

Initier le processus constituant en contexte plurinational – Étude comparative des pouvoirs catalans et québécois de mettre en branle de la procédure de révision constitutionnelle de leur État

Dave Guénette

Doctorant en droit à l'Université Laval et à l'Université catholique de Louvain

Starting the constitutional process in a plurinational context: Comparative study of the governments of Catalonia and Quebec about the start-up of the constitutional review procedure of their State

Abstract: The initiative for constitutional amendment is the entry to the constituent process. Its importance is one of fundamental nature, more so in a multinational State. Indeed, in such a context, the various segments of a fragmented society should all be able to initiate the constitutional process, this ability then being synonymous with an ability to initiate a dialogue between nations. Spain and Canada are both examples of multinational States in which we find a rigid Constitution with defined mechanisms of constitutional initiative. Comparison of these initiative procedures will highlight the ways in which the Canadian and Spanish States either respect the spirit of the constituent pact or rationalize its effects, with the consequences of directly impacting the constitutional initiative power in Quebec and in Catalonia. More globally, this research will also put in perspective the position of the Canadian and Spanish political elites about the initiative of the constitutional revision in the broader context of their consideration of minority nations claims within the multinational State.

Keywords: constituent power; federalism; consociationalism; constitutional initiative; nationalism; legislative power; executive power; judicial power; autonomous parliament; people; Catalonia; Spain; Quebec; Canada.

Résumé: L'initiative de la révision constitutionnelle est la porte d'entrée du processus constituant. Son importance est d'une nature fondamentale, à plus forte raison dans un État plurinational. En effet, dans un tel contexte, les différents segments d'une société fragmentée

Article reçu le 08/10/2015; accepté le 22/02/2016.

devraient tous être en mesure d'initier le processus constituant, cette capacité étant alors synonyme d'une habileté à amorcer le dialogue entre nations. L'Espagne et le Canada sont tous deux des exemples d'États plurinationaux dans lesquels on retrouve une Constitution rigide avec des mécanismes d'initiative constitutionnelle bien définis. La comparaison de ces procédures d'initiative permettra de faire ressortir de quelles manières les États canadien et espagnol, soit respectent l'esprit du pacte constituant, soit rationalisent les effets de celui-ci, avec pour conséquences d'influencer directement le pouvoir d'initiative constitutionnelle du Québec et de la Catalogne. Plus globalement, cette recherche permettra aussi d'inscrire l'attitude des élites politiques canadienne et espagnole quant au pouvoir d'initiative de la révision constitutionnelle dans le contexte plus général de leur prise en compte des revendications de leurs nations minoritaires au sein de l'État plurinational.

Mots clés: Processus constituant; fédéralisme; consociationalisme; initiative constitutionnelle; nationalisme; pouvoir législatif; pouvoir exécutif; pouvoir judiciaire; parlement autonome; peuple; Catalogne; Espagne; Québec; Canada.

Introduction

En contexte plurinational, les groupes cohabitant dans un même État doivent relever un nombre important d'enjeux, dont la cohésion, la reconnaissance, la redistribution et la sécession entre autres¹. Il est dès lors d'une importance fondamentale de favoriser le dialogue entre nations, celui-ci étant de nature à permettre un vivre-ensemble plus sain et une gestion des affaires communes plus adéquate et représentative pour l'ensemble des parties prenantes à l'entente constitutionnelle.

Cette même entente constitutionnelle, qui acquiert dans ce contexte la forme d'un pacte entre nations², agit alors comme gardienne des institutions étatiques ayant pour objectif de favoriser le consensus et la cohabitation pacifique dans l'ensemble plurinational. Cette protection nécessaire des structures institutionnelles constitue le principal motif pour lequel la loi fondamentale d'un État demande une procédure de révision plus exigeante que celle d'une loi ordinaire. Au surplus, en contexte plurinational, il est souhaitable, voire

1. Ces quatre enjeux constituaient les thématiques principales de l'Institut de recherche dans le cadre duquel la présentation de cette recherche a d'abord eu lieu : *La politique dans les sociétés fragmentées : Cohésion, reconnaissance, redistribution et sécession*, Bolzano, 14-27 juin 2015.

2. Sur l'utilisation de ce terme en relation avec le fédéralisme, voir notamment Alain-G. Gagnon, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, p. 156 : " Les spécialistes du fédéralisme sont en général à l'aise avec la notion de pacte. La notion de fédéralisme tire d'ailleurs sa propre origine du mot latin *foedus*, qui signifie pacte ".

essentiel, que la Constitution ne puisse être modifiée qu'à travers un processus requérant l'obtention d'un large consensus des nations pour lesquelles elle est édictée.

Or, dans un même ordre d'idée, la modification du pacte constitutionnel doit disposer non seulement de l'accord de l'ensemble des parties prenantes, mais il est tout aussi important que ces dernières détiennent le pouvoir d'entamer une révision de ce même pacte. En effet, l'initiative du processus constituant est le moyen le plus à même de permettre l'amorce d'un véritable dialogue entre nations concernant les règles constitutionnelles régissant leurs rapports mutuels³. Ainsi, être en mesure d'initier une révision de la Constitution, c'est avoir la capacité de faire connaître formellement son désir de changement à travers l'expression d'une demande de modification constitutionnelle.

En ce sens, les Québécois et les Catalans sont deux exemples de nations qui, au sein de leur État plurinationnel, formulent de temps à autre des demandes de changement des structures étatiques et constitutionnelles. Par exemple, le Québec revendique depuis plusieurs décennies une reconnaissance constitutionnelle du fait qu'il forme une société distincte à l'intérieur du Canada⁴, de même qu'on lui reconnaisse le droit de faire sécession⁵. De son côté, la Catalogne est, elle aussi, en quête de reconnaissance de son droit de faire sécession⁶, de son caractère distinct⁷, et demande également une redistribution

3. L'initiative est l'une des trois étapes principales d'une procédure de révision constitutionnelle, les deux autres étant l'élaboration et la ratification (Kemal GÖZLER, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 1997, p. 26).

4. En témoignent notamment les *Accord constitutionnel du lac Meech*, 1987 (jamais entré en vigueur) et *Accord constitutionnel de Charlottetown*, 1992 (jamais entré en vigueur).

5. Voir par exemple le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, auquel le Québec n'avait pas participé, mais duquel découle notamment la *Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec*, R.L.R.Q., c. E-20.2 dans laquelle la province affirme à l'article 13 : " Aucun autre parlement ou gouvernement ne peut réduire les pouvoirs, l'autorité, la souveraineté et la légitimité de l'Assemblée nationale ni contraindre la volonté démocratique du peuple québécois à disposer lui-même de son avenir ".

6. Voir notamment les décisions du Tribunal constitutionnel espagnol à cet effet (S.T.C. 31/2015, BOE n° 64, p. 190 et S.T.C. 32/2015, BOE n° 64, p. 213) qui invalident le *Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no refrendaria sobre el futuro político de Cataluña*.

7. Voir la décision du Tribunal constitutionnel espagnol qui invalide 14 dispositions du Statut d'autonomie de la Catalogne de 2006, en plus d'en réinterpréter plusieurs autres : S.T.C.

plus équitable des richesses à l'intérieur de l'État espagnol⁸. Or, ces demandes québécoises et catalanes au sein de leur État respectif ne se font pas toujours par la voie constitutionnelle. En effet, le processus constituant, souvent perçu comme étant lourd et inefficace, cède alors le pas aux négociations intergouvernementales et aux ententes administratives. Cependant, constatant que maintes demandes de la part des nations minoritaires demeurent lettre morte, il pourrait être pertinent de s'interroger sur le choix du véhicule approprié pour obtenir les résultats désirés. À cet égard, nous croyons que procéder à une révision de la Constitution, de par le formalisme qui s'en accompagne, demeure la voie étant le plus susceptible de produire des résultats concrets, substantiels et durables. Mais ces nations minoritaires que sont le Québec et la Catalogne, ont-elles le pouvoir de commencer formellement une révision de la Constitution de leur État ? C'est là précisément la question à laquelle nous tenterons de répondre par la présente recherche.

Pour y parvenir, nous ferons une démonstration en deux parties. Dans un premier temps, nous traiterons la question de l'initiative constitutionnelle en contexte plurinational. Plus théorique, cette partie aura pour objectif de démontrer *pourquoi* il est fondamental qu'une nation minoritaire détienne le pouvoir de mettre en branle la procédure de révision constitutionnelle de l'État auquel elle appartient, en plus de mettre de l'avant *comment* une nation minoritaire peut détenir ce pouvoir d'initiative. Dans un second temps, il s'agira d'appliquer le cadre théorique développé dans la partie 1 aux cas concrets du Québec et de la Catalogne⁹. La seconde partie se veut alors plus pratique. Elle est une démonstration de comment les Constitutions canadienne et espagnole traitent de cette question de l'initiative de la révision

31/2010, BOE n° 172, p. 1.

8. Voir par exemple : Francis Mateo, " La Generalitat revendique une Catalogne indépendante ", *Econostrum*, 25 septembre 2012, [En ligne], [www.econostrum.info/La-Generalitat-revendique-une-Catalogne-independante_a11764.html] (13 août 2015) et La Clau, " Madrid "confisque" 16,5 milliards de revenus fiscaux à la Catalogne ", *La Clau*, 22 mai 2013, [En ligne], [www.la-clau.net/info/8286/madrid-confisque-16-5-milliards-de-revenus-fiscaux-a-la-catalogne-8286] (13 août 2015).

9. Nous avons choisi d'étudier précisément les cas québécois et catalan dans le cadre de cette étude puisque ceux-ci offrent une opportunité de comparaison intéressante (une population similaire, une langue distincte du reste de l'État, un mouvement indépendantiste ayant mené à au moins une consultation populaire à cet effet, etc.). Néanmoins, il est nécessaire de préciser que les États espagnol et canadien ne prévoient aucune forme d'asymétrie entre les provinces ou les communautés autonomes quant à la possibilité d'initier une révision constitutionnelle.

constitutionnelle, ainsi que des moyens que ces pays peuvent mettre en place, soit pour *respecter* l'esprit du pacte constituant, soit pour *rationaliser* les effets de celui-ci.

1. L'initiative constitutionnelle en contexte plurinational – un dispositif à portée significative

En contexte plurinational, l'initiative de la révision constitutionnelle est un mécanisme dont la portée ne peut être sous-estimée. En effet, il s'agit alors d'un outil pouvant permettre à une nation minoritaire de mieux défendre ses intérêts. Cette dernière étant fiduciaire de son caractère distinct, elle doit veiller à la protection, de même qu'à la promotion de sa spécificité. Le pouvoir d'initier formellement une révision de la Constitution de son pays constitue dès lors un dispositif efficace de sauvegarde et de promotion de cette spécificité. Pour en faire la démonstration, nous aborderons, dans le cadre de cette première partie, l'application de certaines théories sur le multinationalisme au processus constituant (1.1), ainsi que les mécanismes permettant à une nation minoritaire d'exercer un droit d'initiative (1.2).

1.1. Théoriser l'initiative du processus constituant – L'application du fédéralisme et du consociationalisme à la révision constitutionnelle

Le fédéralisme et le consociationalisme sont deux théories portant sur les modes de gouvernance étatique permettant d'atteindre la stabilité politique et le consensus dans un État plurinational¹⁰. En effet, bien que différentes, ces théories ont toutes deux pour objectif principal “ to provide political arrangements in which the tensions between the segments of a plural society can be accommodated within a single sovereign state¹¹ ”. Celles-ci ont ainsi

10. Arend Lijphart, “ Consociation and Federation : Conceptual and Empirical Links ”, *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, n° 3, 1979, p. 499, à la page 499. Voir aussi A.-G. Gagnon, préc., note 2, p. 127 : “ Plusieurs modèles ont été avancés pour répondre aux besoins des communautés politiques. Consociationalisme, fédéralisme, autonomie culturelle territoriale, autodétermination sont parmi les principales formes institutionnelles qui ont été proposées pour répondre aux demandes des minorités nationales ”.

11. A. Lijphart, préc., note 10, à la page 499.

quelques points en commun, notamment la proposition de procéder à une délégation d'autonomie aux différents segments de l'État¹², ainsi qu'à une surreprésentation des composantes les moins peuplées au Parlement central¹³. Ces deux théories, de par leur objet, peuvent également être utiles pour démontrer l'importance que revêt le pouvoir d'initiative de la révision constitutionnelle en contexte plurinational.

1.1.1. *Le fédéralisme et le pouvoir constituant – de la participation à l'initiative*

Le fédéralisme se caractérise d'abord et avant tout par une division de la fonction législative dans l'État. En effet, il “ permet de concevoir une souveraineté partagée entre deux ordres de gouvernement et sans qu'une hiérarchie ne soit imposée d'autorité¹⁴ ”. En ce qui concerne l'application du fédéralisme à la procédure de révision constitutionnelle, il est généralement admis que dans un système fédéral, le *pouvoir constituant* est une *entité complexe* se composant de tous les membres de la fédération¹⁵. Ainsi, respectant cet esprit du *constituant complexe*, procéder à une révision de la Constitution, en contexte fédératif, devrait se faire à travers un processus qui inclut la participation des provinces¹⁶ et qui demande un niveau significatif de consentement de celles-ci¹⁷. En effet, en contexte fédéral, “ l'implication des collectivités fédérées ” au

12. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 42

13. *Id.*

14. A.-G. Gagnon, préc., note 2, p. 131.

15. Eugénie Brouillet, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005, p. 84 : “ dans l'État fédératif, la souveraineté réside dans l'ordre constitutionnel global; le pouvoir constituant, c'est-à-dire le pouvoir de modifier la constitution, est exercé par les deux ordres de gouvernement conjointement ”.

16. Marc Verdussen, “ La procédure de révision de la Constitution : Données comparatives ”, dans Francis Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 87, aux pages 100 et 101 : “ Dans tout État fédéral, l'ordre constitutionnel revêt un caractère tout à la fois englobant et suprême qui emporte comme corollaire que toute procédure de révision constitutionnelle doit idéalement – dans une perspective normative – faire intervenir, d'une manière ou d'une autre, les différentes collectivités intégrées dans cet ordre ”.

17. E. Brouillet, préc., note 15, p. 84. “ L'exigence d'une majorité qualifiée ou celle d'un accord d'un nombre significatif d'entités fédérées sont les méthodes généralement utilisées afin de garantir la participation de ces dernières dans le processus de révision constitutionnelle ”.

processus de révision “ est un postulat lié à la nature même du fédéralisme¹⁸ ”. En ce sens, non seulement la Constitution d’une fédération ne devrait être modifiée qu’après avoir suscité un dialogue entre les différentes composantes de l’État, mais la révision proposée devrait également faire l’objet d’un certain consensus au sein de celles-ci. Il s’agit là d’une position soutenue pratiquement depuis l’origine du fédéralisme¹⁹, de même que par certains des auteurs les plus prolifiques sur cette théorie²⁰.

Ces mêmes auteurs sont toutefois relativement muets en ce qui concerne l’initiative de la révision constitutionnelle en contexte fédératif. Il est néanmoins possible de développer le raisonnement selon lequel la non-hiérarchisation des ordres de gouvernement, de même que leur participation au processus de révision, devrait avoir pour corollaire la possibilité pour tous d’être l’instigateur de celui-ci. En effet, chaque membre d’une fédération, s’il est une partie intégrante de cette entité constituante, devrait rationnellement être en mesure d’initier le processus menant à une révision de la Constitution. Le contraire aurait quelque chose de particulièrement difficile à défendre du point de vue fédératif.

En effet, admettant le cas où seule une nation majoritaire est habilitée à entamer formellement une révision de la Constitution, l’intégralité des sujets et enjeux qui feront l’objet de débats constitutionnels auront dès lors été choisis et mis de l’avant par la majorité et fort probablement dans l’intérêt de celle-ci. Cette situation accorderait alors uniquement à une nation minoritaire la possibilité de débattre, puis de se prononcer sur des demandes constitutionnelles qui ne sont pas les siennes, sans pour autant avoir la capacité de formuler

Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014, p. 405.

18. Marc Verdussen, “ We the people... ”, dans F. Delpérée (dir.), préc., note 16, p. 177, référant à Louis Massicote et Antoine Yoshinaka, “ Les Procédures de modification constitutionnelle dans les fédérations ”, (2000) 5 *Revue d’études constitutionnelles* 138, 140.

19. Louis Le Fur, *État fédérale et confédération d’États*, Paris, Marchal et Billard, 1896, p. 636 : Une entité fédérée “ prend une part directe plus ou moins importante à tout acte de la volonté fédérale, tendant à modifier ou à remplacer par une autre la constitution existante ”.

20. Voir entre autre K.C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd., Oxford, Oxford University Press, 1963, p. 55 : “ It is essential in a federal government that if there be a power of amending the Constitution, that power, so far at least as concerns those provisions of the Constitution which regulate the status and powers of the general and regional governments, should not be confined exclusively either to the general governments or the regional governments ”.

elle-même ses propres demandes et de mieux défendre ainsi ses intérêts. Il en résulterait alors une incohérence qui pourrait avoir pour effet de mettre en péril l'équilibre plurinational. Nous croyons donc qu'assurer la participation des provinces au processus constituant en contexte fédératif devrait inclure la possibilité pour elles d'initier une telle révision de la Constitution.

1.1.2. Le consociationalisme et la révision constitutionnelle – l'initiative de la discussion entre nations

Pour ce qui est du consociationalisme, cette théorie a pour prémisse que les problèmes démotiques d'un État plurinational sont plus efficacement réglés par des discussions modérées entre les élites politiques des différents groupes formant la société²¹. Ainsi, le consociationalisme met l'accent sur la discussion et la négociation comme facteur étant susceptible de faciliter la cohésion²². Concernant l'application de cette théorie à la procédure de révision constitutionnelle, les auteurs énumèrent différents mécanismes pouvant contribuer à un processus constituant mieux adapté à cette réalité plurinationale, par exemple, " approval by ordinary or special majorities of state or provincial legislatures²³ ", ou encore " two-thirds majority requirement for amending the constitution (with possibly a higher threshold for amending minority rights and autonomy)²⁴ ".

En ce qui concerne précisément l'initiative, il n'existe encore une fois pas vraiment de littérature concernant l'application de la théorie consociative à celle-

21. Arend Lijphart, " Consociational Democracy ", *World Politics*, vol. 21, n° 2, 1969, p. 207, à la page 209.

22. " The essential characteristic of consociational democracy is not so much any particular institutional arrangement as the deliberate joint effort by the elites to stabilize the system " : *Id.*, à la page 213.

23. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2^e éd., New Haven, Yale University Press, 2012, p. 206 et 207 : " Democracies use a bewildering array of devices to give their constitutions different degrees of rigidity : special legislative majority, approval by both houses of bicameral legislatures (even when these are asymmetrical as far as ordinary legislation is concerned), approval by ordinary or special majorities of state or provincial legislatures, approval by referendum, and approval by special majorities in a referendum " .

24. Arend Lijphart, " Constitutional Design for Divided Societies ", *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 2, 2004, p. 96, à la page 106.

ci. Mais le principe applicable au fédéralisme devrait aussi l'être au consociationalisme. En ce sens, si les problèmes démotiques d'une société fragmentée peuvent être plus efficacement réglés par le biais de discussions modérées entre les élites politiques des différents groupes, alors toutes ces élites devraient être en mesure d'initier ladite discussion. Le cas contraire serait alors empreint d'une profonde contradiction. Une telle situation équivaldrait à accorder à la majorité nationale le contrôle total de l'agenda constitutionnel. Seule celle-ci serait alors apte à décider de ce qui constitue un problème démotique et donc de l'opportunité d'initier une procédure de négociation constitutionnelle pour y remédier. Ceci aurait alors pour effet de refuser à une nation minoritaire la possibilité d'être l'instigateur de la discussion, en lui permettant uniquement d'être partie à un débat portant sur des enjeux qu'elle n'aurait pas le pouvoir de choisir et qui lui seraient possiblement imposés.

Les théories sur le multinationalisme accordent donc une importance prépondérante aux discussions entre les groupes ou les segments qui composent la société plurinationale, ces discussions étant susceptibles de permettre une meilleure cohabitation au sein de l'État. En ce sens, le processus de révision constitutionnelle est une manifestation concrète de discussions et de négociations entre groupes nationaux. En fait, dépendamment du processus de révision en question et des mécanismes par lesquels il est mis en place, celui-ci peut possiblement se révéler être l'ultime matérialisation de discussions entre nations, en raison de la forme qu'il revêt et des enjeux absolument fondamentaux sur lesquels il porte, notamment les mécanismes institutionnels qui gouvernent les relations entre groupes nationaux à l'intérieur d'un seul et même État.

À la lumière de cette démonstration, il nous apparaît donc évident qu'assurer la *participation* des nations minoritaires aux discussions et aux négociations constitutionnelles, sans pour autant leur octroyer un *droit d'initiative*, est une formule inadéquate. Une telle situation constituerait en soi une contradiction et aurait pour conséquence qu'un groupe minoritaire ne serait en mesure de formuler ses propres demandes constitutionnelles... qu'à travers le pouvoir d'initiative de la majorité. Cela serait alors, du point de vue des théories du fédéralisme et du consociationalisme, un non-sens.

Ainsi, fondant notre raisonnement sur ces théories concernant le multinationalisme, nous croyons que l'exigence de donner une voix à tous les groupes nationaux lors du processus de révision constitutionnelle devrait nécessairement inclure la possibilité pour ceux-ci d'initier un tel processus. En effet,

attribuer un droit d'initiative aux différentes nations composant un ensemble plurinational est une manière efficace de permettre à celles-ci d'être proactives sur la scène constitutionnelle. Mais de quelle manière une nation peut-elle détenir ce pouvoir ? Quels sont les mécanismes pouvant lui permettre d'exercer ce droit d'initiative ?

1.2. Systématiser l'initiative du processus constituant – Les mécanismes permettant à une nation minoritaire d'exercer un droit d'initiative

Permettre à une nation minoritaire de mettre en branle le processus constituant, c'est lui accorder le pouvoir d'initier une révision constitutionnelle *sans* devoir obtenir l'appui ou l'assentiment des membres d'un autre groupe national. Ainsi, une nation minoritaire, pour détenir un plein pouvoir d'initiative, doit être en mesure d'entamer formellement le processus constituant sans qu'un autre groupe ne puisse l'en empêcher. Plusieurs dispositifs peuvent avoir pour effet d'octroyer un droit d'initiative à une nation minoritaire, ces mécanismes pouvant tantôt être exercés dans les institutions centrales, tantôt dans les institutions propres à la minorité nationale. Ainsi, on distingue entre l'initiative constitutionnelle centralisée (1.2.1) et l'initiative constitutionnelle décentralisée (1.2.2).

1.2.1. L'initiative constitutionnelle centralisée – la nation minoritaire dans les institutions centrales

Les modalités d'application de l'initiative constitutionnelle centralisée, c'est-à-dire de l'initiative qui se déroule au sein des institutions centrales, peuvent être classées sous deux principales catégories, soit (1) l'initiative du pouvoir exécutif et (2) l'initiative du pouvoir législatif²⁵.

En ce qui concerne l'initiative du pouvoir exécutif, soit l'initiative détenue par le gouvernement central, celle-ci peut être mise de l'avant à travers un nombre varié de modalités. En effet, au sein du pouvoir exécutif central, la capacité d'initier une révision constitutionnelle peut être détenue, séparément

25. K. Gözler, préc., note 3, p. 126.

ou conjointement, par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou encore par les membres du Conseil de ministres, agissant sur une base individuelle ou collective. Appartenant tous au pouvoir exécutif, ces acteurs peuvent, selon certaines modalités, procéder entièrement ou participer à une initiative constitutionnelle de différentes manières. Par exemple, si le Conseil des ministres peut être habilité à déposer un projet de révision au Parlement²⁶, le chef du gouvernement peut quant à lui convoquer un cycle de négociations constitutionnelles²⁷ ou encore simplement proposer une modification à une assemblée législative ou au chef de l'État²⁸, ce dernier pouvant, pour sa part, être appelé à signer une proposition de révision afin d'officialiser celle-ci²⁹. Les différents modes d'initiative de l'exécutif sont donc nombreux.

Pour octroyer un droit d'initiative de nature exécutive à une nation minoritaire, une Constitution doit prévoir des mécanismes assurant la *capacité continue* de celle-ci d'amorcer, *entièrement et à elle seule*, une procédure de révision de la Constitution. Cette *capacité continue* ne doit donc pas varier en fonction de la conjoncture ou des résultats électoraux, ni ne nécessiter de marchandage politique avec d'autres groupes. Elle doit donc être protégée par le biais de garanties constitutionnelles certifiant qu'une nation minoritaire sera toujours en mesure de mettre en branle le processus constituant à travers l'initiative du pouvoir exécutif.

Pour ce qui est de l'initiative du pouvoir législatif, celle-ci peut également être mise en branle de diverses manières, mais doit toujours provenir du Parlement central – soit, de l'une de ses chambres ou des membres de celles-ci. En effet, il convient de distinguer entre l'initiative du Parlement et celle des parlementaires, la Constitution pouvant attribuer un droit d'initiative aux chambres ou directement à leurs membres. Cette distinction est importante puisqu'elle peut avoir des effets directs et concrets sur le pouvoir d'une nation minoritaire d'initier une révision constitutionnelle.

26. *Constitution de la Belgique*, art. 195.

27. *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.), art. 49.

28. *Constitution de la république française*, art. 89.

29. *Constitution de la Belgique*, art. 195; *Constitution de la république française*, art. 89.

Pour ce qui est des modalités de mise en application de l'initiative du pouvoir législatif, celles-ci s'exercent sur un vaste spectre allant de très souple à très rigide. En ce sens, il peut être constitutionnellement prévu que le droit d'initiative appartienne à un seul député³⁰, à un groupe de députés³¹, à une majorité – simple³² ou qualifiée – des membres d'une chambre ou encore à une majorité – simple³³ ou qualifiée³⁴ – des membres des deux chambres.

Pour qu'une procédure du pouvoir législatif octroie un droit d'initiative à une nation minoritaire, cette dernière doit, encore une fois, être en mesure de mettre en branle à elle seule un processus de révision au sein même du Parlement central. Cette possibilité se retrouve donc étendue lorsque le droit d'initiative peut être exercé à travers une procédure plus souple. En effet, plus le droit d'initiative est distribué librement, plus la nation minoritaire est susceptible d'être en mesure de l'exercer. Au contraire, plus il est accordé à un nombre restreint d'acteurs, plus une nation minoritaire se verra en difficulté de mettre en branle le processus constituant.

Ainsi, un processus centralisé peut octroyer un pouvoir d'initiative de diverses manières à une nation minoritaire. Mais l'initiative constitutionnelle centralisée n'est pas une procédure parfaitement adaptée à une réalité plurinationale puisque, celle-ci se déroulant au sein des institutions centrales, elle force la minorité nationale à procéder dans un contexte où elle sera presque assurément toujours en minorité numérique. Cette dernière peut alors se voir imposer des pressions politiques – ligne de parti – ou encore des exigences supplémentaires – procédures parlementaires spécifiques dans certains contextes –, ayant pour effet de restreindre son pouvoir réel d'initier une révision de la Constitution. En ce sens, l'initiative constitutionnelle décentralisée peut parfois être appelée à jouer un rôle accru dans un État plurinational, celle-ci étant alors mieux adaptée à un tel contexte.

30. *Constitution de la république française*, art. 89.

31. Comme c'est le cas en droit constitutionnel espagnol, voir *infra*, section 2.2.1.

32. *Loi constitutionnelle de 1982*, préc., note 27, art. 46.

33. *Constitution de la Belgique*, art. 195

34. *Constitution des États-Unis d'Amérique*, art. V.

1.2.2. L'initiative constitutionnelle décentralisée – la nation minoritaire sur son propre terrain

L'initiative constitutionnelle décentralisée s'exerce toujours au niveau régional et non au sein des institutions centrales. Ainsi, dès qu'une Constitution prévoit des mécanismes d'initiative décentralisée, il peut être présumé qu'une nation minoritaire détient *de facto* ce droit d'initiative. On distingue ici alors entre (1) l'initiative des institutions de la nation minoritaire et (2) l'initiative du peuple de cette nation³⁵.

En ce qui concerne l'initiative constitutionnelle des institutions de la nation minoritaire, celle-ci s'exerce habituellement au Parlement autonome, ou plus exceptionnellement par le gouvernement de la nation minoritaire. Cette initiative peut alors être enclenchée au moyen de mécanismes relativement semblables à ceux exposés à la section 1.2.1. Ainsi, un vote majoritaire de la part d'une assemblée législative du Parlement autonome³⁶ ou encore une demande de son gouvernement³⁷ sont susceptibles d'être des mécanismes d'initiative des institutions de la nation minoritaire.

Néanmoins, peu importe les exigences prévues par la Constitution de l'État central, lorsque celle-ci prévoit la possibilité d'initier une révision constitutionnelle à travers les institutions d'une nation minoritaire, cette dernière détient alors formellement le pouvoir de mettre en branle le processus constituant sans devoir obtenir l'appui d'un autre groupe national.

Enfin, pour ce qui est de l'initiative du peuple de la nation minoritaire, celle-ci peut être mise de l'avant principalement par deux méthodes différentes, soit à travers une procédure d'initiative populaire, soit par l'organisation d'un référendum. L'initiative populaire est probablement la méthode la plus fréquente. Elle consiste à recueillir un nombre donné et préétabli de signatures d'électeurs qui approuvent³⁸, soit un projet formel et déjà esquissé de

35. K. Gözler, préc., note 3, p. 126.

36. *Loi constitutionnelle de 1982*, préc., note 27, art. 46.

37. Comme ce peut être le cas au Canada lorsqu'un premier ministre provincial demande un cycle de négociations constitutionnelles.

38. K. Gözler, préc., note 3, p. 127.

révision³⁹, soit le principe de la révision en général⁴⁰. Dans ce processus, c'est le peuple qui décide de l'objet de la modification, ainsi que de l'opportunité de mettre en branle le processus constituant. L'initiative populaire est donc une procédure appartenant entièrement au peuple, les acteurs politiques n'ayant aucunement leur mot à dire pendant toute la durée de celle-ci⁴¹.

En ce qui concerne l'organisation d'un référendum pour initier la procédure de révision de la Constitution de l'État central, ce mécanisme sera habituellement mis de l'avant par les institutions de la nation minoritaire, le référendum devant alors servir à *ratifier* l'initiative pour ainsi commencer une procédure de révision constitutionnelle. Dans ce processus, le peuple décide donc de l'opportunité d'initier une révision de la Constitution sur les questions proposées par ses représentants politiques mais ne décide pas des enjeux sur lesquels portera la révision.

Néanmoins, dans le cas de l'initiative populaire comme dans celle du référendum, lorsque la population d'une nation minoritaire est habilitée à mettre le processus constituant en branle, c'est la nation minoritaire elle-même qui voit son pouvoir d'initiative étendu par la voix de son peuple. Ainsi, en contexte plurinational, l'initiative décentralisée est vraisemblablement la procédure la plus appropriée et la plus susceptible d'accorder fermement et de manière officielle un droit d'initiative à une nation minoritaire.

En conclusion, nous avons voulu, dans cette première partie, démontrer toute l'importance que revêt l'initiative de la révision constitutionnelle en contexte plurinational. Pour ce faire, nous avons d'abord utilisé les théories du fédéralisme et du consociationalisme pour faire ressortir que l'initiative du processus constituant devrait appartenir à l'ensemble des groupes formant un État plurinational. Nous avons ensuite déconstruit les différentes modalités des procédures d'initiative constitutionnelle pour illustrer comment une nation minoritaire peut détenir ce pouvoir d'initiative. Cette démonstration étant faite, nous chercherons maintenant à appliquer ce cadre conceptuel aux cas du Québec et de la Catalogne dans la partie 2 de

39. *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, art. 139.

40. *Id.*, art. 138.

41. K. Gözler, préc., note 3, p. 127.

cette étude, afin de connaître leur capacité respective d'initier une révision constitutionnelle de leur État.

2. La comparaison Québec-Catalogne – le leurre de la première impression

Les Constitutions canadienne et espagnole ont toutes deux des processus de révision rigides et prévus dans leurs textes constitutionnels. Ceux-ci mettent en place une procédure d'initiative bien définie et un processus constituant à travers lequel les institutions étatiques sont protégées. Dans un premier temps, nous analyserons les procédures d'initiative constitutionnelle du Canada et de l'Espagne pour démontrer que ces deux États mettent en place des mécanismes fort semblables (2.1). Dans un second temps, nous chercherons à illustrer que la mise en application de ces procédures diffère grandement d'un État à l'autre, créant ainsi une disparité importante entre le pouvoir d'initiative du Québec et celui de la Catalogne (2.2).

2.1. Des textes constitutionnels mettant en place des procédures d'initiative qui ont beaucoup en commun

Les textes constitutionnels canadien et espagnol édictent des procédures et des mécanismes d'initiative très ressemblants. Pour en faire état, nous aborderons tour à tour l'initiative d'une révision bilatérale (2.1.1) et l'initiative d'une révision multilatérale⁴² (2.1.2) dans ces deux États.

2.1.1. L'initiative constitutionnelle d'une révision bilatérale

Une révision constitutionnelle bilatérale, c'est-à-dire une révision s'appliquant uniquement aux rapports entre l'État central et une entité fédérée ou autonome, devrait en toute cohérence pouvoir être initiée par le groupe minoritaire concerné. Ce type de révision, qui mène à l'asymétrie et qui par nature

42. Nous opposons ici la révision *multilatérale* à la révision *bilatérale*. Ainsi, ce que nous entendons par révision multilatérale est une révision générale de la Constitution, une révision qui implique l'ensemble des partenaires et à laquelle tous participent.

a des implications principalement pour une nation minoritaire, se doit en effet de prévoir un mécanisme d'initiative de la part de celle-ci. C'est le cas pour les procédures canadienne (1) et espagnole (2).

Concernant le cas canadien, la procédure bilatérale permettant de modifier la Constitution de l'État central pour y intégrer une composante asymétrique est prévue à l'article 43 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et l'initiative de celle-ci est prévue à l'article 46 de la même loi. Ce dernier prévoit que l'initiative d'une telle procédure " appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative ". Ainsi, dans le cadre de ce processus canadien de révision constitutionnelle bilatérale, le Québec détient un plein droit d'initiative, notamment à travers la possibilité que possède l'Assemblée nationale de mettre en branle formellement un tel processus.

Il s'agit d'ailleurs d'une procédure de révision qui a déjà été utilisée par le Québec, en 1997, afin de faire passer son système scolaire confessionnel à un système linguistique⁴³. Cet exemple constitue d'ailleurs le seul exemple d'application de la procédure bilatérale faite par le Québec. À cette occasion, le processus de l'article 43⁴⁴ avait été initié par l'Assemblée nationale du Québec en avril 1997⁴⁵, puis approuvé par des résolutions de la Chambre des communes en novembre⁴⁶ et du Sénat en décembre⁴⁷ de la même année. Ainsi, la pratique démontre que le Québec détient bien cette possibilité d'initier une procédure de révision constitutionnelle bilatérale et que dans les faits, il l'a déjà exercée.

Pour ce qui est du cas Espagnol, l'asymétrie est permise mais d'une manière différente. Dans cet État, ce sont les Statuts d'autonomie des communautés autonomes qui permettent ce genre d'arrangements spéciaux. En effet, l'Espagne n'est pas une fédération mais un État régional. Ses communautés autonomes ont ainsi la possibilité de procéder à une demande de changement des

43. *Modification constitutionnelle de 1997*, TR/97-141.

44. À laquelle on peut aussi se référer comme procédure des arrangements spéciaux : *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704.

45. Parlement du Canada, " La Constitution depuis le rapatriement : Chronologie ", [En ligne], [www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/Constitution/ConstitutionSincePatriation.aspx?Language=F] (13 août 2015).

46. *Id.*

47. *Id.*

structures étatiques s'appliquant uniquement à elles à travers la modification de leur Statut d'autonomie. En ce sens, la modification du Statut d'autonomie d'une communauté autonome peut raisonnablement être perçue comme l'équivalent d'une modification bilatérale de la Constitution canadienne⁴⁸.

Toutefois, la procédure de révision de ces statuts n'est que partiellement prévue par la Constitution espagnole, celle-ci se limitant à préciser que : " Toute révision des statuts suivra la procédure établie par ceux-ci et exigera, en tout cas, l'approbation des Cortès générales, au moyen d'une loi organique⁴⁹ ". Il revient donc à chaque communauté de décider comment elle entend encadrer la révision de son statut d'autonomie, dans un processus bilatéral avec l'État central⁵⁰, ce dernier devant toujours en quelque sorte *ratifier* la modification à travers l'adoption d'une loi organique. Néanmoins, il convient de noter qu'actuellement, " [a]ll the Statutes foresee that the draft of the reform has to be approved by the territorial Parliament *before* they reach the State Parliament⁵¹ ". Ainsi, dans l'état présent des choses en Espagne, l'initiative d'une révision bilatérale appartient uniquement aux communautés autonomes.

Lors de la révision en profondeur du Statut d'autonomie de la Catalogne en 2005-2006, cette révision avait effectivement été initiée par un vote du

48. En effet, bien qu'il s'agisse de procédures fort différentes, elles visent toutes deux des modifications de l'ordre constitutionnel et institutionnel n'impliquant qu'une entité fédérée ou autonome et l'État central. Ces processus contribuent donc à simplifier la procédure de telles révisions. De plus, les deux procédures font également appel au pouvoir constituant. Si cela ne fait nul doute dans le cas canadien, la doctrine espagnole fait également référence à un pouvoir constituant bilatéral : " If *deconstitutionalization* implies that some of the main political decisions regarding the territorial system of the country have to be taken by a constituent power, then this principle of voluntariness means that this constituent power is, to a certain extent, bilateral " : Luis Medina Alcoz, " The Spanish Approach to Asymmetric Federalism ", dans Francesco Palermo, Carolin Zwillling et Karl Kössler (dir.), *Asymetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano, Eurac, 2009, p. 49, à la page 51, qui renvoie à Enrich Fossas Espadaler, *El principio despositivo en el Estado Autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 83 et 84. On distingue par ailleurs ce type de révision bilatérale avec la procédure de révision unilatérale prévue par la Constitution canadienne aux articles 44 et 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ces procédures n'impliquant pas un constituant complexe.

49. *Constitution de l'Espagne*, art. 147 (3).

50. L. Medina Alcoz, préc., note 48, à la page 51 : " the territorial structure of Spain is defined or reformed by a bilateral negotiation process between the State and the territorial subjects in the context of the different procedures that the latter have thought fit to enact " .

51. *Id.*, à la page 53 (nos italiques).

Parlement catalan le 30 septembre 2005⁵², pour ensuite être approuvée par le Congrès des députés en mars⁵³ et par le Sénat en mai 2006⁵⁴. Enfin, le Statut avait également été ratifié par un référendum en Catalogne⁵⁵. Il s'agit, à ce jour, de la seule réforme du Statut d'autonomie de la Catalogne depuis son entrée en vigueur en 1979⁵⁶. Ainsi, tout comme c'est le cas au Québec, cette communauté autonome a été l'instigatrice de la seule révision bilatérale dans laquelle elle a été impliquée.

En conclusion, aussi bien le Québec que la Catalogne sont en mesure d'initier une modification constitutionnelle bilatérale dans leur État respectif, la principale différence étant qu'au Canada, l'État central est également en mesure d'initier une telle procédure⁵⁷, alors qu'en Espagne, seules les communautés autonomes peuvent actuellement mettre en branle un tel processus bilatéral.

2.1.2. L'initiative constitutionnelle d'une révision multilatérale

Les systèmes canadiens et espagnols ont tous deux une procédure d'initiative multilatérale qui est régie par leur texte constitutionnel⁵⁸. Pour en faire état, nous aborderons tour à tour la procédure canadienne (1), puis la procédure espagnole (2) pour en faire ressortir les différentes modalités de mise en application.

La procédure d'initiative canadienne se trouve à l'article 46 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* et se lit comme il suit : " L'initiative des procédures de modification visées aux articles 38, 41, 42 et 43 appartient au Sénat, à la Chambre des communes ou à une assemblée législative ". Les articles qui y sont cités représentant l'ensemble des procédures de révision constitutionnelle

52. Cyril Trépier, " L'indépendance de la Catalogne, un débat européen d'abord politique ", *Espace politique*, vol. 21, n° 3, 2013, [En ligne], [espacepolitique.revues.org/2828] (13 août 2015).

53. Enoch Alberti, " Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne ", R.F.A.P. 2007.145.

54. *Id.*

55. *Id.*

56. *Id.*

57. Comme l'a rappelé la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, préc., note 44.

58. À la différence de la procédure d'initiative bilatérale, qui n'est pas prévue par la Constitution espagnole.

impliquant un constituant complexe – en opposition avec les articles 44 et 45 qui font référence aux révisions unilatérales et donc par simple loi –, la procédure de l'article 46 (1) constitue bien l'unique processus d'initiative d'une révision multilatérale de la Constitution au Canada.

La lecture de cet article permet donc de dégager que l'initiative constitutionnelle dans ce pays est détenue autant par le pouvoir législatif central que par les institutions d'une nation minoritaire. De plus, le système parlementaire canadien et la séparation souple des pouvoirs qu'on y retrouve ont également pour effet que le gouvernement siège au Parlement. Le pouvoir exécutif est alors aussi apte à déposer un projet de loi à la Chambre des communes où il siège, mais également au Sénat s'il le désire⁵⁹. Enfin, la procédure d'initiative canadienne ne prévoit pas la possibilité d'une initiative du peuple.

En ce qui concerne la procédure d'initiative espagnole, il est prévu à l'article 166 que “[l]’initiative en matière de révision constitutionnelle s’exercera selon les dispositions prévues à l’article 87, paragraphes 1 et 2”. Or, l'article 87 porte sur l'initiative d'une loi ordinaire. On y lit au paragraphe 1 : “ L’initiative en matière législative incombe au Gouvernement, au Congrès et au Sénat, conformément à la Constitution et aux règlements des Chambres ” et au paragraphe 2 : “ Les assemblées des Communautés autonomes pourront demander au Gouvernement d’adopter un projet de loi ou transmettre au bureau du Congrès une proposition de loi, en délégrant, pour la défendre devant cette Chambre, trois membres au maximum de l’assemblée ”.

Ainsi, en Espagne, le gouvernement, les deux chambres du Parlement central et les assemblées des Communautés autonomes sont habilités à initier une révision, en vertu de la jonction des articles 166 et 87 de la Constitution. En ce qui concerne l'initiative du peuple, une interprétation *a contrario* de l'article 166 permet de comprendre que celle-ci est exclue. En effet, cette disposition renvoie aux paragraphes 1 et 2 de l'article 87, excluant du même coup le paragraphe 3 du même article qui porte sur l'initiative populaire. Ainsi, en droit constitutionnel espagnol, il semble que le peuple ne peut initier une révision de la Constitution.

59. Parlement du Canada, “ Le Sénat aujourd’hui ”, [En ligne], [www.parl.gc.ca/About/Senate/Today/laws-f.html] (13 août 2015).

Quand vient le temps de mettre en parallèle les processus canadien et espagnol, on constate rapidement qu'ils ont beaucoup en commun. Dans chacun de ces deux États, la Constitution permet l'initiative du gouvernement, des deux chambres du Parlement central, des assemblées législatives des provinces ou des communautés autonomes, ainsi qu'elle exclut l'initiative populaire.

Tableau 1 : Résumé des mécanismes d'initiative en place en Espagne et au Canada

	Espagne	Canada
Gouvernement central	Oui	Oui
Parlement central	Oui	Oui
Communauté autonome / Province	Oui	Oui
Peuple	Non	Non

2.2. Des applications rendant ultimement bien différentes ces deux procédures d'initiative

Dans cette dernière section, nous aborderons l'application des procédures d'initiative des Constitutions canadienne et espagnole pour faire ressortir de quelles manières ces deux États, soit respectent l'esprit du pacte constituant, soit rationalisent les effets de celui-ci. Pour ce faire, nous traiterons d'abord l'initiative constitutionnelle par le Québec et la Catalogne et les modalités de mise en application de celles-ci (2.2.1), puis nous terminerons avec une comparaison et une analyse des différences dans l'application de ces deux procédures (2.2.2).

2.2.1. L'initiative constitutionnelle par le Québec et la Catalogne – Le pouvoir réel de la nation minoritaire d'initier une révision de la Constitution

La possibilité, pour des nations minoritaires comme le Québec et la Catalogne, d'initier une révision multilatérale de la Constitution centrale de leur État doit être examinée à travers les modes d'initiatives dont il a été question à la section 1.2, c'est-à-dire l'initiative par le gouvernement central (1), par le parlement central (2), dans ses propres institutions (3) et par sa population (4).

Concernant l'initiative par le gouvernement central, pour que le Québec puisse être en mesure d'initier une révision de la Constitution à travers celui-ci, il doit pouvoir le faire sans avoir à obtenir l'aide des membres d'un autre groupe national. Or, au Canada, en vertu des conventions constitutionnelles, la composition du Conseil des ministres est la seule prérogative du Gouverneur général, agissant sur l'avis du Premier ministre fédéral⁶⁰. En ce sens, la représentation du Québec au Cabinet n'est jamais assurée et dépend entièrement de la volonté du Premier ministre. De plus, selon les usages, lorsqu'un membre du pouvoir exécutif dépose un projet de loi ou de résolution au nom du gouvernement, celui-ci " est considéré comme une initiative de l'ensemble du Cabinet⁶¹ ". Ainsi, il doit recevoir l'appui de la majorité des membres de celui-ci. Le Québec devrait donc être en majorité au Cabinet pour y initier une révision par la voie exécutive. En droit constitutionnel canadien, une telle éventualité – bien que théoriquement possible – ne peut être garantie par la Constitution.

En Espagne, la formation du gouvernement central est la prérogative du Roi, agissant sur l'avis du Président du gouvernement⁶². Les membres du Conseil des ministres sont donc nommés et aucune procédure ou mécanisme ne limite les choix ou l'action du Président du gouvernement à cet effet. Ainsi, la Catalogne n'est également en aucun temps assurée de sa représentation au gouvernement central. Il est donc également impossible pour elle d'avoir la garantie d'être en mesure d'initier une révision constitutionnelle à travers la procédure du pouvoir exécutif.

La situation diffère pour ce qui est de l'initiative du pouvoir législatif. Au Canada, le Québec compte 78 députés à la Chambre des communes⁶³ et 24

60. Hugo Cyr, " De la formation du gouvernement ", (2013) 43 *R.G.D.* 381.

61. Parlement du Canada, " La procédure et les usages de la Chambre des communes ", 2009, [En ligne], [www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=F&Mode=1&sbid=C734110E-492D-4B8C-9083-7E2B189E4A5E&sbpid=C9D012D0-CBFD-4CC9-9208-3D9E123E8E05] (13 août 2015).

62. *Constitution de l'Espagne*, art. 100 : " Sur la proposition du Président du Gouvernement, le Roi nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ".

63. Sur un total de 338 députés. En effet, à la suite des élections fédérales de 2015, le Québec dispose maintenant de 78 députés sur un total de 338 : *Loi sur la représentation équitable*, L.C. 2011, c. 26. Voir aussi David Gussow, " La représentation à la Chambre des communes : une proposition à long terme ", (2012) *Revue parlementaire canadienne* 36.

sénateurs au Sénat⁶⁴. Selon les règlements de procédure de ces deux assemblées, les parlementaires ont tous la possibilité de déposer un projet de résolution devant leur assemblée respective, celui-ci devenant officiel lorsqu'il est appuyé par un autre parlementaire de la même chambre⁶⁵. Ainsi, il suffit de deux membres d'une même chambre pour déposer officiellement une motion proposant de modifier la Constitution canadienne. En ce sens, bien que les députés et les sénateurs québécois soient en minorité dans leur chambre respective et qu'ils ne peuvent donc *formellement* initier une révision constitutionnelle, les procédures de la Chambre des communes et du Sénat permettent aux parlementaires québécois, à travers le dépôt d'une motion, d'à tout le moins *proposer* l'initiative un tel processus.

En ce qui concerne l'initiative du pouvoir législatif par la Catalogne, celle-ci dispose de 47 députés au Congrès⁶⁶ et de 24 sénateurs à la chambre haute⁶⁷. Suivant les règles de procédure du Congrès des députés, l'initiative d'une révision constitutionnelle, pour être présentée dans cette chambre, doit être parrainée par deux groupes parlementaires ou par un cinquième des députés (soit 70)⁶⁸. Pour ce qui est du Sénat, ce sont 50 sénateurs, ne faisant pas partie du même groupe parlementaire, qui peuvent déposer une proposition de révision constitutionnelle devant leur chambre⁶⁹. Le La Catalogne, contrairement au Québec, ne dispose donc pas du nombre de parlementaires nécessaires pour déposer une proposition de révision dans chacune de ces assemblées.

64. Sur un total de 105 sénateurs.

65. *Règlement de la Chambre des communes*, Canada, art. 65; *Règlement du Sénat*, Canada, art. 5-11. Le règlement du Sénat renvoie même directement à une résolution proposant une révision de la Constitution canadienne dans son article 5-9 : " Les interpellations et les motions, exception faite d'une résolution modifiant la Constitution du Canada, ne comportent pas de préambule ".

66. Sur un total de 350.

67. Sur un total de 264.

68. *Reglamento del congreso de los diputados*, Espagne, art. 146 : " Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley, si bien éstas deberán ir suscritas por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados ".

69. *Reglamento del Senado*, Espagne, art. 152 : " Cincuenta Senadores que no pertenezcan a un mismo Grupo parlamentario podrán presentar proposiciones articuladas de reforma constitucional ".

Cette situation, où les règles de procédure des deux chambres des *Cortes Generales* réduisent ainsi la possibilité de leurs membres d’initier formellement une révision de la Constitution, peut être expliquée par le fait que le texte constitutionnel espagnol accorde le pouvoir d’initiative directement aux chambres, en précisant que ce droit s’exerce conformément aux règles de procédure de celles-ci. Ainsi, ces assemblées ont une certaine latitude à cet effet, latitude qu’elles utilisent pour restreindre la portée du droit d’initiative, avec pour conséquence qu’il devient impossible pour la Catalogne, non seulement d’initier formellement une révision au Parlement central, mais également de proposer une telle initiative sans l’aide d’un autre groupe national.

En ce qui concerne l’initiative en provenance des institutions de la nation minoritaire, la Constitution canadienne prévoit expressément la possibilité pour l’Assemblée nationale du Québec, comme pour les assemblées législatives de toutes les autres provinces, d’initier le processus constituant. C’est d’ailleurs le Québec qui avait officiellement initié, en 1987⁷⁰, le processus de révision qui devait donner suite à l’*Accord constitutionnel du lac Meech*. Ainsi, la nation québécoise est apte à initier formellement et à elle seule une révision de la Constitution canadienne à travers un vote de son assemblée législative.

Concernant l’éventualité d’un tel processus par la Catalogne, la procédure mise en place en Espagne ne permet pas de procéder à une initiative directement au sein du Parlement autonome mais accorde à la Generalitat le pouvoir de *demander* formellement au Gouvernement central d’adopter un projet de révision, tout comme celui de *transmettre* au Congrès des députés une proposition de loi, en plus d’y envoyer des membres de son assemblée pour y défendre cette proposition. Ce processus ne permet donc pas une initiative réelle des institutions de la minorité nationale puisqu’il force celle-ci à faire valoir son pouvoir d’initiative au sein des institutions centrales. Mais le caractère normatif de cette procédure doit également être étudié. En effet, “ [t]his possibility, like the ordinary legislative procedure, is a mere proposal that does not bind the Government to send the bill to the Chambers, or the Congress to consider the proposal of reform⁷¹ ”. En conséquence, non seulement la Catalogne doit passer par les institutions centrales pour exercer son pouvoir

70. Parlement du Canada, préc., note 45.

71. Abraham Barrera Ortega et Irene Sobrino Guijarro, “ Constitutional Change in Spain ”, dans Xenophon Contiades (dir.), *Engineering Constitutional Change. A comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, New York, Routledge, 2013, p. 299, à la page 304.

d’initiative, mais cette procédure ne revêt aucun caractère contraignant pour le gouvernement ou le Congrès des députés, ce qui réduit considérablement la portée du droit d’initiative de la communauté autonome.

Enfin, pour ce qui est de l’initiative par le peuple, nous avons déjà dit que le droit constitutionnel canadien ne prévoit pas cette possibilité. Or, la Cour suprême du Canada dans son *Renvoi relatif à la sécession du Québec* a établi que “ [l]e principe du fédéralisme, joint au principe démocratique, exige que la répudiation claire de l’ordre constitutionnel existant et l’expression claire par la population d’une province du désir de réaliser la sécession donnent naissance à une obligation réciproque pour toutes les parties formant la Confédération de négocier des modifications constitutionnelles en vue de répondre au désir exprimé⁷² ”. Ainsi, bien que l’initiative populaire ne soit citée nulle part dans les textes constitutionnels canadiens, la Cour suprême déduit des principes qui sous-tendent celle-ci que la population d’une province détient le pouvoir d’initier, à tout le moins informellement⁷³, une révision de la Constitution.

En Espagne, la Constitution ne prévoit pas non plus l’initiative par le peuple. Néanmoins, tout comme au Canada, le Tribunal constitutionnel a eu l’occasion d’étudier cette possibilité dans la foulée du mouvement indépendantiste catalan. L’arbitre constitutionnel espagnol, qui s’était déjà prononcé de manière temporaire sur la question⁷⁴, a confirmé en février 2015 qu’en vertu de la Constitution, il est interdit de procéder à une consultation populaire en Catalogne⁷⁵. Fondant son raisonnement sur l’absence, pour les communautés autonomes, de la compétence nécessaire pour organiser une telle consultation⁷⁶, mais également sur la nature indissoluble de la nation espagnole⁷⁷, le Tribunal constitutionnel est venu rejeter sur toute la ligne la capacité d’une nation minoritaire d’utiliser la voie référendaire comme moyen de mettre en branle un processus menant à la souveraineté, mais aussi plus globalement

72. *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc., note 5, par. 88.

73. L’utilisation du terme *informellement* s’explique par le fait que le peuple ne peut initier une révision de la Constitution en vertu de l’article 46 de la *Loi constitutionnelle de 1982* – qui nécessite une résolution d’une assemblée législative –, mais peut enclencher l’obligation constitutionnelle de négocier des changements constitutionnels.

74. S.T.C. 42/2014, BOE n° 87, p. 77.

75. S.T.C. 31/2015, préc., note 6 et S.T.C. 32/2015, préc., note 6.

76. *Constitution de l’Espagne*, art. 149 (32).

77. *Id.*, art. 2.

la possibilité d'utiliser ce moyen pour initier informellement une révision constitutionnelle.

En résumé, le Québec ne détient pas de droit d'initiative du pouvoir exécutif, mais il est en mesure de *proposer* une initiative du pouvoir législatif, de mettre en branle *formellement* le processus constituant à travers son Assemblée nationale, ainsi que d'initier *informellement* une révision constitutionnelle par l'organisation d'un référendum. Du côté espagnol, la Catalogne n'est pas en mesure non plus d'initier une révision constitutionnelle à travers la procédure de l'exécutif, mais celle-ci s'est en plus vue retirer la possibilité de procéder par la voie législative et d'utiliser le référendum pour forcer la main au pouvoir central. Pour ce qui est du pouvoir d'initiative de la Generalitat, il ne s'agit que d'une simple *proposition* d'initiative. Ainsi, tel que nous avons cherché à le démontrer, les systèmes canadien et espagnol, bien qu'ils mettent place des procédures semblables, appliquent celles-ci de manière fort différente.

Tableau 2 : Pouvoir réel de la Catalogne et du Québec d'initier le processus constituant

	Catalogne	Québec
Gouvernement central	Non	Non
Parlement central	Non	Proposition d'initiative
Communauté autonome / province	Proposition d'initiative	Initiative formelle
Peuple	Non	Initiative informelle

2.2.2. Du respect de l'esprit du pacte constituant au Canada à la rationalisation des effets de celui-ci en Espagne

À ce stade-ci de la comparaison, il est particulièrement intéressant de faire ressortir les mécanismes ayant pour effet, du côté canadien, de respecter l'esprit du pacte constituant et du côté espagnol, de rationaliser les effets de celui-ci. Pour ce faire, nous aborderons les distinctions entre l'application canadienne et espagnole de l'initiative législative (1), de celle des institutions de la minorité nationale (2) et de celle du peuple (3), et nous reviendrons sur l'initiative bilatérale (4).

L'initiative du pouvoir législatif est attribuée, dans chacun de ces deux systèmes, aux chambres du Parlement central. Celles-ci étant en mesure d'aménager la manière dont cette prérogative peut être mise de l'avant, elles ont

opté pour des formules fort différentes et ayant des conséquences directes sur la possibilité de leurs nations minoritaires d'initier une révision constitutionnelle. Au Canada, l'attribution de ce droit d'initiative est rendue aussi large que possible, alors qu'en Espagne, elle est grandement restreinte puisqu'on y ajoute comme obligation qu'une telle initiative soit parrainée par un nombre considérable de parlementaires. C'est cette obligation additionnelle, émergeant des règles de procédures des deux chambres du Parlement espagnol, qui a pour effet de rationaliser les effets de la Constitution. Il s'agit là d'une première démonstration de comment le droit constitutionnel canadien respecte l'esprit du pacte constituant en ce qui a trait à l'initiative, alors que le droit constitutionnel espagnol rationalise les effets de la loi fondamentale. En effet, partant de textes pratiquement identiques, il en ressort deux applications complètement opposées.

Pour ce qui est de l'initiative du parlement de la nation minoritaire, c'est encore une fois dans l'application que nous retrouvons des différences significatives entre les deux pays à l'étude. Au Canada, non seulement il est impossible de remettre en cause le pied d'égalité sur lequel se retrouvent les assemblées législatives des provinces avec les chambres du Parlement central concernant l'initiative, mais la Cour suprême, à travers l'obligation constitutionnelle de négocier⁷⁸, a également élargi la portée d'une telle procédure et des exigences qui en découlent⁷⁹. Ainsi, une résolution de modification d'une assemblée provinciale enclenche non seulement le processus constituant, mais elle force aussi les autres composantes de l'État canadien à y participer. Il résulte donc, d'une initiative de l'Assemblée nationale du Québec, une obligation pour le Canada anglais de *répondre* à une telle procédure. Le cas espagnol est fort différent, l'initiative des communautés autonomes y représentant " a mere proposal of initiative"⁸⁰ ". Ici, contrairement au Canada, l'exercice de cette procédure n'a pas pour effet de mettre formellement en branle le processus constituant, pas plus qu'elle force les autres composantes de l'État espagnol à donner suite à l'expression de ce désir de changement. Les élites politiques espagnoles ont donc, encore une fois, fortement rationalisé l'impact de cette disposition. Cette dernière aurait pu voir son importance reconnue et forma-

78. Renvoi relatif à la sécession du Québec, préc., note 5.

79. Patrick Taillon et Alexis Deschênes, " Une voie inexplorée de renouvellement du fédéralisme canadien : l'obligation constitutionnelle de négocier des changements constitutionnels ", (2012) 53 C. de D. 461.

80. A. Barrera Ortega et I. Sobrino Guijarro, préc., note 71, à la page 304.

lisée, soit par un choix des autorités centrales de s'auto-imposer la discipline – par exemple en vertu du principe démocratique – de traiter celle-ci avec plus de formalisme, soit par une interprétation judiciaire forçant l'État central à donner suite à une telle procédure. Cela aurait certainement contribué à un meilleur respect de l'esprit du pacte constituant, plutôt qu'à assécher cette disposition de tout son caractère normatif. En effet, la seule obligation que cette disposition semble actuellement imposer aux autorités centrales serait celle d'*écouter* les demandes catalanes. Il s'agit là d'une deuxième différence d'application significative entre les cas canadien et espagnol.

Quant à la possibilité d'initier une révision par la voix du peuple, celle-ci n'étant pas prévue par les textes constitutionnels, elle a nécessité une interprétation judiciaire pour en connaître la portée réelle. En effet, aussi bien au Canada qu'en Espagne, c'est l'arbitre constitutionnel ultime qui s'est prononcé en définitive sur l'éventualité d'un référendum au niveau provincial ou régional ayant possiblement pour effet d'initier *informellement* une révision de la Constitution de l'État central. Dans ces deux pays, le pouvoir judiciaire a produit une interprétation antipodique du droit constitutionnel de chaque État, de manière à considérablement élargir cette possibilité au Canada et à la restreindre tout autant en Espagne. C'est là une troisième différence d'application importante. Les tribunaux, à travers leur pouvoir d'interpréter le texte constitutionnel, ont donc également contribué à la disparité existante entre la mise en pratique du droit d'initiative au Canada et celle qui est en place en Espagne.

Enfin, au niveau bilatéral, il a été démontré précédemment que les procédures canadienne et espagnole permettent l'initiative des nations minoritaires. Il convient toutefois de noter une différence de forme très importante entre celles-ci. Dans le cas canadien, cette procédure bilatérale permet au Québec d'initier un processus qui, à terme, aura pour effet d'altérer directement le texte constitutionnel. Dans le cas espagnol, la procédure bilatérale permet à la Catalogne d'initier un processus qui modifie son Statut d'autonomie, celui-ci demeurant néanmoins soumis à la Constitution de l'État central. Ainsi, la procédure bilatérale espagnole permet une liberté considérablement plus limitée à ses communautés autonomes que son équivalent pour les provinces canadiennes. Au surplus, il nous semble aller de soit qu'une région comme la Catalogne soit en mesure d'initier une révision de sa propre loi fondamentale. En effet, il y aurait quelque chose de particulièrement problématique dans le fait de ne pas permettre à une communauté autonome d'initier une révision

de son propre Statut d'autonomie. Ainsi, bien que les procédures bilatérales canadienne et espagnole puissent porter sur des enjeux analogues⁸¹, il est juste de dire qu'au niveau de la forme, le processus canadien accorde au Québec un droit réel d'initiative de la révision de l'État central, ce qui n'est pas le cas en Espagne. On peut donc ici conclure à une différence supplémentaire pour ce qui est de la possibilité des nations minoritaires québécoise et catalane d'initier une révision formelle du texte constitutionnel de leur État.

Conclusion

Dans le cadre de cette démonstration, nous avons voulu illustrer que malgré des textes semblables, il existe des différences importantes dans l'application du droit d'initiative constitutionnelle au Canada et en Espagne. Pour ce faire, nous avons d'abord démontré pourquoi il est essentiel qu'une nation minoritaire possède un droit d'initiative et comment celle-ci pouvait détenir un tel droit. Nous avons ensuite décortiqué les processus d'initiative constitutionnelle des deux États à l'étude, pour enfin terminer par une analyse de comment ceux-ci sont mis en pratique. Il en ressort clairement que le Canada, dans son application du texte constitutionnel et des principes qui le sous-tendent, respecte l'esprit du pacte constituant, alors que l'Espagne, dans cette même application, procède à une forte rationalisation de celui-ci.

Comment expliquer cet écart entre l'application de deux textes constitutionnels pourtant semblables? Notre premier réflexe pourrait être de renvoyer à l'organisation étatique de ces deux pays. En effet, le Canada est une fédération alors que l'Espagne est un État régional⁸². Certes, il s'agit là d'une différence digne de mention pouvant avoir des effets concrets sur la forme que prennent les débats constitutionnels dans ces États⁸³. Néanmoins, en contexte plurinational, il demeure que les théories dominantes sur le multinationalisme préconisent une attribution large du droit d'initiative. Et au surplus, cette recherche s'intéresse d'abord et avant tout aux cas canadien

81. *Supra*, note 48.

82. Louis Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, 17^e éd., Paris, Dalloz, 2015, p. 485. Selon ces auteurs, “[l]’État régional (appelé aussi autonome ou État des autonomies) se situe dans une position intermédiaire entre l’État unitaire classique (comme la France) et l’État fédéral”.

83. Il serait par ailleurs intéressant de s'interroger précisément sur cette question des liens entre l'organisation politique de l'État et l'initiative constitutionnelle.

et espagnol puisque les textes constitutionnels de ces deux États mettent en place des procédures d’initiative fort semblables, indépendamment de leur organisation politique. Ainsi, si la nature fédérale du Canada et celle régionale de l’Espagne pourraient justifier la mise en place de processus constituants différents, elles ne sauraient expliquer que deux textes constitutionnels aux allures si semblables sont appliqués de manière si différente.

Pour ces raisons, nous sommes plutôt d’avis que l’écart entre l’application de ces deux textes constitutionnels découle directement de l’action des acteurs politiques canadiens et espagnols qui sont en charge de leur mise en œuvre, plus précisément de l’agissement des membres du pouvoir législatif, exécutif et même judiciaire. Alors qu’au Canada ces trois pouvoirs ont tous contribué à rendre aussi large que possible le droit d’initiative du Québec⁸⁴, la situation est exactement l’inverse en Espagne. En effet, le pouvoir législatif espagnol a adopté des règles de procédure ayant pour effet d’empêcher la Catalogne de déposer un projet de révision au Parlement central, le pouvoir exécutif ne s’impose aucune obligation de donner suite à une demande formelle de révision de la part de la Generalitat et le pouvoir judiciaire a constamment interprété la Constitution de manière à restreindre la marge de manœuvre du peuple catalan⁸⁵. Ainsi, il est aisé de conclure que, précisément sur cet enjeu de l’initiative constitutionnelle, les acteurs politiques canadiens adoptent une attitude plus adaptée à la réalité plurinationale de leur État que leurs homologues espagnols.

84. Principalement le pouvoir législatif, en permettant la proposition de résolution par un seul parlementaire, de même que le pouvoir judiciaire à travers sa reconnaissance de la valeur démocratique d’un référendum sur la souveraineté au Québec.

85. Cela est vrai dans le cadre du processus catalan de consultation populaire sur l’indépendance, mais rappelons que le Tribunal constitutionnel avait également essuyé de nombreuses critiques à la suite son jugement de 2010 relatif au Statut d’autonomie de la Catalogne, alors qu’il s’était fait accuser de “ dépasser ses propres limites constitutionnelles ” (François Rocher et Elisenda Casanas Adam, “ L’encadrement juridique du droit de décider : la politique du confinement judiciaire en Catalogne et au Québec ”, dans Patrick Taillon, Eugénie Brouillet et Amélie Binette (dir.), *Un regard québécois sur le droit constitutionnel. Mélanges en l’honneur d’Henri Brun et de Guy Tremblay*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, [à paraître]), et d’agir à titre de “ pouvoir constituant prolongé ” [Charles Viver Pi-Sunyer, “ El tribunal constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”? La funció constitucional dels estatuts en l’àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010 ”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, n° 12, 2011, p. 363, à la page 379 (notre traduction : “ poder constituent prorrogat ”)].

L'octroi d'un droit d'initiative constitue pourtant un point de départ essentiel à la prise en compte nécessaire des revendications des groupes minoritaires en contexte plurinational. Cela s'impose aux États fragmentés notamment de par la " nécessité de prendre explicitement acte de [leur] caractère multinational⁸⁶ ", de manière à obtenir et maintenir une meilleure adhésion au pacte entre nations qu'est la Constitution. En outre, le droit d'initiative de la révision constitutionnelle répond aussi au besoin d'un " droit à l'autodétermination interne⁸⁷ " pour les nations minoritaires. En effet, ce pouvoir d'initier une révision constitutionnelle est alors synonyme pour elles d'une capacité d'influencer leur dessein à l'intérieur de l'ensemble plurinational. En ce sens, attribuer un droit d'initiative à tous les segments de la société est une manière concrète de contribuer à un meilleur équilibre de l'État plurinational, de permettre une meilleure expression de la diversité de celui-ci, de même que d'accorder aux différents segments un moyen formel et légitime de faire valoir leurs revendications. En contexte plurinational, il est nécessaire pour les acteurs politiques de prendre acte de ces revendications des groupes minoritaires composant l'État, " sans quoi ils emprunteront des voies sans issue⁸⁸ ". À ce jour, les élites politiques espagnoles s'entêtent pourtant à privilégier cette périlleuse avenue.

Bibliographie

Doctrine

Enoch Alberti, " Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne ", R.F.A.P. 2007.145.

Abraham Barrera Ortega et Irene Sobrino Guijarro, " Constitutional Change in Spain ", dans Xenophon Contiades (dir.), *Engineering Constitutional*

86. Will Kymlicka, " Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser ", dans Roger Gibbins et Guy Laforest (dir.), *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 15, à la page 16.

87. Michael Burgess, " From Dominance to Partnership. The Inheritance of Majority Nations in Multinational Federations ", dans André Lecours et Geneviève Nootens (dir.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity. Identity, Federalism and Democracy*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 173.

88. A.-G. Gagnon, préc., note 2, p. 155.

- Change. A comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, New York, Routledge, 2013, p. 299.
- Eugénie Brouillet, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Sillery, Septentrion, 2005.
- Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2014.
- Michael Burgess, "From Dominance to Partnership. The Inheritance of Majority Nations in Multinational Federations", dans André Lecours et Geneviève Nootens (dir.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity. Identity, Federalism and Democracy*, Bruxelles, Peter Lang, 2009, p. 173.
- Hugo Cyr, "De la formation du gouvernement", (2013) 43 *R.G.D.* 381.
- Louis Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, 17^e éd., Paris, Dalloz, 2015.
- Enrich Fossas Espadaler, *El principio despositivo en el Estado Autónomico*, Madrid, Marcial Pons, 2007.
- Alain-G. Gagnon, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.
- Kemal Gözler, *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 1997.
- David Gussow, "La représentation à la Chambre des communes : une proposition à long terme", (2012) *Revue parlementaire canadienne* 36.
- Will Kymlicka, "Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser", dans Roger Gibbins et Guy Laforest (dir.), *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 15.
- Louis Le Fur, *État fédérale et confédération d'États*, Paris, Marchal et Billard, 1896.
- Arend Lijphart, "Consociation and Federation : Conceptual and Empirical Links", *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, n^o 3, 1979, p. 499.
- Arend Lijphart, "Consociational Democracy", *World Politics*, vol. 21, n^o 2, 1969, p. 207.
- Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, vol. 15, n^o 2, 2004, p. 96.
- Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2^e éd., New Haven, Yale University Press, 2012.
- Louis Massicote et Antoinette Yoshinaka, "Les Procédures de modification constitutionnelle dans les fédérations", (2000) 5 *Revue d'études constitutionnelles* 138.

- Luis Medina Alcoz, “ The Spanish Approach to Asymmetric Federalism ”, dans Francesco Palermo, Carolin Zwillig et Karl Kössler (dir.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano, Eurac, 2009, p. 49.
- François Rocher et Elisenda Casanas Adam, “ L’encadrement juridique du droit de décider : la politique du confinement judiciaire en Catalogne et au Québec ”, dans Patrick Taillon, Eugénie Brouillet et Amélie Binette (dir.), *Un regard québécois sur le droit constitutionnel. Mélanges en l’honneur d’Henri Brun et de Guy Tremblay*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2016, [à paraître].
- Patrick Taillon et Alexis Deschênes, “ Une voie inexplorée de renouvellement du fédéralisme canadien : l’obligation constitutionnelle de négocier des changements constitutionnels ”, (2012) 53 *C. de D.* 461.
- Cyril Trépier, “ L’indépendance de la Catalogne, un débat européen d’abord politique ”, *Espace politique*, vol. 21, n° 3, 2013, [En ligne], [espacepolitique.revues.org/2828] (13 août 2015).
- Marc Verdussen, “ La procédure de révision de la Constitution : Données comparatives ”, dans Francis Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 87.
- Marc Verdussen, “ “We the people...” ”, dans Francis Delpérée (dir.), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 177.
- Carles Viver Pi-Sunyer, “ El tribunal constitucional, ¿“sempre, només... i indiscutible”? La funció constitucional dels estatuts en l’àmbit de la distribució de competències segons la STC 31/2010 ”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, n° 12, 2011, p. 363.
- K.C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd., Oxford, Oxford University Press, 1963.

Textes constitutionnels, législatifs, règlementaires et parlementaires

- Accord constitutionnel de Charlottetown*, 1992 (jamais entré en vigueur).
- Accord constitutionnel du lac Meech*, 1987 (jamais entré en vigueur).
- Constitution de la Belgique.*
- Constitution de la république française.*
- Constitution de l’Espagne.*
- Constitution des États-Unis d’Amérique.*
- Constitution fédérale de la Confédération suisse.*
- Decreto 129/2014, de 27 de septiembre, de convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña.*

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.).

Loi sur la représentation équitable, L.C. 2011, c. 26.

Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, R.L.R.Q., c. E-20.2.

Modification constitutionnelle de 1997, TR/97-141.

Règlement de la Chambre des communes, Canada.

Reglamento del congreso de los diputados, Espagne.

Reglamento del Senado, Espagne.

Règlement du Sénat, Canada.

Jurisprudence

Renvoi relatif à la réforme du Sénat, [2014] 1 R.C.S. 704.

Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217.

S.T.C. 31/2010, BOE n^o 172.

S.T.C. 42/2014, BOE n^o 87.

S.T.C. 31/2015, BOE n^o 64.

S.T.C. 32/2015, BOE n^o 64.

Sites internet

La Clau, “ Madrid “confisque” 16,5 milliards de revenus fiscaux à la Catalogne ”, *La Clau*, 22 mai 2013, [En ligne], [www.la-clau.net/info/8286/madrid-confisque-16-5-milliards-de-revenus-fiscaux-a-la-catalogne-8286] (13 août 2015).

Francis Mateo, “ La Generalitat revendique une Catalogne indépendante ”, *Econostrum*, 25 septembre 2012, [En ligne], [www.econostrum.info/La-Generalitat-revendique-une-Catalogne-independante_a11764.html] (13 août 2015).

Parlement du Canada, “ La Constitution depuis le rapatriement : Chronologie ”, [En ligne], [www.parl.gc.ca/Parlinfo/compilations/Constitution/ConstitutionSincePatriation.aspx?Language=F] (13 août 2015).

Parlement du Canada, “ La procédure et les usages de la Chambre des communes ”, 2009, [En ligne], [www.parl.gc.ca/procedure-book-livre/Document.aspx?Language=F&Mode=1&sbid=C734110E-492D-4B8C-9083-7E2B189E4A5E&spid=C9D012Do-CBFD-4CC9-9208-3D9E123E8E05] (13 août 2015).

Parlement du Canada, “ Le Sénat aujourd’hui ”, [En ligne], [www.parl.gc.ca/About/Senate/Today/laws-f.html] (13 août 2015).