

LES PROCÉDURES DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 10



LES PROCÉDURES DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 10

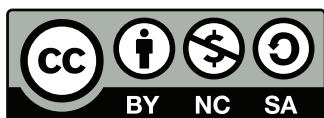
Markus Böckenförde



IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SUÈDE
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

© 2024 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
© 2017 et 2014 éditions en anglais

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



À l'exception des images et photos de tiers, la version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL)—Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 4.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>>.

IDEA International
Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
SUÈDE
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <<https://www.idea.int>>

Illustration de la couverture : © 123RF, <<http://www.123rf.com>>
Graphisme : IDEA International
Révision : Anne Marsaleix; Révision-expertise : Thibaut Noël
Traduction: Strategic Agenda Ltd

DOI : <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.95>>

ISBN : 978-91-7671-848-3 (édition PDF)

Table des matières

Chapitre 1

Introduction	1
Avantages et risques	1

Chapitre 2

Enjeux	3
---------------------	---

Chapitre 3

Majorité qualifiée du parlement	6
L'approbation populaire (démocratie directe et référendums)	8
Votes renouvelés (ou règle du double vote).....	11
L'approbation des États fédérés, provinces ou régions.....	12

Chapitre 4

Autres considérations en matière de conception	14
Révision constitutionnelle et adoption d'une nouvelle constitution	14
Qui doit avoir compétence pour initier une révision de la constitution ?	14
Toutes les dispositions constitutionnelles doivent-elles être soumises à la même procédure de révision ?	16
Certaines dispositions constitutionnelles doivent-elles être intangibles ?	17
Autres restrictions en matière de révisions constitutionnelles.....	21
Devrait-il exister plusieurs méthodes pour mener des révisions constitutionnelles ?	24

Chapitre 5

Considérations relatives au contexte	26
La rigidité et la souplesse des procédures de révision dépendent du contexte politique ..	26
Approches conventionnelles ou informelles des procédures de révision.....	27
Changement constitutionnel en dehors du cadre de la procédure formelle de révision.....	28

Chapitre 6

Questions à considérer	30
-------------------------------------	----

Chapitre 7

Exemples	32
-----------------------	----

Références bibliographiques	35
--	----

À propos de l'auteur	37
-----------------------------------	----

À propos d'IDEA International	38
--	----

Chapitre 1

INTRODUCTION

Les constitutions doivent évoluer au fil du temps afin de corriger les dispositions qui se sont révélées inadaptées ou impossibles à mettre en œuvre, de répondre à de nouveaux besoins ou à l'évolution des exigences de la population et de tenir compte de l'émergence de nouveaux droits. Une constitution vivante fait souvent l'objet de modifications informelles (c'est-à-dire sans modification du texte de la constitution) au gré de la jurisprudence et de nouvelles conventions politiques non écrites qui complètent le texte écrit.

Cependant, il est également nécessaire de pouvoir procéder à des révisions constitutionnelles formelles (aussi appelées amendements constitutionnels), qui consistent à modifier le contenu d'un texte constitutionnel. Ainsi, la grande majorité des constitutions modernes contiennent des dispositions spécifiques relatives aux procédures de révision constitutionnelle. Ces dispositions régissent les conditions substantielles et procédurales requises pour modifier le contenu de la constitution.

AVANTAGES ET RISQUES

D'un côté, un processus de révision constitutionnelle trop rigide, qui rend trop difficile l'adoption d'amendements constitutionnels, empêche la mise en œuvre de réformes nécessaires, ce qui peut entraîner à terme une perte de fonctionnalité et de légitimité de la constitution. D'un autre côté, un excès de souplesse, c'est-à-dire une simplification excessive de la procédure d'adoption d'amendements constitutionnels, rend la constitution ainsi que les droits et institutions qu'elle établit vulnérables à des réformes partisans que pourrait initier le gouvernement au pouvoir.

Par conséquent, les constitutions doivent contenir des dispositions qui régissent la procédure de révision, destinées à permettre l'adoption d'amendements constitutionnels lorsque de larges débats aboutissent à un consensus suffisant en leur faveur, tout en protégeant la constitution des amendements partisans ou court-termistes.

Chapitre 2

ENJEUX

La constitution est la norme juridique suprême d'un pays. Contrairement à la loi ordinaire, elle est le reflet des choix fondamentaux opérés par un pays et son peuple et jette les bases de la vie politique et sociale. La constitution établit le système de gouvernement, répartit les pouvoirs et leur fixe des limites, protège les droits des citoyens et traite de diverses autres questions, touchant à l'identité ou à des questions de société, qui sont considérées comme fondamentales dans le contexte spécifique d'un pays donné. Cependant, si elle est destinée à jouer un rôle à la fois fondateur et durable, la constitution n'a pas vocation à être immuable. Pour être pérenne, elle doit être en mesure de répondre à l'évolution des besoins de la société et des circonstances.

Des motifs variés peuvent pousser à modifier le texte d'une constitution. Une révision constitutionnelle peut être effectuée dans les objectifs suivants : (a) adapter la constitution à l'environnement dans lequel le système politique opère (ce qui comprend l'économie, la technologie, les relations internationales, la démographie et l'évolution des valeurs de la population) ; (b) apporter des corrections aux dispositions qui se sont révélées inadaptées au fil du temps ; (c) renforcer les institutions démocratiques ou les libertés et droits constitutionnels. Les révisions peuvent également répondre à des objectifs égoïstes ou partisans. Comme la constitution établit les règles du « jeu politique », les personnes au pouvoir peuvent être tentées de modifier ces règles afin de sécuriser et prolonger leur mandat, de marginaliser l'opposition ou les minorités, ou encore de limiter les droits civils et politiques. De telles révisions peuvent affaiblir la démocratie, voire la mettre en péril. Enfin, si une constitution doit s'adapter aux changements des mœurs et des valeurs sociales au fil du temps, il faut la protéger de toute révision

La difficulté consiste à concevoir une procédure qui permette d'amender la constitution dans l'intérêt général lorsque cela s'avère nécessaire, mais qui empêche toute révision partisane ou court-termiste.

à court terme ou approuvée de façon hâtive sans qu'une réflexion et une analyse préalables en bonne et due forme aient été effectuées.

La difficulté consiste alors à concevoir une procédure de révision qui permette d'amender la constitution dans l'intérêt général lorsque cela s'avère nécessaire, à condition que cette démarche fasse l'objet d'un consensus suffisant et s'appuie sur une analyse approfondie, mais qui empêche toute révision obéissant à des motivations intéressées, partisans, destructives ou court-termistes (voir l'encadré 2.1). Les États fédéraux et les sociétés plurielles (c'est-à-dire où au moins deux communautés nationales, ethniques ou linguistiques coexistent) connaissent une autre difficulté : l'élaboration de procédures de révision constitutionnelle qui permettent aux entités fédérées ou aux communautés de protéger leurs droits et de conserver un contrôle permanent sur le contrat social qui les lie.

Encadré 2.1. Choix du cadre et action au sein du cadre

« Le constitutionnalisme repose sur une différenciation entre le niveau constitutionnel et le niveau législatif. [...] Une constitution détermine les principes et procédures qui régissent les décisions politiques prises au quotidien sur la base et dans les limites du cadre de la constitution et selon les préférences des individus qui ont remporté les élections. [...] Si les responsables politiques peuvent décider de la nature de ce cadre de la même façon qu'on les autorise à agir dans les limites de ce

dernier, la différence entre l'élaboration de la constitution et l'élaboration des lois disparaît, de même que la différence entre la constitution qui encadre les décisions politiques et ces décisions elles-mêmes. La constitution perd sa fonction [...]. [Ainsi], l'élaboration de la constitution doit différer de l'élaboration des lois, non seulement en matière de quorum, mais également en matière d'acteurs et de procédures. » (Grimm, 2000, p. 39-40)

Le présent Guide introductif vise à aider les personnes responsables de la rédaction de textes constitutionnels à atteindre cet équilibre entre stabilité et flexibilité. Étant donné qu'il existe de nombreuses procédures de révision possibles et qu'il n'existe aucun modèle de référence à suivre en toutes circonstances, il vise à faciliter la recherche d'options adéquates dans des contextes donnés. Ce Guide introductif traite des questions dont il faut tenir compte lors de l'élaboration de dispositions régissant les procédures de révision constitutionnelle, notamment :

1. Quelle est la différence entre les révisions constitutionnelles partielles et les révisions totales ?
2. Qui doit avoir le droit d'initier une révision constitutionnelle ?
3. Qui doit participer à la révision de la constitution ?
4. Quels types de contraintes spécifiques pourraient être utiles dans le cadre de la procédure de révision constitutionnelle ?
5. Le public doit-il participer au processus de révision, de façon directe ou indirecte ?
6. Faut-il prévoir différentes procédures de révision ?
7. Toutes les dispositions constitutionnelles doivent-elles être soumises à la même procédure de révision ?
8. Quelles dispositions spéciales faut-il mettre en place dans les États fédéraux ou les sociétés plurielles ?
9. Certaines dispositions constitutionnelles doivent-elles être intangibles ?

Chapitre 3

LES PROCÉDURES DE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE : PRINCIPALES OPTIONS

Les constitutions modernes ont recours à une grande variété de procédures de révision. Ces procédures prévoient des exigences particulières qui rendent l'adoption d'amendements constitutionnels plus difficile que l'adoption de lois ordinaires. Malgré la diversité des modalités procédurales, la plupart de ces procédures de révision constitutionnelle reposent sur un ou plusieurs des mécanismes suivants : (a) l'exigence d'un vote à la majorité qualifiée au sein du parlement ; (b) le référendum ; (c) le vote renouvelé (ou double vote) assorti de délais spécifiques ou de la tenue d'élections entre les deux votes ; (d) l'approbation par les provinces, États, régions, ou autres entités territoriales constitutives du système politique.

MAJORITÉ QUALIFIÉE DU PARLEMENT

Dans le cadre de la plupart des procédures de révision constitutionnelle, l'adoption d'une loi constitutionnelle requiert un vote du parlement à une majorité supérieure à celle requise dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Il existe plusieurs seuils de majorité qualifiée, allant de la majorité absolue (50 % de la totalité des membres plus un) aux quatre cinquièmes de la totalité des membres.

Les seuils de majorité qualifiée les plus courants en matière de révision constitutionnelle sont la majorité des trois cinquièmes (60 %) ou des deux tiers (66,7 %) de l'ensemble des membres du parlement. Ces chiffres sont quelque peu arbitraires, car rien ne justifie que l'on ne puisse pas plutôt requérir l'obtention d'une majorité de 65 % ou de 70 %. Toutefois, le principe repose ici sur le fait que, si une majorité supérieure à la normale est requise, le gouvernement en place ne

peut, dans des circonstances normales, adopter des révisions de façon unilatérale : il doit généralement négocier avec l'opposition ou d'autres partis afin d'apporter des changements à la constitution.

L'exigence d'une majorité qualifiée comportent des avantages et des inconvénients. D'une part, elle empêche le pouvoir en place de modifier aisément ou unilatéralement les règles fondamentales et garantit que toute révision adoptée bénéficie du soutien d'un grand nombre d'acteurs de l'échiquier politique. D'autre part, cependant, l'exigence d'obtention d'une majorité très élevée peut permettre à un petit groupe au sein du parlement de jouer un rôle perturbateur, ce qui peut rendre extrêmement difficile l'adoption d'amendements pourtant nécessaires.

Définition de la majorité qualifiée

Une majorité des trois cinquièmes, des deux tiers ou des trois quarts, ou toute autre majorité spécifique, peut être définie de deux manières : soit il s'agit d'une proportion des suffrages exprimés (c'est-à-dire de la totalité des membres présents et votants), soit c'est une proportion de la totalité des sièges. Le seuil requis est plus élevé dans ce dernier cas, puisque les abstentions sont en réalité comptabilisées comme des votes négatifs. Par exemple, si dans un organe comptant 100 sièges, une proposition était approuvée par 60 membres et rejetée par 20 membres, et que 20 autres s'abstenaient, l'exigence de la majorité des deux tiers des suffrages exprimés serait satisfaite. En revanche, celle de la majorité des deux tiers de la totalité des membres (soit 67 membres) ne le serait pas. En l'absence de plus amples précisions, une majorité qualifiée des suffrages exprimés pourrait permettre à un pourcentage relativement peu élevé (voire à une minorité) de membres d'approuver une révision constitutionnelle, à condition qu'il n'y ait pas d'opposition forte. Pour éviter ce risque, il est possible d'associer les exigences relatives aux suffrages exprimés à des exigences relatives au nombre total de membres. En Inde, par exemple, une révision constitutionnelle doit obtenir les deux tiers des suffrages exprimés, qui doivent en outre représenter au moins la majorité absolue (50 % plus un) de la totalité des membres.

Parlement bicaméral

Dans les pays ayant un parlement **bicaméral**, l'approbation de la chambre haute est souvent également requise pour l'adoption d'une révision constitutionnelle, même si elle n'est pas toujours nécessaire pour les lois ordinaires. Les seuils de majorité requis au sein des deux chambres peuvent parfois différer. En Espagne, par exemple, une révision peut être adoptée par une majorité des

L'exigence d'une majorité qualifiée garantit que toute révision adoptée bénéficie du soutien d'un grand nombre d'acteurs de l'échiquier politique.

Dans les pays ayant un parlement bicaméral, l'approbation de la chambre haute est souvent également requise pour l'adoption d'une révision constitutionnelle.

trois cinquièmes au sein des deux chambres, ou bien par un vote à la majorité des deux tiers à la chambre basse et d'un vote à la majorité absolue au Sénat. Certaines constitutions exigent que les lois constitutionnelles soient approuvées par les deux chambres lors d'une séance conjointe (par exemple, au Bhoutan, l'adoption d'un amendement constitutionnel requiert un vote à la majorité des trois quarts des membres du Parlement lors d'une séance conjointe). La répartition réelle des pouvoirs de révision dépend alors de la taille des deux chambres : si la chambre haute compte un faible effectif, elle peut être plus aisément mise en minorité par la chambre basse. En revanche, si l'effectif de la chambre haute est important, ses membres seront proportionnellement plus à même de se faire entendre. Dans certains cas, lorsque les chambres hautes sont conçues pour représenter certaines communautés ou certains territoires, dont l'autonomie constitutionnelle ou les droits spéciaux doivent être protégés, il peut être important d'octroyer à la chambre haute un droit de veto sur tout ou certains amendements constitutionnels.

L'APPROBATION POPULAIRE (DÉMOCRATIE DIRECTE ET RÉFÉRENDUMS)

Étant donné qu'une constitution est le fondement juridique et politique d'un État, sa légitimité doit émaner du peuple. Cela reflète un concept fondamental de la gouvernance démocratique : l'idée que le peuple est la source de la souveraineté. Cette doctrine se concrétise à travers la participation réelle de la population à la plupart des processus actuels d'élaboration de constitutions, que ce soit par l'intermédiaire de l'élection des membres de l'assemblée constituante au suffrage direct, au début du processus, ou d'un référendum, à la fin du processus. Une procédure de révision constitutionnelle peut aussi être conçue de manière à permettre la participation de la population au cours du processus, ce qui représente un mode d'expression continue de la souveraineté suprême du peuple.

Environ 40 % des constitutions actuelles comportent des dispositions relatives à l'organisation de référendums dans le cadre des procédures de révision constitutionnelle.

Le moyen le plus direct de faire participer la population à la révision de la constitution est le référendum, qui suit généralement un vote du parlement. Environ 40 % des constitutions actuelles comportent des dispositions relatives à l'organisation de référendums dans le cadre des procédures de révision constitutionnelle. Les circonstances spécifiques dans lesquelles un référendum peut ou doit avoir lieu sont toutefois assez variables :

- Certains pays exigent l'organisation d'un référendum pour toutes les révisions constitutionnelles, même s'il s'agit de modifications légères, sans conséquence ou non sujettes à controverse (c'est le cas, par exemple, en Australie, au Danemark, en Irlande et au Japon).
- D'autres pays ne requièrent la tenue d'un référendum que lorsque les dispositions les plus fondamentales sont révisées ou que la révision en question consiste en l'adoption d'une nouvelle constitution (c'est le cas, par exemple, en Autriche, en Espagne, en Jamaïque et en Lettonie).
- Dans d'autres pays encore, un référendum est normalement requis, mais il existe une procédure qui autorise le parlement à contourner cette obligation si la révision est approuvée par une majorité qualifiée très élevée. Cette procédure permet d'effectuer des révisions techniques mineures, qui ne prêtent pas à controverse ou dont le caractère urgent est très largement admis, en évitant les coûts et les délais associés à un référendum.
- Une autre approche consiste à permettre à une minorité des membres du parlement de déterminer si une révision doit ou non faire l'objet d'un référendum. Ce pouvoir peut être exercé par 25 % des membres du Parlement au Luxembourg et par 33 % des membres du Parlement en Suède. Une version légèrement différente de cette approche, en vigueur en Italie, permet d'organiser un référendum uniquement lorsqu'une proposition ou un projet de loi constitutionnelle est adopté avec au moins la majorité requise (50 % plus un), mais que le nombre de voix obtenu demeure inférieur à une majorité qualifiée donnée (66 %).
- Des acteurs non législatifs peuvent également exiger la tenue d'un référendum : en Italie, outre les référendums convoqués à la demande de 20 % des membres du Parlement, la tenue d'un référendum peut être exigée conjointement par cinq conseils régionaux ou 500 000 électeurs. Cependant, il leur est possible de le faire uniquement lorsque la proposition ou le projet d'amendement n'a pas été adopté à la majorité des deux tiers dans les deux chambres du Parlement.
- Les présidents peuvent disposer du pouvoir discrétionnaire de soumettre les amendements constitutionnels au peuple. Le fait que le président puisse soumettre un projet de loi constitutionnelle au peuple de sa propre initiative renforce considérablement le pouvoir présidentiel aux dépens du pouvoir législatif. Cela conduit

à une situation d'« hyper-présidentialisme ». De telles procédures sont donc rares au sein des régimes démocratiques. En général, le président peut soumettre une révision constitutionnelle au peuple seulement si cette dernière a été approuvée par le parlement au préalable. Le Président de la Tunisie, par exemple, peut convoquer un référendum au sujet de tout projet ou proposition de révision après que celle-ci a été approuvée par une majorité des deux tiers du Parlement.

Certains se sont inquiétés du fait qu'un référendum ne serait peut-être pas la meilleure façon de garantir la protection constitutionnelle des minorités. En réponse à ces inquiétudes, certaines constitutions imposent dans le cadre d'un référendum sur une révision constitutionnelle non seulement l'obtention d'une majorité à l'échelle nationale, mais également l'obtention de l'approbation des électeurs de la majorité des entités constituantes (Australie, Suisse) ou la participation au référendum d'au moins 20 % des électeurs dans la majorité des entités constituantes (Kenya).

Les règles relatives au référendum constitutionnel (notamment le taux de participation et le seuil de majorité requis) doivent être définies avec une attention particulière, car elles contribuent à l'obtention d'un équilibre satisfaisant entre souplesse et rigidité des procédures de révision constitutionnelle. L'absence de seuil en matière de taux de participation électorale signifie qu'un très faible pourcentage de la population peut suffire à réviser la constitution (par exemple, en 2001, au Botswana, plusieurs révisions constitutionnelles ont été approuvées avec un taux de participation inférieure à 5 % des électeurs). D'un autre côté, un seuil trop élevé peut être difficile à atteindre. Dans les constitutions qui prévoient un seuil minimal de participation électorale, ce seuil est compris entre 40 % (Danemark) et 50 % (Corée du Sud) de l'électorat.

Les majorités requises pour les référendums varient également. Dans certains pays, une majorité de plus de 50 % des suffrages exprimés (valides) est nécessaire. Ces règles doivent elles aussi tenir compte des circonstances locales et de la situation politique. Dans certains pays, il peut en effet être difficile d'obtenir une participation électorale de 50 %, par exemple si les bureaux de vote sont insuffisamment pourvus en personnel, si les électeurs doivent effectuer un long trajet pour se rendre aux urnes ou si les listes électorales ne sont pas à jour. Il arrive parfois qu'une majorité encore plus importante soit requise (entre les trois cinquièmes et les trois quarts des voix) : cela peut rendre une disposition constitutionnelle intangible de fait. Il peut d'ailleurs s'agir de l'objectif poursuivi. À Maurice, par exemple,

l'adoption d'une révision prévoyant l'allongement de la durée du mandat des membres du Parlement au-delà de cinq ans requiert l'approbation unanime du parlement et l'obtention des trois quarts des suffrages exprimés lors d'un référendum. Pour de plus amples informations sur la question du recours aux référendums, veuillez consulter le troisième volume de la collection des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International, intitulé *Direct Democracy* [la démocratie directe].

VOTES RENOUVELÉS (OU RÈGLE DU DOUBLE VOTE)

Délais

Certaines constitutions exigent que les propositions et projets de révision constitutionnelle soient adoptés deux fois, en termes identiques, en respectant un intervalle défini (généralement trois mois ou 90 jours) entre les deux votes (par exemple en Estonie, en Italie et en Jamaïque). Cette règle vise à éviter que les révisions soient réalisées de façon hâtive, à accorder un temps suffisant pour approfondir la réflexion, mesurer la portée des modifications envisagées et à accroître les possibilités de débat public.

Élections générales intermédiaires

Une variante de la règle du double vote impose la tenue d'élections législatives entre la première approbation et l'approbation finale d'une révision. Cette procédure, utilisée dans différents pays, permet de faire participer la population, de manière indirecte, au processus de révision constitutionnelle. Dans ce contexte, la révision constitutionnelle peut devenir un thème de campagne pour les élections législatives. Il revient aux électeurs de décider de l'importance qu'ils accorderont à la révision proposée dans leur choix de vote. L'inconvénient de ce type de procédure est que la révision constitutionnelle risque de prendre le pas sur d'autres questions politiques importantes généralement pertinentes dans un contexte électoral, ou bien se voir écartée si la campagne électorale reste générale.

- Dans certains pays qui ont opté pour le système des élections intermédiaires, les projets et propositions de révision sont mis en attente jusqu'aux prochaines élections ordinaires (par exemple en Finlande, en Grèce et au Panama).
- Dans d'autres pays, le parlement est dissout immédiatement après la première approbation d'une révision constitutionnelle et de

Certaines constitutions exigent que les propositions et projets de révision constitutionnelle soient adoptés deux fois, en termes identiques, en respectant un intervalle défini entre les deux votes.

nouvelles élections ont lieu aussitôt (par exemple en Islande et aux Pays-Bas). Dans ce cas, la pratique établie consiste à ne proposer de révisions constitutionnelles que vers la fin du mandat législatif en cours, afin d'éviter une élection anticipée supplémentaire. Ce système n'a donc pas tant pour conséquence d'accroître la fréquence des élections que de limiter la fréquence des révisions constitutionnelles.

Votes renouvelés à la majorité qualifiée

L'obligation d'organiser des élections intermédiaires peut être combinée à des critères de majorité qualifiée. Par exemple, aux Pays-Bas, le Parlement doit approuver les révisions deux fois et des élections générales intermédiaires doivent être organisées. Lors du second vote, une majorité des deux tiers doit être obtenue dans chacune des deux chambres pour que la révision soit constitutionnelle adoptée.

Dans de nombreux États fédéraux, la constitution ne peut être révisée que si les différentes entités fédérées, ou une majorité d'entre elles, y consentent.

L'APPROBATION DES ÉTATS FÉDÉRÉS, PROVINCES OU RÉGIONS

Dans de nombreux États fédéraux ou décentralisés, la constitution, qui représente un accord ou un contrat entre différentes entités, ne peut être révisée, en totalité ou en partie, que si lesdites entités, ou une majorité prédéfinie d'entre elles, y consentent. Ce consentement peut être exprimé par l'intermédiaire des parlements des entités infranationales (en Afrique du Sud, au Canada, aux États-Unis ou en Inde) ou de référendums convoqués dans chacune de ces entités (en Australie et en Suisse). Dans les cas où les entités constituantes ne se prononcent pas par un scrutin direct, c'est généralement la chambre haute du parlement, qui représente les intérêts des entités constituantes à l'échelon central ou fédéral, qui joue ce rôle (par exemple en Allemagne).

L'obligation de soumettre des propositions de révision à l'approbation des entités constituantes (États fédérés, provinces ou régions) peut ne concerner que certaines parties de la constitution, par exemple celles qui traitent du système fédéral ou des pouvoirs respectifs octroyés aux différents échelons de gouvernement.

Matière à réflexion 1

Quelles sont les principales raisons qui justifient de rendre la constitution plus difficile à réviser que les lois ordinaires ? Est-ce pour préserver la souveraineté du peuple, pour protéger les minorités, pour protéger les « accords constitutionnels » entre les différentes communautés ou les échelons

de gouvernement, ou pour empêcher les gouvernements au pouvoir de changer les règles et d'abuser de leur pouvoir ? Comment ces différents objectifs, qui se recoupent parfois, peuvent-ils être atteints grâce à différents types de procédures de révision ?

Chapitre 4

AUTRES CONSIDÉRATIONS EN MATIÈRE DE CONCEPTION

Certains pays font une distinction entre les révisions constitutionnelles et l'adoption d'une nouvelle constitution.

RÉVISION CONSTITUTIONNELLE ET ADOPTION D'UNE NOUVELLE CONSTITUTION

Certains pays (par exemple, l'Autriche, la Bulgarie, le Costa Rica, l'Espagne et le Nicaragua) font une distinction entre les révisions constitutionnelles et l'adoption d'une nouvelle constitution. Dans ces cas, l'adoption d'une nouvelle constitution nécessite souvent une majorité plus élevée que celle requise pour un amendement constitutionnel. Cette distinction repose sur l'hypothèse que le pouvoir d'amender une constitution existante permet de lui apporter des ajustements, des modifications ou des transformations mais ne permet pas de la remplacer ni de modifier sa structure originelle.

La reconnaissance du concept selon lequel le *pouvoir constituant* (le pouvoir duquel émane l'ordre constitutionnel) appartient au peuple au sein des sociétés démocratiques signifie que, dans les pays en question, l'adoption d'une nouvelle constitution suppose généralement la participation immédiate du peuple, soit par l'intermédiaire de l'élection d'une assemblée constituante (par exemple en Bulgarie, au Costa Rica et au Nicaragua) soit par l'intermédiaire d'un référendum obligatoire (par exemple en Autriche et en Espagne).

QUI DOIT AVOIR COMPÉTENCE POUR INITIER UNE RÉVISION DE LA CONSTITUTION ?

C'est généralement le parlement qui détient le droit d'initier une procédure de **révision constitutionnelle**. En règle générale, la

procédure d'adoption d'amendements constitutionnels comprend des étapes sensiblement similaires à celles rencontrées dans le cadre de la procédure législative ordinaire (bien qu'il comprenne les exigences et restrictions supplémentaires évoquées dans le présent document). Dans les pays possédant un parlement bicaméral, les chambres basses disposent presque toujours du droit d'initier le processus. Dans la majorité des systèmes bicaméraux, les chambres hautes peuvent également initier une révision constitutionnelle. Certaines constitutions donnent compétence à chaque membre du parlement pour présenter une proposition d'amendement constitutionnel et initier une procédure de révision. D'autres exigent qu'un nombre ou un pourcentage spécifique de membres soutiennent une proposition d'amendement pour initier la procédure de révision. Ce seuil peut être bien plus élevé que celui requis pour proposer une loi ordinaire. Par exemple, il est fixé à un tiers des membres du parlement monocaméral en Tunisie et à un quart des membres de l'une ou l'autre des chambres en Roumanie.

La majorité des constitutions permettent également à d'autres autorités d'initier une procédure de révision constitutionnelle. Ainsi, la plupart des constitutions octroient également cette compétence à l'exécutif, qu'il soit représenté par le chef de l'État (en particulier dans les systèmes présidentiels ou semi-présidentiels) ou par les ministres.

Il arrive parfois que la plus haute juridiction d'un pays dispose également de la compétence d'initier une révision constitutionnelle (par exemple au Guatemala et au Panama). C'est en raison de leur rôle de gardiens de la constitution et de leur expertise technique en matière constitutionnelle que l'on peut octroyer l'initiative de révision constitutionnelle aux tribunaux. Toutefois, l'octroi de cette compétence peut conduire à une politisation accrue du pouvoir judiciaire, qui risque de porter atteinte à sa réputation d'impartialité et de neutralité.

Dans environ 15 % des pays du monde, la population peut proposer une révision si un nombre déterminé d'électeurs en font la demande, généralement par l'intermédiaire d'une pétition. Ce type de disposition renforce l'idée qu'une constitution est un document vivant qui émane du peuple souverain et qui tend à tenir compte des préoccupations de la population. Pour qu'une telle initiative populaire aboutisse, il est nécessaire de faire campagne au préalable. Cette étape peut donc renseigner à un stade précoce sur les opinions de la population. Le nombre de signatures requises pour enclencher le processus est très variable (par exemple 10 % des électeurs en

Dans environ 15 % des pays du monde, la population peut proposer une révision si un nombre déterminé d'électeurs en font la demande.

Lettonie, contre 0,3 % au Pérou). Cependant, il devrait, en principe, être suffisamment élevé pour éviter les propositions frivoles tout en étant suffisamment faible pour que cette procédure ait des chances réalistes d'être utilisée. En Roumanie, il existe un seuil supplémentaire afin de prévenir toute initiative émanant de groupes régionaux ou ethniques : une proposition de révision initiée par la population doit être soutenue non seulement par 500 000 électeurs dans l'ensemble du pays, mais aussi par au moins 20 000 électeurs dans la moitié des comtés du pays.

En général, dans les États fédéraux, un organe représentatif des entités fédérées (États, régions ou provinces) a également le droit de proposer des amendements. Il peut s'agir de la chambre haute du parlement fédéral ou d'un ou de plusieurs parlements des entités fédérées (par exemple au Brésil).

De nombreuses constitutions exigent des seuils de majorité différents en fonction des dispositions constitutionnelles visées.

TOUTES LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES DOIVENT-ELLES ÊTRE SOUMISES À LA MÊME PROCÉDURE DE RÉVISION ?

Afin de parvenir à un juste équilibre entre rigidité et souplesse en matière de révision constitutionnelle, de nombreuses constitutions exigent des seuils de majorité différents en fonction des dispositions constitutionnelles visées. Cela peut contribuer à apporter un certain niveau de stabilité et de certitude, ainsi que de solides garanties, aux parties de la constitution qui doivent être rigides, tout en permettant une plus grande flexibilité pour d'autres types de dispositions constitutionnelles. Par exemple, la Constitution de la Jamaïque comprend : (a) des dispositions qui peuvent être révisées par un vote à la majorité absolue dans chacune des deux chambres du parlement, (b) des « dispositions rigides » qui peuvent être modifiées par un vote à la majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres, et (c) des « dispositions particulièrement rigides » qui ne peuvent être révisées que par un vote à la majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres du parlement et la tenue subséquente d'un référendum.

En général, les dispositions constitutionnelles soumises à une procédure de révision plus rigide sont celles qui portent sur le système régime politiques, le type d'élections, l'intégrité des frontières intérieures, les règles encadrant la tenue des référendums, les procédures de révision de la constitution, les langues nationales, la religion, les droits fondamentaux, les valeurs nationales, ainsi

que les règles et principes qui ont une incidence sur les entités infranationales et leurs pouvoirs. Le choix quant aux dispositions constitutionnelles qui doivent être soumises à une procédure de révision plus rigide, et les mécanismes permettant de garantir cette plus grande rigidité, dépendent de la situation particulière de chaque pays. Ainsi, si l'on souhaite protéger les minorités géographiquement concentrées, il peut être pertinent d'octroyer aux parlements infranationaux qui représentent ces minorités un droit de veto sur les amendements constitutionnels. Au Canada, par exemple, les révisions constitutionnelles relatives aux droits linguistiques ne peuvent être adoptées qu'avec le consentement de toutes les assemblées législatives provinciales. Si cette révision ne concerne qu'une ou plusieurs provinces, le consentement de toutes les assemblées législatives provinciales concernées est nécessaire. Cette procédure permet de garantir que les droits linguistiques à statut constitutionnel ne peuvent être modifiés dans aucune province sans le consentement de son assemblée législative. Par ailleurs, si l'on souhaite empêcher les élites politiques de porter atteinte aux principes démocratiques fondamentaux, il peut être judicieux d'imposer l'organisation d'un référendum avant toute modification des dispositions constitutionnelles pertinentes (par exemple celles relatives au système électoral, au droit de vote ou aux droits fondamentaux).

Matière à réflexion 2

Quelles parties ou dispositions de la constitution sont véritablement les plus fondamentales ? En d'autres termes, quelles sont les règles de base essentielles qui définissent l'identité de l'État ? Ces dispositions doivent-elles bénéficier d'une protection renforcée contre les révisions

hâtives ou unilatérales ? Si tel est le cas, quelles sont les mécanismes les plus pertinents pour y parvenir (des majorités plus élevées, un référendum ou l'approbation des amendements constitutionnels par les entités infranationales) ?

CERTAINES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES DOIVENT-ELLES ÊTRE INTANGIBLES ?

Outre les différents niveaux d'exigences procédurales mentionnés ci-dessus, certaines constitutions prévoient également des restrictions *sur le fond* aux révisions, sous la forme d'une clause qui

Plus de 70 constitutions contiennent des dispositions intangibles.

interdit la révision de certaines dispositions. Aujourd'hui, à l'échelle mondiale, plus de 70 constitutions comportent ainsi des dispositions intangibles (voir l'encadré 4.1). Le contenu de ces dispositions diffère grandement d'un pays à l'autre. Parmi les dispositions immuables, on peut citer, à titre d'exemples, celles qui portent sur l'unité nationale (Indonésie), le statut de la religion (Tunisie), le système multipartite (Roumanie), le régime politique républicain et démocratique (France), les droits électoraux (Brésil), les droits humains fondamentaux (Allemagne) et la limitation du nombre de mandats présidentiels (Honduras).

Ces dispositions sont souvent le résultat de traumatismes passés. Les rédacteurs de textes constitutionnels des pays sortant d'un conflit ou d'une dictature peuvent en effet souhaiter mettre en place un ordre constitutionnel capable d'empêcher toute résurgence de structures ou pratiques oppressives. Les dispositions constitutionnelles intangibles peuvent également trouver leur source dans un processus de transition : elles visent alors à garantir des accords fragiles conclus entre différentes parties prenantes dans le cadre de cette transition. Par exemple, certaines parties aux négociations constitutionnelles peuvent exiger qu'un engagement constitutionnel en faveur d'une plus grande décentralisation soit compensé par un engagement intangible à l'indivisibilité de l'unité territoriale de l'État.

La décision d'intégrer des dispositions intangibles à une constitution est toutefois délicate. Elle s'accompagne d'effets collatéraux considérables et de lourdes conséquences, qu'il ne faut pas prendre à la légère.

- La protection de certains principes ou dispositions contre toute révision crée une hiérarchie intraconstitutionnelle et peut renforcer les attributions du pouvoir judiciaire, car la constitutionnalité des révisions constitutionnelles peut elle-même être contestée devant les tribunaux. Dans un contexte démocratique, le pouvoir constituant appartient au peuple souverain et à ses représentants librement élus. Confier à d'autres institutions la décision finale quant à la validité des révisions constitutionnelles (à l'exception, peut-être, de la vérification de la conformité aux exigences procédurales) reviendrait donc à placer un organe non élu et dispensé de rendre compte de ses actes au-dessus du pouvoir constituant. Dans certains pays, la cour constitutionnelle est une institution qui fait partie de la procédure de révision constitutionnelle. Elle est investie de la responsabilité d'examiner

Encadré 4.1. Exemples de dispositions intangibles

Portugal (article 288) :

« Les lois de révision de la Constitution doivent respecter : a) l'indépendance nationale et l'unité de l'État ; b) la forme républicaine du gouvernement ; c) la séparation de l'Église et de l'État ; d) les droits, les libertés et les garanties dont jouissent les citoyens ; e) les droits des travailleurs, des comités de travailleurs et des associations syndicales ; f) la coexistence du secteur public, du secteur privé et du secteur coopératif et social de propriété des moyens de production ; g) l'existence de plans économiques dans le cadre d'une économie mixte ; h) le suffrage universel, direct, secret et périodique pour la désignation des membres des organes de souveraineté, des régions autonomes et du pouvoir local élus, ainsi que le système de la représentation proportionnelle ; i) le pluralisme de l'expression et de l'organisation politique, y compris celui des partis politiques, et le droit d'opposition démocratique ; j) la séparation et l'interdépendance des organes de souveraineté ; k) le contrôle de la constitutionnalité par action ou par omission de normes juridiques ; l) l'indépendance des tribunaux ; m) l'autonomie des collectivités locales ; n) l'autonomie politique et administrative des archipels des Açores et de Madère. »

Roumanie (article 152) :

« 1) Les dispositions de la présente Constitution concernant le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine du gouvernement, l'intégrité territoriale, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle ne peuvent pas faire l'objet d'une révision. 2) De même, aucune révision ne peut être réalisée qui aurait pour résultat la suppression des droits fondamentaux et des libertés fondamentales des citoyens, ou de leurs garanties. »

les propositions et projets de révision avant qu'ils ne soient votés, afin de s'assurer de leur compatibilité avec la constitution (par exemple en Tunisie).

- Des formulations vagues sont parfois utilisées pour proscrire toute révision constitutionnelle allant à l'encontre des « principes démocratiques » ou « de l'esprit et des principes » généraux de la constitution, sans toutefois préciser quels sont ces principes (c'est par exemple le cas en Norvège). Ce type de disposition peut permettre une plus grande flexibilité, mais il a des effets imprévisibles. L'ambiguïté qui en résulte risque d'accroître davantage le pouvoir judiciaire aux dépens du pouvoir du peuple. L'interprétation d'une telle disposition dépend grandement des circonstances politiques, en particulier de la force de la culture constitutionnelle et du rapport de forces entre les tribunaux et le parlement.

- D'un point de vue théorique, des inquiétudes peuvent exister au sujet de l'ampleur des contraintes que nous pouvons légitimement imposer aux générations futures. Le peuple peut renoncer à son droit de modifier les règles de son propre gouvernement, mais peut-il soumettre les générations futures à ses normes sans réduire considérablement l'arène de la politique démocratique ? Dans la pratique, pouvons-nous prédire avec exactitude les besoins à venir ? Si, à l'avenir, une disposition intangible devenait inacceptable et indésirable, il serait impossible de régler ce problème sans enfreindre l'accord constitutionnel dans son intégralité.

Dans certains pays, même si la constitution ne contient pas de dispositions intangibles, les tribunaux ont élaboré une doctrine produisant un effet similaire. La Cour suprême indienne, par exemple, a élaboré la doctrine de la « structure fondamentale », selon laquelle une « révision » de la Constitution ne peut être valide que si elle respecte le cadre et les principes généraux de la Constitution, tels qu'adoptés à l'origine, et si elle est cohérente avec ces derniers. Toutefois, le recours aux mécanismes judiciaires pour définir ce qui est intangible pose un problème : les décisions prises dans ce contexte risquent de bénéficier d'une légitimité moins importante qu'une déclaration d'intention clairement énoncée dans la constitution.

L'objectif des dispositions intangibles peut être atteint par l'utilisation de différents niveaux de protection constitutionnelle.

L'objectif des dispositions intangibles peut être atteint par un autre moyen, à savoir l'utilisation de différents niveaux de protection constitutionnelle, comme indiqué dans la partie précédente. En Afrique du Sud, par exemple, l'article premier de la Constitution énonce quatre principes essentiels :

1. la dignité humaine, la réalisation de l'égalité et la promotion des droits humains et des libertés ;
2. le refus de la discrimination raciale et sexiste ;
3. la suprématie de la Constitution et de l'État de droit ;
4. le suffrage universel des personnes majeures, une liste électorale nationale commune, des élections régulières et un système de gouvernance démocratique multipartite afin de garantir la reddition de comptes, l'efficacité et l'ouverture.

Ces principes sont clairement destinés à constituer la pierre angulaire de l'ordre constitutionnel et à en faire partie intégrante. Cependant, ils ne sont pas intangibles. Néanmoins, si la majeure

partie de la Constitution peut faire l'objet d'une révision moyennant le soutien d'une majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale, ces dispositions peuvent être révisées uniquement à la majorité des trois quarts. Le fait d'autoriser la révision de ces dispositions, quoiqu'en la complexifiant, garantit que le contrôle ultime de la Constitution demeure entre les mains de représentants élus de façon démocratique, plutôt qu'il ne revient au pouvoir judiciaire.

AUTRES RESTRICTIONS EN MATIÈRE DE RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

Délai après l'adoption d'une nouvelle constitution

L'ancrage et la réussite d'une nouvelle constitution se joue dans les premières années après son adoption. La légitimité de la constitution peut être fragile en dépit de la force avec laquelle la population aspire au changement. Dans ces conditions, la mise en œuvre de la constitution (par la tenue d'élections, l'enquête de moralité et l'agrément de fonctionnaires, la création de nouveaux organismes publics ou encore la mise en conformité des lois et des pratiques avec la constitution) peut s'avérer difficile. Si les négociations constitutionnelles ont été laborieuses et conflictuelles, en particulier après une période de conflit ou de répression, certaines parties prenantes peuvent se sentir insatisfaites du texte obtenu, voire non liées par lui. Elles peuvent donc être tentées d'apporter des révisions destinées à revenir en arrière dès que l'occasion se présente. Pour limiter ce risque et assurer la consolidation de l'ordre constitutionnel avant toute modification, certaines constitutions (par exemple celles de Cabo Verde et du Timor-Leste) exigent l'approbation de toute proposition de révision par une forte majorité qualifiée au cours des premières années après leur adoption. Cependant, les constitutions peuvent aussi favoriser l'adoption d'amendements au cours des premières années après leur adoption, afin de pouvoir corriger les vices de conception ou de rédaction constatés au moment de leur mise en œuvre. Pour choisir entre ces approches, il faut prendre en considération les avantages que présentent la stabilité et la sécurité juridique et les inconvénients liés à la perte de souplesse qu'elles entraînent.

Délai après l'adoption de la révision la plus récente

Certaines constitutions ne peuvent être amendées qu'au terme d'un délai, généralement de plusieurs années, après l'entrée en vigueur d'une révision précédente. Par exemple, en Grèce, la Constitution ne peut pas être amendée avant la fin d'un délai de cinq ans

après l'adoption de la dernière révision constitutionnelle. De telles restrictions temporelles permettent de préserver le « caractère sacré » de la constitution en empêchant toute modification pour des raisons futiles ou court-termistes. La constitution étant ainsi à l'abri de modifications trop fréquentes, les institutions peuvent se concentrer sur la mise en œuvre et la consolidation des réformes mises en place.

Néanmoins, cette solution revient à imposer un cadre chronologique artificiel et rigide au sein duquel toute révision, même nécessaire, urgente ou consensuelle, est interdite. Une autre méthode permet d'éviter ce manque de souplesse : il s'agit de rendre plus difficile l'adoption de révisions durant ce laps de temps, sans pour autant l'interdire. Le Portugal a adopté une variante de ce modèle, qui impose l'obtention d'une majorité plus élevée si les révisions sont fréquentes. L'adoption d'un amendement constitutionnel au terme d'un délai de cinq ans à compter de la révision précédente requiert un vote du Parlement à la majorité des deux tiers. En revanche, l'adoption d'un amendement constitutionnel dans les cinq ans suivant la dernière révision requiert un vote du Parlement à la majorité des quatre cinquièmes.

Délai après l'échec d'une proposition de révision

Certaines constitutions posent des limites à l'adoption de nouvelles révisions après le rejet d'une proposition de révision. En Albanie, par exemple, aucune révision ne peut être adoptée (a) dans un délai d'un an à compter de la date du rejet par le Parlement d'une proposition de révision sur le même sujet, ni (b) dans les trois ans qui suivent son rejet par référendum. Ce type de restrictions permet d'éviter que les membres du Parlement consacrent trop de temps aux révisions constitutionnelles et empêche le pays de tomber dans une succession sans fin de référendums, où une minorité tenace continue de proposer des révisions jusqu'à obtenir ce qu'elle veut.

Exigences en matière de délibération publique

La constitution peut exiger que les révisions proposées soient soumises à une consultation publique avant le vote final. C'est une façon de reconnaître que les lois constitutionnelles, du fait de leur caractère fondamental, appellent un engagement plus soutenu et plus réfléchi de la population que les lois ordinaires. La Constitution du Kenya, par exemple, oblige le Parlement à publier toute proposition de loi constitutionnelle et à « faciliter les discussions publiques » à son sujet. La force exécutoire de ces dispositions est toutefois discutable : quelles mesures le gouvernement doit-il prendre pour s'acquitter de l'obligation de consultation ? Quelle devrait être la durée de la période de consultation ? La Constitution sud-africaine

est légèrement plus précise en la matière. Elle impose la publication des projets et des propositions de révision au journal officiel national et leur diffusion de manière à recueillir les commentaires de la population au moins 30 jours avant leur dépôt au Parlement. Elle requiert également la prise en considération des points de vue des assemblées législatives des provinces. Les observations écrites de la population et des membres des assemblées législatives provinciales doivent ensuite être présentées au Parlement avant la tenue du vote.

Limitation des révisions en période de guerre, d'invasion ou d'urgence

Bon nombre de constitutions prévoient qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie durant les périodes exceptionnelles de crise, par exemple sous l'état d'urgence ou la loi martiale (par exemple au Cambodge et en Estonie). Une telle disposition vise à éviter que des révisions soient adoptées sous la contrainte ou dans un climat de tension. Dans ces situations exceptionnelles, les opportunités en matière de débat public et les activités politiques d'opposition peuvent être restreintes, et les dirigeants en place risquent d'être tentés d'instrumentaliser la peur des citoyens pour accaparer le pouvoir.

Restrictions de l'application des révisions constitutionnelles aux personnes au pouvoir ou à d'autres personnes nommées

Il existe un autre type de restriction, qui consiste à empêcher l'application d'amendements constitutionnels à certaines personnes. Ainsi, les révisions constitutionnelles portant sur le statut d'un poste ou d'une fonction ne s'appliquent pas aux personnes en exercice, mais seulement aux personnes qui prennent leurs fonctions après l'adoption de la révision. Par exemple, un amendement constitutionnel prolongeant la durée du mandat présidentiel ne s'applique pas au président en exercice (Corée du Sud). Ce type de disposition vise à éviter que des membres du gouvernement ne proposent des révisions constitutionnelles dans leur propre intérêt.

Interdiction des révisions implicites et cachées

Dans plusieurs pays, une révision constitutionnelle ne peut avoir lieu qu'au moyen d'un projet ou d'une proposition de loi qui indique explicitement que son objet est de modifier la constitution. Par exemple, en Sierra Leone, « aucune loi adoptée par le Parlement ne peut réviser, compléter, annuler ou modifier d'aucune façon les dispositions de la Constitution, sauf de manière explicite ». Une règle semblable, limitant le contenu des projets ou des propositions de révision constitutionnelle aux questions d'ordre constitutionnel, a été introduite en Afrique du Sud, au Ghana et au Kenya, entre

Bon nombre de constitutions prévoient qu'aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie durant les périodes exceptionnelles de crise.

autres. Cela signifie qu'il est impossible de dissimuler une révision constitutionnelle au milieu d'un projet ou d'une proposition de loi ordinaire pour empêcher les parlementaires de s'en apercevoir, de l'étudier et d'en débattre. Ces règles visent à garantir que les révisions constitutionnelles reçoivent toute l'attention qu'elles méritent, fassent l'objet d'un débat approprié et ne soient pas effectuées en catimini.

L'existence de multiples procédures de révision offre une plus grande souplesse.

DEVRAIT-IL EXISTER PLUSIEURS MÉTHODES POUR MENER DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES ?

Dans un certain nombre de pays, certaines dispositions constitutionnelles peuvent être modifiées de plusieurs manières. L'existence de multiples procédures de révision (à ne pas confondre avec les procédures de révision différenciées selon la nature des dispositions constitutionnelles visées présentées plus haut) offre une plus grande souplesse, étant donné qu'une révision rejetée dans le cadre d'une procédure peut être adoptée dans le cadre d'une autre. Cette marge de manœuvre permet de choisir la procédure la plus adaptée au contenu de la révision et au contexte dans lequel elle est proposée.

En Bulgarie, par exemple, la plupart des révisions constitutionnelles doivent être adoptées par un vote à la majorité des trois quarts des membres du Parlement. Si cette majorité n'est pas atteinte, une révision peut être approuvée à la majorité des deux tiers, à condition que cette majorité soit de nouveau obtenue entre deux et cinq mois plus tard à l'occasion d'un vote renouvelé. De même, la Constitution finlandaise peut être révisée par un vote à la majorité des cinq sixièmes des membres du Parlement au cours d'une même session ou par un vote à la majorité des deux tiers au cours de deux législatures successives si une élection intermédiaire a lieu entre les votes. Dans ces cas, il faut faire un compromis entre le seuil de majorité qualifiée requis et la facilité avec laquelle les décisions constitutionnelles peuvent être prises (en tenant compte des délais et de la règle du vote renouvelé).

L'Estonie fait preuve d'une plus grande souplesse : sa Constitution combine les dispositions de la Bulgarie et de la Finlande, tout en autorisant le recours à un référendum. Une révision peut être ainsi adoptée : (a) par un vote à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au Parlement, appuyé par un vote majoritaire au référendum ; (b) par deux votes successifs du Parlement, dont

le deuxième doit obtenir la majorité des trois cinquièmes, si une élection générale intermédiaire a lieu entre les votes ; (c) en cas d'urgence, avec l'accord de la majorité des quatre cinquièmes de l'ensemble des membres du Parlement, en une seule session. Ainsi, les questions fondamentales et controversées peuvent être tranchées par référendums, tandis que les révisions techniques et consensuelles peuvent être approuvées à la majorité qualifiée par le Parlement.

Aux États-Unis, le mécanisme habituel de révision exige l'approbation à la majorité des deux tiers des membres des deux chambres du Congrès et la ratification par une majorité des trois quarts des États fédérés. L'autre méthode possible est l'organisation d'une convention constitutionnelle, à savoir une assemblée élue en vue d'effectuer une révision constitutionnelle, qui peut être convoquée par les assemblées législatives des deux tiers des États fédérées. Aucune convention constitutionnelle n'a été organisée au niveau fédéral depuis 1789 ; néanmoins, l'existence de cette possibilité de révision qui ne fait pas appel au Congrès a été utilisée comme moyen de pression pour imposer des réformes.

Le Kenya autorise quant à lui l'adoption de révisions constitutionnelles par une procédure ascendante (c'est-à-dire que les révisions sont issues d'initiatives populaires). Ainsi, un projet de loi constitutionnelle élaboré à l'initiative de plus d'un million d'électeurs et approuvé par une majorité des comtés est soumis à un référendum s'il n'est pas accepté d'emblée par le Parlement national.

Si plusieurs procédures de révision sont disponibles, il est important de déterminer l'instance habilitée à choisir entre elles. En France, par exemple, la Constitution peut être modifiée soit par référendum, soit par une majorité des trois cinquièmes des deux chambres du Parlement, réunies en congrès. Cependant, si le projet de révision émane du gouvernement, c'est au président que revient le choix de la procédure.

Chapitre 5

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU CONTEXTE

LA RIGIDITÉ ET LA SOUPLESSE DES PROCÉDURES DE RÉVISION DÉPENDENT DU CONTEXTE POLITIQUE

Il est difficile de prescrire de manière abstraite une procédure de révision acceptable permettant de trouver le bon équilibre entre rigidité et souplesse. En effet, la procédure de révision doit tenir compte de la situation et des besoins spécifiques de chaque pays ; de plus, des procédures de révision semblables peuvent donner des résultats différents dans des contextes différents, en fonction de la culture politique, du système politique et de l'histoire du pays en question. Autrement dit, les procédures de révision ne reflètent pas nécessairement la difficulté réelle qu'il y a à introduire des changements.

- Par exemple, dans les régimes parlementaires, lorsque le Premier ministre dirige le gouvernement et est responsable devant le parlement, la décision de modifier la constitution est souvent prise par le pouvoir exécutif, même si la procédure est officiellement censée être initiée par le parlement.
- En fonction du système électoral et du nombre de partis politiques significatifs, il peut être difficile de satisfaire à l'exigence d'obtention d'une majorité qualifiée dans certains pays, alors que, dans d'autres pays, le même seuil ne constitue pas un obstacle à la révision de la constitution. Ainsi, l'obligation d'obtenir une majorité des deux tiers est bien plus susceptible de poser un problème aux Pays-Bas, qui utilisent le scrutin proportionnel et possèdent un paysage politique pluraliste, qu'à Sainte-Lucie, dont le petit Parlement est élu au scrutin majoritaire.

- La culture politique qui entoure la constitution détermine donc en grande partie sa rigidité ou sa souplesse. Dans certains pays, la constitution est perçue comme le socle même de la nation et toutes les révisions proposées sont accueillies avec beaucoup de prudence. En revanche, d'autres pays révisent fréquemment leur constitution pour qu'elle reste à jour.

APPROCHES CONVENTIONNELLES OU INFORMELLES DES PROCÉDURES DE RÉVISION

Les procédures officielles de révision décrites dans une constitution ne visent à définir que les voies légales à suivre pour lui apporter une modification. Le processus politique nécessaire pour assurer la légitimité et l'acceptation d'une révision peut s'avérer quelque peu différent.

En Slovaquie, par exemple, il est relativement facile de modifier la Constitution. Toute révision est approuvée si elle obtient la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par les membres du Parlement monocaméral, sans organisation d'une élection intermédiaire ni période de réflexion. De plus, la Constitution n'oblige pas à soumettre les révisions constitutionnelles à un référendum. Cependant, en pratique, il est arrivé à plusieurs reprises que des référendums consultatifs, qui ne sont pas juridiquement contraignants mais ont une influence politique, soient organisés avant des révisions importantes de la Constitution. Bien qu'aucune disposition constitutionnelle ne l'exige, certains chercheurs (voir par exemple Blokker, 2013) estiment qu'il existe maintenant une attente informelle d'organisation d'un référendum avant l'adoption de modifications importantes.

En Irlande, la Constitution peut être modifiée par une décision parlementaire, adoptée de la même façon qu'une loi ordinaire et approuvée ensuite par la majorité des suffrages exprimés lors d'un référendum. Néanmoins, une Convention Constitutionnelle a été établie en 2012 en réponse aux revendications de la population en faveur d'une évolution de la Constitution. Elle était composée pour un tiers de membres du Parlement et pour les deux autres tiers de citoyens sélectionnés par tirage au sort. La Convention avait pour mission de formuler des propositions de révision ; leur adoption éventuelle devait toutefois respecter la procédure formelle d'adoption de révisions.

Le niveau de détail et de précision d'une constitution est également important. En effet, si la constitution contient de nombreuses dispositions détaillées régissant certaines politiques publiques, ces règles peuvent, au fil des ans, devenir obsolètes, ce qui rend nécessaire de les modifier fréquemment. Par conséquent, moins les dispositions d'une constitution sont fondamentales, plus il doit être facile de les modifier.

CHANGEMENT CONSTITUTIONNEL EN DEHORS DU CADRE DE LA PROCÉDURE FORMELLE DE RÉVISION

Dans les pays disposant d'un système de contrôle de constitutionnalité, il est possible de modifier le contenu et le sens de certaines notions et dispositions constitutionnelles par le biais de révisions constitutionnelles, mais aussi par l'interprétation juridictionnelle des dispositions constitutionnelles. En général, plus la procédure de révision de la constitution est complexe, plus il est probable que des ajustements soient apportés à la constitution par le biais de la jurisprudence et d'interprétations juridictionnelles. Par exemple, aux États-Unis, la situation politique et les exigences relativement strictes du processus de révision sont telles que la Constitution n'a fait l'objet de révisions formelles qu'à seulement 16 reprises (soit 27 amendements au total) au cours des 224 dernières années. En revanche, l'interprétation de la Constitution et de certaines de ses dispositions par la Cour suprême américaine a beaucoup évolué au fil du temps. Ces évolutions jurisprudentielles ont eu pour effet de modifier le sens de ce texte fondateur, en particulier les dispositions constitutionnelles dont la formulation était vague.

Outre l'interprétation juridictionnelle dans le cadre du contrôle constitutionnalité, les constitutions peuvent également faire l'objet de modifications informelles (c'est à dire sans modification du texte de la constitution) au gré de nouvelles pratiques politiques non écrites qui complètent le texte écrit. Les relations entre les institutions, par exemple entre les présidents et les Premiers ministres, peuvent tout autant dépendre de la pratique politique, voire du charisme des personnes concernées, que des règles constitutionnelles. D'autres normes juridiques, notamment les lois électorales ou les règlements et règles de procédure des assemblées législatives, peuvent également avoir une incidence sur le fonctionnement de la constitution et les pratiques constitutionnelles. Ainsi, aux Pays-

Bas, en vue de limiter le rôle du roi au profit de celui du Parlement, le processus de nomination des ministres (c'est-à-dire la formation d'un gouvernement) a été modifié par une réforme du règlement du Parlement, sans qu'aucune révision constitutionnelle formelle n'ait été nécessaire.

Chapitre 6

QUESTIONS À CONSIDÉRER

1. Quel devrait-être le degré de rigidité d'une constitution ? Dans quelle mesure les parties prenantes souhaitent-elles que la constitution ne puisse pas être modifiée facilement, unilatéralement ou précipitamment ? Dans quelle mesure les parties prenantes désirent-elles permettre une certaine souplesse ?
2. La tension entre ces deux souhaits opposés peut-elle être résolue en rendant plus difficile l'amendement de certaines dispositions de la constitution ? Faut-il rendre certaines dispositions d'une constitution particulièrement difficiles à modifier ?
3. Quel rôle la population doit-elle jouer dans le processus d'approbation des révisions constitutionnelles ? À qui revient la décision finale : aux citoyens ou aux responsables politiques ? Quels sont les éventuels risques (par exemple la polarisation) associés à l'utilisation des référendums et comment les atténuer ?
4. Comment les intérêts propres à une entité territoriale infranationale (province, région, État fédéré) ou une communauté peuvent-ils être protégés ? Les entités territoriales infranationales ou communautés doivent-elles disposer d'un droit de veto, individuel ou collectif, sur les amendements constitutionnels portant sur leurs propres pouvoirs ?
5. Quelles sont les autres parties prenantes ou institutions qui devraient prendre part au processus de révision (par exemple le chef de l'État ou la chambre haute) ? Leur participation au processus de révision pourrait-elle renforcer ou affaiblir leur position au sein du système d'équilibre des pouvoirs ?

6. Quelle est la situation sur le plan politique (un seul parti dominant, deux partis disciplinés et puissants ou plusieurs petits partis) ? Quelle taille de coalition faudrait-il, dans les circonstances politiques actuelles et futures, pour obtenir une majorité absolue, une majorité des trois cinquièmes, une majorité des deux tiers ou une majorité des trois quarts des membres de l'assemblée législative ?

Chapitre 7

EXEMPLES

Tableau 7.1. Procédures de révision constitutionnelle¹

Pays	Comment les révisions sont-elles initiées ?	Procédure d'approbation législative	Autres procédures d'approbation	Commentaires
Australie Démocratie depuis 1901 Monarchie constitutionnelle parlementaire État fédéral Système bicaméral	Dépôt au Parlement de la même façon qu'une proposition ou un projet de loi ordinaire.	Approbation à la majorité absolue dans chaque chambre (ou avec l'accord du gouvernement si la majorité absolue est obtenue dans une seule chambre à deux reprises à trois mois d'intervalle).	Approbation par la population dans le cadre d'un référendum. Obligation d'obtenir (a) l'approbation de la majorité des électeurs dans la majorité des États (à savoir quatre États sur six) et (b) de la majorité du nombre total des suffrages exprimés sur l'ensemble du territoire national.	
Chili Démocratie depuis 1988 République présidentielle État unitaire Système bicaméral	Dépôt au Congrès de la même façon qu'une proposition ou projet de loi ordinaire.	Approbation à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des membres de la Chambre des députés et du Sénat. Approbation à la majorité des deux tiers du total des membres de chaque chambre si la révision porte sur les fondements de l'État (titre I), les droits et les devoirs constitutionnels (titre III), le tribunal constitutionnel (titre VIII), les forces armées et de l'ordre (titre XI), le Conseil de sécurité nationale (titre XII) ou la procédure de révision elle-même (titre XV).	Si le président refuse de promulguer une révision adoptée par le Congrès, le Congrès peut outrepasser le veto du président par un vote à la même majorité que celle requise pour l'adoption de la révision. Le président peut soumettre un projet ou une proposition de loi constitutionnelle à la population par le biais d'un référendum.	Historiquement, ces procédures ont été rendues plus rigides en pratique par l'utilisation du scrutin binominal. Ce mode de scrutin entraîne une surreprésentation du principal bloc d'opposition, ce qui complique l'obtention de la majorité qualifiée.
Inde Démocratie depuis 1947 République parlementaire État fédéral Système bicaméral	Dépôt au Parlement de la même façon qu'un projet ou une proposition de loi ordinaire.	Approbation par les deux tiers des suffrages exprimés dans chaque chambre du Parlement, et qui doivent en outre représenter au moins la majorité absolue de la totalité des membres de chaque chambre.	Les amendements constitutionnels portant sur l'élection du président, le système judiciaire, les pouvoirs des assemblées législatives fédérales et des États fédérés, ainsi que sur les relations entre le gouvernement fédéral et les États doivent être approuvés par la majorité des assemblées législatives des États fédérés	La Cour suprême a élaboré la doctrine de la « structure fondamentale », selon laquelle une révision doit respecter la structure fondamentale de la Constitution, à savoir le fédéralisme, le régime républicain, la démocratie et la laïcité.
Luxembourg Démocratie depuis 1919 Monarchie constitutionnelle parlementaire État unitaire Système monocaméral	Dépôt au Parlement de la même façon qu'un projet ou une proposition de loi ordinaire.	Approbation par deux votes successifs à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres, effectués à au moins trois mois d'intervalle.	Le second vote de l'assemblée législative peut être remplacé par un référendum, à la demande d'un quart des membres du parlement ou de 25 000 citoyens ; la révision est adoptée si elle obtient la majorité des suffrages.	Aucune révision portant sur le grand-duc ou sur l'ordre de succession ne peut être effectuée pendant une régence.

¹ Les statistiques démographiques présentées dans ce tableau ne font l'objet d'aucune mise à jour.

Tableau 7.1. Procédures de révision constitutionnelle (suite)

Pays	Comment les révisions sont-elles initiées ?	Procédure d'approbation législative	Autres procédures d'approbation	Commentaires
Maurice Démocratie depuis 1968 République parlementaire État unitaire (avec une région autonome) Système monocaméral	Dépôt au Parlement de la même façon qu'un projet ou une proposition de loi ordinaire.	Les révisions portant sur la structure et la composition des institutions étatiques (présidence, Parlement, conseil des ministres et pouvoir judiciaire), le système électoral, les droits et libertés, et les institutions constitutionnelles indépendantes doivent être approuvées par un vote à la majorité des trois quarts des membres du Parlement. Les autres révisions sont adoptées si elles obtiennent les deux tiers des voix.		Les révisions visant à prolonger le mandat du Parlement au-delà de cinq ans doivent être adoptées à l'unanimité des membres du Parlement, puis par une majorité des trois quarts des voix lors d'un référendum.
Pologne Démocratie depuis 1990 République semi-présidentielle État unitaire Système bicaméral	Proposition par un cinquième de l'ensemble des députés, par le Sénat ou par le président.	Adoption par un vote à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés du <i>Sejm</i> (chambre basse) et à la majorité absolue des suffrages exprimés par les membres du Sénat. Un délai de 60 jours doit s'écouler entre la première lecture et l'adoption des révisions portant sur la structure et les principes de la République (titre I), les droits et les libertés (titre II) ou le processus de révision lui-même.	Les révisions mentionnées dans la colonne précédente peuvent être confirmées par référendum à la demande d'un cinquième des députés, du Sénat ou du président; la révision est adoptée si elle reçoit la majorité des suffrages exprimés.	
Tunisie En transition démocratique depuis 2011 République semi-présidentielle État unitaire Système monocaméral	Proposition par le président ou par un tiers des membres de l'assemblée législative; les révisions proposées par le président sont prioritaires.	Adoption par un vote à la majorité des deux tiers des membres de l'assemblée législative.	Le président peut soumettre une révision qui a été approuvée par l'assemblée législative à la population par voie référendaire; elle est adoptée à la majorité des suffrages exprimés.	Le président de l'assemblée législative soumet les propositions de révision à la cour constitutionnelle avant leur vote par les membres de l'assemblée législative pour veiller à ce qu'aucune modification ne soit apportée aux dispositions intangibles (à savoir le nombre et la durée des mandats présidentiels, les définitions essentielles de l'État et du principe d'« État civil »).

Références bibliographiques

Source des constitutions mentionnées dans ce Guide introductif

Sauf indication contraire, les constitutions mentionnées dans ce Guide introductif ont été consultées sur le site Internet de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org>>.

- Blokker P., *New Democracies in Crisis? A Comparative Constitutional Study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia* [Les nouvelles démocraties en crise ? Étude constitutionnelle comparée de la Tchéquie, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et de la Slovaquie], Londres et New York, Routledge, 2013
- Böckenförde M., « Die Einbindung der Bevölkerung in Verfassungsänderungsprozessen – ein Überblick » [La participation de la population aux processus de révision constitutionnelle. Aperçu], in Hestermayer, H. P. et al. (dir.), *Coexistence, Cooperation and Solidarity* [Coexistence, coopération et solidarité], Leyde, Martinus Nijhoff, 2012, p. 1107-1123, <https://doi.org/10.1163/9789004214828_053>
- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport sur l'amendement constitutionnel adopté par la Commission de Venise lors de sa 81^e session plénière, document CDL-AD(2010)001, 19 janvier 2010, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-f)>, consulté le 14 septembre 2016
- Dixon R., *Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective* [Règles des révisions constitutionnelles. Analyse comparative], université de Chicago, document de travail de droit public n° 347, 2011, <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1070&context=public_law_and_legal_theory>, consulté le 14 septembre 2016
- Dorsen N. et al., « Amending the Constitution » [Réviser la constitution], in Dorset N. et al. (Dir.), *Comparative Constitutionalism: Cases and Materials* [Droit constitutionnel comparé. Exemples et documents], St Paul MN, West Academic Publishing,, 2010, p. 130-139
- Grimm D., *Ist das Verfahren der Verfassungsänderung selbst änderungsbedürftig?* [Est-il nécessaire de modifier la procédure de révision constitutionnelle ?], Humboldt Forum Recht, vol. 20, 2007, p. 213-221
- Lutz D. S., « Toward a theory of constitutional amendment » [Vers une théorie de la révision constitutionnelle], *American Political Science Review*, vol. 88, n° 2, juin 1994, p. 355-370, <<https://doi.org/10.2307/2944709>>
- Rasch B. E. et Congleton R. D., « Amendment Procedures and Constitutional Stability » [Procédures de révision et stabilité constitutionnelle], in R. D. Congleton et B. Swedenborg (dir.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*

[Dispositions constitutionnelles démocratiques et politiques publiques. Analyses et preuves], Cambridge MA, Massachusetts, MIT Press, 2006, <[http://www.rdc1.org/forthcoming/DCD%20\(Chap%2012,%20Amendment%20Procedures,%20Congleton%20and%20Rausch\).pdf](http://www.rdc1.org/forthcoming/DCD%20(Chap%2012,%20Amendment%20Procedures,%20Congleton%20and%20Rausch).pdf)>, consulté le 9 décembre 2016

Suber P., « Amendment » [Révision], in C. B. Gray (éd.), *Philosophy of Law: An Encyclopedia* [Philosophie du droit. Encyclopédie], New York, Garland Publishing, 1999, p. 31-32, <<http://www.earlham.edu/~peters/writing/amdt.htm>>, consulté le 6 septembre 2016

Twomey A., *The involvement of sub-national entities in direct and indirect constitutional amendment within federations* [La participation des entités infranationales aux procédures de révision directe et indirecte de la constitution au sein des États fédéraux], document inédit présenté à l'occasion du septième congrès mondial de l'Association internationale de droit constitutionnel, du 11 au 15 juin 2007, à Athènes

À propos de l'auteur

Markus Böckenförde est l'actuel directeur de l'équipe consultative du personnel de planification de la politique auprès du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du développement. Il est également chercheur au sein de l'Institut allemand pour le développement. De 2009 à avril 2011, il a été chargé de programme et responsable par intérim du Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International. Avant de rejoindre IDEA International, il a été responsable des projets menés en Afrique et chargé de recherches à l'Institut Max-Planck de droit public comparé et de droit international à Heidelberg, en Allemagne.

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA International) est une organisation intergouvernementale fondée en 1995, comptant 35 États Membres et avec pour mandat de soutenir la démocratie durable dans le monde entier.

QUE FAISONS-NOUS

Nous développons des recherches et des analyses politiquement neutres liées aux élections, aux parlements, aux constitutions, à la numérisation, aux changements climatiques, à l'inclusion et à la représentation politique, le tout sous l'égide des objectifs de développement durable des Nations Unies. Nous évaluons les performances des démocraties grâce à nos indices uniques sur l'état de la démocratie dans le monde.

Nous fournissons des services de renforcement des capacités et des conseils d'experts aux acteurs démocratiques, y compris aux gouvernements, parlements, agents électoraux et à la société civile. Nous développons des outils et publions des bases de données, des livres et brochures d'information dans plusieurs langues sur des sujets allant de la participation électorale aux quotas de genre.

Nous réunissons des acteurs étatiques et non étatiques pour des dialogues et partages de leçons. Nous nous consacrons à défendre, à promouvoir et à protéger la démocratie dans le monde entier.

OÙ NOUS TRAVAILLONS

Le siège d'IDEA International est situé à Stockholm et nous disposons de bureaux régionaux et de liaison en Afrique et Asie occidentale, en Asie-Pacifique, en Amérique latine, aux Caraïbes et en Europe. IDEA International a le statut d'Observateur permanent auprès des Nations Unies et est également accrédité auprès des institutions de l'Union européenne.

NOS PUBLICATIONS ET BASES DE DONNÉES

Nous avons un catalogue avec plus de 1 000 publications et plus de 25 bases de données sur notre site web. La plupart de nos publications peuvent être téléchargées gratuitement.

[<https://www.idea.int>](https://www.idea.int)

La collection des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International vise à soutenir l'élaboration ou la révision des constitutions, en aidant les citoyens, les partis politiques, les organisations de la société civile, les représentants et les membres des organes constituants à prendre des décisions avisées dans ce domaine. Ces guides introductifs donnent également des conseils au personnel des organisations internationales ainsi qu'aux autres acteurs extérieurs qui cherchent à fournir aux décideurs locaux un soutien technique adapté au contexte et étayé par des informations fiables.

Chacun d'entre eux est conçu comme une introduction à l'intention de lecteurs non spécialistes, et constitue un aide-mémoire pratique pour les personnes disposant de connaissances ou d'une expérience préalables en matière d'élaboration d'une constitution. Les Guides introductifs, organisés par thématique en fonction des choix concrets que doivent faire les personnes responsables de l'élaboration ou de la révision d'une constitution, visent à expliquer des enjeux constitutionnels complexes de manière simple et concise.