

CONSTITUONS!

FICHE THÉMATIQUE N°6

PROCÉDURES DE RÉVISION ET
PARTICIPATION CITOYENNE



COMMISSION N° 6 : PROCÉDURES DE RÉVISION ET PARTICIPATION CITOYENNE

6.1 PROCÉDURE DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Les constitutions sont des documents vivants nécessitant parfois des modifications ou encore une révision plus profonde. Vu le statut bien particulier des constitutions, celles-ci sont généralement adoptées, modifiées et révisées suivant une procédure spéciale dont les exigences sont souvent supérieures à celles applicables aux lois ordinaires. Les constitutions déterminent ainsi les modalités qui encadrent leur modification et leur révision. Un tel processus peut être particulièrement restrictif ou, au contraire, très flexible et faciliter l'évolution de la constitution. D'un côté, les partisans d'une procédure d'amendement stricte craignent qu'une procédure flexible entraîne des modifications constitutionnelles trop fréquentes, allant ainsi à l'encontre du principe de stabilité constitutionnelle. Pour leur part, les tenants d'une procédure d'amendement flexible estiment qu'une constitution doit pouvoir être modifiée avec souplesse afin de refléter l'évolution de la société.

[La France](#) est un exemple de pays où le processus d'amendement constitutionnel est relativement flexible et fréquemment mis en œuvre : depuis 1958, la constitution y a été modifiée 24 fois. Les modifications constitutionnelles peuvent y être proposées par le président ou par les membres du Parlement et peuvent suivre deux voies :

- L'amendement constitutionnel est approuvé par les deux chambres du Parlement (Assemblée nationale et Sénat), puis est soumis à l'approbation référendaire;
- L'amendement est introduit par le président et est approuvé par les trois cinquièmes des deux chambres du parlement, réunies en Congrès.

À l'opposé, [la Constitution du Japon](#) n'a jamais été modifiée depuis son adoption en 1947. Le mécanisme de révision y est plus exigeant, puisque toute modification doit être approuvée par une supermajorité des deux tiers des deux chambres de la législature, puis soumise à l'approbation référendaire de l'ensemble des citoyens aptes à voter (article 96). Depuis 1947, aucune proposition d'amendement constitutionnel n'est parvenue à passer la phase d'approbation par l'Assemblée législative.

Plusieurs États fédérés se sont toutefois dotés d'une voie mitoyenne avec une constitution prévoyant diverses formules de modification applicables en fonction de la matière sur laquelle porte la modification proposée. C'est le cas de la Constitution du Canada, qui prévoit d'abord une procédure de modification générale nécessitant l'assentiment du Parlement fédéral et de la législature d'au moins sept provinces représentant minimalement 50% de la population canadienne, d'où le surnom de « formule du 7/50 ». L'accord unanime du Parlement fédéral et de l'ensemble des provinces est cependant requis afin de modifier certaines matières telles que la charge de la Reine ou la composition de la Cour suprême.

Depuis l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982*, certaines modifications ont pu être apportées à la Constitution par la procédure bilatérale, qui ne nécessite que l'accord du fédéral et de la ou des provinces concernées par la modification. C'est ainsi qu'une modification a permis au Québec d'établir des commissions scolaires linguistiques en lieu et place des anciennes commissions scolaires catholiques et protestantes.

Cela dit, aucune modification sujette à la formule du 7/50 ou à celle de l'unanimité n'a pu être menée à terme. Les modifications proposées ont échoué soit en raison de leur rejet par le Parlement fédéral, d'un appui insuffisant des provinces ou encore d'un rejet par la population. La Constitution du Canada n'exige pas qu'une modification constitutionnelle soit soumise à l'approbation du peuple par voie référendaire. En 1992, pourtant, Brian Mulroney a cherché à faire approuver les modifications constitutionnelles découlant de l'Accord de Charlottetown par le biais d'un référendum pancanadien. Le référendum a bel et bien été organisé en vertu de la [Loi sur la consultation populaire](#) au Québec et de la [Loi référendaire](#) dans le reste du Canada, mais les appuis au projet de réforme n'ont franchi la barre des 50% ni au Québec, ni dans l'ensemble du Canada. Depuis, la procédure de modification constitutionnelle s'est encore complexifiée au Canada, notamment avec l'adoption de la [Loi concernant les modifications constitutionnelles](#), qui accorde un droit de veto à cinq régions canadiennes, ainsi que par l'adoption d'une série de lois provinciales qui forcent la tenue d'un référendum consultatif sur toute proposition de modification constitutionnelle les affectant.

Voici quelques exemples de mécanismes de révision constitutionnelle tirés de différentes constitutions du monde :

Autriche :

- Une révision constitutionnelle qui affecte les pouvoirs des länders (États fédérés) doit être adoptée par les deux tiers du Conseil national (chambre basse) et par les deux tiers du Conseil fédéral (chambre haute) uniquement lorsque la modification affecte les pouvoirs des Länder (États fédérés).
- Une révision totale doit obligatoirement être soumise à l'approbation référendaire du peuple, et une révision partielle est soumise à l'approbation référendaire lorsqu'au moins un tiers du Conseil national le demande.

Bolivie :

- Une réforme totale ou majeure de la Constitution ne peut être entreprise que par une Assemblée constituante convoquée par référendum du peuple.
- Le référendum de convocation de l'Assemblée constituante est déclenché par une pétition appuyée par au moins 20 % de l'électorat ou encore par un vote de la majorité de l'Assemblée législative.
- La nouvelle Constitution issue de l'Assemblée constituante doit être approuvée par les deux tiers de ses membres avant d'être soumise à l'approbation référendaire.
- Une modification mineure de la Constitution peut être initiée via une pétition signée par au moins 20 % de l'électorat ou par un vote des deux tiers de l'Assemblée législative. Cette modification mineure doit ensuite être approuvée par référendum populaire.

États-Unis d'Amérique :

- Une modification constitutionnelle peut être proposée par :
 - Le Congrès, suivant l'approbation des deux tiers de chacune des deux chambres législatives.
 - Une convention constitutionnelle convoquée par le Congrès à la demande des deux tiers des 50 États. La convention constitutionnelle, semblable à l'Assemblée constituante, n'a jamais été convoquée depuis la Convention de Philadelphie, qui a mené à l'adoption de l'actuelle Constitution américaine.
- Une modification constitutionnelle issue de l'un de ces deux mécanismes doit ensuite être ratifiée par au moins les trois quarts des Assemblées législatives des États américains.

Suisse :

- La Constitution peut être entièrement révisée selon la procédure législative normale, à moins de disposition contraire de la Constitution.
- Un droit d'initiative citoyenne est prévu pour modifier la Constitution : lorsqu'appuyée par au moins 100 000 citoyens, une proposition est soumise à l'approbation référendaire.
- Une modification constitutionnelle doit être approuvée à la fois par la majorité des électeurs et la majorité des Cantons.
- Depuis 1848, la Constitution suisse a fait l'objet de plus de 130 modifications partielles et d'une révision totale.

Pour aller plus loin :

- Un texte de John Dinan sur les tendances et évolutions récentes concernant les mécanismes de révision constitutionnelle : http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/chaire_democratie/fichiers/article_dinanrfinal_27082009_160901.pdf

6.2 POUVOIR CITOYEN : INNOVATIONS ET EXEMPLES DU MONDE

Les systèmes politiques des États démocratiques contemporains partagent la caractéristique de reposer sur la démocratie représentative. Dans une démocratie représentative, le peuple choisit des représentants qui ont la responsabilité d'exercer le pouvoir en leur nom. Le pouvoir des citoyens s'exprime alors principalement en période électorale, alors que ceux-ci expriment leur volonté en votant pour l'une ou l'autre des candidatures présentées. Toutefois, de nombreux États ont déployé au cours des années des mécanismes permettant l'exercice direct de la souveraineté populaire. Les exemples suivants forment un échantillon de telles pratiques émergentes, certaines desquelles sont désormais intégrées aux constitutions de plusieurs États.

6.2.1 Le référendum et le référendum d'initiative populaire

Le référendum est une pratique de démocratie directe à travers laquelle une population est appelée à se prononcer sur une question qui lui est soumise. Il est difficile d'aborder la question du référendum sans faire référence à la Suisse, qui en fait un usage abondant pour permettre à sa population de se prononcer sur des questions contestées. La Constitution suisse prévoit par exemple qu'un référendum doit être organisé pour toute modification de la Constitution et pour toute adhésion à une communauté supranationale (ex : Union Européenne). De même, elle prévoit qu'un référendum doit être tenu en lien avec toute loi fédérale ou traité international, attendu qu'au moins 50 000 citoyens en expriment le souhait.

D'autres pays ont également constitutionnalisé le droit pour les citoyens d'exiger la tenue d'un référendum, ce qu'on nomme le référendum d'initiative populaire. C'est notamment le cas pour la plupart des pays d'Amérique latine. [En Colombie](#), par exemple, 10 % des électeurs peuvent déclencher la tenue d'un référendum sur toute loi votée par le Parlement. Le seuil de déclenchement d'un référendum d'initiative populaire est fixé à 5 % à l'échelle nationale [en Équateur](#). Notons que les modalités précises de mise en œuvre de tels mécanismes n'ont pas à être spécifiées dans le texte de la constitution et peuvent être précisées par une future loi organique.

6.2.2 Le droit d'initiative législative populaire

Alors que le référendum d'initiative populaire permet à la population de soumettre une question à décision populaire, l'initiative législative populaire (ou citoyenne) permet à des citoyens de soumettre des projets de loi au pouvoir législatif pour qu'ils y soient débattus et votés. [En Espagne](#), un projet de loi qui obtient 500 000 signatures force le Congrès à s'en saisir et à l'examiner (article 87). Cela dit, l'initiative législative populaire n'implique pas nécessairement l'adoption finale par le Congrès. La [Constitution de l'Argentine](#) prévoit un droit similaire, indiquant que l'appui de 3 % des électeurs à une initiative législative est suffisant pour que celle-ci soit intégrée au menu législatif de la Chambre des députés (article 39).

6.2.3 La révocation du mandat des élus

La révocation du mandat des élus est une démarche initiée par les citoyens qui vise à destituer un élu et à le remplacer à la suite d'une nouvelle élection. Au Canada, la Colombie-Britannique a mis en place un tel mécanisme : lorsque 40 % des électeurs d'une circonscription signent une pétition en ce sens, le mandat du député concerné est révoqué et de nouvelles élections sont déclenchées. Depuis la mise en place de ce mécanisme en 1995, 26 pétitions ont été lancées et seulement six d'entre elles ont été soumises à Elections BC. Au final, une seule a obtenu le nombre suffisant de signatures valides pour destituer le député visé. [La Constitution du Vénézuéla](#) prévoit quant à elle que 20 % des électeurs inscrits dans la circonscription d'un élu peuvent solliciter la tenue d'un référendum afin d'en révoquer le mandat. Un vote de 25 % des voix est alors suffisant pour procéder à la révocation du mandat.

Une initiative du théâtre Carte blanche



Document préparé par l'Institut du Nouveau Monde

INM / INSTITUT DU
NOUVEAU MONDE