurs professions, il est intéressant de constater que les personnalités dites *qualifiées* sont majoritaires : nous retrouvons par exemple cinq professeurs d'Université, trois chercheurs, ainsi que plusieurs avocats ou médecins, et seulement un ouvrier agricole et une étudiante<sup>94</sup>.

Une fois l'*Assemblée Constituante*<sup>95</sup> en fonction, le choix est fait d'une ouverture du processus à l'ensemble des habitants de l'île, et même au-delà. Par ce mécanisme, le peuple – qui a souvent été présenté comme le co-auteur du texte – est en réalité associé à l'édiction de la future norme fondamentale par une consultation constante des membres de ladite assemblée. Ce faisant, les vingt-cinq citoyens élus ont gardé un lien direct avec le peuple<sup>96</sup>, alors que rien ne leur imposait formellement de le faire. Concrètement, dès sa prise de fonction, le 6 avril 2011, la Constituante – dont la mission s'étendait sur quatre mois à peine<sup>97</sup>, jusqu'au 29 juillet<sup>98</sup> – a décidé de proposer un tout nouveau texte constitutionnel, choisissant de faire table rase de la Constitution en vigueur, et d'y associer les citoyens. C'est ainsi que l'organe consultatif a

---

<sup>90</sup> A. Meuwese, « Popular Constitution- making : the case of Iceland », in D. Galigan ; M. Versteeg., *The social and political foundations of constitutions*, New York, Cambridge University Press, p. 479.

<sup>91</sup> Il faut avoir à l'esprit qu'en 2010 l'Islande comptait près de 240 000 inscrits sur les listes électorales.

<sup>92</sup> Système électoral panaché ultra proportionnel permettant aux électeurs, par un classement des candidats selon un ordre de préférence, de choisir personnellement leurs élus.

<sup>93</sup> T. Gylfason, « Constitution on Ice », *op. cit.*, p. 10.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>95</sup> Entre temps, suite à l'invalidation de l'élection par la Cour Suprême, l'assemblée change de nom pour devenir *Conseil Constitutionnel*. Nous garderons ici l'appellation d'origine, à des fins de simplification.

<sup>96</sup> M. Bani, « Crowdsourcing democracy: the case of Icelandic social constitutionalism », *Politics and Policy in the Information Age*, Springer, 2012, p. 4.

<sup>97</sup> Cette durée de quatre mois a parfois été analysée comme trop courte. Mais c'est oublier le travail *préconstituant* opéré en amont ainsi que l'examen et l'amélioration du texte ensuite par la *Commission Constitutionnelle* du Parlement. Quatre mois, c'est d'ailleurs curieusement le temps qu'il a fallu à la *Convention de Philadelphie* de 1776 afin de rédiger ce qui deviendra la Constitution des Etats-Unis d'Amérique.

<sup>98</sup> H. Fillmore – Patrick, *op. cit.*, p. 12.

consulté. Par le biais numérique, naturellement, mais également par les voies plus traditionnelles, permettant notamment aux citoyens d'envoyer par courrier toutes sortes de suggestions. À ce stade il faut préciser un point important, en ce que la consultation n'était pas réservée aux seuls citoyens Islandais, mais à toute personne intéressée par le processus constituant, d'où qu'elle vienne. L'*Assemblée Constituante* a ainsi fait preuve d'une conception très extensive de la citoyenneté, et l'on a pu assister à des propositions faites par des habitants de pays véritablement éloignés de toute préoccupation commune avec le peuple islandais et ses institutions<sup>99</sup>. À chaque début de semaine, l'organe constituant discutait des propositions reçues et débattait de leur pertinence. Tous les jeudi, une réunion plénière prenait place au sein des locaux de la Constituante, accessible au public, et la délibération était – dans la mesure du possible – ouverte à toute personne manifestant son intérêt dans la salle<sup>100</sup>. Ainsi, c'est un véritable atout pour le projet que d'avoir constamment ouvert le débat à ceux qui l'avaient initié, et plus généralement à tout citoyen souhaitant contribuer à la production normative du nouveau pacte fondateur. Le texte final ne pouvait donc qu'en être plus légitimé.

La ratification populaire est souvent la seule et unique phase durant laquelle les électeurs ont à se prononcer lors de changements institutionnels. Acquiescer est une chose, participer en est une autre. Le consentement, d'autant plus quand il s'agit de la norme fondamentale, est une des conditions essentielles dans toute société démocratique<sup>101</sup>. L'expérience islandaise, dont la spécificité réside surtout en l'association constante des citoyens y compris pendant la phase d'écriture du texte, ne déroge pas à la règle puisqu'un référendum est venu clore l'ensemble du projet. Près d'un an après l'adoption du texte constitutionnel et sa transmission au Parlement – et un certain enlisement du projet – le gouvernement décide d'engager une procédure de consultation populaire. La précision sémantique est déterminante en ce que l'acte officiel constitue un « référendum consultatif », n'ayant donc pas juridiquement force obligatoire<sup>102</sup>. Le but est bien de consulter les citoyens sur l'ensemble du texte tel qu'adopté par la Constituante, notamment en leur proposant non pas *une* mais *six* questions. C'est dans ce

---

<sup>99</sup> B. Thorarensen, « The people's contribution to constitutional changes: Writing, advising or approving? – Lessons from Iceland », *op. cit.*, p. 107.

<sup>100</sup> J. Skalski, *op. cit.*, p. 75.

<sup>101</sup> C. Klein ; A. Sajó, « Constitution - Making: Process and Substance », in M. Rosenfeld ; A. Sajó, *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2013, p. 427.

<sup>102</sup> A. Meuwese, *op. cit.*, p. 487.

contexte que se tient le référendum le 20 octobre 2012<sup>103</sup>, qui reçoit un acquiescement plus que majoritaire des votants. La première question intitulée simplement « voulez-vous que les propositions du Conseil constitutionnel forment les bases de la nouvelle Constitution ? » s'est soldée par une approbation de 66,3 %. Cette consultation, idéalement, devait permettre une formidable légitimité de sortie au projet tout entier, et ainsi véritablement faire du peuple le maître concret de son pouvoir constituant, du début à la fin. Le référendum de 2012 a été présenté par de nombreux théoriciens comme le moment démocratique le plus important de l'histoire récente du pays<sup>104</sup>. Étonnant pour un scrutin qui n'a même pas attiré la moitié des électeurs...<sup>105</sup> Quoi qu'il en soit, l'étude de l'expérience islandaise permet ainsi d'identifier différents rôles majeurs attribués aux citoyens : initier, préparer, influencer, et approuver. Cette implication du peuple n'aurait pu se faire sans l'aide de l'outil numérique.

### 1.3. Le numérique, vecteur de participation directe des citoyens

Les technologies numériques permettent de nouvelles modalités de participation citoyenne à la décision publique, réanimant alors d'anciens rêves de démocratie directe<sup>106</sup>. Dès les années 1990, le politiste Ian Budge avait prédit l'avènement d'une démocratie plus directe rendue possible à grande échelle grâce à internet<sup>107</sup>. Le numérique semble ainsi mettre à l'épreuve le droit constitutionnel<sup>108</sup>, en tant que science de l'organisation du pouvoir politique et de la garantie des droits et libertés. En effet, l'irruption des nouvelles technologies permet l'avènement de nouveaux outils pour l'exercice des droits civils et politiques, ayant ainsi des conséquences normatives qui relèvent désormais pleinement de la science du droit constitutionnel<sup>109</sup>. De ce point de vue, l'expérience islandaise innove en ce qu'elle ouvre la confection du texte constitutionnel aux citoyens, consacrant par-là de nouveaux concepts (1.3.1.), et utilise pleinement l'outil digital au service de cet idéal démocratique d'une Constitution écrite par le peuple lui-même (1.3.2.).

---

<sup>103</sup> Le site internet *thjodaratkvaedi.is* recense toutes les informations et les enjeux du référendum.

<sup>104</sup> T. Gylfason, *op. cit.*, p. 20.

<sup>105</sup> Voir la question de la faible participation qui vient entacher le processus à la partie suivante.

<sup>106</sup> P. Türk, « La citoyenneté à l'ère numérique », *Revue du droit public*, 2018 n° 3, p. 623.

<sup>107</sup> V. I. Budge, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge Polity Press, 1996. En effet, l'usage du numérique semble renverser les obstacles pratiques et temporels qui rendaient impossible la présence institutionnelle du peuple réel.

<sup>108</sup> V. D. Rousseau, « Le numérique, nouvel objet du droit constitutionnel », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 57, 2017, pp. 9-12.

<sup>109</sup> J. Bonnet ; P. Türk, « Le numérique : un défi pour le droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 16.

### 1.3.1. L'apparition du « crowdsourcing » constitutionnel

Avec l'expérience islandaise, un terme anglo-saxon a émergé, surtout dans les médias internationaux : celui de « *crowdsourcing* ». C'est ainsi que le texte constitutionnel de 2011 a été présenté à maintes reprises comme la première « Constitution *crowdsourcée* »<sup>110</sup>. Cette notion, issue du *marketing*, décrit une certaine logique collaborative, qui semble signifier qu'avec le développement des nouvelles technologies, la loi – et ici la plus fondamentale, la loi constitutionnelle – peut davantage provenir du peuple.

Le terme *crowdsourcing*, parfois traduit en français par « production participative », a été popularisé au début des années 2000 par le journaliste Jeff Howe<sup>111</sup>, pour décrire un phénomène en plein essor notamment depuis l'apparition et le développement des nouvelles technologies. Ce néologisme managérial est l'assemblage de deux vocables anglais que sont *outsource* (l'externalisation) et *crowd* (la foule). Il désigne par conséquent l'externalisation d'une activité vers la foule, c'est-à-dire vers un nombre le plus grand possible d'acteurs a priori anonymes<sup>112</sup>. Le *crowdsourcing* est avant tout une méthodologie, qui permet d'appeler à la créativité des destinataires de l'appel ouvert et favoriser ainsi la « sagesse des foules »<sup>113</sup>. Le *crowdsourcing* d'activités inventives<sup>114</sup> est celui qui consiste à externaliser la production d'idées et de contenu directement par la foule, de manière totalement libre et désintéressée. C'est entre autre ce procédé qui est utilisé dans la confection de l'encyclopédie participative numérique *Wikipédia*<sup>115</sup>. Cette appellation en vogue se décline désormais dans plusieurs autres domaines, tels que le *crowdfunding* (financement participatif), le *crowdvoting* (consulter pour approbation ou rejet sur un sujet précis), ou encore la *crowdcreation* (appel à la création)<sup>116</sup>. En somme, le *crowdsourcing* est une « méthode inclusive permettant de valoriser la diversité des

---

<sup>110</sup> V. notamment M. Bani, « Crowdsourcing democracy: the case of Icelandic social constitutionalism », *Politics and Policy in the Information Age*, Springer, 2012 ; J. Olafsson, « An experiment in Iceland : crowdsourcing a constitution ? », article inachevé, Université de Bilfrost, 2012 ; K. Oddsdottir, « Iceland: The Birth of the World's First Crowd-Sourced Constitution », *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, vol. 3, n° 4, 2014, pp. 1207-1220.

<sup>111</sup> V. J. Howe, « The rise of crowdsourcing », *Wired Magazine*, n° 14.06, 2006.

<sup>112</sup> T. Burger-Helmchen ; J. Pénin, « Le crowdsourcing : Définition. Enjeux. Typologie. », *Management & Avenir*, 2011/1 n° 41, p. 254.

<sup>113</sup> S. Renault, « Crowdsourcing : les enjeux de la sagesse des foules », *Research Gate*, 2017.

<sup>114</sup> T. Burger-Helmchen ; J. Pénin, *op. cit.*, p. 255.

<sup>115</sup> C'est en référence à cette fameuse encyclopédie collaborative en ligne que d'aucuns ont évoqué une « wiki-constitution » à propos du projet islandais. Rappelons ici que cette particule est issue de l'hawaïen *wikiwiki*, signifiant *rapide*...

<sup>116</sup> S. Renault, « Crowdsourcing : la foule en question(s) », *Gérer & Comprendre*, n° 129, 2017, p. 46.

différents points de vue, l'expérience et l'expertise du plus grand nombre »<sup>117</sup>. Il y a lieu d'être prudent à défaut d'être sceptique quant à l'utilisation de ce terme qui semble tout droit sorti de la novlangue d'un autre univers, celui du monde de l'entreprise<sup>118</sup>. Toutefois, l'on constate que le *crowdsourcing* est apparu ces dernières années dans le domaine juridique, y compris le droit public français, notamment pour le droit administratif<sup>119</sup>.

Toujours est-il qu'avec l'expérience islandaise une nouvelle forme de *crowdsourcing* semble apparaître : le *crowdsourcing constitutionnel*. Conceptuellement, c'est étonnant lorsque l'on sait que le domaine constitutionnel est réputé être le produit de la volonté du souverain, le peuple. Le juriste ne verra dans cette acception ni plus ni moins qu'un procédé renouvelé – notamment grâce aux technologies digitales – de consultation populaire. Le consentement de la Nation, par un vote sur le texte constitutionnel, suffit généralement à légitimer celui-ci. À travers l'expérience islandaise, les citoyens ne sont plus seulement amenés à approuver et fonder le droit constitutionnel, ils le créent. Le *crowdsourcing* n'est alors que la nouvelle garantie d'une participation accrue des citoyens à la réalisation de l'intérêt général<sup>120</sup>. Tout au plus ce nouveau concept permet-il peut-être d'imposer la forme la plus aboutie de la participation et de la consultation du public, fondée sur une logique de coopération. Derrière la notion de *crowdsourcing constitutionnel* se cache ainsi un « appel à propositions constitutionnelles » visant à associer n'importe quel citoyen qui le désire à formuler ses suggestions en matière d'institutions. En somme, le souvenir qu'une Constitution pour le Peuple peut être écrite par lui.

### 1.3.2. Le numérique au service de la démocratie islandaise : réelle influence ou alibi ?

Une des grandes particularités de cette expérimentation réside donc dans son utilisation des nouvelles technologies afin de rendre le procédé encore plus participatif. Il faut préciser d'emblée que le choix de l'internet n'était pas un pari risqué étant donné que l'Islande disposait

<sup>117</sup> P. Türk, *op. cit.*, p. 627.

<sup>118</sup> L. Vanier, « Vers le crowd-service public ? », *JCP EACT*, n°50, décembre 2019, p. 2354.

<sup>119</sup> C'est ainsi que la revue *JCP La semaine juridique*, en ses éditions administratives et collectivités territoriales a consacré un numéro à cette thématique du crowdsourcing, sur les bases d'un colloque tenu au Havre le 17 octobre 2017. Voir en cela S. Renault ; E. Boutigny, « Crowdsourcing des communes françaises : contours, cas emblématiques et enjeux », *JCP EACT*, n°50, décembre 2019, p. 2355 ; L. Cluzel-Métayer, « Les leviers numériques du crowdsourcing des services publics », *op. cit.*, p. 2356 ; R. Reneau, « Les instruments juridiques du « crowdsourcing » des activités administratives emportées par la foule ! », *op. cit.*, p. 2357.

<sup>120</sup> R. Reneau, *op. cit.*, p. 2357.

déjà, en 2009, du taux d'accès à internet par habitant le plus élevé du monde : 95 %<sup>121</sup>. L'outil numérique a certes permis ce fameux *crowdsourcing* mais l'interrogation majeure demeure celle de l'impact réel ou incantatoire de ce procédé sur le texte final.

Le volet informatif, d'abord, s'est traduit par la publicité et la diffusion presque intégrale des travaux de l'*Assemblée Constituante*. Les technologies ont ainsi été utilisées massivement au moment crucial du processus, celui de la rédaction de la prochaine Constitution, et ce à plusieurs égards. Tout d'abord, dès son entrée en fonction, l'Assemblée a œuvré à la valorisation de son travail et de son activité en mettant à la disposition du public son propre site internet<sup>122</sup>. De façon notable, l'ambition a été encore plus grande en ce que rapidement le site, rédigé en islandais, intégra une version synthétisée traduite en anglais. Ainsi toute personne – comprenant l'anglais – désirant se renseigner sur les modalités et la teneur générale du processus islandais pouvait y trouver les informations nécessaires. C'est là un grand coup de publicité pour l'assemblée constituante. Pendant leurs presque quatre mois de travail, les membres de la Constituante ont posté tous les vendredi une version actualisée du texte constitutionnel, après modifications, avec en fin de compte un total de onze ébauches différentes<sup>123</sup>. D'autre part, la transparence fut également l'apanage des membres eux-mêmes, qui décidèrent de publier leurs numéros de téléphones privés, en se rendant les plus accessibles possible et en tentant de répondre au maximum aux appels, ainsi qu'aux traditionnels courriels<sup>124</sup>. Quotidiennement, des entrevues et des questions-réponses furent diffusées sur la chaîne *YouTube* de l'organe constituant totalisant le nombre de 11 500 vues pour cinquante vidéos<sup>125</sup>. Enfin, toutes ses délibérations furent diffusées en direct sur son site internet, suivies hebdomadairement par 150 à 450 personnes<sup>126</sup>. Toujours dans une logique affirmée de transparence, le processus constituant islandais a ainsi entendu rompre avec la traditionnelle opacité et le secret qui ont presque toujours caractérisé les activités de confection des constitutions<sup>127</sup>. C'est par l'information des citoyens et la diffusion des débats que ceux-ci ont

---

<sup>121</sup> M. Bani, *op. cit.*, p. 11.

<sup>122</sup> *Stjornlagarad.is*.

<sup>123</sup> T. Gylfason ; A. Meuwese, *op. cit.*, p. 9.

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>125</sup> M. Bani, *op. cit.*, p. 11.

<sup>126</sup> T. Gylfason ; A. Meuwese, *op. cit.*, p. 14.

<sup>127</sup> H. Landemore, « Inclusive constitution-making, the Icelandic experiment », *op. cit.*, p. 180.

pu, en théorie, se forger des opinions éclairées, leur permettant ensuite de prendre part pleinement à la confection du texte.

Le volet participatif, ensuite, s'est traduit par un pouvoir de proposition citoyenne plus qu'un pouvoir de décision. C'est un constat partagé : le projet de Constitution du 29 juillet 2011 n'est en réalité pas véritablement un texte « crowdsourcé »<sup>128</sup>, mais simplement amendé par certains citoyens. Ces derniers n'avaient pas la possibilité de modifier les ébauches de Constitution, à la manière des pages de l'encyclopédie en ligne *Wikipédia*, mais seulement de commenter les articles rédigés et publiés par l'*Assemblée Constituante*, et de préciser ou proposer des amendements. Cette absence de rédaction réelle des citoyens – qui, il faut l'admettre, est compréhensible en ce que donner la possibilité à n'importe qui d'effacer et d'écrire le texte constitutionnel sur un document ouvert semble difficilement concevable – a parfois été citée parmi les points négatifs du processus<sup>129</sup>. À vrai dire il faut admettre que, malgré une volonté affichée des vingt-cinq rédacteurs du texte d'ouvrir le débat à l'ensemble des citoyens en leur permettant de donner leur avis et leurs recommandations en matière constitutionnelle, ces derniers n'ont pas pu participer concrètement aux ateliers de rédaction des articles du futur texte. La participation sur internet se résumait à un usage des réseaux sociaux sans aucune garantie ou encadrement légal eu égard aux multiples propositions qui pouvaient y apparaître<sup>130</sup>. Tout au plus les citoyens pouvaient-ils espérer interagir avec les membres de l'organe constituant et voir leurs suggestions reprises dans les futures versions du texte, influant en cela sur leur travail. Le pouvoir de décision revenait entièrement, in fine, aux membres de la constituante. C'est ainsi que 320 propositions formelles furent adressées, ce qui peut sembler assez peu eu égard à l'opportunité donnée aux quelques 325 000 Islandais de l'époque et des autres millions de citoyens étrangers intéressés par le projet. Car encore une fois, l'ouverture du processus de *crowdsourcing* à n'importe quel citoyen de n'importe quel Etat du monde a fait que certaines propositions ont été le fait d'étrangers, ou de mineurs<sup>131</sup>. Il faut également préciser que le numérique n'a pas été le moyen exclusif de la consultation citoyenne, puisque de nombreux courriers ont été reçus par la poste. Mais c'est assurément sur

---

<sup>128</sup> J. Ólafsson, « An experiment in Iceland : crowdsourcing a constitution ? », *op. cit.*, p. 12.

<sup>129</sup> H. Landemore, *op. cit.*, p. 180.

<sup>130</sup> L. Cordier, « Existe-t-il une exception démocratique islandaise ? », *La vie des idées*, 2016, p. 6.

<sup>131</sup> E. Sales, *op. cit.*, p. 52.



les réseaux sociaux que les citoyens ont le plus usé de leurs attributions, en laissant un total de 3 600 commentaires sur les pages *Facebook* ou *Twitter* de l'organe constituant<sup>132</sup>.

L'usage des technologies digitales connectées reste indéniablement un des marqueurs du processus constituant islandais. Les réseaux sociaux s'apparentent désormais, et de plus en plus, comme les véhicules privilégiés d'une demande de liberté d'expression – notamment concernant le monde politique – et les vecteurs des contestations citoyennes ou de la « citoyenneté critique »<sup>133</sup>. Ils ont maintes fois été présentés comme des « ascenseurs contestataires »<sup>134</sup>, permettant aux citoyens de faire valoir leurs revendications, voire leurs propositions. Il est certain que l'usage du numérique a favorisé le débat public et l'interaction entre les citoyens, d'où qu'ils viennent<sup>135</sup>. Néanmoins, il y a lieu d'être prudent sur un tel usage des *technologies de l'information et de la communication* et des réseaux sociaux qui ne peuvent remplacer la démocratie électorale, cette dernière devant rester la légitimité principale de l'action politique. Le vote – secret – des citoyens ne peut être concurrencé par les plateformes numériques. D'autant que, contrairement aux bureaux de votes, accessibles par tous, les réseaux sociaux amplifient la fracture générationnelle, lorsque l'on sait que 95 % des 16 / 24 ans Islandais utilisent *Facebook* par exemple, contre moins de 50 % des personnes âgées de 55 à 74 ans<sup>136</sup>. En tout état de cause, il est possible d'utiliser raisonnablement de telles plateformes dans un objectif descendant (transparence des acteurs et des décisions publiques) et ascendant (faire remonter les doléances des citoyens). L'exemple islandais démontre qu'un bon usage des réseaux sociaux peut être possible, puisque les *remonstrances* à l'*Assemblée Constituante* se sont toujours faites dans un bon esprit et dans le respect, mais cette réussite tient peut-être avant tout de la culture politique du pays, peu enclin aux protestations violentes ou aux insultes, ce qui n'est pas le cas dans tous les Etats démocratiques.

À la lecture de ces lignes, une interrogation survient. Le *crowdsourcing* n'est-il qu'un moyen, pour les gouvernants, de légitimer une décision ou un acte en le parant des habits démocratiques ? Ou constitue-t-il simplement un réel atout pour les destinataires d'une norme

---

<sup>132</sup> T. Gylfason ; A. Meuwese, *op. cit.*, p. 14.

<sup>133</sup> C. Richaud, « Les réseaux sociaux : nouveaux espaces de contestation et de reconstruction de la politique ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 57, octobre 2017, p. 1.

<sup>134</sup> C. Richaud, *op. cit.*, p. 4.

<sup>135</sup> B. Valtysson, « Democracy in Disguise: The Use of Social Media in Reviewing the Icelandic Constitution », *36 Media, Culture, & Soc'y* 52, 2014, p. 54.

<sup>136</sup> B. Valtysson, *op. cit.*, p. 64.

de participer à son élaboration ? L'Islande nous montre qu'il s'agit des deux. Il est pour le moins difficile d'identifier quelles voix ont été entendues et ont servi de modèle au projet final<sup>137</sup>. Une chose est sûre, c'est que les membres de la Constituante ont en tout cas été intéressés par les propositions citoyennes et ont répondu à presque tous les commentaires par des formules telles que « nous vous remercions pour votre commentaire et allons en débattre au sein du Conseil », ou encore « nous avons discuté de votre proposition et par conséquent avons jugé opportun de... »<sup>138</sup>. En tout état de cause, si le texte final n'a pas été substantiellement écrit par les citoyens islandais, et que leur apport n'est peut-être pas à la hauteur des espérances, la consultation populaire, grâce au numérique, a grandement renforcé le sentiment commun que le projet de Constitution adopté par l'*Assemblée Constituante* et approuvé par référendum est un texte pour le peuple et écrit par lui<sup>139</sup>.

## 2. UN PROCESSUS INACHEVÉ AUX LIMITES CERTAINES

L'on ne peut présenter et comprendre l'expérience constituante islandaise sans étudier son avortement (2.1), qui s'explique peut-être par les lacunes indéniables du processus (2.2.) ainsi que du texte qui en est résulté (2.3.).

### 2.1. Une volonté populaire neutralisée par les représentants

L'expérience islandaise a joliment été présentée comme un « essai d'écriture constitutionnelle citoyenne n'ayant pas été suivi de sa transformation par les représentants du peuple »<sup>140</sup>. Il convient de s'interroger sur les causes – à défaut des raisons – d'un tel échec, à travers la généalogie de l'idée constituante en Islande. Nous remontons alors aux racines même du projet, qui est né dans un contexte de crise avec une grande partie de la classe politique hermétique à toute transformation institutionnelle et aidée, il faut bien le reconnaître, par la décision tonitruante de la Cour suprême annulant l'élection de l'*Assemblée Constituante* (2.1.1.). C'est enfin le Parlement qui est venu « tuer la nouvelle Constitution<sup>141</sup> » (2.1.2.).

---

<sup>137</sup> S. Albrecht, « Whose Voice is heard in the virtual public sphere? A study of participation and representation in online deliberation », *Information, Communication, Society*, Balliol College and the Oxford Internet Institute, septembre 2003.

<sup>138</sup> B. Valtysson, *op. cit.*, p. 65.

<sup>139</sup> T. Gylfason ; A. Meuwese, *op. cit.*, p. 15.

<sup>140</sup> E. Sales, *op. cit.*, p. 47.

<sup>141</sup> Propos du Professeur T. Gylfason, membre du Conseil Constitutionnel, recueillis dans L. Lamant, « A l'approche des élections, la révolution islandaise mal en point », *Médiapart*, 24/04/2013, p.1.

### 2.1.1. Une délégitimation du processus avant même sa concrétisation

Proposer la généalogie du processus constituant et de son échec, c'est faire le constat d'une naissance difficile. Il faut reconnaître que les changements constitutionnels ne sont pas l'apanage des Islandais. Les hommes politiques de l'île sont, dans leur grande majorité, encore plus réticents à l'idée même de modification constitutionnelle en cela qu'ils y trouvent les moyens de leur action et la satisfaction de leurs privilèges. Les principaux responsables politiques islandais, majoritairement issus du *Parti de l'indépendance* (droite) jusqu'en 2009, exprimèrent leur réticence à toute révision constitutionnelle. Il faut dire que l'idée, venue initialement des citoyens, fut entre temps appréhendée par une partie de la classe politique. Le parti majoritaire ne supporte pas l'éventualité qui se dessine, à savoir l'élection d'une assemblée qui dessaisirait de fait l'*Althing* de l'une de ses prérogatives<sup>142</sup>. L'on comprend aisément sa réticence étant donné que la *révolution des casseroles*, à l'origine du projet, s'est faite en grande partie contre celui-ci, qui dès lors s'oppose naturellement à toute transformation d'un système dans lequel il est parfaitement installé. C'est donc sur des bases fragiles que l'*Assemblée Constituante* est élue par les citoyens islandais le 27 novembre 2010. Les désormais membres de l'opposition vont se saisir d'une voie de recours pour le moins étonnante, la Cour suprême. Dès lors, l'intervention de neuf juges va constituer le premier obstacle juridique au projet.

L'étude de l'insuccès du processus constituant islandais passe inévitablement par ce qui a constitué un *fiasco* au moment même où le projet de révision constitutionnelle a été mis en place. Trois individus ayant des liens avec le *Parti de l'Indépendance*<sup>143</sup> saisissent la plus haute juridiction de l'île en argumentant sur de possibles irrégularités. Cette intervention se fait sur le fondement de l'article 15 de l'*Acte portant création de l'Assemblée Constituante*, relatif aux contestations en validité de l'élection de ladite Assemblée, et qui permet à tout électeur doutant de l'éligibilité d'un candidat ou de la régularité des opérations de vote de déposer devant la juridiction suprême une requête en annulation. C'est ainsi que le 25 janvier 2011, la Cour suprême rend son verdict et déclare nul et non avenue le scrutin de novembre 2010<sup>144</sup>. Cette décision, extrêmement controversée, notamment du fait de la partialité affichée de certains

---

<sup>142</sup> M. Sallé, *op. cit.*, p. 119.

<sup>143</sup> T. Gylfason, « The Anatomy of Constitution Making: From Denmark in 1849 to Iceland in 2017 », *op. cit.*, p. 26.

<sup>144</sup> A. Árnason, « A Review of the Icelandic Constitution – Popular Sovereignty or Political Confusion », *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, Juillet 2011, p. 350.

juges<sup>145</sup>, rend caduque l'entière élection des membres de la future assemblée et vient porter un coup d'arrêt à un projet qui venait enfin d'être concrétisé. L'arrêt de la Cour suprême, d'une quarantaine de pages<sup>146</sup>, est critiquable<sup>147</sup> tant dans sa logique que sur sa portée. Les suites à la décision de la Cour suprême du 25 janvier 2011 sont la dissolution pure et simple de l'*Assemblée Constituante*<sup>148</sup> et le sentiment d'un grand gâchis. Cette intervention de la haute juridiction islandaise se présente alors comme un facteur de blocage du processus constituant en incarnant la défense du principal parti de l'île qui se retrouve à ce moment dans l'opposition, et qui se servira de cette décision afin de délégitimer le projet final une fois sa majorité au Parlement recouvrée.

#### 2.1.2. Le refus parlementaire de débattre du projet présenté comme un « crime constitutionnel »

C'est l'histoire de ce qui a été présenté – abusivement – comme un putsch<sup>149</sup>. Le Parlement islandais, représentant le Peuple, ne votera jamais pour le texte constitutionnel rédigé et décidé par une partie non négligeable de ce dernier. Après le référendum – certes consultatif – du 20 octobre 2012, l'on était en droit d'espérer, *a minima*, un débat contradictoire entre les différents partis suivi d'un vote. *Que nenni*, l'*Althing* termine son mandat en mars 2013 sans même discuter ni voter le texte adopté par l'*Assemblée Constituante* et plébiscité par deux tiers des votants. La présidente du Parlement, dans une démarche incompréhensible et accusée de violer la procédure parlementaire<sup>150</sup>, n'inscrira pas le projet de Constitution à l'ordre du jour avant la fin de la session le 27 mars. Les raisons – du moins, les tentatives d'en trouver – de cet oubli délibéré tiennent en plusieurs points. Tout d'abord, une opposition farouche au

---

<sup>145</sup> Certains juges ont ouvertement fait campagne contre tout changement constitutionnel. N'oublions pas non plus que huit des neuf membres de la *Cour Suprême* ont été nommés par le *Parti de L'Indépendance* lorsque celui-ci était au pouvoir. V. E. Sales, *op. cit.*, p. 7.

<sup>146</sup> Décision de la Cour suprême islandaise (hæstiréttur) en date du 25 janvier 2011, traduction anglaise accessible sur le site de la *Société Constitutionnelle islandaise*, stjornarskrarfelagid.is.

<sup>147</sup> V. R. Axelsson, « Comments on the Decision of the Supreme Court to invalidate the election to the Constitutional Assembly », traduction anglaise accessible sur le site de la *Société Constitutionnelle islandaise*, stjornarskrarfelagid.is.

<sup>148</sup> La majorité parlementaire décide donc, le 24 mars 2011, de confier à un « Conseil Constitutionnel » (Stjórnlagaráð) la mission constituante, en nommant *de jure* les vingt-cinq membres élus de la furtive Assemblée Constituante. C'est ce nouvel organe, que nous continuerons d'appeler *Assemblée Constituante*, qui sera in fine chargé de rédiger le texte.

<sup>149</sup>T. Gylfason, « Putsch : la Constitution islandaise rédigée par le peuple a été assassinée par le Parlement », *Vivre en Islande*, 31 mars 2013.

<sup>150</sup> T. Gylfason, « Chain of Legitimacy: Constitution Making in Iceland », conférence donnée à l'Institute of Religion, Culture and Public Life à l'Université de Columbia à New York en avril 2016, publiée le 6 juillet 2016, p. 11.

Parlement, avec un *Parti de l'indépendance* qui sombre dans l'obstruction coûte que coûte. Ensuite, l'organe constituant a été perçu par une assez grande partie des représentants comme un organe concurrent, dénué de toute légitimité au regard de l'invalidation de son élection par la Cour suprême. Enfin, l'on a pu constater une certaine lassitude des parlementaires<sup>151</sup>, et un texte qui semble alors tomber en désuétude après presque deux années d'hésitations au Parlement, sur le projet en lui-même ainsi que sur l'opportunité de convoquer un référendum. Ce refus a légitimement été dénoncé par les partisans du projet, et plus généralement les défenseurs de la démocratie, comme une dangereuse pratique violant les standards de la légitimité politique<sup>152</sup>. Selon eux, il était en effet inconcevable que le plus vieux Parlement au monde en vienne à passer outre la volonté populaire, et dès lors l'autorité morale des citoyens islandais<sup>153</sup>.

Cet acte d'abstention, tantôt considéré comme un « assassinat parlementaire », « une trahison » de la part d'un « Parlement cleptocratique »<sup>154</sup>, est légitimement de nature à interroger le rapport des Islandais avec leurs représentants, et la conception de la démocratie chez ces derniers. Si la démarche des parlementaires est critiquable sur un plan éthique, il est nécessaire de tempérer quelque peu ces considérations, car c'est oublier que sur le plan du droit, rien n'est plus concevable. Que ce soit l'*Acte portant création de l'assemblée Constituante* du 16 juin 2010 ou la *Résolution 19/139 sur la désignation du [Conseil] Constitutionnel* qui relança le projet après l'intervention de la Cour suprême, le rôle de l'assemblée chargée de proposer des modifications à la Constitution était bien consultatif. Celle-ci se voyait expressément confier la tâche de « proposer des amendements à la Constitution, qui seraient ensuite soumis au Parlement dans les formes d'une loi constitutionnelle »<sup>155</sup>. Le rôle consultatif ne faisant point douter, un indicateur est de nature à sceller définitivement le problème juridique en ce que le texte constitutionnel adopté par l'organe constituant le 29 juillet 2011 prévoyait que le projet de Constitution n'entrerait en vigueur qu'après approbation parlementaire

---

<sup>151</sup> B. Thorarensen, « Why the making of a crowd-sourced Constitution in Iceland failed », *constitutionalchange.com*, 26/02/2014.

<sup>152</sup> T. Gylfason, *op. cit.*, p. 2.

<sup>153</sup> Ce qui, une fois de plus, est grandement à relativiser eu égard aux faibles taux de participation lors des scrutins électoraux et référendaires, comme nous l'évoquons ci-après.

<sup>154</sup> T. Gylfason, « Putsch [...] », *op. cit.*

<sup>155</sup> Cité par J. Olafsson, « The Constituent Assembly: a study in failure », in V. Ingimundarson, P. Urqualino, I. Erlingsdóttir, *Iceland's Financial Crisis. The politics of blame, protest and reconstruction*, Routledge 2016, p. 256.

conformément aux dispositions en vigueur concernant la révision constitutionnelle<sup>156</sup>. En cela, le Parlement n'a fait qu'user de son pouvoir tel que rappelé par la Constituante lui-même. Certains ont vu dans le vote populaire du 20 octobre 2012 un référendum ayant force contraignante et induisant de ce fait une ratification parlementaire<sup>157</sup>. En réalité, selon les termes même de la résolution adoptée par l'*Althing* le 24 mai 2012<sup>158</sup>, appelant les citoyens aux urnes, il s'agissait d'une consultation populaire permettant simplement d'interroger les citoyens sur six questions relatives à la nouvelle Constitution. La conduite de cette procédure se fit sur les bases de l'*Acte sur le recours aux référendums* n° 91/2010, qui dispose que les résultats n'ont qu'une valeur consultative<sup>159</sup>. La première question du référendum consultatif était d'ailleurs explicite : « voulez-vous que les propositions du Conseil Constitutionnel forment les bases de la nouvelle Constitution ? ». « Former les bases » signifie que les propositions seront éventuellement reprises en tant que trame sur laquelle le Parlement aurait la possibilité de se prononcer<sup>160</sup>.

Ainsi, alors qu'on peut s'interroger sur le caractère antidémocratique du refus parlementaire de ratifier le texte constitutionnel approuvé par un nombre non négligeable de citoyens – pire, de ne même pas le discuter en séance publique –, il faut insister sur le fait qu'il s'agit d'un choix parfaitement respectueux du droit. Peut-être moins de ses destinataires.

## 2.2. Les lacunes et les faiblesses du processus constituant islandais

L'ambition n'est pas ici de proposer un inventaire de ce que n'a pas fonctionné en Islande ou de donner des bons points sur ce qui a été fait et aurait dû être fait. Néanmoins, s'interroger sur les raisons d'un échec amène nécessairement à pointer des failles dans le processus lui-même. Etudier les intérêts démocratiques de l'expérience islandaise n'empêche pas de porter un regard critique sur celle-ci, en ce qu'elle a comporté des limites certaines<sup>161</sup>. Il nous est permis dès lors d'en identifier trois. La mise à l'écart des représentants dès le lancement

---

<sup>156</sup> Article 114 du Projet de constitution pour l'Islande du 29 juillet 2011, traduit en français sur le site du Digithèque de matériaux juridiques et politiques de l'Université de Perpignan, *mjp.univ-perp.fr*.

<sup>157</sup> B. Thorarensen, « The people's contribution to constitutional changes », *op. cit.*, p. 114.

<sup>158</sup> Résolution n° 37/140 du 24 mai 2012.

<sup>159</sup> Le site internet *thjodaratkvaedi.is* se propose de fournir, en anglais, les éléments clefs de compréhension du référendum du 20 octobre 2012.

<sup>160</sup> Les interprétations à cette formulation ont divergé. Voir en cela T. Gylfason, « The Anatomy [...] », *op. cit.*, p. 31.

<sup>161</sup> Au sens où l'entend le Larousse, en tant que *borne, point au-delà desquels ne peuvent aller ou s'étendre une action, une influence, un état*. Il s'agit ici de s'interroger sur les *points de non-retour* du processus islandais.

du processus d'une part (2.2.1.), un rôle important voire prépondérant attribué aux «experts» d'autre part (2.2.2.), et enfin une implication finalement décevante de l'ensemble des citoyens (2.2.3.).

#### 2.2.1. Une mise au ban du personnel politique

Comme cela a été justement écrit, « la réaction négative des parlementaires se mesure à la hauteur de leur mise à l'écart du processus constituant »<sup>162</sup>. En effet, la mise à l'écart des politiciens est à la fois une conséquence inévitable de la *révolution des casseroles* et une cause de l'échec du projet.

S'il est inexact d'affirmer une exclusion totale de la classe politique du projet (en effet, au même titre que tous les citoyens islandais, elle pouvait formuler des propositions), en revanche celle-ci a été tenue à l'écart du moment le plus important du processus, à savoir l'étape cruciale de la rédaction du texte de la future Constitution. Pis, l'*Acte portant création de l'Assemblée Constituante* dispose expressément que les membres du Gouvernement, du Parlement et des différents cabinets ministériels et présidentiel ne sont pas éligibles à l'élection de l'assemblée constituante. Cette mise à distance des représentants par rapport au processus constituant n'est pas étonnante. Elle est même finalement logique si l'on met le projet en perspective. En effet, quoi de plus naturel que de bannir le temps du travail constituant la classe politique qui a été tenue responsable de la crise et qui a été la cible de la *révolution des casseroles*. C'eût été pour le moins déroutant d'associer le *bouc émissaire* à la réalisation du projet. Mais en prenant leur rôle peut-être un peu trop sérieusement et littéralement, les membres de la Constituante, se considérant comme une entité indépendante et opaque à toute collaboration ou même participation de la classe politique, ont en réalité inscrit leur travail dans une voie aux issues incertaines. Prétendre transformer les institutions tout en se coupant de ceux qui les font vivre ne pouvait que déboucher sur une impasse.

Indubitablement, cette mise au ban des décideurs politiques n'a fait que renforcer le conflit de légitimité – qui pouvait exister déjà du fait de la création d'un organe chargé d'une compétence normalement dévolue au Parlement – entre l'*Assemblée Constituante* et l'*Althing*. Cette distanciation de la sphère politique était nécessairement vouée à l'échec, et ce d'autant

---

<sup>162</sup> E. Sales, *op. cit.* p. 57.

plus qu'il revenait *in fine* au Parlement de se prononcer sur le texte constitutionnel<sup>163</sup>. Se préoccuper des normes régissant l'exercice du pouvoir politique tout en se coupant de ceux qui sont des *praticiens* de la vie publique – qu'ils soient dans la majorité ou l'opposition – est assez lacunaire, et somme toute préjudiciable. Ce qui a constitué la grande force du processus islandais est donc en même temps ce qui a fragilisé sa réalisation.

### 2.2.2. La place prépondérante des experts dans ce type d'expérience

Il a été démontré que toutes les expériences de démocratie directe ou participative s'accompagnent nécessairement de fonctions d'expertise attribuées à certains individus<sup>164</sup>. Tout laisse à penser que ces expériences impliquent le recours à des experts qui vont exercer une influence essentielle sur la décision<sup>165</sup>. L'on constate dès lors un certain assujettissement aux fonctions administratives et d'expertise placées hors du champ politique permettant de conjurer toute forme de représentation<sup>166</sup>. L'Islande n'y a pas échappé. Il nous semble même que, tant d'un point de vue interne qu'externe, l'intervention d'une certaine *épistocratie* a été constante. Il est permis d'identifier deux sortes d'experts : ceux qui ont pris part au processus, et ceux qui sont intervenus indirectement.

Au plan interne, le processus constituant islandais a été le théâtre d'expertise officielle par la mise en place, avant toute intervention populaire, d'un organe spécialement composé d'experts, qui interviendra tout au long de l'expérience. Le rôle de ceux qui ont été appelés des « facilitateurs » est également à prendre en compte.

-L'encadrement par le *Comité Constitutionnel*, d'abord.

Bien que n'ayant pas de pouvoir décisionnel à proprement parler, il s'avère en réalité un organe de poids qui a joué un rôle bien plus important qu'on ne pourrait le penser. Composé de sept membres désignés par le Parlement, il rassemble des « experts académiques », c'est-à-dire des universitaires<sup>167</sup>. L'*Althing* leur a attribué trois missions essentielles : organiser le *Forum National* qui rassemblera la même année des citoyens islandais tirés au sort le temps d'une journée afin d'exposer leurs opinions sur la future Constitution ; préparer l'élection de

<sup>163</sup> B. Thorarensen, *op. cit.*, p. 118.

<sup>164</sup> Récemment, V. A. Garric ; R. Barroux, « Convention citoyenne pour le climat : le rôle des experts dans la formation de l'opinion », *Le Monde*, 19/06/2020.

<sup>165</sup> B. Mathieu, *Le droit contre la démocratie*, LGDJ, 2017, p. 240.

<sup>166</sup> V. P. Isnard, *La démocratie contre les experts*, Le Seuil, 2015.

<sup>167</sup> T. Gylfason, « Constitution on Ice », *op. cit.*, p. 7.



l'*Assemblée Constituante* composée de vingt-cinq citoyens en dehors de la sphère politique afin de rédiger une proposition de Constitution ; préparer les travaux de ladite assemblée en proposant une analyse détaillée de l'actuelle norme fondamentale et en collectant de nombreuses documentations qui pourront être utiles aux rédacteurs du texte. Le 24 février 2011, le *Comité* rend public son rapport, de 700 pages, et le transmet au Parlement qui saluera le travail effectué et qui s'inspirera de bon nombre de propositions formulées<sup>168</sup>. Par ce rapport extrêmement complet et documenté<sup>169</sup>, les « experts » sont allés au-delà de ce qui était attendu d'eux, en formulant des séries d'observations et de prises de positions plutôt modérées d'ailleurs, en témoigne leur volonté affichée de réviser quelques articles de l'actuelle Constitution plutôt que de tout réécrire<sup>170</sup>. *In fine*, il est difficile d'établir avec certitude leur pouvoir dans le choix des axes constitutionnels et de leur impact réel sur le texte final. Il est revanche légitime de s'interroger sur la place qui doit être attribuée à ces collègues d'experts au sein des processus de participation citoyenne à la prise de décision. Même si des fonctions d'expertise et d'information par « ceux qui savent » sont souvent nécessaires et parfois légitimes, il y a tout lieu d'être *vigilant* sur cette tendance à la bipolarisation des acteurs, entre d'une part les *citoyens* et d'autre part les *experts*, évinçant au passage tout intermédiaire politique. La figure de l'expert, qui semble ainsi s'affirmer au sein de ces nouvelles méthodologies démocratiques, doit pourtant être contenue au minimum étant donné l'aspect politique qui doit prévaloir sur les considérations techniques, ces dernières ne devant être qu'un support<sup>171</sup>. Les experts doivent ainsi être des serviteurs et non des maîtres du processus.

-Le rôle ambigu des « facilitateurs », ensuite.

Pour l'organisation des *Forums nationaux*, des *facilitateurs* ont été recrutés pour faciliter les travaux constituants préparatoires. Un terme a été spécialement créé en islandais, *L'oðs*, afin de dénommer ces personnes habilitées à encadrer les débats au sein des différents groupes de citoyens tirés au sort<sup>172</sup>. L'existence de ces *techniciens* se conçoit en ce que les citoyens désignés aléatoirement ne sont pas, c'est peu de le dire, rompus à ce genre d'exercice,

---

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>169</sup> Le rapport, divisé en deux volumes, est accessible sur le site du *Conseil Constitutionnel*. Malheureusement il n'a pas été traduit en langue anglaise.

<sup>170</sup> J. Olafsson, *op. cit.*, p. 11.

<sup>171</sup> J. Elster, « Forces and Mechanisms in the Constitution-Making process », *op. cit.*, p 395.

<sup>172</sup> H. Landemore, « Inclusive Constitution-Making », *op. cit.*, p. 183.

et il convient alors de *faciliter* leur mission. Leur rôle officiel était de guider les échanges entre les membres des forums, en vérifiant simplement que chaque citoyen disposerait d'un droit de parole et d'une répartition équitable des idées. En théorie donc, ces *facilitateurs* ne devaient pas prendre part personnellement aux échanges, ni donner leur point de vue concernant les différents sujets qui faisaient l'objet des travaux des citoyens tirés au sort<sup>173</sup>. Mais fut-ce réellement le cas ? Si aucune étude ne semble avoir été menée à ce propos, il convient de s'interroger sur ces personnages clefs des discussions citoyennes, et sur leur impact sur les décisions finales. On sait que dans ce genre d'exercice, il est finalement assez aisé d'orienter les débats dans un sens ou dans un autre. Qui étaient-ils ? On sait simplement que – contrairement aux citoyens – les *facilitateurs* n'ont pas été tirés au sort, mais désignés et recrutés par les organisateurs des forums, puis formés pour ce faire<sup>174</sup>.

Au plan externe, il y a lieu de mentionner l'intervention de la *Commission de Venise pour la démocratie et le droit*<sup>175</sup>. Saisi par la présidente de la *Commission Constitutionnelle* du Parlement islandais le 16 novembre 2012, l'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles rend son avis concernant le texte le 11 février 2013. S'il n'est pas aisé d'identifier les motivations exactes de l'*Althing* qui l'ont conduit à faire appel aux experts de ladite Commission de Venise, cette décision n'est en revanche pas incongrue : en effet l'Islande est membre du Conseil de l'Europe depuis le 7 mars 1950. Par ses recommandations, la Commission de Venise est un véritable « assistant constitutionnel »<sup>176</sup>, visant à « renforcer la compréhension des systèmes juridiques des États participants, notamment en vue du rapprochement de ces systèmes, promouvoir l'État de droit et la démocratie et enfin examiner les problèmes posés par le fonctionnement et le développement des institutions démocratiques <sup>177</sup> ». L'avis se présente en une analyse article par article des dispositions du projet, et comporte trente-cinq pages<sup>178</sup>. Si les membres de la Commission se félicitent de certaines avancées, ils n'hésitent pourtant pas à faire part de leurs préoccupations concernant de très nombreuses dispositions, et adoptent *in fine* une posture critique. Il est pour le moins

---

<sup>173</sup> V. Árnason, « To Model a New Way of Democracy. The Case of National Forums in Iceland », *op. cit.*, p. 5.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>175</sup> E. Sales, *op. cit.*, p. 54.

<sup>176</sup> S. Granata-Menghini, « La Commission de Venise du conseil de l'Europe : méthodes et perspectives de l'assistance constitutionnelle en Europe », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 55/56, 2017, p. 71.

<sup>177</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>178</sup> V. *Avis de la Commission de Venise* 702/2012 du 11 mars 2013, CDL-AD 010.

difficile de savoir quel impact a eu la décision de la Commission sur le déroulé des événements et sur l'abandon final du texte au printemps 2013, et si celle-ci a influencé substantiellement les parlementaires avant qu'ils ne décident de se désintéresser du projet. L'intervention de la Commission a été présentée par beaucoup d'observateurs comme un des facteurs majeurs de blocage du projet, si ce n'est la « justification externe de l'abandon du texte »<sup>179</sup>. Rien n'est moins sûr. Tout au plus l'avis en question a-t-il constitué un possible argumentaire de plus pour les opposants au texte. Il semble également très peu probable que les doutes émis par les experts du Conseil de l'Europe aient eu une quelconque résonance sur les citoyens islandais – premiers concernés –, lesquels ne savent certainement même pas ce qu'est la Commission de Venise. L'avis n'a d'ailleurs pas été réellement médiatisé en Islande.

### 2.2.3. Le paradoxe d'une consultation populaire : la faiblesse de la participation

L'étude des failles du processus constituant islandais nous amène en troisième lieu à formuler le triste constat d'une expérience qui émane certes du peuple – du moins une frange importante – et qui confère un rôle prééminent aux citoyens, mais qui ne voit pas ceux-ci se ruer afin de prendre pleinement part à l'exercice. Dès lors, un paradoxe survient. Une chose est de permettre à la population de participer aux réformes institutionnelles. C'en est une autre pour le Peuple que d'user effectivement d'un droit que l'on réclame par ailleurs. Ce fossé entre la participation théorique et la participation effective s'explique peut-être en ce que les Islandais n'étaient pas tous informés des enjeux et du déroulement du processus. À l'ouverture théorique de ce dernier aux citoyens se heurte aussi la délicate problématique de l'accessibilité sur un plan pratique.

Si les enquêtes et autres sondages ont constamment relevé un soutien populaire majoritaire du projet constituant<sup>180</sup>, il convient de constater que les Islandais n'ont pas participé activement à l'édiction du nouveau pacte fondamental du pays. Il est toujours plus facile de répondre à un sondage d'opinion que de peser de sa voix dans un exercice d'intérêt général. On touche là aux limites de la démocratie participative, en ce qu'elle intéresse toujours plus des citoyens déterminés que la population dans son entièreté. Ainsi le projet a institué une participation qui n'a pas été suivie d'effet. En réalité, lorsque l'on étudie les chiffres, force est

---

<sup>179</sup> E. Sales, *op. cit.*, p. 54.

<sup>180</sup> T. Gylfason, « Constitutions: Send in the Crowds », *op. cit.*, p. 12.

de constater que les citoyens islandais n'ont pas été très nombreux à s'impliquer réellement dans le projet, même si celui-ci suscitait l'intérêt. Lors des deux reprises où le peuple a été amené à exercer directement son droit de vote, la participation a été très décevante. L'exemple parfait est l'élection de l'*Assemblée Constituante* du 27 novembre 2010, qui n'a attiré que 35,95 % des personnes inscrites sur les listes électorales<sup>181</sup>. Même le référendum consultatif de 2012, qui s'est soldé par une approbation majoritaire du projet de Constitution<sup>182</sup>, n'a fait se déplacer que 48,7 % des électeurs de l'île, ce qui est un score finalement très faible, bien plus bas que les taux habituels en matière d'élection présidentielle ou parlementaire, qui tournent aux alentours de 88 %<sup>183</sup>. Enfin, en ce qui concerne l'étape majeure de l'expérience islandaise, à savoir le *crowdsourcing*, seulement 323 suggestions formelles ainsi que 3 600 commentaires sur la page Facebook de la Constituante ont été formulés<sup>184</sup>. Sur une population de plus de 320 000 habitants à l'époque, c'est en fait assez peu, d'autant que la couverture internet de l'île est très importante, comme il a été précédemment souligné, et que la consultation était ouverte à des propositions venant du monde entier.

Si elle n'est pas une cause exclusive de la faiblesse de la participation des citoyens dans leur ensemble, l'absence de grande couverture médiatique peut l'expliquer en partie, en ce qu'elle n'a pas permis de mettre sur le devant de la scène le débat constitutionnel. Les analyses convergent en effet pour affirmer que le traitement médiatique du processus constituant a été plus que faible, sinon inexistant<sup>185</sup>. Les médias islandais, pourtant assez nombreux pour un pays de petite taille<sup>186</sup>, n'ont que peu couvert l'évènement dans sa durée, si ce n'est pour donner la parole aux opposants au projet. C'est surtout au niveau du travail de la Constituante que l'absence de couverture médiatique a été flagrante. Si ses membres n'avaient pas d'eux-mêmes décidé de diffuser massivement, en toute transparence, leurs travaux sur la plupart des plateformes numérisées ainsi que sur un site internet officiel, on est en droit de se demander comment les citoyens islandais auraient pu être tenus informés. Il semble que l'expérience

---

<sup>181</sup> G. H. Kolbeins, « The Icelandic media coverage of the constitutional assembly election », *Icelandic Review of Politics and Administration*, vol. 8, n° 2, 2012, p. 367.

<sup>182</sup> Pour rappel, 66,3 % en faveur du texte adopté par le Conseil Constitutionnel, 82,9 % pour l'appropriation collective des ressources naturelles.

<sup>183</sup> H. Hudson, *op. cit.*, p. 11.

<sup>184</sup> H. Landemore, *op. cit.*, p. 182.

<sup>185</sup> J. Olafsson, *op. cit.*, p. 9.

<sup>186</sup> En effet, trois entreprises de presse se partagent le paysage audiovisuel et journalistique, avec deux journaux quotidiens, deux revues hebdomadaires ainsi que qu'un périodique. V. V. Jóhannsdóttir, « The Icelandic news media in times of crisis and change », *Icelandic Review of Politics and Administration*, vol. 14, n° 1, 2018, p. 191.

islandaise ait suscité plus de curiosité et de couverture médiatique dans la presse internationale que dans les médias traditionnels de l'île<sup>187</sup>. C'est là un paradoxe somme toute important, en ce que la popularité du processus à l'étranger, et en particulier dans les pays anglo-saxons, apparaît en réalité hautement plus grande qu'au sein du pays concerné. Aussi nous sommes en droit de nous demander si le succès de l'expérimentation n'est pas plus une construction des médias internationaux que des Islandais eux-mêmes. C'est ce qu'affirmait également Michel Sallé lorsqu'il déclarait, à propos de cette fascination pour le processus islandais, que « les Français aussi se sont passionnés pour cette histoire de Constitution islandaise, mais les Islandais ne s'y sont intéressés que modérément »<sup>188</sup>.

### **2.3. Un projet de Constitution suscitant plus d'interrogations que de certitudes**

Le projet de Constitution du 29 juillet 2011 est l'aboutissement du travail de l'*Assemblée Constituante* pendant quatre mois, avec la contribution des citoyens islandais, et était censé annoncer l'achèvement du processus. Il convient d'en expliciter les aspects principaux (1.3.1.), avant de constater que le texte en lui-même, contenant 114 articles, ne diffère pas matériellement de la Constitution de 1944 en ce qu'il ne modifie pas la nature du régime et des institutions islandaises, et comporte plusieurs failles (1.3.2.). Alors qu'il se veut le plus parfait possible et qu'il contient tout de même certaines améliorations démocratiques et sociales, le projet de s'avère in fine une compilation de *bonnes intentions* plus qu'un réel corpus normatif fiable.

#### 2.3.1. Les caractéristiques du projet de Constitution

L'étude du contenu du projet de Constitution de 2011<sup>189</sup> passe par la prise en compte d'une place prépondérante des droits fondamentaux, ainsi que d'une pensée écologiste, pour enfin reconnaître les apports démocratiques indéniables du texte et les emprunts constitutionnels qui le caractérisent.

---

<sup>187</sup> T. Gylfason, « From Collapse To Constitution », *op. cit.*, p. 36.

<sup>188</sup> Cité in L. Lamant, « À l'approche des élections, la révolution islandaise mal en point », *Médiapart*, 21/04/2013, p. 2.

<sup>189</sup> Disponible en langue anglaise sur le site du Conseil Constitutionnel, et traduit en français par le DigiThèque de matériaux juridiques et politiques de l'Université de Perpignan.

- Un catalogue de droits fondamentaux

Un constat d'ordre formel s'impose rapidement : la place faite aux droits fondamentaux est prégnante. Pas moins de trente articles sont relatifs aux droits des Islandais et confèrent à ceux-ci toute une série de droits politiques, sociaux et économiques, et même de *troisième* voire *quatrième* générations (droits de solidarité et numérique). Le titre deux du texte, après un premier titre court sur les principes généraux, est consacré aux droits fondamentaux. D'emblée, cette disposition des droits en début de texte dénote par rapport à la Constitution de 1944 qui commence par instituer le Président de l'Islande. Ainsi, les institutions semblent être passées au second plan, du moins bien après la liste des droits des citoyens, apposée au frontispice de la nouvelle Constitution<sup>190</sup>. L'ordre des titres au sein d'un texte constitutionnel a son importance et reflète bien souvent la conception des priorités des rédacteurs. Un détail significatif peut être relevé en ce que l'article 36 du projet de Constitution est relatif à la protection des animaux, et est suivi par l'article 37 consacré ni plus ni moins au Parlement. La protection animale précède donc le rôle de l'institution parlementaire. Sont ensuite successivement consacrés les principes d'égalité, de dignité humaine, d'inviolabilité de la vie et de la propriété privée, le droit à la vie, le droit des enfants, ainsi qu'un cortège de libertés : liberté d'association, d'opinion et d'expression, de religion, de réunion, de circulation, de libre entreprise... La liste est longue. Certaines dispositions de ce chapitre sont plus étonnantes, comme la prohibition du service militaire (de fait logique, l'Islande n'ayant pas d'armée), ou novatrices, par la proclamation d'un droit à internet. Parmi l'énumération des droits fondamentaux des citoyens islandais, les articles 15 et 16 retiennent notre attention en ce qu'ils consacrent une des revendications phares de la *révolution des casseroles*, la transparence, et son corollaire, la publicité et l'accès aux documents de l'administration. Le projet de Constitution dispose également, en son article 16, que la loi garantit l'indépendance des médias, de même qu'une transparence sur leurs propriétaires, et surtout que la loi protège les journalistes et les lanceurs d'alertes. Enfin, la transparence proclamée s'accompagne d'une obligation de déclaration d'intérêts – notamment financiers – pesant sur les parlementaires, consacrée à l'article 50, ainsi qu'un financement des campagnes électorales visant à permettre une transparence totale et limiter la publicité. L'on constate ici une consécration de quelques

---

<sup>190</sup> H. Landemore, « What is a good constitution? Assessing the constitutional proposal in the Icelandic experiment », in T. Ginsburg, A. Huq (dir.), *Assessing Constitutional Performance*, Cambridge University Press, 2016, p. 34.

propositions phares du *Parti Pirate*, qui prône la moralisation de la vie publique. Afin de garantir l'effectivité des droits proclamés, et de lutter activement contre la corruption, trois organes seraient instaurés par le projet : un *vérificateur national des comptes*, élu par le Parlement, examinant les finances de l'Etat et des entreprises d'Etat ; des *commissions d'enquête, de gouvernance et de contrôle*, chargées par l'*Althing* d'investiguer sur toute question d'intérêt public, et un *Ombudsman* qui, sur le modèle suédois, serait élu par le Parlement pour une durée de cinq ans, dans le but de protéger les droits des citoyens face aux potentiels abus de la part de l'Etat et ses administrations.

- Une Constitution écologiste

La préservation des ressources naturelles et de l'environnement est une des préoccupations qui ont le plus été affirmées et plébiscitées par les Islandais dès le début du projet. C'est d'ailleurs sur cet objectif que le consensus le plus large a été recueilli, comme en témoignent les 82,9 % de votants qui – lors du référendum du 20 octobre 2012 – ont répondu positivement à la question de savoir si les ressources naturelles non privées devaient être déclarées propriété de la nation. Le texte instaure une véritable profession de foi écologiste, en déclarant la propriété commune sur les ressources naturelles ainsi qu'un droit fondamental d'accès à un environnement salubre, à l'eau douce et à une nature intacte. Les ressources naturelles constituent la richesse majeure de l'île, et la prospérité économique du pays en est directement issue. Les océans qui entourent l'île et sa « zone économique exclusive » de 758 000 km<sup>2</sup> ne peuvent ni ne doivent être privatisés, et les quelques 373 espèces d'oiseaux qui vivent en Islande sont naturellement à protéger<sup>191</sup>. Par ces mesures restrictives de l'impact environnemental des activités industrielles, la Constituante a entendu répondre aux attentes populaires, faisant prévaloir ainsi nettement le souci écologique et l'intérêt général sur les pressions des investisseurs et des lobbys. L'histoire d'un homme d'affaires Chinois qui avait offert neuf millions de dollars afin d'acheter 310 km<sup>2</sup> de territoire de l'île pour y construire un complexe de vacances avait fortement scandalisé les Islandais peu avant le projet constituant<sup>192</sup>. Ainsi, par l'appropriation collective des ressources naturelles de l'Islande, le projet de Constitution entend bien empêcher de telles situations de se reproduire. Ce genre de disposition

---

<sup>191</sup> V. Michel Sallé, *op. cit.*, p. 25.

<sup>192</sup> A. Meuwese, *op. cit.*, p. 492.

ressort très souvent des assemblées de citoyens, car suffisamment général et ne nécessitant pas d'expertise particulière, celui-ci est très facile à adopter par une petite assemblée<sup>193</sup>.

- Les apports démocratiques du texte

De toute évidence, le projet porte en lui l'ambition d'une démocratie renouvelée, et d'une participation accrue des citoyens à la prise de décision politique, ce qui est logique étant donné le processus populaire à l'origine de sa mise en œuvre et de sa rédaction. Nous retrouvons *le mot*, d'abord, employé à six reprises dans le texte, et la *chose*, ensuite, consacrée dans le projet constitutionnel par l'instauration de mécanismes dits de démocratie directe et la réforme du système électoral. Le recours au référendum est facilité dans de nombreuses matières. En outre, il est permis au peuple de destituer le Chef de l'Etat, par référendum statuant après un nécessaire vote des trois quarts des parlementaires, et tout candidat à l'élection présidentielle doit recueillir au préalable 1 % du corps électoral. La liberté de choix des électeurs est grandement garantie par la mise en place du *Vote transférable unique*, permettant aux citoyens non seulement de choisir un candidat, mais aussi de classer les autres dans un ordre de préférence propre à chacun. Là où le projet innove davantage, c'est dans le droit d'initiative reconnu aux citoyens : ainsi, 10 % des électeurs ont le pouvoir de demander un référendum national à propos d'une loi votée par le Parlement. Nous retrouvons ici ni plus ni moins un référendum d'initiative citoyenne, avec un seuil assez élevé pour éviter les consultations incessantes mais suffisamment accessible pour toute proposition sérieuse faisant débat. Il est important de relever que cette disposition est assortie d'un délai d'un an entre l'initiative et le référendum final, ce qui permet assurément d'instaurer une période de réflexion et de débat public, tout en évitant les réactions passionnelles, ce qui est louable. À côté de ce droit référendaire, le projet permet au peuple d'influer sur l'action parlementaire, en prévoyant la possibilité de soumettre, pour 2 % des électeurs, toute question à l'*Althing*. De plus, 10 % de ces derniers peuvent également proposer un projet de loi au Parlement. Enfin, l'article 113 du texte introduit le Peuple dans le processus de révision de la Constitution, ce qui fait défaut dans le texte actuel. Tout projet de loi constitutionnelle est soumis au vote de l'ensemble de l'électorat pour approbation ou rejet, sauf si cinq sixièmes des députés adoptent la proposition. Ces éléments de participation directe des citoyens, absents de la Constitution de 1944, ont été

---

<sup>193</sup> J. Ólafsson, *op. cit.*, p. 8.



salués par la Commission de Venise, qui pointe une claire intention d'augmenter les opportunités populaires pour influencer sur la législation<sup>194</sup>.

Le deuxième volet des avancées démocratiques portées par le projet concerne la refonte du système électoral et la consécration d'une égalité réelle dans l'attribution des sièges à l'*Althing*, selon le principe « un homme, une voix ». L'article 39 dispose en effet que « les suffrages ont égale valeur partout dans le pays ». Ce point, qui était une des revendications majeures de la *révolutions des casseroles*, est crucial en ce qu'il rectifie le déséquilibre induit jusqu'alors par la Constitution de 1944 qui conduisait à une surreprésentation parlementaire des zones rurales et favorisant des formations politiques jugées conservatrices<sup>195</sup>. C'est ainsi qu'on a estimé qu'en 2009, une voix dans les circonscriptions du Nord – Ouest valait environ deux voix de la région capitale<sup>196</sup>.

Ceci étant dit, en voulant faire de cette nouvelle Constitution un texte parfait, il pourrait s'avérer que les promesses faites par les rédacteurs ne soient pas exemptes de toute tempérance, voire critique.

### 2.3.2. Un texte critiqué et critiquable

Alors que la Commission de Venise avait mis en exergue de nombreuses insuffisances du projet de Constitution, ce dernier dénote en ce qu'il ne diffère pas substantiellement du texte originel mais des questions relatives à sa praticabilité peuvent être soulevées.

Si la Commission déclare ne pas se prononcer sur la substance du processus, et si certains aspects sont salués, il n'en demeure pas moins que des craintes et des interrogations sont soulevées. Elles ont trait au caractère trop vague de nombreuses dispositions, d'une part, ainsi qu'à l'instabilité institutionnelle que cette nouvelle Constitution engendrerait, d'autre part. La Commission dénonce en effet un « manque de clarté » et un caractère vague du texte, l'avis mentionnant à plusieurs reprises des dispositions libellées en termes « trop généraux »<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> Article 128 de l'Avis de la Commission de Venise 702/2012 du 11 mars 2013, CDL-AD (2013) 010, p. 25

<sup>195</sup> J. Skalski, *op. cit.*, p. 90.

<sup>196</sup> *Id.*

<sup>197</sup> V. par ex. Avis de la Commission de Venise 702/2012 du 11 mars 2013, CDL-AD 010, p. 7, dont l'extrait suivant nous semble être le plus éloquent pour résumer les craintes formulées par la Commission : « La Commission de Venise trouve ensuite regrettable que la plupart des dispositions concernées soient libellées en termes très généraux, sans donner suffisamment de clarté sur les droits et obligations concrets qui peuvent en

Paradoxe pour un texte qui devait justement corriger les imprécisions et défauts de l'ancienne Constitution... La Commission pointe mainte fois l'imprécision des droits fondamentaux proclamés dans le préambule, qui ne s'accompagnent pas de garanties juridictionnelles explicites et dont le caractère obligatoire ne semble pas prévu<sup>198</sup>. Si l'on en croit l'avis des experts du Conseil de l'Europe, ce manque de clarté du texte constitutionnel pourrait en fin de compte conduire, s'il était mis en place, à des conflits et à une déception de la part de la population, dont les attentes ne seraient pas satisfaites par ce qui n'est que *promesse*<sup>199</sup>. D'autre part, la Commission alerte à plusieurs reprises sur des très probables risques d'instabilité politique<sup>200</sup>. L'avis mentionne à ce propos la Constitution française de 1946 pour ériger en exemple ce qui pourrait advenir de l'Islande avec un tel texte constitutionnel. En effet, la subordination du cabinet et des ministres à la fois à l'*Althing* et au Premier ministre pourrait faire naître des situations de blocage et une impossibilité à gouverner efficacement dans le temps. La responsabilité individuelle des ministres pouvant être mise en jeu par le Parlement, l'on pourrait craindre alors des démissions en série, et des changements de têtes à la moindre difficulté. En tout état de cause, le système parlementaire ne fonctionnerait bien que si une solide majorité était élue au Parlement. Une Constitution qui, sans changer en profondeur les institutions<sup>201</sup>, instaure pléthore de dispositifs de contrôle et de surveillance accrue des élus et en particulier de l'Exécutif peut s'avérer intenable et source d'instabilités permanentes. La participation accrue des citoyens, ayant la possibilité de remettre en cause une loi votée par le Parlement, pourrait nuire à la sécurité juridique et lancer de longs contentieux entre les différents organes et leurs légitimités. L'Islande deviendrait alors ingouvernable.

En définitive, une Constitution ne peut pas tout prévoir. Si elle ne doit pas être une tente dressée pour le sommeil, elle ne doit pas non plus être un texte « fourre – tout » au gré des particularismes de chacun, laissant place à une norme suprême *à la carte*. Une Constitution n'est pas et ne doit pas être *Patchwork* de bonnes intentions. Or, en analysant le projet constitutionnel, le doute est permis. L'expérience islandaise confirme la formule selon laquelle,

---

découler et elle craint véritablement que la population les considère comme la promesse d'une amélioration des conditions de vie ».

<sup>198</sup> Avis de la Commission de Venise, *op. cit.*, p. 7.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>201</sup> En effet, Lorsque l'on compare les deux textes constitutionnels (1944/ 2011), force est de constater que, si les ambitions sont grandes, le projet de nouvelle Constitution ne change en rien la nature institutionnelle de l'Islande. Le système de gouvernement du pays n'est pas fondamentalement modifié.

en matière d'institutions, *le mieux est l'ennemi du bien*. La recherche effrénée d'une Constitution *la meilleure qui soit* est peut-être ce qui a conduit les rédacteurs du projet à adopter un texte compilant les volontés de chacun plus qu'un corpus cohérent et lisible. Nous ne saurons jamais si le texte adopté le 29 juillet 2011 aurait été un succès. Les affirmations à ce sujet ne seraient que spéculations<sup>202</sup>. Néanmoins, il est permis de supposer que la mise en œuvre de cette nouvelle Constitution aurait suscité quelques difficultés. N'oublions pas cette mise en garde du doyen Vedel : « soutenir qu'un texte a toutes les vertus sauf d'être appliqué est un refuge assez abstrait »<sup>203</sup>. Quand bien même elle serait parfaitement rédigée, une bonne Constitution ne dispensera jamais des personnes qui l'appliquent. C'est peut-être après tout la lacune originelle de l'expérience constituante islandaise : croire qu'en changeant de Constitution, on changerait la vie des citoyens. Mais ce n'est pas nécessairement par la norme, fût-elle constitutionnelle, que l'on fait obstacle aux crises financières et politiques.

## CONCLUSION

« La réforme des institutions vient trop tard, lorsque le cœur des peuples est brisé »<sup>204</sup>.

Avec comme ambition de porter un regard constitutionnaliste à la question islandaise et à tous les sujets bien plus vastes auxquels elle revoie, l'étude de ce phénomène complexe a entendu démontrer que, assez loin des présentations qui ont pu en être faites, cette expérience constituante n'a pas été celle d'une Constitution écrite par le peuple grâce au numérique. Les termes « wiki-constitution », « e-constitution », s'ils ne sont pas totalement inexacts mais inappropriés, ne permettent pas d'identifier ce qui n'est autre qu'une tentative de collaboration citoyenne à l'édiction d'une nouvelle Constitution, du moins l'association du peuple à la modification du texte constitutionnel. Il faut ainsi d'emblée briser le mythe d'une Constitution réalisée sur internet ou encore produite par une assemblée de citoyens tirés au sort. L'usage du tirage au sort dans cette expérience a été largement surestimée. La particularité et l'apport du phénomène islandais résident dans le fait d'avoir compris que ces deux aspects seraient le seul

---

<sup>202</sup> H. Landemore, « What is a good constitution? [...] », *op. cit.*, p. 39.

<sup>203</sup> G. Vedel, « Vers le régime présidentiel ? », *Revue française de science politique*, 14e année, n°1, 1964, p. 24.

<sup>204</sup> G. Bernanos, *La France contre les robots*, Paris, 1947, Robert Laffont.

moyen de faire rencontrer les citoyens, mais qu'ils ne pouvaient se passer du travail plus classique d'une véritable Assemblée Constituante, et d'une nécessaire approbation populaire par votation directe. Ainsi, l'expérience islandaise est intéressante pour le juriste, car elle bouleverse les codes traditionnels des processus constitutants, teintés d'une certaine opacité, et semble faire évoluer les concepts de citoyenneté, de représentation et de légitimité. Le pays a montré que l'écriture constitutionnelle au XXI<sup>ème</sup> siècle peut être ouverte et ne constitue plus ce moment secret entre parlementaires ou petits comités. De la même manière, ce phénomène préfigure peut-être ce que sera la démocratie de demain, avec un schéma normatif nouveau, en tout cas pour les reformes importantes : des initiatives populaires, déclenchant l'instauration de Commissions de citoyens tirés au sort, délibérant après des consultations de différents experts, puis une ouverture du débat public et une possibilité reconnue à chaque citoyen de proposer des modifications, notamment par le biais numérique, et enfin une approbation finale du texte par référendum.

De quoi l'expérimentation islandaise est-elle donc le nom ? Assurément, du « souverain captif »<sup>205</sup> qui se libère. Dès lors, peut-elle être un modèle ? En tout état de cause, bien que démontrant des imperfections et des failles, elle est le fruit d'une réflexion intelligente sur la façon dont les Constitutions démocratiques doivent être confectionnées au XXI<sup>ème</sup> siècle, inspirant par-là certainement de futures vagues constituantes<sup>206</sup> sur la manière de procéder. Dans cet exemple, ce n'est pas tant l'issue du processus – qui s'est soldé par un échec – que le processus lui-même qui importe et constitue une riche source d'enseignements. L'image du sablier utilisée par Jon Elster afin de caractériser le phénomène constituant idéal<sup>207</sup> peut être transposée ici, puisqu'il y a eu des moments de consultation largement ouverts en amont et en aval de la rédaction, mais avec une partie centrale plus étroite, correspondant au moment exclusif de l'écriture réelle par un petit nombre. Cette expérience peut-elle être également exportable ? Si l'utilisation de procédés similaires peut évidemment être envisageable dans d'autres pays, le doute est permis quant à la réalisation d'une telle entreprise. Il ne faut pas oublier les particularités du modèle islandais, avec une population très homogène et éduquée,

---

<sup>205</sup> Formule empruntée à A. Tardieu, *Le souverain captif. La révolution à refaire*, Paris, Flammarion, 1936.

<sup>206</sup> J. Ólafsson, *op. cit.*, p. 265.

<sup>207</sup> J. Elster, *op. cit.*, p. 33. À noter que J. Elster ne fait que reprendre une image dont la paternité reviendrait à P. Russel, in « Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People », *University of Toronto Press*, 1993, p. 191.

seulement 360 000 habitants, au sein d'une démocratie stable et riche, et disposant d'un accès aux ressources numériques extrêmement élevé<sup>208</sup>.

Porter un regard intéressé et attentif à ce genre d'expériences citoyennes n'empêche pas de mettre en lumière les potentiels dangers et les failles qu'elles contiennent. Dans cet esprit, plusieurs remarques peuvent être formulées. Avant toute chose, il faut ne pas oublier le coût que représentent ces dispositifs, qui confirme la formule selon laquelle *si la démocratie n'a pas de prix, elle a un coût*. En effet, le processus constituant islandais n'a pas échappé à la règle, et s'il est difficile de déterminer avec exactitude les coûts engendrés par l'ensemble de l'expérience, il est certain que les Islandais ont dépensé pléthore d'argent public pour un processus qui n'a finalement pas abouti. Rien que l'élection des membres à l'*Assemblée Constituante*<sup>209</sup> a coûté 200 millions de couronnes<sup>210</sup>. Enfin, plus de 550 000 euros ont été alloués pour la réunion des citoyens tirés au sort lors du *Forum* officiel de 2010<sup>211</sup> car, évidemment, il faut dédommager les « nouveaux représentants » que constituent les citoyens tirés au sort pour une journée lors des *Forums Nationaux*<sup>212</sup>. À cet égard, l'accroissement des outils numériques n'est pas en soi vecteur d'économie budgétaire, bien au contraire la création et la maintenance de telles plateformes représentent souvent un coût supérieur à l'organisation de scrutins comportant des bulletins de vote.

Le principe des assemblées délibérantes de citoyens tirés au sort, qui peuvent sembler séduisantes d'un point de vue démocratique et de renouvellement des pratiques politiques, doit conduire également à la prudence. Il faut veiller à ce que ces dispositifs ne viennent pas instaurer ce que Rousseau appelait une « aristocratie dominée par les orateurs et les savants »<sup>213</sup>. Il y a là d'ailleurs un léger paradoxe puisque l'on répond à une demande de démocratie directe par plus de représentation. Car finalement, le cas islandais le démontre, on en arrive bien souvent à une concurrence des représentations : d'un côté les représentants apolitiques, censés représenter les citoyens et leur diversité, et de l'autre les représentants politiques, représentant les idées des électeurs et censés exprimer la volonté de la nation. En cela, il semblerait que tous

---

<sup>208</sup> H. Landemore, « When Public Participation Matters », *op. cit.*, p. 36.

<sup>209</sup> R. Axelsson, *op. cit.*, p. 1.

<sup>210</sup> Ce qui correspond à environ 1 274 700 euros.

<sup>211</sup> H. Landemore, « « Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment », *op. cit.*, p. 172.

<sup>212</sup> À hauteur de 17 500 ISK, soit environ 110 € par personne tirée au sort ayant participé.

<sup>213</sup> Cité dans B. Manin, « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*, volume 15, n°57/2002, p. 47.

ces mécanismes délibératifs de citoyens, censés répondre à la crise de la représentation, ne viennent en réalité renforcer cette dernière. D'autant que la conception *descriptive* de la représentation, ici à l'œuvre, peut constituer un danger en ce qu'elle correspond à une vision communautariste de l'action politique, faisant primer les *apparences* sur les *compétences*. Cela dévalue d'ailleurs le tirage au sort, lorsqu'il est utilisé, car il n'est plus véritablement aléatoire mais se fait sur une base prédéfinie de « critères de représentativité », opérée par des instituts de sondages<sup>214</sup>. L'on peut également considérer qu'il y a là une atténuation de la démocratie dans le sens où, lorsqu'il s'agit d'élire des représentants, les citoyens ne sont plus libres de choisir qui ils veulent réellement, notamment par l'instauration de *quotas*.

Autre aspect qui interroge, le numérique n'est pas et ne doit pas être l'espace unique où s'exprime la démocratie. Il est un instrument au service d'une plus grande information des citoyens et de l'expression des opinions de ces derniers plus qu'un lieu d'exercice de la souveraineté. L'utilisation des plateformes digitales, et spécifiquement des réseaux sociaux, soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses, et présente souvent un bilan mitigé<sup>215</sup> : des taux de participation décevants ; une concrétisation des initiatives exceptionnelle ; une monopolisation par un noyau d'utilisateurs des espaces d'expression ; une mainmise des *GAFAs* sur l'ensemble des procédés, une difficulté à attirer des publics dont l'exclusion politique et sociale peut se doubler d'une exclusion numérique ; ce que l'on pourrait appeler un *clicktivism* qui réduit l'investissement politique à une simple participation électronique, ponctuelle et virtuelle ; des potentielles difficultés techniques à assurer la clarté et la sincérité des consultations, et à éviter les manipulations notamment.

L'on est en droit de se demander si, finalement, les Islandais ne sont pas embarqués dans une volonté constituante qui a dépassé le constat initial d'un dysfonctionnement institutionnel. L'ambition de certains activistes a certainement été trop grande et démesurée par rapport à la majorité des habitants de l'île qui ne se souciaient que peu du symbole et qui auraient simplement souhaité que quelques pratiques gouvernementales cessent, éventuellement en modifiant certains articles de l'actuelle Constitution. Il semble que la fameuse *jouissance paisible de l'indépendance privée*<sup>216</sup> du citoyen moderne relève d'une

---

<sup>214</sup> C'est ainsi ce qui a été récemment repris par la France, puisque l'institut Harris Interactive a été chargé de procéder au tirage au sort des cent-cinquante citoyens de la Convention citoyenne pour le climat.

<sup>215</sup> P. Türk, *op. cit.*, p. 625.

<sup>216</sup> B. Constant, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, 1819.

actualité toujours prégnante. L'ennui avec ces expériences, c'est que l'on s'aperçoit que la participation ne concerne dans le meilleur des cas qu'une petite minorité de citoyens, de manière assez inégale socialement, et ceux qui s'engagent le plus résolument tendent en fait à devenir à leur tour des professionnels de la politique<sup>217</sup>. L'exemple islandais confirme le triste constat selon lequel le Peuple est toujours plus enclin à contester le pouvoir qu'à l'exercer.

Étudier ce processus historique, c'est ainsi très vite ressentir une frustration. Puisqu'une révolution se caractérise avant tout par une modification des règles institutionnelles<sup>218</sup>, alors il n'y a pas eu révolution. En tout état de cause, la "e-révolution" annoncée par tous les médias européens n'a pas été à la hauteur des espérances<sup>219</sup>. L'on ne peut que s'étonner de l'inertie de la classe dirigeante après le vote presque unanime des Islandais en 2012. Alors non, parfois, pour paraphraser Sieyès, il ne suffit pas *que la nation veuille*<sup>220</sup>. Dès lors, que reste-il aux citoyens désireux de voir le projet de Constitution entrer en vigueur ? Mise à part une véritable révolution par la force, ce qui serait certainement un peu excessif, les partisans de la nouvelle Constitution sont finalement condamnés à réclamer. La réclamation<sup>221</sup>, c'est d'ailleurs ce qui s'est produit dernièrement, avec la mise en ligne par la *Société Constitutionnelle islandaise* d'une pétition afin de réclamer que les parlementaires et l'Exécutif se saisissent véritablement de la question<sup>222</sup>.

Une décennie après cette expérience inédite, l'Islande est toujours régie par la Constitution « danoise » de 1944. Le pays ne s'en porte d'ailleurs pas si mal, avec une économie plus florissante que jamais et une destination touristiquement de plus en plus attractive<sup>223</sup>. La confiance dans la classe politique semble avoir ainsi remonté, mais cela reste encore friable, car cette dernière n'a pas été épargnée par les scandales des *Panama papers*, et le pays a connu

---

<sup>217</sup> V. Y. Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Presses de SciencesPo*, 2008/3 n°31 pp. 115 - 133.

<sup>218</sup> R. Pelloux, « Remarques sur le mot et l'idée de Révolution », *Revue française de science politique*, 1952, pp. 42-55.

<sup>219</sup> C. Chabas, « Les Islandais se prononcent sur une nouvelle Constitution écrite par "des gens ordinaires" », *Le Monde*, 20/10/2012.

<sup>220</sup> Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-État ?*, pamphlet de 1789, Editions du Boucher, 2002, p. 55.

<sup>221</sup> V. J. Jeanneney, « La réclamation en droit constitutionnel », in D. Rousseau (dir.), *Réclamer en démocratie*, Mare & Martin, 2019, pp. 51-117.

<sup>222</sup> <https://listar.island.is/Stydjum/nyjustjornarskrana>.

<sup>223</sup> M. Sallé, *op. cit.*, p. 172.

des défections gouvernementales en série<sup>224</sup>. En cela la réforme constitutionnelle est naturellement passée à la trappe.

Le « moment constitutionnel islandais » est-il ainsi un rendez-vous manqué<sup>225</sup> ? Le *kairos* constituant islandais, post crise économique, est probablement passé. Un tel processus ne peut aboutir s'il s'étirole à ce point dans le temps. Pour autant, conclure à une telle vision pessimiste serait faire du tort à l'ensemble de l'initiative. L'expérience a démontré que le petit peuple islandais était capable de prendre en main la mesure de son destin. Près de dix ans plus tard, les sondages donnent toujours une bonne partie de la population en faveur du texte constitutionnel de 2011<sup>226</sup>. Sa rédaction aura au moins eu le mérite de préparer le terrain au cas où l'actuelle Constitution venait réellement à être transformée. Très certainement aussi cet évènement historique aura éveillé l'intérêt du Peuple islandais pour les questions institutionnelles, et favorisé l'idée d'une participation en tant qu'école de citoyenneté, produisant ainsi des répercussions pédagogiques.

Le Gouvernement en place a récemment réaffirmé sa volonté de remettre sur table la question d'un changement constitutionnel, et ce pourrait bien être un enjeu majeur des prochaines élections parlementaires en septembre prochain. À moins que la crise sanitaire ne vienne encore occulter cette thématique... L'avenir nous le dira. Il ne faut pas oublier que la vie politique islandaise est comme le temps qu'il fait sur l'île. Imprévisible.

---

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> T. Ginsburg, « Iceland: End of the Constitutional Saga ? », *I-Connect Blog*, 05/04/2013.

<sup>226</sup> J. Ciric, « Petition for New Constitution Closes With 43,423 Signatures », *Icelandic Review*, 20/10/2020.