

Michel Seymour et Guy Laforest (dir.)

Le fédéralisme multinational

Un modèle viable ?

P.I.E. Peter Lang



■ Le fédéralisme multinational est-il un modèle d'organisation politique viable ? La disparition de certaines fédérations multinationales comme l'URSS, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, de même que la mise à mal de certaines autres expériences fédérales comme la Belgique et le Canada contrastent singulièrement avec le succès relatif des fédérations mononationales comme les États-Unis et l'Allemagne. Dès lors, l'expérience européenne est-elle prometteuse ?

Au-delà d'un examen général de la question de l'aménagement de la diversité nationale au sein des régimes fédératifs, cet ouvrage se penche plus particulièrement sur les problèmes juridiques et politiques épineux auxquels sont confrontés certains pays comme le Canada, la Belgique et l'Espagne.

■ **Michel Seymour** est professeur titulaire au département de philosophie à l'Université de Montréal. Il a publié *De la tolérance à la reconnaissance*, qui a obtenu le prix du livre 2009 de l'Association canadienne de philosophie et le prix Jean-Charles Falardeau de la Fédération canadienne des sciences humaines.

Il a publié précédemment *Pensée, langage et communauté* (1994), *La nation en question* (1999), *Le Pari de la démesure* (prix Richard-Arès de la revue *L'action nationale* pour le meilleur essai québécois de l'année 2001) et *L'institution du langage* (2005).

Guy Laforest est professeur titulaire au département de science politique de l'Université Laval. Il étudie la pensée politique et l'histoire intellectuelle en contexte de fédéralisme et de pluralisme national. On compte parmi ses principales publications : *Trudeau et la fin du rêve canadien* (1992), *De la prudence* (1993), *De l'urgence* (1995), *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation* (avec Roger Gibbins, 1998), *Charles Taylor et l'interprétation de l'identité moderne* (avec Philippe de Lara, 1998), *Pour la liberté d'une société distincte* (2004).

Le fédéralisme multinational

Un modèle viable ?



P.I.E. Peter Lang

Bruxelles • Bern • Berlin • Frankfurt am Main • New York • Oxford • Wien

Michel SEYMOUR et Guy LAFOREST (dir.)

Le fédéralisme multinational

Un modèle viable ?

Collection « Diversitas »
n° 10

Cet ouvrage bénéficie de l'appui financier du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes dans le cadre du Programme de soutien à la recherche en matière d'affaires intergouvernementales et d'identité québécoise.



Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

© P.I.E. PETER LANG S.A.
Éditions scientifiques internationales
Bruxelles, 2011
1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles, Belgique
www.peterlang.com ; info@peterlang.com

ISSN 2031-0331
ISBN 978-90-5201-749-5 (paperback)
ISBN 978-3-0352-6165-3 (eBook)
D/2011/5678/67

Ouvrage imprimé en Allemagne

Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Nationalbibliothek »
« Die Deutsche Nationalbibliothek » répertorie cette publication dans la
« Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont
disponibles sur le site <http://d-nb.de>.

Table des matières

Introduction. Le fédéralisme multinational en question. Problèmes et perspectives.....	9
<i>Michel Seymour, avec la collaboration de Guy Laforest</i>	

PREMIÈRE PARTIE. PERSPECTIVES GÉNÉRALES

« Nous, les peuples ». Fédéralisme et démocratie dans l'État plurinational	21
<i>Geneviève Nootens</i>	
Fédéralisme et concept du politique chez Carl Schmitt. Le problème de l'homogénéité de l'unité politique et du pluralisme fédéral	37
<i>Hugo Cyr</i>	
Par-delà le fédéralisme multinational, l'empire.....	73
<i>Marc Chevrier</i>	
Conjuguer communauté, autonomie et habilitation. La dure naissance d'une école de la diversité dans le monde occidental.....	97
<i>Alain-G. Gagnon</i>	

DEUXIÈME PARTIE. PERSPECTIVES CONSTITUTIONNELLES

Changement constitutionnel informel et légitimité	115
<i>Dominique Leydet</i>	
La légitimité de l'arbitrage constitutionnel en régime fédératif multinational. Le cas de la Cour suprême du Canada.....	133
<i>Eugénie Brouillet et Yves Tanguay</i>	
L'adoption d'une Constitution nationale du Québec. Un test pour la fédération multinationale du Canada	155
<i>Daniel Turp</i>	

Le fédéralisme multinational belge se prête-t-il à une mutation confédérale ? Les onze leçons d'un fédéralisme immature	177
<i>Hugues Dumont</i>	
La Belgique : un fédéralisme bipolaire mû par une dynamique de dissociation	211
<i>Marc Verdussen</i>	

TROISIÈME PARTIE. PERSPECTIVES POLITIQUES

Fédéralisme et multinationalisme	229
<i>Charles Blattberg</i>	
Fédéralisme et langue. L'incidence du fédéralisme d'ouverture sur les régimes linguistiques canadien et québécois	247
<i>Linda Cardinal</i>	
Fédéralisme asymétrique et reconnaissance des nations internes au Canada. Évolution récente dans l'espace québécois ou comment abdiquer l'asymétrie sur l'autel du principe de l'égalité des provinces	269
<i>François Rocher et Philippe Cousineau-Morin</i>	
L'autodétermination interne du Québec dans la fédération canadienne	295
<i>Michel Seymour</i>	
L'innovation politique de l'Union européenne	319
<i>Daniel Innerarity</i>	
La fin de l'espoir fédéraliste en Catalogne	327
<i>Ferran Requejo</i>	
Conclusion	331
<i>Michel Seymour, avec la collaboration de Guy Laforest</i>	
Notes biographiques	337

INTRODUCTION

Le fédéralisme multinational en question

Problèmes et perspectives

Michel SEYMOUR*, avec la collaboration de Guy LAFOREST**

**Université de Montréal (Québec, Canada)*

***Université Laval (Québec, Canada)*

Les textes réunis dans ce volume ont été, pour la plupart, présentés à l'atelier international sur le fédéralisme multinational, qui s'est tenu à l'Université du Québec à Montréal les 25, 26 et 27 septembre 2009. Ils ont été regroupés en trois catégories, selon qu'ils mettent en jeu les aspects fondationnels, juridiques ou politiques du fédéralisme multinational. Cette introduction sert à préparer le lecteur à une longue liste de questions qui pourrait être posé concernant ce thème, et auquel les auteurs de ce livre tentent de fournir certaines réponses.

On peut tout d'abord soulever des problèmes de définition. Qu'est-ce que le fédéralisme multinational ? Faut-il établir une distinction entre la notion de « fédéralisme » qui, par définition, impliquerait la reconnaissance de la diversité, et le concept de « fédération », entendu comme un type d'organisation politique particulier existant dans des pays spécifiques et qui, souvent, risque de ne pas parvenir à réaliser cet idéal ? En d'autres termes, le mot « fédéralisme » est-il synonyme d'une norme qui est précisément conçue pour accueillir la diversité en général et la diversité nationale en particulier ? Ou faut-il plutôt distinguer au moins deux façons différentes de mettre en œuvre cet idéal ? L'une d'entre elles serait le fédéralisme territorial et l'autre serait le fédéralisme multinational. Si cette façon de voir les choses était la bonne, les États fédéraux pourraient parfaitement tenir compte de l'idéal fédéraliste sans nécessairement se préoccuper de la diversité nationale en tant que telle. La version territoriale du fédéralisme reconnaît une diversité de régions et peut leur conférer une égalité de statut (ce qui n'implique pas une

égalité de traitement), sans distinguer celles qui représentent des peuples et celles qui n'en représentent pas.

Faut-il aller au-delà du fédéralisme territorial ? Quels sont les arguments pour recommander des principes normatifs qui, dans un cadre fédéral, répondent aux exigences des peuples sans États ? Le problème est que nous pouvons également faire la distinction entre les instances d'un fédéralisme multinational *de facto* et les versions *de jure* qui interpréteraient ces faits comme devant aller de pair avec des exigences normatives. Certaines fédérations sont composées de plusieurs peuples différents, sans que cela ne soit reflété dans les institutions, les mentalités et la constitution du pays, alors que dans le fédéralisme *de jure*, il faut traduire en politiques spécifiques et en règles de fonctionnement le pluralisme national de la société. Y a-t-il une obligation pour l'État fédéral de mettre en œuvre des principes normatifs qui visent à reconnaître et accommoder les minorités nationales ? Certains pourraient être tentés de dire que la capacité des États fédéraux de survivre en dépit d'une grande variété de groupes nationaux présents sur le territoire constitue en soi une réalisation importante, même si l'État ne met pas en place une politique de la reconnaissance pour ces minorités. Le fait que les populations nationales distinctes aient pu vivre côte à côte et se tolérer les unes les autres au sein d'un même État est déjà en soi un résultat remarquable. Malgré l'absence de principes constitutionnels reflétant la diversité nationale, ce n'est peut-être pas une bonne idée d'ouvrir un débat portant sur une réforme constitutionnelle, car ce serait en même temps ouvrir une boîte de Pandore. Et pourtant, d'autres estiment que la tolérance ne suffit pas et que certaines mesures doivent être appliquées afin de refléter la grande variété de groupes nationaux sur le territoire de l'État.

Mais l'État fédéral peut-il se permettre d'intervenir pour promouvoir et protéger des populations particulières sans risquer d'aller à l'encontre du principe libéral de neutralité ? Selon ce point de vue, la défense et la promotion de l'identité d'un peuple constitueraient une entrave au principe de neutralité, et la raison est que les peuples doivent être conçus comme des communautés de croyances, valeurs, traditions et finalités. Si on comprend les peuples de cette façon, la promotion d'un peuple particulier irait de pair avec la promotion d'un ensemble spécifique de croyances, valeurs, traditions et finalités. La chose serait toutefois fort différente si les peuples devaient être compris seulement comme des structures de culture, par opposition à des caractères de culture, pour reprendre la distinction de Will Kymlicka, faisant simplement intervenir une langue commune, des institutions publiques communes et un patrimoine historique commun. La langue peut être détachée d'une conception du monde particulière, les institutions peuvent être détachées d'un

ensemble spécifique de règles de fonctionnement et le patrimoine historique peut être détaché d'une trame narrative particulière. Il faut en somme déterminer si les peuples doivent recevoir une caractérisation communautarienne ou non. Mais que l'on ait affaire ou non à une société qui se définit elle-même à partir de croyances, valeurs, traditions et finalités particulières, il est possible de la valoriser seulement en tant que structure de culture, sans se prononcer pour ou contre ces croyances, valeurs, traditions ou finalités. Si une caractérisation strictement institutionnelle fondée sur la structure de culture est possible, la reconnaissance des peuples ainsi compris ne constitue plus une entrave au principe libéral de neutralité.

L'autre problème, bien sûr, est que même si l'on choisit de s'en tenir à des principes politiques libéraux et que le peuple peut recevoir une caractérisation strictement institutionnelle, en tant que structure de culture, il existe de nombreuses versions du libéralisme. Il existe des versions plus individualistes qui sont de toute façon réfractaires à toute forme de reconnaissance. Il faut donc puiser dans les ressources du libéralisme politique, fondé sur des conceptions institutionnelles et politiques de la personne et du peuple, et non sur l'individualisme moral. Le libéralisme politique, compris de cette façon, suppose que les personnes sont des citoyens et que les peuples sont des structures de culture, et il ne tranche pas entre les diverses théories compréhensives de la personne et du peuple. En particulier, il évite d'endosser une conception compréhensive du peuple, conçu comme association libre d'individus ou comme organisme collectif. Pour cette raison, le libéralisme peut accueillir favorablement autant les peuples que les personnes comme agents moraux dans sa théorie. Il peut le faire dès lors que les peuples se présentent dans l'espace politique avec une personnalité institutionnelle distincte et des réclamations morales distinctes de celles des citoyens. Le libéralisme politique donne ainsi lieu à une approche qui accueille autant les droits collectifs des peuples que les droits individuels des personnes, en cherchant à réaliser un équilibre entre ces deux ordres de droits.

Même si nous supposons qu'il existe une version du libéralisme qui nous permet d'intervenir et de protéger ou de promouvoir des collectivités, et même si nous sommes d'accord avec le fait qu'il doit y avoir des normes qui reflètent l'existence des peuples sans État, il n'est pas facile de déterminer ce que ces normes devraient être dans un État fédéral. Quelles sont les exigences du fédéralisme multinational ? Jusqu'où doit-on aller pour s'adapter à la diversité ? Y a-t-il un danger de s'engager sur une pente glissante ? Est-ce que la seule façon de préserver une société multinationale contre l'instabilité chronique consiste à ignorer les demandes des peuples sans État ? Si on accorde l'autodétermination interne comprise dans le sens d'une représentation accrue et d'une

autonomie gouvernementale accordée aux peuples sans État, le résultat inévitable sera-t-il tôt ou tard, l'autodétermination externe, c'est-à-dire la sécession ? Cette peur anime très souvent les dirigeants politiques qui en font un prétexte pour s'abstenir d'intervenir en faveur de leurs peuples constitutifs minoritaires. Mais ce refus d'agir combiné à une politique proactive de construction nationale (*nation building*) est peut-être aussi une recette presque assurée pour transformer la peur de la sécession en *self-fulfilling prophecy*.

Voici une autre interrogation générale qui doit nous animer de façon plus urgente encore : quelles sont les forces en jeu ? Qui sont les acteurs et quel rôle jouent-ils ? Bien sûr, les acteurs sont des peuples, et il devient indispensable de fournir une définition du concept de peuple. On connaît la difficulté à laquelle sont confrontées toutes les tentatives définitionnelles, mais la difficulté est peut-être due au fait qu'il existe plusieurs sortes de peuples : des peuples ethniques rassemblés autour d'une origine ancestrale commune ; des peuples culturels rassemblant des personnes d'origines diverses mais toutes assimilées à la même langue et à la même culture ; des peuples civiques organisés en des États souverains mononationaux ; des peuples sociopolitiques disposant d'une organisation politique non souveraine comme une province, un *land*, ou un gouvernement autonome issu d'une dévolution de pouvoirs ; des peuples multisociétaux organisés en États souverains mais contenant en leur sein plusieurs autres peuples ; des peuples diasporiques dispersés sur des territoires discontinus et formant des minorités sur chacun de ces territoires ; et finalement des peuples multiterritoriaux occupant une certaine région étalée sur plusieurs territoires contigus juridiquement reconnus.

Tels sont donc les premiers obstacles énormes que l'on rencontre sur notre passage lorsqu'il s'agit de penser au fédéralisme multinational. Ce sont des obstacles auxquels sont confrontés à vrai dire tous les modèles d'organisation politique et non seulement le fédéralisme multinational : se conformer au principe de neutralité libérale, s'éloigner de l'individualisme moral, ne pas succomber à la peur de la pente glissante et faire intervenir une caractérisation fine des différents concepts de peuple. Mais une fois que ces obstacles auraient été franchis, une autre question fondamentale demeure : quelles sont exactement les principales exigences du fédéralisme multinational ? Certains ont soutenu que l'important est de permettre aux peuples sans État d'exercer un certain type d'autodétermination interne. Mais qu'entendons-nous par « autodétermination interne » ? Cela peut impliquer une certaine forme de représentation des membres élus du groupe minoritaire dans le gouvernement de l'État englobant, mais cela peut aussi signifier l'autonomie gouvernementale, voire une sorte de statut constitutionnel particulier. Il y a une

gradation dans l'engagement de l'État fédéral à l'égard de ses peuples constitutifs. Le droit à l'autodétermination des peuples sans État à l'intérieur d'un État fédéral pourrait impliquer (i) d'être adéquatement représentés dans les instances de l'État, (ii) de disposer d'un gouvernement autonome à l'intérieur de cet État et (iii) même parfois de disposer d'un statut constitutionnel particulier au sein de cet État. Dans ce dernier cas, l'État fédéré représentant le peuple sans État souverain ne serait plus considéré comme ayant un statut égal au sein de la fédération.

Mais est-il vraiment nécessaire d'appliquer une politique de la reconnaissance substantielle de ce genre pour respecter l'autodétermination interne des peuples minoritaires ? N'y a-t-il pas des formes de prises en compte qui se situent en deçà d'une véritable reconnaissance en bonne et due forme ? N'y a-t-il pas des formes d'autodétermination interne qui sont plus informelles et moins substantielles ? Ne pouvons-nous pas, par exemple, engager une conversation nécessaire entre des peuples réunis patriotiquement autour d'une identité commune supranationale, comme le propose Charles Blattberg ? Ne pouvons-nous pas aussi essayer de mettre en œuvre des mesures qui reflètent une certaine forme de démocratie délibérative, dans laquelle le consensus retenu est celui qui est fondé sur le meilleur argument, ainsi que le propose Simone Chambers ? Doit-on plutôt se contenter d'adopter une éthique de l'hospitalité ? Devrions-nous ainsi suivre Patchen Markell et James Tully et prétendre que ce qui est important pour un peuple sans État est d'abord et avant tout de dévoiler son identité et de voir l'État englobant en prendre acte, peu importe que l'État le « reconnaisse » ou non en tant que peuple. Selon ce dernier point de vue, il vaut mieux s'engager dans un agonisme entre des adversaires qui négocient que dans un antagonisme entre ennemis qui s'agressent.

En somme, qu'il s'agisse de conversation, de délibération ou de négociation, cette prise en compte des peuples minoritaires ne serait pas substantielle et constitutionnalisée, mais elle permettrait quand même l'exercice d'une certaine forme de droit à l'autodétermination, équivalant à un statut de membre à part entière au sein d'une activité dialogique. On n'aurait pas nécessairement droit dès le départ à une reconnaissance se reflétant dans les mentalités, dans la constitution et dans les institutions. Mais ce pourrait être un objectif susceptible d'être atteint au terme d'une activité de conversation, de délibération ou de négociation. Comment réagir à ces diverses suggestions ? Elles cherchent toutes à contourner le problème substantiel de la reconnaissance et le fait substantiel de la non-reconnaissance. Certes, qu'elle soit fondée sur la conversation, la délibération ou la négociation, l'autodétermination dialogique, qui cherche à accorder au peuple minoritaire une voix pleine et entière dans les échanges portant sur les orientations fondamentales de

l'État, est sans doute une façon importante de tenir compte de l'autodétermination des peuples. Mais le concept d'autodétermination implique plus que des aspects procéduraux de ce genre. C'est pourquoi l'État englobant doit peut-être aussi parvenir à réaliser divers degrés d'engagement à l'égard d'un principe substantiel d'autodétermination interne.

Revenons donc à nos trois degrés d'engagement de l'État en faveur d'une forme substantielle d'autodétermination interne pour les peuples qui le constituent. Quand l'État est composé de deux peuples fondateurs qui sont égaux en nombre et qui ont à peu près la même force économique, une égale représentation dans les instances de l'État central est peut-être suffisante pour assurer l'autodétermination des peuples en présence. Mais doit-on faire plus que simplement permettre une représentation équitable des membres élus du groupe dans le gouvernement de l'État ? Il semble que si la représentation au sein des instances gouvernementales est proportionnelle à la taille des groupes et que les peuples sans État sont minoritaires par rapport au reste de la population, il faille en effet aller plus loin. Le problème est que l'on risque autrement de s'engager dans une logique de la domination de la majorité sur les minorités. Ainsi, un peuple sans État qui est minoritaire et qui est concentré dans une région donnée devrait se voir autorisé à exercer une certaine forme d'auto-gouvernement dans cette région en tant qu'entité fédérée. Un arrangement fédéral de ce genre constituerait alors un acte de reconnaissance à l'égard du peuple minoritaire. En d'autres termes, la promesse de la reconnaissance des peuples minoritaires est inscrite dans l'idée même du fédéralisme compris comme un modèle d'organisation politique, lorsque l'État fédéré est conçu précisément afin de permettre une forme d'auto-gouvernement pour le groupe minoritaire. C'est précisément ce que la Catalogne essayait d'obtenir dans l'État espagnol avec le nouveau statut, qui a en grande partie été rejeté par le Conseil constitutionnel en 2010. L'adoption de cette nouvelle loi aurait pu transformer l'Espagne en un État fédéral. Le fédéralisme en Catalogne était la promesse d'une plus grande autonomie politique et fiscale pour le peuple catalan.

Le consociationalisme est le point de vue selon lequel l'autonomie gouvernementale ainsi qu'une représentation adéquate de chaque peuple au sein du gouvernement englobant constitue une mesure adéquate pour assumer les responsabilités d'une société multinationale. Cette conception implique que les différents groupes nationaux soient proportionnellement représentés par des élites qui occuperaient des postes importants au sein du gouvernement fédéral. Il devrait également y avoir un droit de veto détenu par les groupes concernés et un certain degré de décentralisation des administrations locales. Il devrait y avoir un gouvernement pour chacun des peuples.

Pour prendre encore une fois l'exemple du Québec, la province de Québec s'est vue offrir en 1867 un État fédéré et une représentation équitable à la Chambre des communes. Contrairement à la division des États fédérés aux États-Unis, où aucune minorité n'a le contrôle sur l'un des États, l'une des quatre provinces de l'initiale fédération canadienne a été dominée par une nette majorité de Canadiens français, qui représentaient alors 33 % de l'ensemble de la population canadienne. On pourrait ainsi faire valoir que lorsque l'expérience du gouvernement fédéral prend cette orientation et prévoit l'autonomie gouvernementale pour les minorités nationales sous la forme d'un État fédéré, en plus d'assurer la présence de ces minorités au sein du gouvernement fédéral, il offre la promesse de la reconnaissance que l'on attend du fédéralisme.

Y a-t-il quelque chose qui cloche dans ce dernier argument ? Dans de nombreuses fédérations multinationales, nous savons que les problèmes peuvent survenir même lorsque la représentation du groupe minoritaire est garantie et que le groupe exerce une certaine forme d'auto-gouvernement. Les problèmes sont inévitables, surtout si le groupe national est une petite minorité dans le pays et forme seulement un État fédéré parmi plusieurs autres. Les membres de la nation minoritaire vont inévitablement se retrouver dans une situation minoritaire, autant dans le gouvernement de l'État fédéral que lors des rencontres interprovinciales, de sorte que les législations de l'État fédéral risquent de se révéler la plupart du temps à l'avantage de la majorité. En outre, si la majorité s'identifie d'abord et avant tout au pays dans son ensemble et que le gouvernement fédéral est perçu comme étant son gouvernement, la plupart des autres États fédérés pourront plus naturellement être enclins à suivre les politiques du gouvernement fédéral, ce qui pourra contribuer à isoler l'État représentant le peuple minoritaire.

Le modèle consociatif n'échappe donc pas au « syndrome de la majorité et des minorités », pour reprendre l'expression de Rajeev Bhargava. On peut présumer que ce genre d'arrangement ne sera viable que dans les sociétés où il y a plus que deux groupes, comme en Suisse ou en Inde par exemple, parce qu'il y a moins de danger d'avoir à livrer une lutte de pouvoir à armes inégales, entre une majorité et une minorité. Quand plusieurs peuples sont organisés en État, chaque peuple est minoritaire au sein de l'État, et cela garantit un meilleur équilibre au sein de l'État. Dans les endroits où le modèle consociatif est appliqué mais où il n'y a que deux groupes, comme en Belgique par exemple, une lutte de pouvoir tend malheureusement à se produire. L'esprit du consociationalisme est alors détourné au profit d'une lutte entre une majorité et une minorité.

Il y a au Canada au moins une cinquantaine de peuples autochtones, un peuple acadien et un peuple québécois, mais la majorité nationale

anglo-canadienne demeure écrasante. Les Québécois jouissent d'une représentation équitable à la Chambre des communes et au sein du gouvernement, et profitent aussi de l'autonomie gouvernementale dans la province de Québec. Mais cela n'a pas empêché le Québec de se retrouver pris dans une logique de domination par la majorité anglo-canadienne. La population du Québec a diminué et ne représente plus que 22 % de la population canadienne, et la fédération est désormais composée de dix provinces et trois territoires. Ainsi, le Québec s'est très souvent retrouvé politiquement isolé. Le rapatriement au Canada de la constitution qui se trouvait à Westminster a en 1982 été imposé au Québec par neuf provinces et le gouvernement fédéral sans référendum et contre la volonté exprimée de la plupart des membres de l'Assemblée nationale du Québec. Le nouvel ordre constitutionnel ne contient pas de reconnaissance du peuple québécois, impose des restrictions sur les lois linguistiques du Québec, limite les pouvoirs du Québec en matière d'éducation et impose une formule d'amendement qui ne peut pas vraiment être appliquée. L'Accord du lac Meech qui énonçait cinq conditions minimales pour réintégrer le Québec dans l'ordre constitutionnel canadien a ensuite été rejeté en 1990. Plus tard, une Entente-cadre sur l'union sociale a été imposée aux Québécois en 1999 avec l'approbation explicite de toutes les provinces et du gouvernement fédéral. En outre, un déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les États fédérés existe depuis les cinquante dernières années, mais il a régulièrement été dénoncé surtout par les gouvernements successifs du Québec. Enfin, le Québec est désormais le seul à s'objecter au « pouvoir fédéral de dépenser » qui n'est même pas mentionné dans la Constitution de 1867. En vertu de ce prétendu pouvoir, le gouvernement fédéral se croit en mesure de créer des programmes et de dépenser de l'argent dans les champs de compétence des provinces. En somme, un principe non écrit dans la constitution canadienne permet de violer systématiquement des compétences qui, elles, sont explicitement reconnues comme exclusivement possédées par les provinces dans le texte de la Constitution de 1867.

Il semble donc que lorsqu'un État fédéral contient un peuple minoritaire qui est petit en nombre, qui n'est représenté que par une minorité de députés au sein du gouvernement fédéral et est organisé dans un État fédéré qui n'est qu'un parmi plusieurs autres, une version plus robuste de l'autodétermination interne doit être mise en œuvre pour protéger et promouvoir ce peuple minoritaire. En somme, lorsque cet État est composé d'une majorité nationale dominante, nous parvenons à un niveau où l'État fédéral n'est pas plus compétent que l'État unitaire à accueillir un peuple minoritaire. Il n'y a pas de différence entre un État fédéral dans lequel le peuple minoritaire est représenté par une minorité de députés et exerce un auto-gouvernement également exercé par une majorité d'autres États fédérés, et un État unitaire qui aurait permis une

certaine représentation de la minorité dans le gouvernement de l'administration centrale, ainsi que le transfert de certains pouvoirs à la minorité, comme c'est le cas en Grande-Bretagne où existe maintenant une Assemblée nationale écossaise.

La question se pose donc de savoir ce qu'il faut faire lorsque les peuples minoritaires ne constituent qu'un faible segment de la population et que celle-ci est dominée par une majorité nationale qui détient l'essentiel du pouvoir économique et politique. Peut-il exister un arrangement politique adéquat pour ce genre de situation, y compris un arrangement fédéral ? Il semble y avoir de bonnes raisons de tenter de trouver des mécanismes pour rendre compte de la diversité nationale au sein d'un État fédéral, et ce même pour une minorité qui représente une faible proportion de la population globale au sein de l'État. Mais que faut-il faire en plus de lui accorder une représentation au sein de l'État et lui permettre d'exercer une certaine forme de gouvernement autonome ? Devrions-nous inscrire des dispositions spécifiques, faites sur mesure pour la population concernée et inscrite dans une constitution ? Faut-il autoriser la décentralisation, l'asymétrie, voire un statut particulier comme stratégie d'accommodement pour les minorités ? On atteindrait ainsi le troisième et ultime degré de l'État fédéral en faveur d'une reconnaissance effective de l'autodétermination substantielle.

Pour d'autres personnes, c'est l'attachement à une identité commune, adoptée par tous les citoyens au sein du pays, qui constitue l'ingrédient manquant que nous recherchons. Mais est-ce qu'une telle allégeance est requise pour que la fédération soit viable, ou peut-on se contenter pour les peuples sans État d'une vision plus fonctionnelle et instrumentale du rôle joué par l'État fédéral ? Le problème est que même si l'allégeance au pays dans son ensemble constitue une exigence incontournable, on ne peut la considérer comme acquise ou l'exiger *a priori* au peuple minoritaire. Le sentiment d'allégeance ne peut apparaître ou se maintenir s'il n'y a aucune forme de reconnaissance politique substantielle qui aille au-delà de l'autonomie gouvernementale et de la représentation dans les instances de l'État fédéral. L'allégeance à l'État fédéral peut certes être cultivée, mais elle est peut-être aussi conditionnée par les exigences morales de la politique de la reconnaissance.

Un État multinational fédéral ne sera viable idéalement que si de nombreux groupes nationaux y sont rassemblés, et qu'ils sont tous minoritaires, de sorte que chaque minorité nationale évite d'être marginalisée par un groupe majoritaire. Mais est-ce à dire que le fédéralisme multinational ne peut pas être appliqué dans des pays comme le Canada et la Belgique ? Peut-on dans ces cas échapper à la conclusion que la seule solution viable est la création d'un nouvel État ? Est-il encore possible de trouver une alternative au modèle de l'État-nation unitaire ?

Est-il possible de constitutionnaliser et d'institutionnaliser une politique de reconnaissance qui serait faite sur mesure pour accommoder les peuples minoritaires dans une grande fédération ?

Il faut considérer sérieusement dans certains cas un engagement maximal en faveur du troisième et ultime degré d'autodétermination interne. Les peuples minoritaires qui font face à des majorités nationales dominantes ont non seulement le droit d'être représentés dans les instances fédérales et le droit de disposer d'un gouvernement autonome, ils ont aussi le droit de disposer d'un statut particulier. Il faut autrement dit faire exception au sacro-saint principe de l'égalité des provinces. Ainsi que le prescrit le principe de l'autodétermination défini dans les divers documents de l'Organisation des Nations unies, les peuples minoritaires devraient dans de tels cas être en mesure de « déterminer leur statut politique à l'intérieur de l'État », et cela veut dire un statut constitutionnel fait sur mesure pour être adapté à leurs besoins. Même si elles sont bien représentées dans les institutions de l'État fédéral et qu'elles ont leur propre gouvernement, leur État fédéré doit peut-être avoir en plus un statut juridique particulier dans le pays. Quand le peuple est minoritaire et qu'il ne représente qu'une partie au sein d'un grand nombre d'États fédérés, le principe de l'égalité entre les États fédérés n'est certainement pas une option viable. Il faut une sorte de statut particulier qui implique une certaine forme de fédéralisme asymétrique. Ce statut particulier doit impliquer une distribution de pouvoirs distincte entre les deux niveaux de gouvernement qui est différente par rapport à la distribution de pouvoirs existante au sein de la fédération. La constitution de l'État englobant doit être adaptée à la nation concernée et celle-ci est aussi en droit d'adopter sa propre constitution interne.

Quelles sont donc les promesses du fédéralisme multinational ? Quelles sont les questions soulevées par la présence de plusieurs nations dans un État fédéral ? Est-ce que le fédéralisme est le modèle idéal permettant de gérer la diversité nationale ? Quels bénéfices peuvent être obtenus du fait d'accommoder la diversité nationale ? Quels pays peuvent servir de modèles et méritent d'être examinés avec soin ? Est-ce que l'Europe est un bon laboratoire pour vérifier si le modèle fédéral est adaptable à la diversité nationale ? Ces questions sont dans l'air du temps depuis plusieurs années déjà, et elles se posent dans plusieurs pays. La question de la viabilité de l'État multinational fédéral peut et doit être soulevée. Tel est le défi que les auteurs du présent volume tentent de relever.

PREMIÈRE PARTIE

PERSPECTIVES GÉNÉRALES

« Nous, les peuples »¹

Fédéralisme et démocratie dans l'État plurinational

Geneviève NOOTENS

Université du Québec à Chicoutimi (Québec, Canada)

Le fédéralisme a souvent été considéré comme le mécanisme privilégié d'accommodement de nations multiples dans un seul État et de gestion de la diversité. Comme le souligne M. Burgess, les fédérations multinationales ne peuvent pas laisser les identités et allégeances multiples polariser les loyautés, ce qui les oblige à tenir compte des loyautés infraétatiques. Cependant, les fédérations comportent aussi pour la plupart la présomption que le processus de construction de l'État et d'intégration développe des loyautés menant à la formation d'une nouvelle identité, l'État national (la question étant de savoir si ce faisant, la majorité marginalise de toute façon les nationalismes minoritaires)².

Il y a deux manières distinctes (bien que pas mutuellement exclusives) de poser la question de la légitimité démocratique des fédérations plurinationales. On peut poser la question de la légitimité des arrangements fédératifs de manière générale en regard de leur compatibilité avec les valeurs de la démocratie libérale comme cadre théorique sous-jacent. Mais on peut aussi tenter de poser la question spécifiquement en termes d'autogouvernement démocratique, en insistant sur l'idée que le fédéralisme, du point de vue normatif, est un principe de gouvernement visant à réconcilier l'autogouvernement (*self-rule*) avec la gouvernance partagée (*shared rule*). Il s'agit par conséquent là d'un idéal en regard duquel on doit pouvoir évaluer la manière dont sont organisées les fédérations.

¹ L'expression est de Stephen Tierney.

² Burgess, Michael, *Comparative Federalism, Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2006.

Dans le cadre de sociétés plurinationales, la première approche est manifestement insuffisante, dans la mesure où les États démocratiques libéraux ne sont pas neutres, nationalement et culturellement parlant : la consolidation des États modernes repose en partie sur la construction d'une culture publique commune souvent associée au groupe dominant et sur la négation de la légitimité des revendications d'autogouvernement des nations minoritaires³. On n'a pas ici affaire à « un peuple s'exprimant par différentes voix » (suivant l'expression de Chambers) mais bien à plusieurs peuples s'exprimant par différentes voix. C'est pourquoi Stephen Tierney suggère de remplacer l'expression « nous, le peuple » [*We, the people*] par l'expression « nous, les peuples » [*We, the peoples*]. Dans les démocraties plurinationales en effet, il y a plusieurs *demoi* (qui parfois se recoupent) qui ne peuvent pas être considérés simplement comme différentes unités décisionnelles d'un *demos* plus large. Autrement dit, on ne peut pas présumer d'un *demos* unifié, indivisible, détenteur de la souveraineté populaire, et au sein duquel l'appartenance à une même nation non seulement assurerait la stabilité de l'État mais aussi compenserait pour le fait d'être mis en minorité sur des décisions spécifiques.

C'est donc toute la question du constituant que soulèvent les réclamations de reconnaissance et d'autogouvernement dans les démocraties plurinationales, et c'est une question à laquelle les fédérations n'échappent pas. La question est très loin d'être nouvelle, mais elle est habituellement posée en termes des rapports entre entités politiques définies (par exemple, les rapports entre le Québec et le Canada), la manière de penser et de définir les constituants se conformant généralement à la notion moderne de souveraineté populaire sans que l'on s'interroge nécessairement sur les conséquences du contexte politique et sociologique des fédérations plurinationales sur cette doctrine elle-même. Autrement dit, il faut pouvoir préciser les problèmes que pose la notion moderne de souveraineté populaire dans ces circonstances. C'est précisément à cette tâche que le présent texte entend contribuer.

³ Voir Kymlicka, Will, « Nation-Building : Comparing West and East », dans *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 26, n° 2, 2000, p. 183-212 ; Lecours, André et Geneviève Nootens, « Nationalism and Identity in Contemporary Politics. Issues of Democratic Shared and Self-Rule », dans André Lecours et Geneviève Nootens (dir.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity : Identity, Federalism, Democracy*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009, p. 11-31. Cette domination s'est aussi cristallisée dans le processus constitutionnel, comme l'a montré Tierney, Stephen, « Crystallising dominance. Majority nationalism, constitutionalism, and the courts », dans A. Lecours et G. Nootens (dir.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity : Identity, Federalism, Democracy*, op. cit., p. 87-107.

I.

La question des constituants soulève inévitablement, dans les sociétés plurinationales, la question de la souveraineté populaire, étroitement identifiée à l'autogouvernement démocratique. Avant de l'aborder, cependant, j'aimerais préciser trois propositions dont faute de temps je ne ferai pas ici la démonstration complète. Je ferai simplement l'hypothèse qu'on *peut* les juger valables et recevables.

1) Au niveau de la justification des normes, la théorie démocratique libérale ne devrait pas soumettre la possibilité d'un égal exercice de l'autogouvernement pour les minorités au poids historique de la majorité dans les processus de consolidation de l'État. En effet, les représentations dominantes des communautés nationales comme États nationaux voilent des asymétries et des exclusions importantes, notamment en ce qui concerne l'autogouvernement démocratique ; reconnaître ces formes de domination justifie l'introduction de formes de reconnaissance dans les principes, les normes et les institutions. Autrement dit, les revendications d'autogouvernement des minorités ont une valeur *prima facie* dont la reconnaissance contribue à rééquilibrer le fait qu'historiquement, la consolidation des États comme États *nationaux* a souvent empêché les nations minoritaires de jouer le rôle de participants égaux à la détermination des termes de l'association⁴.

2) Reconnaître le pluralisme national signifie reconnaître que les nations minoritaires possèdent leur propre pouvoir constituant (ce qui les distingue d'autres groupes présentant des revendications de reconnaissance). D'ailleurs, toute approche contextualisée doit prendre acte du fait que les nations minoritaires affirment être investies de leur propre pouvoir constituant, et revendiquent de ce fait le statut de partenaires égaux dans l'association. Il faut également prendre acte des dangers que présente le déni de reconnaissance de l'autogouvernement (pensons par exemple à l'Irlande du Nord ou à la Palestine). L'autogouvernement ne signifie pas nécessairement la sécession ; il signifie cependant une participation égalitaire, comme constituants, dans la détermination des termes de l'association.

3) Les démocraties plurinationales sont réalisables (possibles). Cette affirmation peut sembler relever de l'acte de foi, et c'est peut-être sur des arguments *a contrario* qu'il faut l'appuyer. Si nous croyons que les démocraties plurinationales ne sont pas possibles, alors il faut soit se résigner à une fragmentation exponentielle du monde géopolitique, soit

⁴ Comme le souligne Michael Keating, les revendications nationalitaires comportent « l'affirmation plus ou moins explicite du droit à l'autodétermination ». Voir, Keating, Michael, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 3 (traduction libre).

accepter que l'autonomie gouvernementale demeure la chasse gardée de ces groupes nationaux ayant historiquement réussi à contrôler un État consolidé, avec un statut précaire, plus ou moins confortable, pour les nations minoritaires.

Ces présomptions ont pour conséquence que la légitimité des arrangements fédératifs, dans les sociétés pluri- ou multinationales, ne peut être évaluée simplement en regard de leur compatibilité générale avec les valeurs de la démocratie libérale (par exemple, le respect des droits individuels), dans la mesure où

1) les régimes démocratiques libéraux assument l'existence d'une communauté nationale englobante correspondant à l'État

2) les processus de construction et de consolidation de l'État central ont généralement inscrit dans les institutions le poids de la majorité (nationalisme majoritaire).

Le problème se pose très concrètement, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer quelle part faire à la consultation du corps politique dans les négociations avec les Premières Nations sur la base de la reconnaissance de leur droit inhérent à l'autodétermination, ou que surgit la question de savoir quelle portion du corps politique doit être consultée sur certaines questions (par exemple, lorsqu'on se questionne sur la légitimité d'un référendum pancanadien pour trancher de l'avenir du Québec). Dans ces conditions, se référer de manière générale aux exigences démocratiques ne permet pas nécessairement d'évaluer dans quelle mesure les fédérations répondent aux critères d'une participation égale à la prise de décision de la part des nations minoritaires de manière à assurer le droit de celles-ci à s'autodéterminer, ni comment se présente alors l'exercice de la souveraineté populaire. Certaines interprétations des exigences de la démocratie libérale peuvent fort bien subordonner la reconnaissance de l'autogouvernement des nations minoritaires à une allégeance prioritaire à l'État central. C'est à mon avis le cas par exemple de la théorie de Will Kymlicka, qui navigue malaisément entre d'une part l'idée que puisque le libéralisme concerne la liberté des individus, les libéraux ne devraient pas être aussi réticents envers la sécession et d'autre part l'affirmation que les droits à l'autogouvernement « [...] consistent ainsi, en général, à exiger un *transfert* du pouvoir vers une unité politique que contrôlent nettement les membres de la minorité nationale [...] »⁵. Il en résulte la distinction de deux classes de groupes nationaux, selon que l'on est membre de la majorité ou de la minorité : les minorités se voient refuser un droit monopolisé par la nation majori-

⁵ Kymlicka, Will, *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal, 2001, p. 50 (l'emphase est marquée par mes italiques).

taire – le droit à l'État – pour la seule raison qu'historiquement elles n'ont pas contrôlé le processus d'intégration nationale étatique.

II.

Partant du constat que les États démocratiques libéraux ne sont pas neutres sur le plan culturel et national (l'arrière-plan de la démocratie libérale représentative est le peuple comme *une communauté nationale* chapeauté par son propre État), on peut alors tenter de poser la question de la légitimité démocratique des arrangements fédératifs spécifiquement en termes d'autogouvernement démocratique – ce qui évidemment ne signifie pas que la protection des droits individuels n'est pas importante ou doit être reléguée au second rang. Le fédéralisme est en effet, pour l'énoncer de manière très générale, un principe de gouvernement visant à réconcilier l'autogouvernement (*self-rule*) avec la gouvernance partagée (*shared rule*). Comme le souligne François Rocher, la notion d'autonomie joue un rôle central dans les principes soutenant le fédéralisme :

Une société fédérale repose sur la reconnaissance du pluralisme et de l'hétérogénéité de la société. Elle admet que la démocratie puisse s'épanouir dans un espace politique caractérisé par de nombreuses et profondes divergences de vues entre groupes sociaux territorialement constitués⁶.

Ainsi, une démocratie fédérale remet en question le postulat unitarien et le mode de fonctionnement reposant sur l'alternance des majorités, au profit du gouvernement conjoint des minorités et des mécanismes de collaboration : « En somme, ce n'est plus la majorité qui gouverne la ou les minorités, mais les minorités qui s'autogouvernent conjointement »⁷. Le fédéralisme est ainsi avant tout un « régime de mutualité », au sein duquel les entités constituantes assument leurs responsabilités envers l'ensemble par des mécanismes de coopération fondés sur la collaboration⁸.

Quel impact cette description de l'idéal normatif du fédéralisme a-t-il sur l'autogouvernement démocratique dans les fédérations multinationales ? Plus précisément, comment cela interroge-t-il les conceptions de la souveraineté populaire qui sous-tendent la théorie démocratique libérale ? On constate par exemple que la présomption d'un peuple unifié, censée compenser pour le fait d'être parfois mis en minorité sur certaines décisions, ne tient pas nécessairement dans le cas des nations

⁶ Rocher, François, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 103.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

minoritaires (elles peuvent demeurer toujours minoritaires sur les questions qui touchent aux représentations d'elles-mêmes comme nations et les pouvoirs de décision qui y sont reliés, notamment). En premier lieu, il faut insister de manière générale sur l'existence de plusieurs pouvoirs constituants qui ne sont pas nécessairement les parties symétriques d'un constituant plus large : dans une société plurinationale, les différents *demoi* ne peuvent être réduits à de simples unités différentes de décision dans un *demos* global auquel tous appartiendraient indistinctement. Les revendications des nations minoritaires à l'autogouvernement ne remettent pas simplement en cause les représentations dominantes du bien commun de la même manière dont, par exemple, certaines personnes accepteraient volontiers de payer davantage d'impôt si cela permettait de renforcer le filet de sécurité sociale alors que d'autres considèrent payer déjà trop d'impôt et demandent plutôt une diminution de leur fardeau fiscal. Elles sont l'expression de pouvoirs constituants propres ; elles remettent en cause la manière dont le cadre juridique et politique lui-même est formulé en termes normatifs et principiels, et par conséquent, la manière dont il détermine les termes mêmes qui peuvent être utilisés pour définir le *Commonwealth* et en débattre. Les Premières Nations par exemple remettent en cause une normativité juridique qui à certains égards leur est étrangère puisqu'elle leur a été imposée par le moyen du colonialisme, faisant d'elles des objets de la prise de décision plutôt que des participants à part entière à la délibération démocratique et à la prise de décision. Ceci ébranle très clairement le postulat que la légitimité de l'autorité publique repose sur un *demos* unifié dépeint comme une nation étatique qui est la source de la souveraineté populaire et en tant que telle indivisible. L'enjeu ici n'est donc pas la délimitation de différentes unités décisionnelles correspondant à différents groupes mais plutôt la codétermination de plusieurs *demoi*.

Dans les fédérations plurinationales, la souveraineté populaire doit donc être investie dans l'autodétermination de plusieurs corps politiques décidant ensemble des termes de leur association. Ceci est déjà très explicitement affirmé dans l'idéal normatif du fédéralisme et chez ses défenseurs. Ce qui est moins clair cependant, c'est l'impact de cette affirmation sur la notion moderne de souveraineté populaire, et ce qu'il en advient au niveau de la théorie politique. On constate curieusement, en effet, que même chez les défenseurs d'une politique de la reconnaissance, la souveraineté populaire telle qu'elle a été formulée dans les doctrines modernes n'est pas véritablement redéfinie. Prenons l'exemple de James Tully : il écarte explicitement toute représentation *a priori* de l'unité, et assimile le concept de souveraineté populaire à « l'autogou-

vernement conformément à ses propres coutumes et manières »⁹. Il insiste sur l'importance du consentement, qui encadre et limite l'exercice du pouvoir politique :

Cette limite [...] est indiquée par la phrase « souveraineté populaire ». C'est la condition la plus importante de légitimité dans le monde contemporain. Aucune association constitutionnelle n'est considérée légitime à moins que le gouvernement ne repose sur le consentement, et donc la souveraineté, du peuple¹⁰.

Cependant, la manière dont le concept, qui désigne habituellement très précisément un constituant indivisible, peut être déployé en faveur de l'hétérogénéité et de la fracture du corps politique, n'est pas vraiment expliquée¹¹.

III.

Permettez-moi un très bref rappel des origines et de la signification de la notion de souveraineté populaire, avant de poursuivre mon argument. Selon Margaret Canovan, le langage politique du « peuple » provient du *populus romanus* ; c'est l'adaptation de ce dernier qui aurait « permis à la souveraineté populaire d'en venir à faire partie du discours idéologique de la monarchie, d'abord comme appui à la monarchie et plus tard comme justification de la rébellion »¹². Dans la constitution mixte de la Rome ancienne, le terme réfère souvent aux citoyens plébéiens mais désigne aussi parfois « [...] la communauté politique [*polity*] comme un tout, incluant toutes les parties de la constitution mixte »¹³. La formalité juridique de l'élection et de la délégation du pouvoir populaire aux empereurs « [...] fut incorporée dans le corps du droit romain comme la *lex regia*, suivant laquelle le pouvoir souverain exercé par l'empereur avait sa source dans sa délégation par le peuple ro-

⁹ Tully, James, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 6 (traduction libre).

¹⁰ *Ibid.*, p. 194 (traduction libre).

¹¹ La proposition de Hans K. Lindahl de radicaliser le concept de souveraineté populaire par le développement de conditions institutionnelles assurant la possibilité pour l'altérité de remettre en cause l'identité du peuple n'est pas beaucoup plus claire, bien qu'il me semble énoncer correctement le défi comme étant celui d'une pluralité qui ne peut être intégrée à l'ordre juridique existant sans que la pluralité soit neutralisée ou l'ordre juridique détruit. Voir, Lindahl, Hans K., « European Integration : Popular Sovereignty and a Politics of Boundaries », dans *European Law Journal*, vol. 6, n° 3, 2000, p. 239-256.

¹² Canovan, Margaret, *The People*, Cambridge, Polity Press, 2005, p. 11 (traduction libre).

¹³ *Ibid.*, p. 12 (traduction libre).

main »¹⁴. Bien qu'ayant été conçue pour légitimer le pouvoir absolu de l'empereur, la *lex regia* devint une source cruciale des conceptions ultérieures de la souveraineté populaire en véhiculant l'idée de l'autorisation indirecte du pouvoir par le peuple et en laissant supposer « [...] que tous les gouvernements pouvaient être vus comme tirant leur légitimité du peuple »¹⁵. À la fin du 15^e siècle, l'idée du peuple comme source suprême du pouvoir serait ainsi devenue, selon Canovan, un lieu commun, et ce, bien que la question de savoir qui est le peuple demeurait irrésolue et que cela n'ait pas signifié, loin de là, que les gens pouvaient exercer directement la souveraineté ni même demander des comptes au monarque.

Ce sont les conflits religieux initiés par la Réforme qui transformèrent ce « lieu commun » en la doctrine que les rois devaient rendre des comptes au peuple ; et ce sont les crises politiques traversées par l'Angleterre et les colonies américaines qui vont donner forme à l'idée moderne d'un gouvernement par le peuple. Par conséquent, si avant le 15^e siècle des métaphores du peuple comme corps constitué avaient été utilisées à des fins républicaines et antimonarchiques pour articuler l'idée d'un pouvoir populaire collectif, on ne trouve pas alors le peuple souverain de la théorie démocratique moderne¹⁶. Ce dernier n'est pas ce type de corps constitué dans la mesure où il est à la fois individuel et collectif et où il s'agit d'une communauté où tous les individus ont le même statut¹⁷, non un corps constitué de différents groupes statutaires aux relations hiérarchisées. Ceci ne résout cependant pas pour autant la question de déterminer qui est le peuple, une question à laquelle répondront conjointement l'identification, dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire, du peuple avec la nation et les processus de consolidation de l'État comme État national aux 19^e et 20^e siècles. L'identification du peuple avec la nation – la nation étant le peuple entier agissant comme pouvoir constituant – accompagne en effet le développement et la consolidation de l'État comme lieu suprême de la prise de décision dans la communauté politique. Cela signifiait du coup, comme le souligne I. Hont, que

[...] les diverses sortes de constitutions mixtes qui prévalaient en Europe devaient être remaniées de manière à ce que la capacité de la prise de décision ultime soit soustraite aux entités politiques concurrentes susceptibles de revendiquer la primauté les unes sur les autres (ou de bloquer le pouvoir des

¹⁴ *Ibid.*, p. 13 (traduction libre).

¹⁵ *Ibid.*, p. 14 (traduction libre).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 99-101. Voir aussi, Lloyd, Howell, « Constitutionalism », dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Political Thought : 1450-1700*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 230-269.

autres) à l'intérieur de la communauté politique [*polity*]. En lieu et place, elle suggérait que la souveraineté devait être énoncée à nouveau comme reposant sur une conception partagée de la légitimation, appuyée par l'entière du *commonwealth*, et excluant de privilégier quelque composante constituante que ce soit (le prince, l'aristocratie, le peuple) du régime politique. Le nouveau modèle faisait passer les obligations politiques par une agence [*agency*] englobante neutralisée représentant la communauté politique en entier et signifiait clairement que la tâche du souverain était de conserver le statut du corps politique entier comme entité unie¹⁸.

On pourrait donc formuler la difficulté que posent les sociétés pluri-nationales pour la conceptualisation de la souveraineté populaire de la manière suivante : la notion moderne de souveraineté populaire présume que la source de l'autorité publique légitime doit être indivisible s'il faut incarner l'idée qu'elle appartient à un groupe de gens qui forment une communauté sans distinction de statuts, une communauté qui n'est pas constituée de différents corps, contrairement à la constitution ancienne (mixte). L'association très étroite de la souveraineté populaire avec l'autogouvernement démocratique – avec l'exigence normative suivant laquelle la loi est légitime dans la mesure où elle est le produit de la décision du peuple – explique, je pense, l'absence de débats sur la nature de la souveraineté populaire, alors même que la souveraineté étatique (qu'on peut considérer comme sa contrepartie) fait depuis un certain temps l'objet de débats importants, par exemple dans la littérature sur le pluralisme constitutionnel¹⁹.

IV.

Du point de vue de la théorie du droit et du constitutionnalisme, il existe des travaux ayant contribué à faire avancer cette réflexion sur le pouvoir constituant dans les États plurinationaux. C'est notamment le cas des travaux de Stephen Tierney, qui s'est intéressé à la manière dont le concept d'État plurinational ou multinational problématise les débats sur la relation entre le pouvoir constituant et la forme constitutionnelle. Du point de vue de Tierney, l'État plurinational remet en cause deux ensembles de postulats généralement utilisés dans la théorie constitutionnelle contemporaine portant sur la nature du *demos* et les dimen-

¹⁸ Hont, Istvan, « The Permanent Crisis of a Divided Mankind : "Contemporary Crisis of the Nation State" in Historical Perspective », dans *Political Studies*, XLII, 1994, p. 184 (traduction libre).

¹⁹ Ce dernier « se place en retrait de la perspective de tout système particulier de manière à concevoir la souveraineté en termes d'une pluralité d'unités et en termes des possibilités émergentes de relations entre cette pluralité d'unités ». Voir Walker, Neil, « Late Sovereignty in the European Union », dans Neil Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 18 (traduction libre).

sions (empiriques et normatives) de l'autorité constituée²⁰ : l'idée que le nationalisme est en voie de disparition, et la « thèse du *demos* monistique » [*monistic demos*] – la nation comme incarnation d'un *demos* unifié²¹. De ce point de vue, la caractéristique la plus importante de l'État plurinational est l'existence, en son sein,

[d']une pluralité de sociétés territorialement concentrées, potentiellement autogouvernées, qui démontrent la volonté d'une reconnaissance constitutionnelle spécifique [...] En d'autres mots, ces sociétés se situent elles-mêmes dans leur relation à l'État non comme minorités internes – au sens d'être simplement un sous-ensemble particulier d'un ensemble démotique commun – mais comme entités politiques [*polities*] qui sont en réalité comparables à l'État en ce qu'elles offrent, ou peuvent offrir, un lieu réel pour plusieurs (sinon tous) ces rôles fonctionnels et identificateurs que joue l'État dans la vie du citoyen²².

Les mouvements nationalistes infraétatiques (non séparatistes) interpellent trois éléments conceptuels fondamentaux de la tradition constitutionnelle qui proviennent des postulats monistiques concernant la nature du *demos* : 1) la taxonomie traditionnelle (qui ne tient pas compte de la nature sociologique particulière du modèle plurinational) ; 2) la version étroite du formalisme juridique (qui favorise *de facto* la société nationale dominante) ; 3) les idées traditionnelles sur la nature de la suprématie juridique ultime dans l'État (plurinational) (contre lesquelles Tierney fait valoir que les normes juridiques ne peuvent être comprises indépendamment du politique, et tout système juridique existe en relation avec un environnement politique « [...] à partir duquel il génère sa propre légitimité »²³. Il souligne que la notion de souveraineté populaire comme « expression d'une relation politique entre le peuple et l'État », suivant les termes de Martin Loughlin (bien que Tierney n'adopte pas le point de vue de ce dernier sur l'indivisibilité de la souveraineté), et par conséquent du lien politique entre un groupe de gens et son mode de gouvernance

²⁰ Tierney, Stephen, « "We the peoples" : constituent power and constitutionalism in plurinational states », dans M. Loughlin et N. Walker (dir.), *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 231.

²¹ « En retour ceci correspond parfaitement à un modèle de l'État moderne qui, avec une source centralisée d'autorité suprême, devient la créature constitutionnelle de cet agent politique unitaire ; et c'est dans ce cadre conceptuel d'un peuple, d'un territoire et d'un centre d'autorité constitutionnelle unifiés que les débats sur le pouvoir constituant et la forme constitutionnelle débutent ». Voir *ibid.*, p. 230 (traduction libre).

²² *Ibid.*, p. 232 (traduction libre). D'autant plus que les sociétés nationales infraétatiques, tout comme les sociétés étatiques nationales, ont évolué vers des définitions civiques. Voir *ibid.*, p. 232-233.

²³ *Ibid.*, p. 238 (traduction libre).

[...] est attrayante pour les mouvements nationalistes infraétatiques contemporains dans leur conceptualisation du pouvoir constituant populaire dans un cadre constitutionnel, mais ils l'adaptent de manière radicale en suggérant que dans l'État plurinational le « peuple » aussi est pluriel et le sont aussi, de manière concomitante, les relations politiques entre ces peuples et l'État, ces relations étant négociées aux différents niveaux de gouvernance qui affectent leur existence et auxquels ils sont reliés par diverses voies d'identité et de loyauté. L'État plurinational peut ainsi devenir un lieu de contestation de la doctrine constitutionnelle la plus fondamentale – la source et le *locus* de la souveraineté ultime²⁴.

Ce qui m'intéresse ici ce n'est pas tant le fait que les nations minoritaires utilisent l'engagement envers la forme constitutionnelle pour justifier le recours au pouvoir constituant ; c'est si (et comment) la notion moderne de souveraineté populaire peut/doit être revisitée pour rendre compte de la *divisibilité* du corps politique et de son caractère hétérogène. La dimension relative à l'expression du lien politique entre un groupe de gens et son gouvernement peut difficilement être adaptée de manière radicale si on ne se penche pas sur la manière dont le caractère hétérogène du corps politique affecte la nature même de l'indivisibilité des constituants.

On sait déjà qu'il y a différentes manières de comprendre la question de la souveraineté dans un État fédéral, en regard du principe d'autonomie ; comme le souligne François Rocher, « [a]ffirmer le principe d'autonomie nous oblige à considérer la façon dont la souveraineté est conçue », puisque le principe se justifie par l'hétérogénéité sociale et présuppose un rapport de non-subordination entre communautés constitutives et qu'il faut le matérialiser²⁵. Rocher énumère ainsi trois manières de comprendre la question de la souveraineté dans un État fédéral, de ce point de vue : l'État fédéral comme État des États, la souveraineté comme étant partagée entre l'État général et ses composantes, et le point de vue suivant lequel l'État fédéral constitue la seule entité souveraine²⁶. Il faut cependant s'interroger sur les conséquences de cette divisibilité de la souveraineté comme expression des rapports entre entités fédérées sur la notion de souveraineté populaire elle-même. La souveraineté populaire est généralement comprise comme étant investie dans le peuple (dont le peuple englobant, la nation « étatique »), et en tant que telle, la source de la légitimité politique.

²⁴ *Ibid.*, p. 238-239 (traduction libre).

²⁵ Rocher, F., « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral », *op. cit.*, p. 104.

²⁶ *Ibid.*, p. 104-105.

V.

De manière générale, la souveraineté populaire rencontre trois grandes difficultés dans les conditions actuelles de plurinationalisme et de la diversité : elle est la contrepartie de la souveraineté étatique, insistant à la fois sur l'unité des individus dans une communauté qui n'est pas constituée de différents corps et le besoin d'identifier clairement un titulaire de l'autorité légitime ; elle a été associée à l'indivisibilité du peuple comme nation ; et son association avec la construction de l'État et de la nation n'a pas permis la reconnaissance et l'exercice de l'autogouvernement des minorités sur un pied d'égalité avec la majorité. La principale difficulté semble résider dans l'idée d'indivisibilité, elle-même liée étroitement à l'identification de la souveraineté populaire avec l'autogouvernement démocratique. Si on examine en effet les débats sur la souveraineté de l'État, on peut penser que ces derniers ont été facilités notamment par la distinction qu'on peut faire entre la souveraineté elle-même et ses fonctions²⁷, d'une part, et d'autre part par l'affirmation de la possibilité d'ordres hétérarchiques.

Dans un contexte de plurinationalisme, l'un des défis qui se posent à la souveraineté populaire est donc le suivant : l'idée d'un *demos* homogène posé comme le titulaire indivisible de la souveraineté populaire a constitué un pas fondamental vers l'égalité démocratique entre les personnes, notamment en soutenant la délégitimisation des inégalités liées à ces statuts différenciés caractéristiques des constitutions anciennes, ces inégalités étant défavorables à la démocratie lorsqu'elles se traduisent par des différences catégorielles au niveau des droits et obligations politiques²⁸ ; et pourtant le postulat de l'indivisibilité limite non seulement la possibilité pour les nations minoritaires de s'auto-déterminer mais aussi une réflexion plus poussée sur le caractère hétérogène de la nation. Le renouvellement de la réflexion sur la souveraineté populaire doit donc éviter deux écueils. D'une part, si elle ne doit pas limiter le droit des nations minoritaires à l'autogouvernement ni supprimer les revendications de reconnaissance en faisant de l'homogénéité du corps politique un *a priori* nécessaire, elle ne peut pas non plus autoriser la réintroduction d'inégalités catégorielles qui conduiraient à une dé-démocratisation. D'autre part, on ne peut pas réduire l'idée d'autogouvernement démocratique à la simple notion de consentement : comme

²⁷ Ainsi, Franklin suggère que les théoriciens du droit du 16^e siècle ont mal compris la nature des constitutions mixtes et la possibilité pour différents systèmes d'être partenaïres dans l'exercice de la souveraineté. Voir Franklin, Julian H., « La souveraineté et la constitution mixte : Bodin et ses critiques », dans J. H. Burns (dir.), *Histoire de la pensée politique moderne, 1450-1700*, Paris, PUF, 1991, p. 230-248.

²⁸ Tilly, Charles, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

l'a fort pertinemment souligné Dominique Leydet²⁹, le *quod omnes tangit* – le principe voulant que ce qui concerne tous soit approuvé par tous – n'est pas en soi un principe démocratique. Reprenant les termes de Charles Tilly, on peut dire que si nous entendons par démocratie le consentement négocié aux décisions collectives, alors « la démocratie se perd dans les brumes de l'histoire »³⁰. D'ailleurs, dans les constitutions mixtes auxquelles renvoient les idéaux républicains anciens, la souveraineté populaire est en quelque sorte « en réserve »³¹, et n'équivaut pas à l'autogouvernement. Consentir ne signifie en effet pas nécessairement participer à la prise de décision comme acteur politique autonome. Or, l'autodétermination démocratique met précisément en œuvre l'exercice d'une telle autonomie³².

VI.

Je voudrais terminer en revenant rapidement d'une part sur certaines tentatives – peu nombreuses mais néanmoins intéressantes – d'interpréter la souveraineté populaire de manière à rendre compte de l'hétérogénéité du sujet politique, et d'autre part sur le statut du pluralisme, en tant que c'est précisément ce dernier qui impose aujourd'hui de renouveler la réflexion sur la souveraineté populaire.

A. *Souveraineté populaire et altérité*

Des arguments, tel celui de James Tully, suggèrent la possibilité d'interpréter la notion de souveraineté populaire de manière à intégrer une ouverture radicale des représentations démocratiques des sujets de l'autogouvernement. Outre l'argument de Tully sur le consentement et l'exigence normative d'autogouvernement, il faut mentionner l'argument de Hans Lindahl, pour qui, si on ne peut définir la démocratie autrement qu'en termes de souveraineté populaire, le peuple souverain doit être compris comme un pôle symbolique. L'unité d'une communauté politique est toujours une unité représentée, et la logique de la représentation – qui se manifeste sous la forme d'une dialectique pouvoir constituant/pouvoir constitué – assure que la figure du peuple n'est épuï-

²⁹ Leydet, Dominique, « Democratic Communities in a Global World : Defining Scope », ALSP, Keele, 2007.

³⁰ Tilly, Charles, *Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

³¹ Canovan, M., *The People*, *op. cit.*

³² Josiah Ober souligne que l'utilisation du suffixe *kratos* pour désigner un type de régime renvoie au pouvoir au sens d'habilitation, de capacité de faire des choses ; la démocratie désignerait ainsi fondamentalement un type de régime dans lequel le *demo* acquiert la capacité de reconstituer le domaine public par l'action. Voir Ober, Josiah, « The Original meaning of "Democracy" ; Capacity to Do Things, not Majority Rule », *Constellations*, vol. 15, n° 1, 2008, p. 3-9.