



---

**Éléna Choquette**

Doctorante, Université de la Colombie-Britannique  
Coordonnatrice, Observatoire des fédérations  
Université de Montréal

**Jean-François Godbout**

Professeur agrégé, département de science politique  
Directeur, Observatoire des fédérations  
Université de Montréal

**Fédéralisme et constitution**

Le sort des fédérations est intimement lié à celui de leur constitution. L'Observatoire examine cette semaine l'équilibre constitutionnel fragile que les États fédéraux doivent maintenir pour assurer leur pérennité. Entre stabilité et flexibilité, les sociétés fédérales doivent-elles se doter d'une loi constitutionnelle rigide ou souple ?

Plusieurs experts définissent la nature du fédéralisme par sa constitution. Wheare (1963) avance par exemple que pour être considéré comme fédéral, un État doit être doté d'une constitution écrite et « suprême », c'est-à-dire qu'aucune autre loi ne doit se trouver au-dessus d'elle. À cette condition, Dicey ajoute qu'une constitution fédérale doit prévoir une distribution claire des compétences législatives entre les différents ordres de gouvernement (1982 [1915]). Finalement, Smiley stipule qu'une fédération doit être dotée d'une loi constitutionnelle qui ne peut être modifiée par l'action unilatérale du gouvernement central ou des gouvernements sous-nationaux (1987). En somme, un grand nombre de théoriciens du fédéralisme établit un rapport privilégié entre fédéralisme et constitution, notamment parce que cette dernière se porte garante de la stabilité institutionnelle et politique d'un État.

De l'avis de Behnke et Benz (2009), le problème de la stabilité politique se pose avec une acuité particulière dans le cas des fédérations. Comme elles abritent généralement plus d'une nation, elles sont plus sujettes à l'éclatement que les États unitaires. Une constitution trop souple pourrait affaiblir les protections qu'elle offre aux minorités culturelles et compromettre l'équilibre établi entre les forces politiques en présence, alors qu'une constitution trop rigide pourrait amener des groupes nationaux à préférer la sécession au statu quo constitutionnel (Livingston, 1952, Simeon, 2009, Watts, 2008).



La rigidité d'une constitution renvoie à son mode d'amendement. Selon les circonstances, la constitution d'un État fédéral peut être modifiée par le biais d'un processus d'amendement formel, d'une interprétation judiciaire ou une simple révision législative (Lutz, 1994, voir Colino, 2009, pour examiner d'autres modes d'amendements, décentralisés et inspirés du cas espagnol). Plus l'amendement formel d'une constitution est difficile, plus celle-ci est considérée comme rigide (Manfredi, 1997). À des fins analytiques, Lutz (1994) a établi une échelle qui mesure le niveau de rigidité d'un grand nombre de constitutions, fédérales comme unitaires. Les constitutions les plus souples ne requièrent qu'une révision législative alors que les plus rigides impliquent souvent une ratification par référendum ou un consensus législatif presque complet entre les différents gouvernements concernés. Des analyses de Lutz (1994), il ressort que les constitutions fédérales sont généralement plus rigides que les autres, puisqu'elles engagent typiquement le consentement et le pouvoir de veto des gouvernements sous-nationaux (voir aussi Livingston, 1952 et Simeon, 2009).

La question de la rigidité des constitutions fédérales a intéressé différents chercheurs, notamment dans la sous-discipline de la politique publique. En s'inspirant du cas allemand, Scharpf (1998) a démontré que certaines fédérations avaient de la difficulté à amender leur constitution en raison de la présence d'acteurs vétos préférant le statu quo aux amendements proposés. Dans « *The Joint-Decision Trap* », Scharpf conclut que les formules d'amendement constitutionnel qui impliquent le consensus des décideurs politiques tendent à freiner l'adoption de nouvelles politiques (voir aussi Tsebelis, 2002). Selon Simeon (2009), la probabilité qu'une fédération parvienne à effectuer des changements constitutionnels dépend de plusieurs facteurs, parmi lesquels le nombre et la nature des unités fédérales constituantes, la division des pouvoirs, les arrangements fiscaux, les relations intergouvernementales et la représentation des gouvernements sous-nationaux au sein du gouvernement central (voir aussi Heard et Swartz).

Comment la constitution canadienne se compare-t-elle vis-à-vis de celles d'autres États fédéraux, du point de vue de sa rigidité ? Il faut rappeler qu'avant le rapatriement de la Loi constitutionnelle de 1867, en 1982, il n'existait pas de formule d'amendement formelle. L'absence de règles écrites a eu pour effet de rendre le processus de modification constitutionnelle relativement flexible. Entre 1870 et 1982, la constitution canadienne a ainsi été modifiée à plusieurs reprises, par le biais d'une négociation privée entre les élites politiques des différents gouvernements (Manfredi, 1997).

La formule d'amendement, adoptée en 1982, a institutionnalisé le principe fédéral, dans la mesure où elle reconnaît qu'il revient aux gouvernements central et provinciaux de revoir les lois constitutionnelles (Cairns, 1992). Au total, elle prévoit quatre modalités d'amendement selon la nature des changements à apporter. Dans le cas des amendements constitutionnels prévus par l'Accord du lac Meech et de Charlottetown, le consensus des provinces et d'Ottawa (dans le premier cas), en plus de la ratification par référendum dans chacune des provinces (dans le deuxième cas) étaient requis. Le fait que le seuil à atteindre était très élevé a sans doute contribué à l'échec de l'adoption de ces deux accords. Somme toute, Behnke et Benz (2009) concluent que la constitution canadienne, à l'instar de la constitution espagnole, est relativement rigide et amènent ainsi les acteurs politiques canadiens à privilégier des changements progressifs.

En conclusion, Behnke et Benz sont d'avis que la Suisse et le Canada représentent de bons exemples de fédérations qui sont parvenues à impliquer différentes institutions dans le processus de modification de la constitution (Parlement, société civile, etc.) et à trouver un certain équilibre entre rigidité et stabilité. Il reste à voir, cependant, si la constitution canadienne permettra aux Canadiens de faire face aux prochains défis institutionnels pressants et d'envergure, comme la réforme du Sénat et la reconnaissance formelle de la différence québécoise ou autochtone.

## Bibliographie

- Behnke, N. et A. Benz. 2009. The Politics of Constitutional Change between Reform and Evolution. *Publius*. 39 (2): 213-240.
- Cairns, A. 1992. *Charter vs. Federalism: The Dilemmas of Constitutional Reform*. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Colino, C. 2009. Constitutional Change Without Constitutional Reform: Spanish Federalism and the Revision of Catalonia's Statute of Autonomy. *Publius* 39 (2): 262-288.
- Dicey, A. V. 1982[1915]. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty/Classics.
- Heard, A. et T. Swartz. 1997. The Regional Veto Formula and Its Effects on Canada's Constitutional Amendment Process. *Revue canadienne de science politique*. 30(2): 339-256.
- Livingston, W. S. 1952. A Note on the Nature of Federalism. *Political Science Quarterly*. 67 (1): 81-95.
- Lutz, D. S. 1994. Toward A Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*. 88 (2): 355-370.
- Manfredi, C. P. 1997. Constitutional Modification: Understanding Amendment Failure in the United States and Canada. *Law and Society Review*. 31 (1): 111-136.
- Scharpf, F. 1998. The Joint-Decision Trap: Lessons from West German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66 (3): 239-278.
- Simeon, R. 2009. Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions. *Publius*. 39 (2): 241-261.
- Smiley, D. 1987. *The Federal Condition in Canada*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Watts, R. L. 2008. *Comparing Federal Systems*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Wheare, K. C. 1963. *Federal Government*. Londres, New York: Oxford University Press.