

Alain-G. Gagnon et Ferran Requejo (dir.)

Nations en quête de reconnaissance

Regards croisés Québec-Catalogne

P.I.E. Peter Lang



■ La construction de démocraties de plus en plus complexes en termes nationaux et culturels constitue un des défis majeurs que doivent relever les démocraties libérales. Celles-ci se voient sans cesse remises en question sur les plans politique et constitutionnel par les nations minoritaires qui les façonnent. Tirillées entre des impératifs de stabilité et de justice, les nations majoritaires et minoritaires misent sur des modèles de pluralisme national concurrents. La Catalogne et le Québec sont à cet égard des exemples paradigmatiques.

Le présent ouvrage explore les parcours historiques et les défis que doivent relever la Catalogne et le Québec: deux nations qui ne disposent pas encore de tous les outils nécessaires à leur pleine émancipation nationale et qui, conséquemment, exigent de leur État multinational respectif une pleine reconnaissance et un juste accommodement de leur personnalité nationale distincte.

■ **Alain-G. Gagnon** est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes depuis 2003. Il est le directeur-fondateur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec CRIDAQ et directeur du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP). Il est l'auteur de l'ouvrage *Au-delà de la nation unificatrice. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational* (Prix Josep Maria Vilaseca i Marcet). Ses travaux ont été traduits dans plus d'une douzaine de langues.

Ferran Requejo est professeur en science politique à l'Universitat Pompeu Fabra, Barcelone. Ses recherches portent sur les théories de la démocratie, sur le fédéralisme, sur les démocraties multinationales, sur la théorie politique et sur le libéralisme politique depuis la Deuxième Guerre mondiale. En 1997, il a reçu du Consortium européen pour la recherche politique le Prix de la recherche Rudolf Wildenmann, et en 2002, le Prix Ramon Trias Fargas.

Nations en quête de reconnaissance

**Regards croisés
Québec-Catalogne**



P.I.E. Peter Lang

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

Alain-G. GAGNON et Ferran REQUEJO (dir.)

Nations en quête de reconnaissance

**Regards croisés
Québec-Catalogne**

Collection « Diversitas »
n° 9

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.

**Secrétariat
aux affaires
intergouvernementales
canadiennes**

Québec 

© Alain-G. Gagnon et Ferran Requejo (dir.), 2011

P.I.E. Peter Lang SA
1 avenue Maurice, B-1050 Bruxelles,
Belgique www.peterlang.com ;
info@peterlang.com

ISSN 2031-0331 (L'édition de l'imprimé)
ISBN 978-90-5201-699-3
E-ISBN 978-3-0352-6078-6
D/2011/5678/29

PETER LANG



Open Access: Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0. Pour consulter une copie de cette licence, visitez le site internet <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

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

Le Québec et la Catalogne : une certaine complicité.....	9
---	----------

Benoît Pelletier

L'internationalisation de l'identité	13
---	-----------

Josep Bargalló

INTRODUCTION

Défis à relever dans les démocraties plurinationales en ce début de XXI^e siècle	17
---	-----------

Ferran Requejo et Alain-G. Gagnon

PREMIÈRE PARTIE THÉORIE POLITIQUE

CHAPITRE 1

Kant, Hegel et les démocraties plurinationales	31
---	-----------

Ferran Requejo

CHAPITRE 2

Les peuples et le droit à l'autodétermination.....	51
---	-----------

Michel Seymour

DEUXIÈME PARTIE POLITIQUE COMPARÉE

CHAPITRE 3

La quête d'un idéal d'autonomie : de l'endiguement à l'habilitation.....	71
---	-----------

Alain-G. Gagnon

CHAPITRE 4

Nationalisme sans État.....	95
------------------------------------	-----------

Montserrat Guibernau

CHAPITRE 5	
Les déterminants du nationalisme :	
le Québec et la Catalogne	121
<i>André Lecours</i>	

CHAPITRE 6	
La tentative (ratée) du catalanisme politique	
de transformer l'Espagne en un État plurinational	131
<i>Joaquim Colominas Ferran</i>	

CHAPITRE 7	
Échapper à l'héritage colonial ?	153
<i>Denys Delâge</i>	

CHAPITRE 8	
Le nationalisme catalan et l'Europe	175
<i>Klaus-Jürgen Nagel</i>	

TROISIÈME PARTIE
DROIT CONSTITUTIONNEL

CHAPITRE 9	
La reconnaissance de la plurinationalité	
de l'État dans l'ordre juridique espagnol	203
<i>Carles Viver i Pi-Sunyer</i>	

CHAPITRE 10	
L'inadéquation du concept de souveraineté	
à la réalité fédérale	227
<i>Hugo Cyr</i>	

Notes sur les auteurs	241
------------------------------------	-----

Le Québec et la Catalogne : une certaine complicité

Benoît PELLETIER

*Professeur titulaire à la Faculté de droit de l'Université d'Ottawa
et ancien ministre du gouvernement du Québec*

Du point de vue sociologique ou politique, la nation est un groupe d'hommes et de femmes auxquels on suppose une origine ou une histoire commune. Ce groupe humain se caractérise par la conscience qu'il a de son unité et de son unicité sur le plan social, ainsi que par sa solidarité. Du reste, ce groupe constitue une communauté singulière, établie sur un ou plusieurs territoires définis, personnifiée par diverses institutions et soudée par des liens très étroits entre ses membres. Du point de vue juridique maintenant, la nation est une réalité constituée par l'ensemble des individus formant un État, mais distincte de ceux-ci et au surplus détentrice de la souveraineté. La nation sur le plan juridique peut donc désigner soit un État tout court, soit un État-nation, soit un État plurinational, c'est selon.

À la lumière de cette définition, il ressort indiscutablement que le Québec et la Catalogne forment des nations sur le plan sociologique ou politique. On y trouve un groupe humain partageant un territoire, une culture, une tradition juridique, une langue, etc. Surtout, ce groupe rêve d'un avenir qui lui soit propre.

Le Québec et la Catalogne sont, a-t-on coutume de dire, des nations sans États, des nations non étatiques ou des sous-États nationaux, en ce sens qu'ils ne forment pas des pays.

Un pays, c'est précisément ce à quoi les souverainistes québécois aspirent pour le Québec. Certains d'entre eux vont même jusqu'à soutenir qu'à toute nation devrait nécessairement correspondre un État. De leur côté, un certain nombre de Canadiens, surtout de langue anglaise, s'opposent à ce que le Québec soit désigné comme une *nation*, estimant que ce terme devrait être réservé au Canada ou aux autres pays en tant que tels. Pourtant, aussi bien ceux qui refusent de reconnaître l'identité québécoise au Canada au nom d'un quelconque nationalisme canadien

que ceux qui disent que le Québec devrait devenir un pays du fait précisément qu'il constitue une nation, commettent la même erreur : ils font un lien nécessaire entre la nation et l'État. Or, comme on le sait, il arrive que des nations choisissent de s'exprimer et de se développer au sein d'ensembles qui les dépassent, les englobent, voire les transcendent.

Nations sans États, le Québec et la Catalogne n'en sont pas moins en quête d'autonomie politique ou d'autodétermination à l'intérieur du pays dont ils font partie. Ils sont aussi fermement engagés dans une démarche d'affirmation à tous les niveaux, y compris sur la scène internationale. Cette soif d'autonomie et d'affirmation n'a rien d'étonnant. Après tout, le mot nation ne vient-il pas du mot latin *natio* qui signifie naître ? Et cette naissance n'est-elle pas le passage obligé de la nation vers toute forme d'émancipation, même si celle-ci devait s'inscrire dans le cadre d'un État plus large que la nation concernée elle-même ? N'est-ce pas le propre des minorités nationales que de vouloir s'épanouir dans quelque environnement que ce soit ?

Le Québec et la Catalogne sont des nations civiques plutôt qu'ethniques. En effet, le nationalisme ethnique met l'accent sur les liens historiques, alors que le nationalisme civique recherche plutôt le consensus et le compromis, au-delà des clivages ethnoculturels. Or, le Québec et la Catalogne ne se résument plus aujourd'hui à leur dimension ethnoculturelle. En effet, ils sont axés sur la mobilisation politique, la recherche d'une identité nationale partagée le plus largement possible, le développement de valeurs communes à tous les citoyens et sources d'unité, ainsi que sur la communication et le dialogue entre les individus et les groupes les composant. De plus, ils ont largement été et sont encore nourris par des apports identitaires divers, dont ceux des nouveaux arrivants. Tout cela cadre davantage avec l'acceptation civique du concept de nation qu'avec son acceptation ethnique.

Certes, le Québec et la Catalogne ne forment pas des sociétés homogènes. Toutefois, l'homogénéité est beaucoup moins nécessaire à l'existence d'une nation, quelle qu'elle soit, que la cohésion. C'est précisément cette cohésion que tant le Québec que la Catalogne cherchent à maintenir et à renforcer, en s'appuyant notamment sur une langue, le français et le catalan respectivement, que chaque société concernée cherche à imposer comme une langue nationale. Il en est de même pour la culture. En ce sens, il y a lieu de souligner que l'identité linguistique et culturelle a joué de tout temps et joue encore un rôle clé dans l'édification de la réalité nationale propre au Québec et à la Catalogne, comme c'est le cas d'ailleurs pour toute autre nation digne de ce nom.

C'est à l'intérieur du Canada et de l'Espagne que le Québec et la Catalogne ont choisi de s'épanouir en tant que nations. Le Canada est une fédération bien établie et reconnue comme telle. Mais qu'en est-il de l'Espagne ?

Avant de classer ou non l'Espagne parmi les fédérations, il convient de noter que, dans ce pays, la Catalogne voit ses pouvoirs dépendre d'une loi de l'État central, le Statut d'autonomie, et non *directement* de la Constitution. Toutefois, cette loi est préalablement négociée entre Madrid et Barcelone et, pour être adoptée, elle doit notamment être ratifiée par les Catalans à l'occasion d'un référendum. Du reste, un tel statut, une fois en vigueur, ne peut être modifié qu'en vertu d'une procédure complexe : *minimalement*, l'approbation aux deux tiers des membres du Parlement de la Catalogne, l'approbation des *Cortes Generales* au moyen d'une loi organique, et un référendum positif des électeurs catalans. Il en ressort donc que, bien que le Statut d'autonomie de la Catalogne n'ait pas une autorité réellement constitutionnelle au sens littéral, le mécanisme qui s'applique à sa révision s'apparente néanmoins à celui qu'on trouve normalement en matière constitutionnelle.

Du côté du Québec aussi, son statut et son autonomie ne peuvent être modifiés que conformément à un processus relativement exigeant. Cependant, c'est sur le chapitre du partage des pouvoirs que le cas du Québec se démarque de celui de la Catalogne. En effet, bien que ces deux entités politiques possèdent un certain nombre de compétences exclusives qui sont les mêmes, comme l'éducation, le droit civil et la culture, il n'en reste pas moins que la *Generalitat* est parfois liée dans l'exercice de telles compétences par une obligation de respecter ce qu'établit l'État dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution espagnole. De surcroît, dans de nombreuses compétences communes à l'Espagne et à la Catalogne, cette dernière voit l'exercice de ses pouvoirs encadré par des lois adoptées par Madrid, lesquelles déterminent les bases, en tant que principes ou minimum normatif commun.

Ainsi, tant les compétences exclusives de la Catalogne que celles qu'elle partage avec l'Espagne sont encadrées par les voies d'intervention du Parlement espagnol, voies qui sont d'ailleurs spécifiquement identifiées au sein même de cet acte fondamental qu'est le Statut d'autonomie. Ce n'est évidemment pas le cas du Québec, puisque les compétences exclusives qui lui sont conférées (ainsi qu'aux autres provinces) peuvent être exercées en toute souveraineté, bien qu'elles fassent parfois l'objet d'empiétements fédéraux, cautionnés la plupart du temps par la Cour suprême du Canada. Du reste, les compétences partagées entre le Québec (ou les autres provinces) et le fédéral sont peu

nombreuses en comparaison avec celles que partagent la Catalogne et l'Espagne. Enfin, au Canada, la prépondérance fédérale n'est applicable que dans des cas de conflits normatifs évidents entre des lois fédérales et des lois québécoises (ou provinciales) valides.

C'est donc principalement sur la base du caractère particulier du partage des pouvoirs contenu dans le Statut d'autonomie de 2006, auquel s'ajoute l'important déséquilibre fiscal qui existe entre l'Espagne et la Catalogne (de même qu'entre l'Espagne et d'autres communautés autonomes), qu'il faut en conclure que ce pays, bien qu'il semble engagé dans un processus de fédéralisation à long terme, n'est pas encore une fédération.

Alors que la Catalogne aspire toujours à un véritable statut d'État fédéré, le Québec en est déjà un, jouissant dans l'ensemble canadien d'une égalité souveraine par rapport au Parlement et au gouvernement centraux, de pouvoirs réels, y compris en matière de taxation, et d'une autonomie substantielle pouvant être exercée quasiment sans entrave, le tout sous la protection de la Constitution. Voilà sans doute pourquoi le Québec, malgré les défis qu'il lui faut encore relever quant à sa place au sein du Canada, est une source d'inspiration pour la Catalogne. Cela n'enlève toutefois rien au mérite des Catalans qui, depuis quelques années, ont fait des gains notables dans un État qui était au départ peu enclin à emprunter la voie d'une plus grande autonomie régionale.

Tous deux étant des nations civiques s'affirmant à l'intérieur de pays plurinationaux, le Québec et la Catalogne ont donc beaucoup en commun. Ils entretiennent d'ailleurs des relations fécondes où se développent, avec le temps, des formes de complicité. Puisse ce livre permettre au lecteur de mieux saisir la nature profonde et authentique de l'amitié qui lie depuis longtemps ces deux sociétés luttant, chacune à sa façon, pour être reconnues à l'intérieur de l'État qui les englobe. Si le Québec et la Catalogne semblent disposés à appartenir à des ensembles plus vastes, ils insistent néanmoins pour y être respectés et reconnus pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des entités nationales distinctes.

L'internationalisation de l'identité

Josep BARGALLÓ

*Directeur de l'Institut Ramon Llull
et ancien Premier ministre de la Generalitat de Catalogne*

C'est pour moi un véritable plaisir de me retrouver ici, à Montréal – au Québec – pour inaugurer ce séminaire aux côtés de Monsieur Benoît Pelletier avec qui, en raison de postes antérieurs, j'avais déjà eu l'occasion de partager des réflexions sur la relation entre nos deux pays.

Je ne peux pas me considérer comme un spécialiste universitaire du cas québécois, mais ce que je peux dire, c'est que je le connais très bien. En tant que député au Parlement de la Catalogne et porte-parole en matière d'éducation, de culture et de communications, j'ai visité à plusieurs reprises l'Assemblée nationale du Québec et des institutions publiques et privées dans ces domaines. En tant que Premier ministre du Gouvernement de la Catalogne, j'ai à nouveau rendu visite à l'Assemblée et je me suis entretenu avec les plus hautes autorités et avec des représentants de l'opposition et du milieu économique et social. Me voici à nouveau dans cet extraordinaire pays, cette fois à l'Université du Québec à Montréal (l'UQAM), en tant que directeur de l'Institut Ramon Llull, l'organisme des gouvernements de la Catalogne et des Iles Baléares qui se consacre à la promotion extérieure de la langue et de la culture catalanes ou, si vous le préférez, l'instrument commun de notre diplomatie culturelle – qui, en collaboration avec la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes de l'UQAM, organise ce séminaire. Je possède donc une certaine connaissance des réalités québécoise et catalane ainsi qu'une certaine idée de ce que nous avons en commun et de ce qui nous différencie, au-delà des évidences.

La Catalogne et le Québec, qui possèdent des personnalités sociales et économiques bien différentes du reste des territoires de leurs États, partagent la définition de notre propre personnalité à partir de paramètres culturels dans lesquels la langue joue un rôle déterminant. Nous savons très bien qu'une nation ne se définit pas seulement à travers l'identité culturelle et linguistique, mais cette dernière peut en être – elle

l'est dans nos cas respectifs – une composante fondamentale. Notre créativité culturelle est un référent dans le monde, souvent beaucoup plus que pour bien des États. C'est pour cela que nous sommes des pays invités d'honneur dans des festivals internationaux de prestige qui ne convient d'ordinaire que des États et rompent cette règle pour nous. Nous nous y retrouvons, parfois c'est d'abord la Catalogne, puis le Québec – comme au Festival International Cervantino de Guanajuato, au Mexique, où nous avons été invités en 2008 tandis que le Québec y sera en 2010 –, d'autres fois l'ordre est inversé.

Nous savons aussi que la diplomatie culturelle, pour des identités créatives et avec un potentiel industriel tel que les nôtres, est un instrument de premier ordre pour atteindre chaque recoin de ce monde globalisé, surtout les venues qui permettent une plus grande projection. Il s'agit d'un instrument pour faire connaître notre identité – ce qui nous identifie comme « nous » – mais aussi pour nous intégrer au contexte mondial – pour construire ce que « nous, personnellement » voulons partager avec « les autres ». Un instrument qu'utilisent toutes les grandes cultures et qui, pour nous, qui ne disposons pas de diplomaties propres pleinement reconnues ou d'autres diplomaties qui nous comprennent tels que nous sommes, est indispensable.

Nous avons beaucoup de choses en commun, c'est certain, et il est bon que nous les explorions. Par exemple, cette volonté partagée d'approfondir notre propre identité politique, que ce soit à travers le fédéralisme, le confédéralisme ou la souveraineté. Pour cela, la récente négociation du nouveau statut d'autonomie de la Catalogne (2006-) – qui a été vécue avec beaucoup plus de scepticisme en Catalogne qu'au Québec – a été suivie avec beaucoup d'intérêt au Québec. De même les différents référendums québécois ont éveillé l'intérêt en Catalogne – aussi bien pour ceux qui, s'ils avaient pu le faire, auraient voté « oui », comme pour ceux qui auraient défendu le « non ». En fait, lorsque quelqu'un dessine sur une mappemonde les frontières internationales des droits des nations sans État du premier monde, la Catalogne et le Québec – tout comme la Flandre et l'Écosse – y occupent une place de premier ordre.

Cependant, très souvent, les analyses de tout ce que nous avons en commun se meuvent sur le terrain du cliché et ne vont pas plus loin. Plus encore, elles ne dépassent pratiquement pas le fait linguistique. Je suis de plus en plus convaincu qu'il s'agit plus d'un cliché que d'une réalité ou que, du moins, cela ne permet pas d'établir de parallélisme clair. Ce que je veux dire, c'est que nos deux pays possèdent une langue que nous considérons tout à fait comme la nôtre, qui n'est pas la langue majoritaire de l'État et que nous faisons de sa défense un étendard et un

but. Mais ni l'État espagnol ni l'État canadien n'ont la même politique linguistique, et ni le catalan ni le français ne sont, pour la Catalogne et le Québec, comparables. Il est vrai qu'aucune de ces deux langues n'appartient uniquement à notre territoire : le catalan est parlé dans quatre États – en Andorre, le pays souverain des Pyrénées, où elle est l'unique langue officielle ; en Catalogne, aux Îles Baléares et à Valence pour ce qui est de l'Espagne, où elle est officielle au même titre que l'espagnol ; en Catalogne du Nord, dans le Roussillon, en France, où elle n'a aucun titre officiel pas plus qu'elle n'est officielle dans la ville d'Alguer, sur l'île italienne de la Sardaigne. Quant à la carte de la francophonie, elle est immense. Mais, tandis que le moteur non contesté – et incontestable – de l'usage officiel, scientifique, social et culturel du catalan est la Catalogne, car c'est là qu'il y a le plus de locuteurs catalans et que se trouve concentrée l'industrie culturelle, pour le Québec – une chance pour lui – c'est la France qui occupe cette position de premier moteur. Disons en gros, d'une manière assez caricaturale, que si le catalan disparaissait de Catalogne, il n'aurait guère d'espoir de survivre dans le futur, par contre, même si elle disparaissait du Québec, la francophonie serait toujours très importante. Il s'agit en fait de deux réalités vraiment très différentes.

C'est pourquoi, pour sortir des clichés et approfondir ces réalités, des séminaires comme celui qui commence et que l'on a intitulé « Tendances actuelles dans l'analyse des nationalismes et des États multinationaux » sont indispensables. La réflexion sereine et la démarche scientifique en appui à la connaissance sont très importants ; c'est aussi un excellent instrument pour avancer des propositions, développer des politiques et pour prendre des décisions.

INTRODUCTION

Défis à relever dans les démocraties plurinationales en ce début de XXI^e siècle

Ferran REQUEJO et Alain-G. GAGNON

Depuis quelques décennies, il est de plus en plus évident que les démocraties libérales n'ont plus de rivales lorsque l'on compare les systèmes politiques. Cependant, ces types de démocraties se sont construits surtout à partir des réalités étatiques développées au cours des deux derniers siècles. Cette construction historique particulière n'est pas « neutre » par rapport aux limites et aux possibilités de ces démocraties lorsqu'elles revêtent des caractéristiques de pluralisme national interne (démocraties plurinationales). C'est ainsi que les théories de la démocratie ont été, traditionnellement, des théories de l'État démocratique. Du point de vue de la théorie politique normative, cet enjeu n'en est pas moins neutre, surtout lorsqu'on analyse des sujets comme celui des droits individuels et des droits collectifs ou encore les institutions représentatives, les processus de décision, la distribution des pouvoirs et les relations internationales. La Catalogne et le Québec sont deux nations qui ne disposent pas véritablement d'un État propre et elles revendiquent au sein des États dont ils font partie (l'Espagne et le Canada) une pleine reconnaissance et un accommodement politique juste et stable de leur personnalité nationale distincte.

La construction de démocraties de plus en plus raffinées en termes nationaux et culturels constitue l'un des défis les plus importants de la révision normative et institutionnelle des démocraties libérales actuelles. Dans l'agenda politique et analytique récent, certaines problématiques se sont imposées : qu'implique, pour les institutions, la symbolique ou l'autogouvernement le fait de régulariser constitutionnellement des démocraties plurinationales ? Quelles particularités normatives et institutionnelles requièrent ces démocraties par rapport à celles à caractère mononational ? Comment comprendre et concrétiser des concepts aussi classiques que la représentation, la participation, la citoyenneté ou la souveraineté populaire dans des contextes plurinationaux et multiculturels ? Le débat actuel sur les relations entre le libéralisme démocratique

et le pluralisme national contribue au moins à éclaircir le débat démocratique de quatre façons :

1) Comprendre le pluralisme national non pas comme un simple fait empirique qu'il faut régulariser de la manière la plus pratique possible, mais comme une valeur que les institutions libérales et démocratiques doivent protéger ;

2) Identifier les limites culturelles qui concernent la théorie et les pratiques constitutionnelles traditionnelles de ces démocraties ;

3) Mieux mettre de l'avant les valeurs prétendument « universelles » sur lesquelles se fonde une grande partie des concepts libéraux démocratiques classiques ;

4) Encourager une vision de la société qui puisse faire la différence entre les cultures et qui contribue à établir des contextes de choix pour les communautés nationales.

L'histoire du libéralisme démocratique pourrait être présentée par les différents secteurs sociaux et culturels comme l'histoire de la reconnaissance progressive de certaines demandes d'impartialité. Nous savons que le langage abstrait et universaliste sous-jacent aux valeurs libérales de liberté, d'égalité et de pluralisme a permis, dans la pratique, l'exclusion de certaines voix dans la régulation des libertés, des égalités et des pluralismes concrets dans les sociétés contemporaines. Historiquement, ceci a été, par exemple, le cas des non-propriétaires, des femmes, des indigènes, des minorités ethniques, linguistiques et nationales, etc. En fait, la plupart des premiers défenseurs du libéralisme – jusqu'au milieu du XIX^e siècle – étaient opposés à la déclaration de droits démocratiques tels que le suffrage universel ou même le droit d'association. Ces droits qui, de nos jours, semblent « évidents » ont dû être arrachés au constitutionnalisme libéral au cours de la première moitié du XX^e siècle, après des décennies d'affrontements surtout de la part des organisations politiques et des syndicats de travailleurs. Plus tard, c'est la généralisation des droits sociaux qui ont été à la base des États-providence occidentaux de l'après Deuxième Guerre mondiale.

Au cours de ces dernières années, de nouvelles *voix* politiques ont émergé dans les démocraties libérales, dénonçant l'absence de reconnaissance et d'accommodements en termes d'égalité, de liberté et de pluralisme. Parmi elles, soulignons celles des groupes nationaux et culturels minoritaires, c'est-à-dire des groupes dont les identités nationales ou culturelles ne coïncident pas avec les identités des groupes majoritaires ou hégémoniques dans les démocraties.

Conséquemment, les démocraties libérales s'affrontent au sujet de la reconnaissance et de l'accommodement politique et constitutionnel de

leur pluralisme national et culturel interne dans le domaine des droits, des institutions, des processus de décision collective et d'autogouvernement de chaque nation au sein des démocraties plurinationales. Ce sont là des questions trop peu étudiées aussi bien dans le courant du libéralisme démocratique que dans les différentes variantes du socialisme, du républicanisme ou du conservatisme. Le pluralisme national est un type concret de pluralisme face auquel les idéologies politiques classiques se sont souvent montrées et, dans certains cas, se montrent encore aujourd'hui soit réfractaires soit perplexes et désorientées. En fait, tous les États, même les États démocratiques, ont été et continuent à être des agences nationalistes et nationalisatrices.

Regrettablement, les régimes en place ont trop souvent traité les différences nationales et culturelles internes des démocraties en termes de « déviations particularistes ». Cependant, contrairement aux versions qui préconisent un soi-disant *laissez faire* en matière culturelle et nationale ou une prétendue supériorité ou modernité des valeurs des majorités, l'expérience indique clairement que l'État n'a pas été, n'est pas et ne peut pas être neutre en matière nationale et culturelle. Trop souvent, le développement pratique d'une grande partie des démocraties libérales a fait la promotion de l'assimilation des minorités au nom de leur intégration politique. Ce qui a mené à la marginalisation des minorités nationales et culturelles internes au sein des États au nom soit de l'« universalisme », de « l'égalité de citoyenneté », de la « souveraineté populaire » ou de la « non-discrimination ». Des concepts qui, dans la pratique, se sont révélés inégalitaires, discriminatoires et partiels en faveur des caractéristiques *particulières* des groupes culturellement hégémoniques ou majoritaires des démocraties (qui ne coïncident pas nécessairement avec les groupes ou les secteurs hégémoniques dans le domaine socio-économique).

Aujourd'hui, nous pouvons dire que l'équité politique doit revêtir un caractère national et culturel pour progresser vers des démocraties ayant une plus grande qualité éthique. Autrement dit, l'idée que l'uniformité est l'ennemie de l'égalité et que le cosmopolitisme passe par le fait d'établir une vaste reconnaissance explicite et un accommodement du pluralisme national et culturel des démocraties (celui des majorités et des minorités) se fraye un chemin.

Parmi les éléments qui marquent les faiblesses ou les biais nationaux et culturels de la tradition libérale démocratique (et d'autres courants politiques que nous n'explorerons pas ici) qui conditionnent aussi bien la concrétisation des valeurs et les principes organisationnels des démocraties libérales que leurs régulations institutionnelles, nous pouvons souligner les suivants :

1) L'absence d'une théorie du *demos* dans les théories traditionnelles de la démocratie qu'elles soient à caractère plutôt libéral ou à caractère plutôt républicain. On ne retrouve pas dans ces théories de réflexions non plus sur les limites légitimes (frontières et droits de sécession).

2) La considération de la « justice » d'un point de vue presque exclusivement théorique, du paradigme de l'égalité en termes socio-économiques, avec une sous-estimation du paradigme de la différence en termes nationaux et culturels. Il s'agit du contraste entre ce que l'on appelle parfois le *paradigme de la redistribution* et le *paradigme de la reconnaissance* (un contraste qui, au sein des théories actuelles de la démocratie, se manifeste dans ses approches que l'on appelle le Libéralisme 1 et le Libéralisme 2).¹

3) L'application d'un langage universaliste à un groupe étatique particulier présenté à l'interne comme une réalité nationale homogène. La présence d'une étatisation uniformisatrice en termes nationaux et culturels comme un « élément caché » du libéralisme démocratique traditionnel dans la régulation des droits et des devoirs de la « citoyenneté » et de la « souveraineté populaire ». Tout cela étant clairement à l'opposé des inévitables processus de *nation-building* étatiques présents dans toutes les démocraties.

4) Les limites du langage et de l'interprétation des valeurs et des institutions démocratiques dans les théories libérales démocratiques les plus élaborées (Rawls, Habermas) quand elles doivent faire face aux demandes de reconnaissance et d'accommodement normatif et institutionnel en provenance des nations minoritaires.

Pour trouver une solution à un problème, il faut commencer par le définir, ce qui se décline en trois temps. En premier lieu, savoir choisir la question de base, la question décisive qu'il faut considérer. Évidemment, outre cette question, il y aura probablement toute une kyrielle d'autres sujets qui seront liés à la première : le développement économique, les inégalités de revenus, l'intégration dans les institutions supra-étatiques telles que l'Union européenne ou l'ALENA, le multiculturalisme, etc. Mais il est inconvenant de mélanger d'emblée toutes ces questions. En deuxième lieu, définir un problème exige aussi de savoir le caractériser le plus précisément possible. Ce qui exige de plus un traitement conceptuel soigné et historique mais aussi la prise en compte de toutes les données empiriques qui sont pertinentes sur le plan normatif. Et, en troisième lieu, définir un problème c'est savoir où il faut aller pour chercher les solutions possibles dans le domaine de la théorie

¹ Voir, Ferran Requejo, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*, Bruxelles, PIE Peter Lang, Collection « Diversitas », 2009, p. 43-45.

comme dans le domaine de la politique comparée. Isaiah Berlin disait déjà que les questions que nous nous posons en philosophie, en histoire ou en sciences sociales en général, ne sont intelligibles que si nous savons où nous devons aller chercher les réponses.

Dans notre contexte, la question politique de base est de savoir comment se déploie de manière juste une démocratie libérale dans une réalité plurinationale. Nous pouvons résumer les réponses classiques à cette question de trois façons :

- le fédéralisme (dans le sens large du terme, en y incluant les fédérations, les États associés, les associations de type fédéral et les confédérations) ;

- les institutions et les processus à caractère « consociationnel » (de consensus parmi les majorités et les minorités). On en trouve des exemples dans les systèmes politiques en Suisse et en Belgique – dans ces cas en lien avec des solutions fédérales) ;

- la sécession.

Trouver la solution la plus adéquate dépendra du contexte de chaque cas (histoire, situation internationale, types d'acteurs, culture politique, etc.). Cependant, la question clé dans le cas d'une démocratie libérale plurinationale est d'établir non pas comment le *demos* parvient au *cratos* – ce serait là la vision traditionnelle de la démocratie – mais comment faire pour que les différents *demoi* nationaux qui cohabitent dans une même démocratie soient politiquement et constitutionnellement reconnus et « accommodés » en termes égaux (entre les majorités et les minorités). Cela touche à des questions « démocratiques » (représentation des majorités et des minorités dans les « gouvernements partagés » de la démocratie) mais, par-dessus tout à des questions propres aux valeurs « libérales » (protection et développement des minorités dans le champ de la démocratie et au niveau international, face à la « tyrannie de la majorité » ; la possible régulation d'un droit de sécession constitutionnel des minorités nationales).²

Il existera toujours des éléments nationalement compétitifs dans les réalités plurinationales. C'est, outre inutile, contreproductif d'essayer de reconduire la question à travers des « post-nationalismes » ou d'autres concepts semblables qui essaient de l'éviter ou de la « dépasser ». ³ Il

² Cette question est discutée dans Ferran Requejo, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*, op. cit.) et dans Alain-G. Gagnon, *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, Collection « Débats », 2008.

³ Voir, Ferran Requejo, « Multinational, not “postnational” federalism » in Ramon Maiz et Ferran Requejo, dir., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres, New York, Routledge, 2005, p. 96-107.

s'agit de tentatives empiriquement mal montées qui, dans la pratique, se transforment en légitimatrices du *statu quo*.

Les sociétés actuelles sont devenues trop complexes pour être expliquées par des conceptions politiques qui étaient pensées pour un niveau de complexité sociale, nationale et culturelle moindre que ce qui prévaut actuellement. De nos jours, il faut établir une interprétation beaucoup plus pointue que celle qu'offre le constitutionnalisme traditionnel des valeurs à la base de la tradition libérale et démocratique : la liberté, l'égalité, le pluralisme, la dignité et la justice. La complexité exige des théories plus sensibles aux variations de la réalité empirique au moment d'établir la concrétisation de ses valeurs légitimatrices de base. Elle exige surtout des solutions pratiques et institutionnelles dont les procédures sont plus adaptées au pluralisme des sociétés contemporaines. La théorie politique et la politique comparée sont des domaines qui doivent être mis en interrelation afin d'avancer une meilleure théorie et une meilleure politique comparée. Au début du XXI^e siècle, la reconnaissance et l'accommodement politique des démocraties plurinationales demeurent toujours des questions non résolues de l'agenda démocratique et du constitutionnalisme de nature libérale.

Breve présentation des chapitres

Dans son chapitre, Ferran Requejo dresse l'arrière-plan philosophique des débats entre le libéralisme politique et le fédéralisme dans les sociétés plurinationales à partir de la vision de Kant et d'Hegel. Il s'agit de deux moments historiques qui permettent de faire ressortir les différentes positions intellectuelles implicites à partir desquelles des versions variées du libéralisme politique et du fédéralisme avancent des valeurs, des objectifs et des arguments précis. Requejo analyse en premier lieu les notions kantienne d'*individualisme moral*, de *cosmopolitisme* et de *patriotisme*. Par la suite, l'auteur traite de l'importance pour la compréhension des sociétés plurinationales de deux notions kantienne, l'insociable sociabilité des humains et les Idées de la Raison. Finalement, il considère le prolongement que fait Hegel de ces notions en mentionnant la critique de la philosophie kantienne à partir des concepts de *reconnaissance* et d'*éthique*. L'auteur présente le *collectivisme moral* d'origine hégélienne, une perspective analytique et normative opposée à l'individualisme moral d'origine kantienne, comme une optique qui facilite la reconnaissance et l'accommodement politique et constitutionnel du pluralisme au sein des démocraties plurinationales. Il s'agit d'une optique qui, malgré son aspect étatique implicite, permet d'aller au-delà des déficits et des faiblesses institutionnelles que présentent les démocraties plurinationales de la politique comparée en termes de reconnais-

sance de son pluralisme national interne et en termes d'un accommodement constitutionnel satisfaisant de ce type de pluralisme, généralement absent ou très éloigné dans les théories libérales et démocratiques traditionnelles.

Dans le deuxième chapitre, le philosophe Michel Seymour offre une analyse éclairante du concept d'autodétermination. D'entrée de jeu, il différencie la notion d'autodétermination interne et externe et il approfondit la notion de peuple comme constituant un élément déterminant et fondateur de la souveraineté. Seymour établit un ensemble de relations entre ces deux notions et explique pourquoi et dans quelle mesure le droit à l'autodétermination interne constitue un droit pouvant être exercé par tous les peuples. Par ailleurs, l'auteur conclut que le droit à l'autodétermination externe ne pourra être utilisé que dans les cas d'injustices graves. C'est en ce sens que le non-respect du droit à l'autodétermination constitue, selon Seymour, une raison suffisante permettant à la nation minoritaire de revendiquer son droit à l'autodétermination externe.

Puis, dans le chapitre 3, Alain-G. Gagnon prend le relais en mettant en valeur l'idée que l'on peut définir le peuple en tant qu'association d'individus exprimant ses propres intérêts collectifs par la voie de la démocratie directe – que ce soit par voie de référendum, d'assemblées constituantes, de forums de nature diverse, ou par la voie de la démocratie électorale. Il adopte une conception strictement politique de la liberté collective dont l'agent est le peuple pris dans une perspective institutionnelle et qu'il représente sous la forme d'une culture sociétale nationale. Il tire profit des travaux d'Isaiah Berlin sur la liberté négative et la liberté positive qu'il fait passer du niveau individuel au niveau collectif. Le droit à l'autodétermination interne et externe des peuples est présenté comme étant l'expression par excellence du phénomène d'une liberté positive de nature collective. Enfin, l'auteur prend la mesure des stratégies de contentement et d'endiguement déployées par les nations majoritaires dans le bras de fer avec les nations minoritaires et il présente ces démarches comme étant un faux dilemme. Le cas du Québec est au cœur de la réflexion et contribue à faire ressortir la valeur intrinsèque du principe fédéral, tout en étant sensible aux droits des nations à leur autodétermination interne et externe.

Dans le chapitre 4, Montserrat Guibernau développe le thème de la congruence ou non de la notion d'État et de nation et de la vocation sécessionniste implicite des mouvements nationalistes minoritaires. Les cas du Québec, de la Catalogne et de l'Écosse sont les trois cas empiriques sur lesquels s'appuie l'analyse historique et comparée. L'auteur se pose la question à savoir si les processus de *dévolution* et de décentra-

lisation politique favorisent ou non le sécessionnisme des nations sans État propre. La conclusion avancée est loin d'être un constat général. Guibernau suggère plutôt d'y aller d'une analyse au cas par cas en s'appuyant sur l'idée que le nationalisme ne conduit pas invariablement à la sécession, mais qu'il cherche à faire la promotion du développement intégral de la nation. Les motifs ou les raisons pour ne pas adopter une stratégie sécessionniste varient selon les différents cas empiriques. Mais la question, déjà posée par Ernest Gellner, reste ouverte à savoir si une nation/culture peut survivre sans la protection d'un État propre.

André Lecours approfondit, dans le chapitre 5, les raisons profondes pouvant expliquer la force de résilience des mouvements nationalistes au sein des démocraties libérales occidentales et valide plusieurs des arguments avancés par Guibernau. L'auteur passe en revue quelques-unes des théories annonçant le déclin du nationalisme dont les thèses portant sur la modernité. L'auteur retient six idées fortes permettant de cerner et d'expliquer le phénomène national au Québec et, par extension, en Catalogne. Il s'agit en l'occurrence de la quête d'autodétermination recherchée par les nations minoritaires, de l'institutionnalisation de l'autonomie territoriale; de la valeur mobilisatrice des récits historiques; de la force mobilisatrice des questions constitutionnelles, de la place centrale occupée par les mouvements nationalistes dans les débats portant sur les politiques gouvernementales et, enfin, de l'intégration à de grands ensembles économiques.

Joaquim Colominas, quant à lui, analyse dans son chapitre la tentative du catalanisme politique de transformer l'Espagne en un État plurinational après la dictature franquiste. Selon Colominas, il s'agit d'une tentative qui, jusqu'à nos jours, a échoué bien que le fait d'avoir un projet politique pour l'Espagne ait été un élément définisseur permanent du catalanisme politique. Il existe dans l'histoire contemporaine espagnole une tension permanente entre une conception mononationale de « l'Espagne » et une conception plurinationale de « l'État espagnol ». Il s'agit d'une tension présente aussi dans le cadre juridique de ce que l'on désigne « l'État des autonomies ». Un cadre que les deux grands partis nationalistes espagnols, le Parti socialiste espagnol (PSOE) et le Parti populaire (PP), ont cependant tenté de ne pas développer en termes plurinationaux, tout en empêchant une institutionnalisation de la diversité nationale de l'État. Un processus qui ne s'est pas non plus concrétisé avec l'approbation initiale d'un nouveau Statut de la Catalogne, en 2006. L'État de l'autonomie a procédé à une décentralisation de l'État, mais le système constitutionnel espagnol doit encore réussir la régulation de la plurinationalité. Cela reflète deux conceptions de la démocratie et des développements potentiels des accords politiques réalisés pendant la transition, à la fin des années 1970. Alors que le catalanisme

a perçu ces accords comme un point de départ, le nationalisme espagnol les a compris comme un point final, une fin. Le résultat en a été la persistance de la tension nationale et le durcissement des positions du catalanisme vers des objectifs de souveraineté plus radicaux.

Suit, dans le septième chapitre, une contribution socio-historique de Denys Delâge qui nous invite à réfléchir sur l'héritage colonial du Québec (et du Canada) et l'obligation qui nous incombe de trouver des nouveaux équilibres entre la nation majoritaire au Québec et les Premières nations. Ce rapport colonial vient colorer toute la trame historique mettant en relation les Autochtones et non-Autochtones. Tout comme ce fût le cas dans l'étude des rapports de domination liant la Catalogne et l'État espagnol, Delâge discute abondamment de la question de l'évolution des paradigmes mémoriels, des mythes et de défis à relever pour le vivre-ensemble au Canada. Il avance l'argument que nous sommes dans les faits en présence de trois « nous » puisqu'il y a bien trois cultures et que ces trois peuples fondateurs se doivent de trouver des voies de réconciliation et de cohabitation. « Déconstruire le regard colonial, c'est reconnaître l'Autre » écrira-t-il avec justesse. L'auteur présente de façon pénétrante la situation précaire dans laquelle évoluent les membres des Premières nations et conclut que pour que les Autochtones puissent s'affranchir du lien colonial, ils doivent de façon urgente renoncer à leur prise en charge par des pouvoirs sur lesquels ils n'ont dans les faits aucune prise. Cette renonciation contribuera à couper le lien de dépendance et à les affranchir économiquement, politiquement et socialement, tout en veillant à actualiser les anciens traités. Cette transition doit, selon Denys Delâge, s'appuyer sur la prise en charge des membres des Premières nations de leur avenir collectif et elle sera garante de leur plein affranchissement culturel, économique, politique et social.

Klaus-Jürgen Nagel établit les possibilités et les limites que le processus de construction européenne pose au catalanisme politique actuel. En premier lieu, il signale les lignes de continuité entre les politiques européennes adoptées aussi bien par les gouvernements de *Convergència i Unió* (CiU) (1980-2003) que par l'alliance de trois partis formée par le Parti socialiste catalan (PSC), *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) et *Iniciativa per Catalunya* (ICV) (2003-2010) en partant de l'idée d'augmenter les possibilités d'une « Europe avec les régions » (plutôt que d'une « Europe des régions »). La stratégie adoptée par les gouvernements a été de caractère plus multilatéral que bilatéral bien que l'on accepte le manque de volonté institutionnelle de l'Union européenne sur le thème des nations sans État, et même sur celui des « régions à pouvoir législatif ». L'*européisme* n'est plus une marque de différenciation du catalanisme par rapport à d'autres forces politiques

espagnoles. Cependant, l'Union européenne joue un rôle ambivalent quant aux aspirations de souveraineté des partis nationalistes européens. Elle contribue, d'une part, à atténuer les demandes sécessionnistes mais, en même temps, elle facilite des positions à tendance confédérale au sein de certains partis, tels que le Parti nationaliste écossais (SNP), surtout depuis le dernier élargissement de l'UE vers les pays de l'Est de l'Europe. La question régionale est toujours une possibilité qui pourrait se radicaliser dans l'UE à venir.

D'un point de vue plus juridique que politique, Carles Viver analyse la reconnaissance des nations historiques à partir du terme « nationalité » inclus dans la Constitution espagnole de 1978, ainsi que l'existence ou non d'asymétries juridiques quant à l'autonomie politique des nationalités historiques et à leur relation bilatérale avec le pouvoir central. Le chapitre prend comme référence de base le développement législatif et les principales sentences du Tribunal constitutionnel qui touchent le développement de la communauté autonome ainsi que l'approbation initiale du Statut de la Catalogne (2006) et les Statuts d'autres « communautés autonomes » espagnoles qui établissent, selon l'auteur, une série de différences asymétriques par rapport aux autres communautés. Il signale aussi que l'État n'a pas changé la manière centralisatrice d'interpréter ses compétences pas plus que celles des communautés autonomes après l'entrée en vigueur des nouveaux statuts d'autonomie. Un autre trait propre au modèle autonome est le profil bas des relations intergouvernementales à caractère horizontal entre les communautés autonomes. Les nouveaux statuts veulent corriger cette situation. D'autre part, l'établissement, par la Catalogne, de relations verticales avec le pouvoir central reste sujet à l'efficacité des commissions bilatérales État-Generalitat de la Catalogne et de la commission mixte quant au modèle de financement (cette dernière ayant cependant une efficacité modérée étant donné l'existence parallèle de relations multilatérales avec toutes les communautés autonomes de « régime commun » – toutes sauf le Pays basque et la Navarre). La conclusion générale est qu'il est loin d'être certain que, étant donné la situation intérieure et le cadre international actuel, les instruments juridiques dont disposent les nations minoritaires soient suffisants pour assurer leur survie dans un contexte de croissance globalisée.

S'appuyant sur les recherches en philosophie du droit, Hugo Cyr enchaîne en examinant diverses façons d'adapter le concept de la souveraineté, aujourd'hui dépassé selon l'auteur, aux cadres politiques et juridiques propres aux fédérations. Après avoir pris soin de remonter aux travaux pionniers de Jean Bodin sur l'État et sur la souveraineté, l'auteur constate que la réalité politique ne correspond plus à la théorie et propose un redressement théorique en s'appuyant sur les travaux des

spécialistes sur le fédéralisme. Cyr va jusqu'à remettre en question l'ensemble des modèles institutionnels existant et à questionner les bases mêmes sur lesquelles un État peut véritablement se constituer et légitimement prendre son essor.

Finalement, qu'il nous soit permis de rappeler que ce livre s'inscrit dans un projet de collaboration de longue haleine entre les chercheurs catalans et québécois. Nous les remercions pour leur appui tout au long de la préparation du livre. Au cours des prochaines années, nous approfondirons les présents travaux en explorant plus avant les thèmes du fédéralisme, de l'autonomie, du nationalisme, de la mémoire historique, de la paradiplomatie, de l'immigration, de la cohésion sociale, de la langue et de la culture.

On doit souligner l'apport de Josep Bargalló, président de l'Institut Ramon Llull (IRL) et ancien Premier ministre de la Catalogne et de Benoît Pelletier aujourd'hui professeur de droit à l'Université d'Ottawa et ancien ministre aux Affaires intergouvernementales canadiennes.

Pour ce projet, nous avons pu compter sur l'apport technique et financier de l'Institut Ramon Llull, du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, du ministère des Relations internationales du Québec, de la Délégation du Québec à Barcelone, de l'Universitat Pompeu Fabra, de l'Université du Québec à Montréal et de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Nos remerciements vont de plus à Carles Torner et à Marc Dueñas de l'IRL pour leur appui soutenu, à Martine Groulx, Caroline Jacquet, Xavier Dionne et à Olivier De Champlain de la CREQC, à Agustí Nicolau Coll, aux interprètes Mariam Chaïb Babou et Ester Vendrell, et à Éric Viladrich (Casal Català de Montréal) pour leur dévouement inégalé et la qualité de leur travail.

Précisons que ce livre paraîtra en catalan à l'Institut d'Estudis Autònoms de Catalogne et en français chez PIE Peter Lang. Nous remercions vivement nos éditeurs.

PREMIÈRE PARTIE

THÉORIE POLITIQUE

CHAPITRE 1

Kant, Hegel et les démocraties plurinationales

Ferran REQUEJO

Professeur titulaire au département de science politique et directeur du Groupe de recherche en théorie politique de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone)

Chaque tradition politique crée ses propres codes légitimant, ses concepts, ses objectifs, ses valeurs. Aujourd'hui, nous savons que les valeurs libérales-démocratiques et leurs principes organisateurs peuvent faire l'objet d'interprétations multiples. Au cours des dernières années, l'idée a fait son chemin que pour obtenir un « accommodement démocratique juste et stable » au sein des sociétés plurinationales, il fallait procéder à une interprétation pluraliste des valeurs, des objectifs et des principes institutionnels des démocraties libérales et du fédéralisme, en accord avec les caractéristiques concrètes des sociétés en question. Dans le cas contraire, le langage ostentatoire à vocation universaliste des « droits individuels » et de « l'État de droit » cachera, dans les faits, des démocraties et des accords fédéraux très biaisés quant aux normes, tout en étant institutionnellement favorables aux particularismes des majorités nationales. Pour reprendre les termes de Kant et de Berlin, il s'agira de démocraties et d'États de droit pensés, instaurés et réalisés en termes trop « droits » en ce qui a trait à la régulation des différents types de pluralisme qui y coexistent.¹

Ce chapitre analyse l'importance de certains concepts classiques de deux « références » de la philosophie occidentale, Kant et Hegel, dans la

¹ « Alus so krummen Holze, als woraus des Mensch gemacht ist, kann nichts ganz Gerades gezimmert werden » (Avec le bois tordu dont sont faits les hommes, on ne peut rien construire de droit). Isaiah Berlin reprend cette citation classique de Kant (*Idée pour une Histoire universelle à orientation cosmopolite*, 1784) pour établir sa critique du fond platonique et positiviste de la pensée occidentale et des positions utopiques parfois associées à cette pensée : I. Berlin, *El fuste torcido de la humanidad*, Barcelone, Península, 1990.

discussion normative portant sur la démocratie libérale et le fédéralisme dans les sociétés plurinationales contemporaines. En premier lieu, nous analyserons les concepts kantien d'individualisme moral, de cosmopolitisme et de patriotisme (section 1). Puis nous discuterons de la grande importance politique pour l'analyse des démocraties plurinationales de deux notions kantien que l'on ignore trop souvent dans les analyses politiques, *l'insociable sociabilité* des humains et les *Idées de la Raison* (section 2). Finalement, nous envisagerons les limites de ces notions kantien ainsi que leur présence continue dans la philosophie de Hegel à travers les concepts de *reconnaissance*, d'*éthique*, et de *collectivisme moral*, et ce dans une perspective analytique et normative qui ouvrira la voie à la reconnaissance et à l'accommodement politique et constitutionnel du pluralisme national des États (section 3).

Individualisme, cosmopolitisme moral et patriotisme chez Kant

Individualisme et cosmopolitisme moral

En termes généraux, le cosmopolitisme est l'idée selon laquelle tous les êtres humains appartiennent à la même collectivité morale. Il s'agit fondamentalement d'une conception normative créant des obligations envers les autres membres de cette collectivité, indépendamment des caractéristiques spécifiques des individus, comme la nationalité, la langue, la religion, etc. (cosmopolitisme moral). En deuxième lieu, le cosmopolitisme plaide, de manière très politique, en faveur de la création de liens entre les collectivités humaines à travers une « ligue ou fédération d'États » (cosmopolitisme politique) et un « système international de justice » (cosmopolitisme institutionnel). Ces définitions préalables sur le cosmopolitisme moral, politique et institutionnel font généralement référence à l'œuvre de Kant.

Récemment, T. Pogge a offert une version plus spécifique du *cosmopolitisme moral*, à partir de trois composantes fondamentales : 1) *l'individualisme* – les unités morales de base seraient les personnes, et non les groupes, comme les familles, les tribus, les nations et, de façon indirecte, les États. 2) *l'universalisme* – l'objet de la moralité concerne chaque être humain dans la même mesure, et pas seulement ceux d'un sous-ensemble, comme les aristocrates, les ariens, les musulmans, etc. Et 3) la *généralité* – l'objet de la moralité concerne tout le monde, et non seulement les co-nationaux, les membres d'une même religion, etc.²

² T. Pogge, « Cosmopolitanism and Sovereignty » in C. Brown, dir., *Political Restructuring in Europe: Ethical Perspectives*, Londres, Routledge, 1994, p. 90.

Il est facile de voir que les composantes individualistes et universalistes du libéralisme politique classique, d'une part, et des cosmopolitismes moral et politique, de l'autre, présentent des juxtapositions normatives bien qu'il s'agisse de traditions intellectuelles qui ne coïncident pas.³

Une critique générale, adressée au cosmopolitisme moral, porte sur la question des racines anthropologiques implicites. Derrière ses versions les plus répandues se trouvent des idées préconçues sur la nature humaine ainsi qu'une certaine tendance intellectuelle à aborder les questions morales en termes plus monistes que pluralistes.⁴ C'est ainsi que le cosmopolitisme devient doublement déficient. D'une part, parce qu'il ne détecte pas bien les motivations empiriques du comportement moral. Il s'agit d'une position « moraliste » fondée sur une conception déficiente des êtres humains. D'autre part, parce qu'il s'agit d'une conception excessivement abstraite et, donc, empiriquement appauvrie. Elle n'inclue pas de manière satisfaisante les éléments conceptuels spécifiques avec lesquels les individus et les groupes prennent des décisions « rationnelles et raisonnables » selon leurs *valeurs*, leurs *identités* et leurs *intérêts* spécifiques. C'est ainsi que la défense de la dignité humaine et de la liberté politique, par exemple, n'aurait probablement pas les mêmes conséquences dans des contextes différents (dans des sociétés mononationales comme l'Allemagne ou le Portugal, ou dans des sociétés plurinationales comme la Belgique, l'Espagne ou le Canada).

De cette manière, les critiques spécifiques au cosmopolitisme moral associé au libéralisme traditionnel peuvent être évaluées selon qu'elles touchent chacune des trois composantes mentionnées.⁵ Ici, c'est seulement la critique liée à la composante individualiste qui nous intéresse, c'est-à-dire l'individualisme moral. Ce dernier peut se résumer par les affirmations suivantes : 1) l'autonomie individuelle, « antérieure à ses

³ C'est ainsi qu'il y a des libéraux cosmopolites (Pogge, Beitz) et des libéraux non cosmopolites (Rawls – *The Law of Peoples*), de même qu'il y a des cosmopolites non libéraux (certaines versions de l'utilitarisme). En fait, par rapport à la composante universaliste du cosmopolitisme moral, on peut faire la distinction entre un universalisme dans l'application des valeurs et un universalisme dans la justification de ces valeurs, en application universelle des droits humains, par exemple. Une justification acceptée par certains auteurs libéraux (Barry, Scanlon, Habermas) et réfutée par d'autres (Rawls, Larmore).

⁴ Voir, J. Tully, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995 ; B. Parekh, *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Londres, Macmillan, 2000 ; F. Requejo, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009.

⁵ Je ne développe pas ici ce point. Voir, S. Caney, *Justice Beyond Borders*, Oxford, Oxford University Press, 2005, chap. 3-5.

fins », est la valeur libérale par excellence, et 2) l'individu est la source dernière de toutes les revendications morales légitimes. Il s'agit cependant d'une conception qui, indépendamment de son degré de réalisme par rapport à la profondeur des obligations morales chez les individus, est loin de faire l'unanimité dans les théories libérales contemporaines. Mais, malgré tout, si nous nous en tenons pour le moment à l'individualisme moral, nous devons établir quelles sont les relations normatives existantes entre, d'une part, le cosmopolitisme et, d'autre part, le nationalisme ou le patriotisme inhérent aux États qui se disent libéraux : une question décisive dans le cas des démocraties plurinationales et qui renvoie presque obligatoirement à la philosophie kantienne.

Kant : cosmopolitisme, patriotisme et nationalisme

L'œuvre de Kant est une référence habituelle dans les discussions théoriques sur le cosmopolitisme, le patriotisme et le nationalisme. Nous ne sommes pas certains que ces références constantes à l'œuvre de Kant soient toujours accompagnées d'un degré acceptable de précision analytique. D'une part, bon nombre d'auteurs qui se disent « cosmopolites » défendent une certaine version du « patriotisme civique », souvent sans justifier la soi-disant compatibilité entre ces deux positions. D'autre part, les auteurs cosmopolites défendent généralement le « patriotisme national » libéral (parfois juxtaposé de manière confuse au patriotisme civique), surtout lorsque certains aspects de leur « identité nationale » se trouvent menacés. Finalement, dans le domaine de la théorie politique libérale, le cosmopolitisme, le patriotisme et le nationalisme sont habituellement défendus plus en termes de ce que l'on a appelé le libéralisme 1 dans le cas des libéraux de nations majoritaires,⁶ et du libéralisme 2 dans le cas de libéraux de nations minoritaires.

De manière générale, il est possible de résumer que par rapport au cosmopolitisme et au patriotisme, l'œuvre de Kant postule :

1) un type de cosmopolitisme moral (dans les termes préalablement mentionnés) ;

2) un type modéré de cosmopolitisme politique, associé à la « ligue des nations », au concept d'hospitalité et au respect des étrangers. Il s'agit d'une forme de cosmopolitisme qui n'inclut pas un pouvoir interactif – qu'il soit exécutif, législatif ou judiciaire –, mais simplement l'adoption volontaire d'organisations supra-étatiques et de leurs règles.

⁶ J'utilise les concepts de libéralisme 1 et 2 dans le sens habituel associé à C. Taylor et à M. Walzer. Voir, C. Taylor, *Multiculturalism and the 'Politics of Recognition'*, New Jersey, Princeton University Press, 1992.

3) une argumentation explicite sur la compatibilité entre le cosmopolitisme moral et le patriotisme civique de type républicain. Ces deux approches normatives créent différents devoirs, tout en étant considérées comme compatibles et harmonieuses.

4) un raisonnement en faveur d'une forme de patriotisme national basé sur le fait d'appartenir à un groupe national spécifique – qui renvoie à une ascendance commune, à des coutumes partagées et à un ensemble de valeurs collectives spécifiques.

Les deux derniers aspects sont les plus importants pour la discussion sur le cosmopolitisme moral et sa compatibilité avec les deux archétypes du patriotisme – civique et national – dans des contextes plurinationaux.⁷ Nous soutiendrons, d'une part, que l'argumentation kantienne sur la compatibilité entre cosmopolitisme moral et patriotisme civique soulève les difficultés propres à la tradition républicaine, surtout lorsque ses valeurs de base – liberté, égalité, autogouvernement et la chose publique – s'affrontent dans un monde empirique dans lequel les limites de la *polité* et celles des collectivités nationales ne coïncident pas. D'autre part, nous croyons que l'analyse kantienne portant sur la relation entre le patriotisme national et le cosmopolitisme moral n'est pas soutenable.

Le patriotisme civique

Le patriotisme civique avancé par Kant est lié au patriotisme de l'État et au patriotisme des citoyens découlant de la tradition républicaine. Ses valeurs de base sont la liberté, l'égalité, la *res publica* et l'autogouvernement. Il s'agit d'une forme de patriotisme qui crée des devoirs et qui les présente comme étant compatibles avec les devoirs associés au cosmopolitisme moral, c'est-à-dire avec les obligations humanistes. Les composantes individualiste et universaliste du cosmopolitisme moral semblent ainsi bien protégées. Cependant, la considération égalitaire n'implique pas, pour Kant, de suivre le principe de généralité. Ici Kant fait face à une importante difficulté. Pour la surmonter, il fait appel à une stratégie intellectuelle habituelle : introduire une distinction théorique. Dans ce cas, il s'agit de la distinction entre devoirs parfaits et imparfaits. Seuls les premiers exigeraient le principe de

⁷ P. Kleingeld propose un troisième type de patriotisme dans l'œuvre de Kant (« trait-based patriotism ») basé sur les caractéristiques propres de la collectivité nationale. Malgré la plausibilité analytique de son argumentation, je crois que les principaux types de patriotisme chez Kant sont les deux précédents (civique et national). Le troisième type est apparenté au deuxième et peut y être inclus. Nous ne tiendrons pas compte de ce troisième type de patriotisme dans l'œuvre de Kant. Voir, P. Kleingeld, « Kant's Cosmopolitan Patriotism », *Kant-Studien*, vol. 94, 2001, p. 299-316.

généralité du cosmopolitisme moral. Kant semble croire qu'il a dépassé l'incompatibilité possible entre les deux types de devoirs, soit en établissant que les devoirs parfaits ont une préséance, soit – et c'est ce qu'il développe le plus – en considérant qu'en réalité les devoirs du cosmopolitisme et ceux du patriotisme civique conduisent vers le même objectif cosmopolite : se rapprocher de la « paix perpétuelle ».⁸

L'esquisse que nous avons faite de l'œuvre de Kant soulève pourtant nombre de questions quant au caractère harmonieux de cette compatibilité. Voici quelques questions critiques que l'on pourrait poser à ce sujet : lequel des deux devoirs est le plus important quand, dans la pratique, les ressources sont rares ? Pourquoi l'État, le « gouvernement républicain », doit-il être considéré comme une collectivité fondée sur la seule solidarité, tout en ayant préséance sur les autres collectivités ? Ou encore : Quel rôle jouent les processus historiques de formation des États dans leur propre légitimation ? Un patriotisme civique – nous dirions de nos jours, un « patriotisme constitutionnel » – peut-il réellement exister et ignorer les caractéristiques linguistiques, culturelles, historiques, etc. présentes dans tous les États ?⁹ Il semblerait qu'il soit difficile de défendre en termes moraux le fait de vouloir fonder la solidarité d'une *politie* dans « l'interaction » existant entre ses citoyens car cette interaction peut avoir été établie par la coercition antérieure de certaines collectivités (guerres d'annexion, déportations, exterminations de population, etc.). En d'autres mots, la coercition peut avoir précédé l'interaction – l'histoire européenne est pleine d'exemples de ce type. C'est ainsi que l'argumentation kantienne semble poser l'interaction harmonieuse entre citoyens comme un étant une composante préalable à la légitimité de l'État. Un préalable qui, dans bien des cas, s'avère très peu plausible en termes empiriques.

En somme, il est certainement plus facile pour Kant de défendre la compatibilité entre la version « civique » ou républicaine du patriotisme

⁸ On constate que les « concrétisations » institutionnelles s'éloignent pourtant de la logique républicaine car elles sont plutôt libérales. Les individus, dans un contexte pré-politique, possèdent un droit à la liberté que l'État doit protéger. Ce dernier point mise sur les principes de la séparation de pouvoirs et de la représentation, bien que les devoirs du citoyen incluent non seulement le fait d'être informé et de voter, mais aussi de favoriser une éducation éclairée et de participer aux débats sur les questions collectives. Cela contraste avec le peu de poids de la révolution américaine et du fédéralisme dans l'œuvre de Kant, malgré les points de connexion, par exemple, avec l'œuvre de J. Madison.

⁹ Pour une critique du concept-espéranto de « patriotisme constitutionnel » de J. Habermas, voir F. Requejo, « Multinational not 'postnational' federalism » in R. Maiz et F. Requejo, dir., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres-New York, Routledge, 2005, p. 96-107.

et le cosmopolitisme moral qu'entre ce dernier et la version nationale du patriotisme. Il s'agit toutefois d'une argumentation non exempte de difficultés. Le langage abstrait de la tradition républicaine et son manque de vocation pour la concrétisation institutionnelle empirique facilitent la tâche argumentative, mais cela crée des difficultés conceptuelles, empiriques et institutionnelles inhérentes à la tradition républicaine (relation entre libertés individuelles et collectives, concrétisation de l'exercice de l'autogouvernement, collectivité de référence de la *politité*, non correspondance entre les frontières de la république et les frontières de la nation, relation entre le patriotisme civique et les patriotismes nationaux, etc.).

Le patriotisme national

Tout d'abord, Kant observe la difficulté psychologique qui naît de la prétention à n'être lié qu'aux devoirs cosmopolites et refuse cette position. En utilisant un raisonnement qui nous rappelle Hume, Kant postule que nous avons besoin d'un noyau empirique de référence et d'une implication émotive pour accomplir nos devoirs moraux. L'absence d'implications émotives dans ce noyau serait un obstacle pour l'action morale. À partir de là, Kant identifie simplement le groupe des co-nationaux comme étant ce noyau empirique, à l'origine de devoirs compatibles avec les devoirs issus du cosmopolitisme moral. Mais, comme le précise Kleingeld, ni l'assimilation des co-nationaux aux membres de la *politité*, ni l'identification entre le noyau empirique de référence et la collectivité nationale ne semblent nécessiter de justification chez Kant. Il serait pourtant possible de proposer des noyaux empiriques alternatifs. Ici, l'argument de Kant ne semble pas respecter ses standards de rigueur analytique habituels. Il est cependant vrai que la concrétisation et l'émotivité sont des ingrédients habituels de la motivation morale. Et nous savons que l'identité nationale a l'habitude de former l'un des noyaux émotifs principaux de l'identité individuelle dans les sociétés contemporaines.¹⁰

Dans le cas des sociétés plurinationales, nous nous trouvons toujours devant différents processus de *nation-building* qui finissent par être, au moins partiellement, en concurrence. Cela se reflète dans les différentes postures politiques qui se mettent en place lorsqu'il s'agit d'affirmer la reconnaissance constitutionnelle du pluralisme national de l'État, le degré d'autonomie des gouvernements territoriaux, la régulation et l'utilisation de symboles collectifs, les relations internationales, la reconstruction historique du passé, etc. Nous pensons que toute concep-

¹⁰ Voir, F. Requejo et E. Gonzalo, *Desigualtats en Democràcia. Les teories de la justícia socioeconòmica al segle XXI*, Vic, Eumo, 2009, chap. 1 et 4.

tion morale à caractère « moniste » est ici condamnée à l'échec presque par définition. Tout comme n'importe quelle conception « pluraliste » qui tenterait d'imposer un ordre complet des valeurs et des identités pour chaque cas particulier. En fait, les valeurs liées aux processus empiriques de *nation-building* sont généralement à caractère agonistique, elles sont en compétition, sans que l'on puisse établir de hiérarchies « rationnelles » entre elles.¹¹ Dans un tel contexte théorique, il nous faut introduire dans les règles des démocraties plurinationales la perspective du pluralisme des valeurs de Berlin (1998) et celle de la politique de reconnaissance hégélienne-taylorienne (1992).¹² Ces deux perspectives reflètent la *diversité profonde* du pluralisme national propre aux démocraties plurinationales. Et c'est dans ce sens, selon nous, que l'œuvre même de Kant offre deux clés analytiques importantes, au-delà des références au patriotisme civique ou au patriotisme national. Il s'agit de deux clés dont l'importance pour la théorie politique n'a pas été suffisamment soulignée : la notion de l'insociable sociabilité des humains – établie dans *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*, et une mise au point analytique de *Les idées de la Raison* développées dans « La dialectique transcendantale » de la première Critique.

Les concepts kantien de l'insociable sociabilité des humains et des Idées de la Raison. Éléments pour un raffinement normatif et institutionnel des démocraties plurinationales

L'insociable sociabilité de l'humanité

Bien que cela ne fasse aucun doute que Kant ait été un philosophe moral, le concept même d'insociable sociabilité humaine exprime un certain degré de méfiance envers les simples impératifs moraux. La méfiance de Kant a été renforcée par la Révolution française. Il l'exprima tout d'abord dans ses écrits sur l'histoire et, plus tard, dans le dernier de ses grands ouvrages, *Métaphysique des mœurs* (1793). Dans ce travail, Kant s'attarde au thème de la loi. Après les événements révolutionnaires en France, il confirme que la morale sans le droit coercitif est une méthode inefficace pour socialiser les individus de

¹¹ Voir, F. Requejo, *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2009, chap. 1.

¹² Voir, I. Berlin, « My Intellectual Path », *New York Review of Books*, 14 mai 1998 ; C. Taylor, 1992 *op. cit.* Pour une typologie des théories politiques portant sur la manière de comprendre la structure de la moralité, se référer à Requejo 2005, *op. cit.*, p. 14-16.

manière pacifique. La doctrine la plus épurée de Kant nous met donc en garde contre tout optimisme naïf et aplanit le chemin vers le réalisme qui, quelques années plus tard, imprégnera la philosophie d'Hegel.

L'un des principaux attraits des derniers travaux de Kant pour la théorie politique actuelle – surtout pour les théories de la justice et de la démocratie dans un monde globalisé – vient du réalisme de leur auteur. Nous ne nous trouvons pas devant un « moraliste », d'un utopiste débranché de la réalité. Nous ne sommes pas non plus en présence d'un auteur qui ne prendrait pas en compte les composantes radicales de la conduite des individus et des collectivités humaines. Le monde se caractérise par le conflit, et l'histoire par une évolution non linéaire. La théorie de l'évolution de Darwin n'aurait pas surpris Kant. Il arrive que certains disciples de Kant n'apprécient pas vraiment cet aspect de l'auteur qu'ils vénèrent. Cependant, le dernier Kant s'écarte de toute conception « angélique » des individus et des sociétés humaines. Le *cosmopolitisme* de Kant a moins de points communs avec Rousseau qu'avec des auteurs tragiques (d'Eschyle à Shakespeare). En d'autres termes, nous sommes très loin d'un rationalisme et d'un moralisme ingénus.

Le concept de l'*insociable sociabilité* des humains apparaît pour la première fois dans l'ouvrage *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique* (1784), le premier de ses travaux sur l'histoire et la politique. Dans la première phrase de l'ouvrage, nous lisons : « Quel que soit le concept de la *liberté du vouloir* que l'homme puisse élaborer dans une intention métaphysique, les *manifestations* de ce vouloir, *telles qu'elles nous apparaissent*, les actions humaines, sont déterminées conformément aux lois universelles de la nature, aussi bien que n'importe quel autre événement de la nature. ». Kant observe que dans la société il y a une forme d'antagonisme qui s'exprime dans les tensions et oppositions de la sociabilité et de l'insociabilité. Cet antagonisme, malgré ses coûts, a été dessiné par la nature pour secouer notre paresse. Il constitue la base d'un progrès qui n'est ni linéaire ni porté vers l'obtention d'un objectif définitif et parfait. L'histoire ne se meut pas vers un objectif préétabli. Aucune société harmonieuse ne nous attend dans le futur. Ceci n'est pas l'horizon de la « société cosmopolite ». Tout au plus, nous dit Kant, nous pouvons dire que l'histoire, avec toutes ses secousses, tend à s'orienter (montre une intention ou *Absicht*) vers une société « cosmopolite » qui ne peut échapper à ses tensions internes (et nous dirions avec Taylor, ne peut méconnaître ses « diversités profondes »).

La filiation hobbesienne de la thèse de l'insociable sociabilité est évidente. Hobbes avait observé que les passions et les désirs naturels

conduisent à l'état de guerre, et que la coopération humaine est impossible en l'absence de confiance mutuelle, cette dernière ne pouvant d'ailleurs être créée que par un pouvoir coercitif imposé par la loi. D'où l'insociabilité des humains. Pourtant, la nature nous a aussi pourvus de passions conduisant à une sorte de paix et au pacte politique inaugurant le passage à l'état « civil ». C'est dans ces passions que prend racine la *sociabilité*.

Aujourd'hui, nous dirions que nous, les êtres humains, naissons avec un *matériel* génétique caractérisé par un antagonisme interne dans nos « dispositions naturelles », matériel qui détermine notre manière de vivre en société. Ensuite, cet être transmet une série de *logiciels* culturels spécifiques. Mais l'antagonisme demeure en deçà de notre volonté.¹³ Si notre volonté ne peut que souhaiter l'harmonie, notre nature profonde s'en détourne. De plus, selon Kant, c'est dans cette composition paradoxale d'égoïsme solidaire, ou égoïsme empathique, que réside la source de notre progrès en tant qu'espèce. Il s'agit d'un antagonisme qui constitue le moteur d'un développement historique qui ne s'achève jamais et trouve son expression pratique dans la juxtaposition tendue entre le pouvoir et le droit dans les sociétés contemporaines. Ce sont là les sources du progrès. Mais il s'agit de sources tragiques. Des sources qui s'illustrent dans les actions humaines décrites dans les tragédies classiques,¹⁴ qui reflètent un insurmontable pluralisme de valeurs, d'identités et d'intérêts liés à notre insociable sociabilité.

L'insociable sociabilité constitue ainsi une référence à partir de laquelle on peut comprendre les tensions des démocraties, surtout celles qui impliquent des valeurs, des identités et des intérêts liés à la diversité profonde. Il ne s'agit pas d'une posture « sceptique », mais d'une posture qui permette de passer par le scepticisme comme voie d'amélioration de la connaissance, Hegel insistera sur cela plus tard. Elle offre aussi une meilleure compréhension de certains concepts tels que le patriotisme et la société cosmopolite, au-delà des limites de la pensée éclairée traditionnelle. Face à l'optimisme, souvent assez irrationnel, de cette pensée, l'insociable sociabilité permet de donner un sens à notre progrès vers une *société cosmopolite* sans se dérober des

¹³ C'est le *dictum* attribué aux stoïques : « Le contrôle que nous avons sur nos passions n'est pas despotique mais politique ».

¹⁴ La représentation des tragédies, comme la comprenait déjà Aristote, est toujours accompagnée du plaisir de les entendre, pour notre compréhension des personnages et pour l'incommodité que l'action elle-même provoque chez les spectateurs. Shakespeare insistera pour situer cette pluralité de motifs à l'intérieur des personnages eux-mêmes. Nous sommes moralement prisonniers de nous-mêmes ; dehors, il n'y a rien de plus. Voir, H. Bloom, *Shakespeare. The Invention of the Human*, Londres, Fourth Estate, 1998.

tensions liées à des pluralismes factuels et normatifs, indéracinables. Kant conçoit l'histoire comme « un progrès perpétuel vers la paix », c'est-à-dire comme un processus lent, jalonné de reculs. En ce sens, il est plus adéquat de situer l'œuvre de Kant dans la ligne de pensée Montaigne-Shakespeare-Hobbes-Hume-Kant-Hegel-Darwin-Berlin que dans la ligne plus traditionnelle, Rousseau-Kant-Hegel-Marx-Habermas.¹⁵ Cela s'illustre, comme nous le verrons, dans la manière dont Kant traite du cosmopolitisme.

Pourtant, la pensée kantienne nous transpose dans un cadre théorique rationaliste basé sur l'individualisme moral. Dans son abstraction, il laisse de côté non seulement les composantes émotives de la normativité morale (D. Hume, A. Smith), mais aussi sa dimension collective, c'est-à-dire qu'il laisse de côté *l'aspect éthique* des sociétés humaines. Comme nous le signalions, l'individualisme moral affirme 1) que les individus constituent l'unique source de légitimité morale et 2) que la principale valeur politique est l'autonomie de la « personne qui choisit ». Le problème réside dans le fait qu'il semble y avoir une fissure inévitable dans le dualisme kantien entre les « désirs », liés à notre nature, et notre connaissance (présumée) fondée sur la rationalité des lois morales universelles.¹⁶ Kant est sur le point de remplir ce vide lorsqu'il parle des bases émotionnelles du patriotisme ou d'« anthropologie ». Il aurait pu construire un pont conceptuel entre certaines des sphères qu'il avait préalablement séparées, à partir de sa propre notion d'*insociable sociabilité* des êtres humains. Mais il ne l'a pas fait. Et, de cette manière, l'impressionnant travail intellectuel de son système *critique* est loin d'atteindre son objectif au sujet des questions historiques et empiriques dans la sphère politique, lesquelles sont au cœur de ses derniers travaux.

Avant de passer à la manière dont Hegel reformule l'idée d'insociable sociabilité, nous aimerions souligner que dans l'œuvre même de Kant il y a d'autres éléments qui permettent d'offrir un meilleur raffinement intellectuel pour l'analyse des sphères politique et morale des sociétés humaines *réelles*. C'est le cas, par exemple, des Idées de la Raison formulées dans *La Dialectique transcendentale* de la première *Critique*.

¹⁵ En ce sens, il est intéressant d'observer l'évolution de l'œuvre de J. Rawls. Tandis que *A Theory of Justice* (1971) occupe une position intermédiaire entre ces deux lignes de pensée, ses deux œuvres les plus récentes, *Political Liberalism* (1993) et *The Law of Peoples* (1999) se situent plus près de la première ligne que de la seconde.

¹⁶ Voir, I. Kant, *Fondement de la métaphysique des mœurs*, sec. II ; *Critique de la faculté de juger*, Introduction, II, partie finale.

Le cosmopolitisme comme idée régulatrice des collectivités nationales

Un aspect que l'on aborde peu dans le travail de Kant est le potentiel de sa première *Critique* pour la théorie politique contemporaine et, plus précisément, le rôle des Idées de la Raison. La distinction entre *La Dialectique transcendante* et *L'Analyse transcendante* réside dans le fait que, après avoir exposé dans cette dernière les conditions de l'*entendement* humain fondé empiriquement (lié à la base empirique qui permettent d'obtenir une *connaissance* scientifique), Kant avance vers le monde des Idées de la Raison. Nous pouvons *penser* ces idées mais elles ne nous apportent aucune *connaissance* objective car elles n'ont aucune corrélation empirique. Cependant, malgré leur pauvreté cognitive pour Kant, les *Idées* accomplissent une fonction épistémique indispensable. Elles sont le cadre grâce auquel nous mettons de l'ordre dans nos connaissances et nos activités. Nous, les êtres humains, *savons* beaucoup moins que ce que nous sommes capables de *penser*. Les problèmes présentés à la *Raison*, opposée à l'*Entendement*, ne peuvent pas être résolus de manière tranchée, mais ne peuvent pas non plus être rejetés. Les *Idées* apportent des points de référence à notre expérience. Ce ne sont pas des inventions arbitraires, elles se construisent sur la base d'une capacité naturelle de la raison humaine. Entre autres idées, il y a la *société cosmopolite* et la *paix perpétuelle*.¹⁷

De nos jours, nous savons que le langage et la pensée sont ce qui nous *distingue* le plus en tant qu'espèce, mais ce n'est probablement pas ce qui nous *définit* le plus en tant qu'individu. C'est une caractéristique de cet étrange primate, produit de l'évolution, qui se dit *sapiens*, mais qui continue à être relativement facile à tromper et qui est expert à se tromper lui-même quand l'utilisation des idées dépasse leurs fonctions. Ce qui se produit très facilement. Pour Kant, les êtres humains utilisent à la fois correctement et incorrectement les idées de la Raison. Les utilisations correctes sont celles qui limitent la fonction des idées à un *usage régulateur*, tandis que les utilisations incorrectes en établissent un usage *constitutif*, c'est-à-dire qui cherche à en obtenir une « connaissance », quand cela leur est épistémologiquement défendu. Cette utilisation incorrecte a des conséquences désastreuses dans le domaine pratique, c'est-à-dire dans les domaines moral et politique. En ce sens, une *société cosmopolite* est une idée *régulatrice* qui protège contre les utilisations *constitutives* des idées de la Raison, qui découlent du désir d'atteindre un ordre absolu.

¹⁷ Voir, F. Requejo, *Teoría crítica y estado social*, Barcelone, Anthropos, 1990, chap. 2.

L'une des attributions décisives de Kant est d'avoir vu que l'utilisation *constitutive* des idées – qui essaie de porter la raison humaine au-delà de ses limites – ne peut pas être éradiquée. Il s'agit d'une « impulsion métaphysique » de la raison humaine liée aux bases anthropologiques agonistiques de l'humanité. Nous devons accepter l'inévitable existence de cette impulsion et essayer de lutter contre ses excès, contre la tendance à dépasser les limites de la Raison, autant en théorie – ce pour quoi il faut garantir la liberté de critique et une éducation éclairée, assurant un usage régulateur des Idées de la Raison – qu'en pratique – ce qui rend nécessaire les institutions et les droits *libéraux*.

Le cosmopolitisme encourage le progrès de l'espèce vers la *paix perpétuelle* dans le monde empirique (écrits historiques). De cette façon, le cosmopolitisme (et le patriotisme civique) restreindrait le fanatisme (*Schwärmerei*) et l'obsession (*Wahn*) du patriotisme national (qu'ils soient le fait d'une majorité nationale ou d'une minorité). Le progrès vers une *société cosmopolite*, vers une société qui « applique universellement le droit », peut être considéré comme : 1) le progrès vers une forme de libéralisme politique dans le domaine international (État de droit international) et 2) le progrès vers des démocraties libérales qui soient plus raffinées moralement et institutionnellement et qui tiennent compte du pluralisme national et culturel des différents contextes spécifiques. Ces deux aspects exigent de comprendre a) que le *pluralisme des valeurs* constitue généralement un cadre insurmontable lorsque valeurs et identités partiellement agonistiques entrent en conflit, et b) qu'il est moralement souhaitable d'aller plus loin dans des *politiques de reconnaissance et d'accommodement politique* de la diversité profonde. Cela renvoie inévitablement à des dimensions collectives situées au-delà de la perspective de l'individualisme moral de nature kantienne. Les deux aspects précédents sont traités par la philosophie hégélienne qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser, introduit des éléments suggestifs pour le raffinement moral et institutionnel des démocraties plurinationales au début du XXI^e siècle.¹⁸

¹⁸ Probablement, la dialectique transcendantale de la première *Critique* kantienne – qui préfigure les théorèmes de limitation de la logique contemporaine (Tarski, Gödel) – à côté des « écrits historiques » de Kant – qui préfigurent les ambivalences de la socialisation humaine – fournissent des éléments pour un cadre théorique plus adéquat que celui de l'individualisme moral pour le raffinement normatif des démocraties libérales. Il s'agit d'un cadre qui facilite la double dimension normative du *respect* égal et de la *reconnaissance* égale comme composantes et expression politique de l'égalité de la dignité humaine. Cependant, cette double dimension normative nous situe déjà sur le terrain de la philosophie hégélienne.

La transformation de l'insociable sociabilité et des Idées de la Raison dans la philosophie hégélienne. La reconnaissance et le collectivisme moral dans les démocraties plurinationales

Hegel établit une série de critiques de la philosophie kantienne en introduisant une perspective plus sociale dans sa philosophie.¹⁹ Quant à l'*insociable sociabilité*, Hegel transfère le jeu des antagonismes de l'individu à la société civile, en tant que phénomène typiquement moderne.²⁰ La société civile constitue le deuxième domaine de l'éthique hégélienne (aux côtés de la famille et de l'État). Et c'est dans la société civile que se trouvent les particularismes qui génèrent les conflits contemporains et où résident en même temps les tendances les plus socialisatrices et les plus désintégratrices. Hegel ne nie pas qu'il faille trouver les sources naturelles des conflits dans les passions et les désirs des individus. Cependant, contrairement à Kant, il ne s'occupe pas de l'origine des États – contrat social ? Idée de la raison ? – mais les considère déjà constitués. À travers sa philosophie, Hegel ne cherche pas comment devraient être les choses, mais comment elles sont dans les faits. Nous ne créons pas l'État, nous y naissons. Cette vision, réaliste et sociale, ouvre la porte à deux éléments importants pour l'analyse et la normativité des sociétés plurinationales : la politique de reconnaissance et le collectivisme moral. Il y a toutefois un prix à payer pour les politiques plurinationales : celui d'adopter une perspective normative étatique claire.

Dans *Principes de la philosophie du droit* (1821, paragraphes 142 et 182) Hegel souligne que l'antagonisme au sein de la société civile est à la fois source de conflits et facteur de socialisation.²¹ En accord avec le réalisme étatique qu'il professe, il accentue sa lutte contre le moralisme par une attitude sceptique vis-à-vis des idéaux de la société cosmopolite et de la paix perpétuelle. Mais en même temps, Hegel considère que l'évolution de la réalité et de ses complexités crée des mécanismes d'interaction qui facilitent la résolution des conflits.

¹⁹ Voir, F. Requejo et R. Valls, « Nous sommes conflictuels, mais... Actualité de la thèse sur l'*insociable sociabilité* des humains et sa prolongation de la part de Hegel », *Isegoría*, n° 37, 2007, p. 127-163.

²⁰ Le terme *ungesellige Geselligkeit* n'est pas utilisé par Hegel, mais le concept demeure dans sa philosophie. Le terme n'apparaît pas dans l'index exhaustif de l'œuvre de Hegel publié par Suhrkamp. Voir, *Enciclopèdia de les ciències filosòfiques*, paragraphe 95.

²¹ *Principes de la philosophie du droit*, paragraphes 142 et 182.

Les impératifs moraux n'ont pas assez de force pour mettre fin aux conflits. L'horizon du cosmopolitisme kantien et de la paix perpétuelle ne sont, pour Hegel, pas autre chose qu'un sermon moral aussi beau qu'inefficace. On peut déduire de cela que la principale tâche d'un responsable politique est d'établir un ensemble d'institutions dont le fonctionnement aura pour but d'aider à prévenir et résoudre les conflits. La véritable constitution d'un État réside dans la dynamique interactive de ses institutions.

Hegel introduit ainsi une nouvelle posture analytique dans l'étude des sociétés modernes. L'idée politique sous-jacente est que la perspective strictement individuelle du libéralisme classique laisse hors d'atteinte trop de choses qui sont normativement importantes. Une perspective dont le kantisme ne parvient pas à se débarrasser complètement. Outre la dignité et l'identité individuelles considérées isolément, il faut tenir compte des relations qui s'établissent entre les individus eux-mêmes afin de cerner leur dignité et leur identité.

D'une part, la déontologie ne permet pas à elle-seule de saisir la dignité des personnes. Une approche *conséquentialiste* est également indispensable. Cette dignité renvoie toujours à des contextes sociaux particuliers et à des sociétés ayant des caractéristiques historiques, linguistiques, culturelles et nationales spécifiques. L'exercice des droits ne doit pas se baser sur les intentions des acteurs mais sur les conséquences que produisent ces actions, conséquences qui ne sont jamais complètement identifiables *a priori*. Distinguer ces caractéristiques des analyses normatives à travers des abstractions conceptuelles purement individualistes et déontologiques revient à les appauvrir. Nous passons ainsi du domaine de la moralité kantienne au domaine de l'*éthicité* hégélienne.

D'autre part, la reconnaissance des autres individus est inhérente à notre identité propre. Nos relations avec les autres composantes de la collectivité politique constituent notre paysage éthique. Nos identités se forment à travers nos relations sociales. Notre liberté n'est pas solipsiste ni atomisée pas plus qu'elle n'est compréhensible par simple introspection. Contre les postulats du premier libéralisme, l'individu – diront beaucoup plus tard les *communautariens* – n'est pas antérieur à ses fins. L'interaction sociale fondée sur la satisfaction de nos désirs remplace l'introspection individuelle comme moyen d'alimenter la liberté. Ceci implique que la reconnaissance devienne le but de cette interaction. Nous cherchons une reconnaissance qui satisfasse le désir d'être admis d'une façon déterminée dans la collectivité politique. Il s'agit d'un besoin humain, lié au fait que les autres reconnaissent notre statut d'entités indépendantes ayant leurs propres caractéristiques. Ceci im-

plique une relation pas nécessairement pacifique, mais fondée sur la confrontation entre des subjectivités diverses.

L'autonomie individuelle borne en partie la subjectivité, mais la lutte pour la reconnaissance encadre les relations politiques, les relations intersubjectives. Il s'agit de relations qui fréquemment en sont de domination et qui présentent aussi bien une dimension individuelle qu'une dimension collective. La reconnaissance suppose ainsi une présence de la valeur de l'égalité politique dans les domaines politique, national et culturel. La quête de la reconnaissance est présente aussi bien entre individus qu'entre collectivités, car l'autonomie individuelle ne se produit et ne se développe qu'au sein d'une collectivité concrète (caractérisée par son histoire, sa langue, etc.). Nous, les individus, nous sommes à la fois indépendants et dépendants des collectivités dont nous faisons partie, que ces collectivités soient à caractère volontaire (famille, profession) ou à caractère involontaire (langue, histoire). Ainsi, la reconnaissance qui préside au passage de la moralité à l'*éthicité* exige d'aller au-delà de la moralité kantienne et de la perspective individualiste du libéralisme classique. Elle exige d'aborder la reconnaissance entre les collectivités.

Personne n'a établi plus clairement que Hegel le besoin humain de reconnaissance. La clé de la reconnaissance entre majorités et minorités réside dans le fait qu'elle doit être réciproque et établie de manière égale. Cela permet de présenter les relations entre différents groupes nationaux à l'intérieur d'un État à partir d'une perspective située au-delà de l'individualisme moral, et cela, malgré la portée étatiste inhérente à la pensée hégélienne.²²

De cette façon, le besoin d'introduire la perspective du *collectivisme moral* à côté de la perspective de l'individualisme moral surgit de la politique de reconnaissance entre collectivités, reconnaissance inhérente à l'*éthicité* hégélienne. Contrairement à la démarche que semble adopter Charles Taylor, il ne faut pas adopter une position « communautarienne » dans la défense de l'*éthicité*. Elle peut être conduite à partir de prismes libéraux qui admettent, outre les prémisses strictement individuelles – qui peuvent être aussi comprises comme la perspective collective de toute l'humanité – les prémisses morales basées sur ce que tous les êtres humains partagent, les prémisses morales collectives fondées sur les relations entre des sujets qui n'existent jamais en tant qu'« atomes », mais en tant que nœuds de réseaux nationaux, sociaux et culturels. Parallèlement aux deux caractéristiques de l'individualisme

²² Dans son langage « technique », Hegel définit l'État comme « la réalité effective (Wirklichkeit) de l'idée éthique ». Voir, *Les principes de la philosophie du droit*, paragraphe 257.

moral ci-dessus mentionnées, du point de vue du collectivisme moral, 1) les collectivités nationales deviennent des sources légitimes de revendications morales et de droits, c'est-à-dire sont vues comme des acteurs légitimes à partir du lien normatif de ses membres à des valeurs, des institutions et des projets collectifs déterminés ; et 2) l'accent est mis sur le fait que l'autonomie morale des individus n'a aucune raison d'être la valeur libérale par excellence. La place peut être occupée par d'autres valeurs sans hiérarchie permanente entre elles, comme la liberté collective ou la tolérance à l'autonomie individuelle. Il s'agit de deux conditions requises pour pouvoir établir un agencement politique et constitutionnel réussi du pluralisme national de l'État.

Dans une démocratie plurinationale, la perspective du collectivisme moral est, par définition, *pluraliste*. C'est là un point qui nous éloigne de la perspective *moniste* de Hegel par rapport à l'État. Le collectivisme moral dans les sociétés plurinationales fait référence à un fond de *pluralisme de valeurs, intérêts et identités* à caractère agonistique, qui encourage la conclusion d'accords politiques qui n'incluent pas des questions qui ne peuvent être résolues qu'avec des accords à caractère pragmatique (*modus vivendi*). Berlin (pluralisme de valeurs) et Taylor (reconnaissance) avancent ainsi une *éthicité* plus diverse et complexe que celle que propose Hegel. Mais nous avons besoin des deux, la perspective plus individuelle du libéralisme de Berlin et la perspective plus collective de la reconnaissance de Taylor. Continuer à maintenir la perspective « atomisée » de l'individualisme moral et la perspective étatiste qui l'accompagne dans le libéralisme traditionnel (perspective qui fait abstraction des valeurs, des intérêts et des identités nationales qui ne coïncident pas avec celle de l'État), légitimerait les relations de domination qui existent de fait entre groupes nationaux au sein des démocraties plurinationales concrètes. Des relations de domination historiquement issues de simples relations de force. En d'autres mots, nous maintenir dans la perspective exclusive de l'individualisme moral signifie légitimer le *statu quo* des relations factuelles de domination présentes dans les institutions, les règles et les processus de décision des démocraties libérales traditionnelles.

Évidemment, insister sur le rôle éthique que jouent les collectivités nationales pour les individus ne signifie pas enfermer ces collectivités dans un cadre statique, éternel et homogène. Ces collectivités, parce qu'humaines, sont intérieurement dynamiques, historiques et plurielles. Au fil du temps, leurs valeurs, leurs priorités et leur composition interne changeront. Mais elles seront probablement remplacées par d'autres formes collectives d'*éthicité* qui continueront à être des sources légitimes de réclamations morales, de reconnaissance politique et d'accommodement constitutionnel.

Hegel établit une perspective théorique qui, malgré son étatismes, suppose un revirement vers une perspective plus interactive et qui s'avère normativement et institutionnellement importante pour la relation entre les majorités et les minorités nationales au sein des démocraties plurinationales. Dans le langage de la tradition libérale, cela équivaut à établir des droits collectifs pour les minorités nationales en sus de leurs droits individuels, afin de briser tant le monopole du nationalisme d'État qu'une conception de la citoyenneté simplement fondée sur l'individualisme moral, encore très présent dans la plupart des libéralismes politiques nationaux. Les conflits possibles entre droits individuels et droits collectifs dans les démocraties plurinationales devront être gérés d'une manière similaire à celle prévalant pour les conflits entre droits individuels (tribunaux et accords *modus vivendi*). La reconnaissance, la composition et les procédés des plus hauts tribunaux (cours suprêmes ou tribunaux constitutionnels) ainsi que les relations intergouvernementales des fédérations plurinationales devront s'accomplir à partir de prémisses pluralistes et égalitaires. C'est pourquoi, le pluralisme national, idéalement de forme paritaire entre majorités et minorités nationales, devra suivre les modèles des démocraties qui incorporent des institutions et des procédés consociationnels (Belgique, Suisse).

Cette nouvelle approche de la dignité individuelle et l'introduction d'une politique de la reconnaissance fondée sur un collectivisme moral à caractère pluraliste – différents groupes nationaux sont reconnus comme acteurs de revendications politiques légitimes – exigent la construction d'un ensemble spécifique d'institutions et de processus de décision collective qui permettent un accommodement politique stable des relations entre majorités et minorités nationales (fédéralisme – partenariat, consociation et droit de sécession des minorités nationales). L'objectif est de dépasser les limites épistémologiques et éthiques associées aux versions individualistes, étatistes et prétendument universalistes du libéralisme politique traditionnel. Ce dernier a eu tendance à diluer l'*éthicit* des démocraties plurinationales, que ce soit dans une moralité à base individuelle, réaffirmée à partir de la mise au point kantienne, ou que ce soit dans une *éthicit* moniste à caractère étatiste, développée dans la démarche hégélienne.

Les analyses de politique comparée montrent que les deux objectifs généraux des démocraties plurinationales – reconnaissance et accommodement politique du pluralisme national – se réalisent d'une manière très incomplète à travers les formules fédérales traditionnelles.²³ Cepen-

²³ Voir, F. Requejo, « Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit » in M. Burgess et A.-G. Gagnon, dir., *Federal Democracies*, Londres, Routledge, 2010, p. 275-298.

dant, la stèle hégélienne de la reconnaissance et du collectivisme moral à caractère pluraliste que nous défendons ici, comme l'extension de certains concepts kantiens, permet de mieux envisager une édification institutionnelle « juste et stable » du pluralisme national des démocraties nationalement diverses. Le raffinement moral de la théorie démocratique en ce qui a trait au traitement normatif entre majorités et minorités nationales au sein des démocraties plurinationales ainsi que l'instauration d'une pratique institutionnelle garantissant une reconnaissance et une adaptation politique du pluralisme national de ces démocraties représentent deux défis majeurs pour la théorie politique et pour le constitutionalisme libéral-démocratique au XXI^e siècle.²⁴

Références

- Berlin, I., *El fuste torcido de la humanidad*, Barcelone, Península, 1990.
- Berlin, I. « My Intellectual Path » in *New York Review of Books*, 14 mai 1998
- Bloom, H. *Shakespeare. The Invention of the Human*, Londres, Fourth Estate, 1998.
- Caney, S. *Justice Beyond Borders*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Kleingeld, P., « Kant's Cosmopolitan Patriotism » in *Kant-Studien*, vol. 94, 2001.
- Parekh, B. *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Londres, Macmillan, 2000.
- Pogge, T., « Cosmopolitanism and Sovereignty » in C. Brown, dir., *Political Restructuring in Europe: Ethical Perspectives*, Londres, Routledge, 1994.
- Requejo, F. « Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit » in M. Burgess et A.-G. Gagnon, dir., *Federal Democracies*, Londres, Routledge, 2010, p. 275-298.
- Requejo, F. *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs*, Bruxelles, Presses interuniversitaires, 2009.
- Requejo, F. *Multinational Federalism and Value Pluralism*, Londres, Routledge, 2009.
- Requejo, F. « Multinational not 'postnational' federalism » in R. Maiz et F. Requejo, dir., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres-New York, Routledge, 2005.
- Requejo, F. *Teoría crítica y estado social*, Barcelone, Anthropos, 1990.

²⁴ J'ai développé la pertinence d'introduire une « tournure hégélienne » dans la théorie politique des démocraties plurinationales in F. Requejo, « Three Theories of Liberalism for Three Theories of Federalism. A Hegelian Turn » in M. Seymour, dir., *Democracy, Liberalism and Federalism* (titre provisoire), Montréal, CRIDAQ, 2011 (sous presse).

- Requejo, F. « Three Theories of Liberalism for Three Theories of Federalism. A Hegelian Turn » in M. Seymour, dir., *Democracy, Liberalism and Federalism* (titre provisoire), Montréal, CRIDAQ, 2011 (sous presse).
- Requejo, F. et Gonzalo, E., *Desigualtats en Democràcia. Les teories de la Justícia socioeconòmica al segle XXI*, Vic, Eumo, 2009.
- Requejo, F. et Valls, R. « Nous sommes conflictuels, mais... Actualité de la thèse sur l'*insociable sociabilité* des humains et sa prolongation de la part de Hegel » in *Isegoría*, n° 37, Madrid, 2007, p. 127-163.
- Taylor, C. *Multiculturalism and the 'Politics of Recognition'*, New Jersey, Princeton University Press, 1992.
- Tully, J., *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

CHAPITRE 2

Les peuples et le droit à l'autodétermination

Michel SEYMOUR

*Professeur titulaire au département de philosophie politique
de l'Université de Montréal et membre du Centre de recherche
interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ)*

Je propose dans ce chapitre une analyse du concept d'autodétermination. Après avoir défini brièvement le concept de peuple et expliqué pourquoi les peuples avaient le droit à l'autodétermination, je vais distinguer deux concepts d'autodétermination : l'autodétermination externe et l'autodétermination interne. Je vais enfin tâcher de montrer quelle articulation peut exister entre les deux notions. Il s'agira en l'occurrence de montrer que le droit à l'autodétermination interne est un droit que tous les peuples peuvent réclamer *a priori*. Le droit à l'autodétermination externe, par contre, ne peut être réclamé que si le peuple subit une injustice. Or, la violation du droit à l'autodétermination interne est l'une des injustices susceptibles d'être invoquées.

Qu'est-ce qu'un peuple ?

En vertu du libéralisme politique (Rawls 1993, 1999), les peuples doivent être compris dans un sens institutionnel, c'est-à-dire tels qu'ils se présentent dans l'espace public, avec une ou des langues publiques communes, des institutions publiques communes et une histoire publique commune. De la même manière que les personnes sont, dans le cadre théorique du libéralisme politique, considérées telles qu'elles se présentent dans l'espace public à partir de leur identité institutionnelle de citoyens, les peuples doivent eux aussi être compris à partir de leur identité institutionnelle. Ces institutions ne doivent pas nécessairement être des institutions politiques. Il peut s'agir d'écoles, d'hôpitaux, de musées, de bâtiments historiques, de sites patrimoniaux, de fêtes nationales, de drapeaux, d'une langue publique commune et d'une histoire

publique commune. Autrement dit, il faut adopter une conception politique et non métaphysique des personnes et des peuples. Selon le libéralisme politique, les considérations liées à l'identité personnelle et à l'ontologie sociale ne doivent pas contaminer notre philosophie politique. Cela veut dire aussi qu'il faut rester neutre autant à l'égard d'une conception individualiste des personnes et des peuples (compris comme associations d'individus) que d'une conception communautarienne (en vertu de laquelle ceux-ci seraient définis à partir de croyances, valeurs, finalités et traditions).

Les peuples sont des cultures sociétales, c'est-à-dire des structures de cultures incarnées dans des caractères particuliers, inscrites dans des carrefours d'influence spécifiques, et offrant des contextes de choix spécifiques.¹ La dimension institutionnelle du peuple à laquelle nous faisons référence au paragraphe précédent doit être comprise comme référant d'abord et avant tout à la structure de culture. Dans le cas le plus simple, la structure de culture suppose l'existence d'une langue publique commune, d'un ensemble d'institutions publiques communes (celles dans lesquelles la langue publique commune est principalement parlée) et d'une histoire publique commune (le patrimoine des institutions publiques communes).²

Il importe de distinguer la structure de culture et le caractère de la culture. Dans le cas le plus simple, la structure de culture est, comme on l'a indiqué, la langue, les institutions et l'histoire publiques communes. Le caractère renvoie plutôt aux croyances, coutumes, valeurs, finalités, traditions, pratiques de la société concernée. L'identité institutionnelle du peuple, ou sa structure de culture, peut rester la même, même lorsque son caractère change. La raison est que la langue peut être le véhicule de différentes conceptions de la vie bonne ou du bien commun, les institutions peuvent être l'expression de différentes normes de fonctionnement et le patrimoine historique peut s'incarner dans différentes identités narratives collectives.

La conscience nationale d'un peuple formé à partir d'une seule structure de culture s'articule d'abord et avant tout autour de l'identité publique commune formée par la structure de culture unique qui caracté-

¹ Les concepts de culture sociétale, structure de culture, caractère de culture et contexte de choix sont hérités de Will Kymlicka (1995).

² Il est également possible de concevoir des peuples multilingues dans lesquels plusieurs langues officielles sont reconnues. Dans ce cas, les peuples ne se définissent quand même pas indépendamment du concept de culture sociétale. Les peuples multilingues sont des agrégats de cultures sociétales.

rise la société dans son ensemble.³ Dans le cas plus complexe d'un peuple formant un agrégat de cultures sociétales, la structure de culture peut être caractérisée par un ensemble de principes organisationnels comme le multilinguisme, le multinationalisme et le multiculturalisme. La conscience nationale communément partagée se rapporte à ces principes organisationnels.

Sur la base de ces idées générales, on peut ensuite reconnaître l'existence de plusieurs sortes de peuples correspondant à différentes consciences nationales spécifiques. On peut ainsi admettre des peuples ethniques, culturels, civiques, sociopolitiques, diasporiques, multiterritoriaux et multisociétaux. Les peuples ethniques rassemblent des membres qui se conçoivent comme partageant non seulement la même structure de culture mais aussi la même origine ancestrale. Les peuples culturels rassemblent des membres ayant des origines ethniques diverses mais se concevant comme partageant tous la même langue, les mêmes institutions et la même histoire, et ils n'ont pas de gouvernement autonome. Le peuple entendu au sens de la nation civique est l'État souverain mononational, c'est-à-dire rassemblant des membres qui se représentent comme formant un seul peuple au sein d'un pays. Le peuple sociopolitique est une population organisée politiquement en un gouvernement autonome non souverain au sein duquel les membres adoptent une conception inclusive, puisque tous les citoyens vivant sur le territoire sont considérés comme membres de ce peuple. Le peuple diasporique rassemble des groupes vivant sur des territoires discontinus d'États souverains et formant des minorités sur chacun de ces territoires. Le peuple multiterritorial est étalé sur un territoire continu mais qui ne correspond pas aux frontières internationales reconnues. Enfin, le peuple multisociétal rassemble une population ayant une conscience multinationale au sein d'un État souverain.

Un argument en faveur du droit à l'autodétermination

Le libéralisme politique suppose également que les peuples sont des agents moraux, c'est-à-dire des sources autonomes de revendications morales valides. Autrement dit, en vertu de cette doctrine, les agents qui ont une personnalité distincte et qui présentent des revendications distinctes dans l'espace public en respectant les autres intervenants doivent être pris au sérieux par les autorités publiques. Les peuples sont donc susceptibles d'être des sujets de droits collectifs. C'est en vertu de

³ La langue publique commune d'un peuple ne doit pas nécessairement être différente de celles des autres peuples, et sa consécration comme seule langue officielle est compatible avec la reconnaissance de langues publiques minoritaires.

leur identité institutionnelle (structure de culture) et non en vertu des valeurs morales, croyances et traditions particulières véhiculées en leur sein que les peuples sont susceptibles d'être des sujets de droits collectifs. Dès lors qu'ils respectent les autres agents dans la société, ils sont eux-mêmes dignes de respect.

En plus du droit de se maintenir, de se développer et d'être respectés, ils ont le droit d'exploiter librement leurs ressources naturelles et d'exercer un contrôle sur leur propre territoire. Ils ont le droit de préserver l'intégrité de leurs institutions déjà existantes. Ils devraient aussi avoir le droit de les développer et le droit d'en créer de nouvelles, si cela s'avère nécessaire. Ils pourraient en outre vouloir exercer un contrôle politique sur leurs propres institutions. Ainsi, par exemple, certains peuples qui ne jouissent pas d'un contrôle sur leurs propres institutions pourraient revendiquer le droit à un gouvernement autonome. Les peuples qui jouissent déjà d'un gouvernement autonome pourraient demander que soient protégées leur autonomie politique et leur autonomie fiscale. Ceux qui jouissent déjà d'une telle autonomie pourraient dans certaines circonstances demander un statut particulier ou un régime de fédéralisme asymétrique. Ceux qui estimeraient que certains de ces droits moraux ont été violés pourraient réclamer la souveraineté.

Qu'y a-t-il de commun entre toutes ces demandes ? La réponse simple est qu'il s'agit du droit des peuples à la liberté. Mais quel est ce droit à la liberté, appliqué aux peuples entendus dans un sens institutionnel ? C'est le droit de maintenir, développer et créer leurs propres institutions. Le meilleur moyen pour un peuple de survivre institutionnellement est d'exercer un certain contrôle sur ses institutions, ce qui peut parfois impliquer le fait d'avoir des institutions politiques et donc un gouvernement autonome (même si cela n'est pas toujours nécessaire). Quoi qu'il en soit, il est dans tous les cas question d'une certaine forme d'autonomie. Les peuples sont caractérisés institutionnellement et l'autonomie est ce qui permet à ces institutions d'être préservées à long terme et de former un tout cohérent.

Or, ce droit n'est rien d'autre que le droit à l'autodétermination. Nous avons donc de bonnes raisons de prétendre que l'objet le plus important du droit applicable aux peuples est le droit à l'autodétermination. Ce droit décrit en termes généraux le droit pour un peuple de maintenir, développer et créer une certaine partie de son identité institutionnelle. Les différents objets de droits collectifs que sont les droits polyethniques, le droit de représentation, le droit au développement égal, le droit au gouvernement autonome, le droit à un statut juridique particulier, le droit au fédéralisme asymétrique et le droit de sécession sont des variantes du droit à l'autodétermination.

Les peuples peuvent avoir des intérêts divers et seulement certains de ces intérêts peuvent se hisser au statut de droits collectifs. Les intérêts qui sont des droits sont ceux qui se rapprochent de près ou de loin à l'identité institutionnelle du groupe. Lorsque le groupe est pensé dans son identité institutionnelle, tout ce qui a trait à l'identité institutionnelle est lié à l'existence même du groupe. Et puisque l'autodétermination concerne la préservation, le développement ou la création des institutions du groupe, on est en mesure de conclure que l'autodétermination est un droit fondamental du groupe. On parvient de cette manière à formuler une condition nécessaire que doit satisfaire un intérêt pour devenir un droit collectif. Une société pourrait avoir l'intérêt collectif de s'enrichir énormément, mais cela ne constitue pas un droit parce qu'il n'est pas nécessaire d'être très riche pour maintenir son intégrité institutionnelle. C'est parce que les peuples ont une identité institutionnelle que l'autodétermination, comprise comme intérêt au maintien de sa propre intégrité institutionnelle, a une dimension identitaire, et constitue de ce fait un droit collectif exemplaire. La portée identitaire est ce qui nous permet de discriminer entre les intérêts collectifs qui sont des droits et ceux qui n'en sont pas.

Voici donc comment on est en mesure de dériver à partir du libéralisme politique un droit à l'autodétermination pour les peuples. (i) En vertu du libéralisme politique, les peuples sont considérés à partir de leur identité institutionnelle. Dans le sens institutionnel de l'expression, les peuples sont individués en fonction de leurs institutions et ne peuvent fonctionner qu'au travers de ces institutions. (ii) En vertu du libéralisme politique, les peuples sont des agents moraux et des sources autonomes de réclamations morales valides. Dès lors qu'ils respectent les autres agents dans la société, ils sont eux-mêmes minimalement dignes de respect. (iii) Puisqu'ils sont dignes de respect, ils doivent avoir le droit de maintenir, de développer et de créer leurs propres institutions. (iv) Or, le droit à l'autodétermination est l'expression du droit de préserver, développer et créer ses propres institutions. (v) *Ergo*, les peuples ont le droit à l'autodétermination.⁴

⁴ N'y a-t-il pas une circularité impliquée dans le fait d'identifier les peuples à une composante institutionnelle (la structure de culture) et à décrire ensuite l'objet du droit à l'autodétermination comme un droit à disposer de ses institutions ? Si les groupes sont individués à partir de traits institutionnels, pourquoi doit-on leur accorder des droits portant justement sur ces traits identitaires ? Ne faut-il pas que l'objet du droit se distingue du sujet du droit ? Je répondrai en exploitant l'analogie avec le droit individuel. Les personnes sont au moins en partie des corps et pourtant l'un des droits fondamentaux de la personne est le droit à la protection de son intégrité physique. En outre, les sujets de droits individuels sont des personnes institutionnelles ayant des droits à ce que soit maintenue leur intégrité de citoyens. Le fait que l'objet

Les droits à l'autodétermination interne ou externe

Le droit à l'autodétermination est semblable aux droits et libertés que l'on confère à des individus. De la même manière que les individus ont le droit d'être libres, les peuples ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit général à la liberté, les personnes ont le droit de maintenir leur intégrité physique, de développer leurs capacités morales (liberté de conscience, liberté de pensée, liberté d'expression, liberté d'association) et ils peuvent créativement exercer leurs libertés politiques (droit de vote, droit de participation au processus de délibération, droit d'accéder à des postes impliquant des responsabilités politiques). De la même manière, le droit à l'autodétermination pour les peuples peut se décliner dans des droits particuliers de maintenir, développer et créer ses propres institutions. Nous avons vu dans la section précédente que cela peut donner lieu à des droits ancestraux, des droits au gouvernement autonome, des droits à un statut particulier, des droits au fédéralisme asymétrique, des droits collectifs linguistiques, des droits au développement économique, des droits de sécession, etc. Tous les objets de droit particulier susceptibles d'être demandés par des peuples qui ont trait à leur identité et qui leur confèrent une certaine liberté d'action sont des instances particulières du droit général à l'autodétermination, et donc des objets de droit collectif.

Mais il y a au moins deux sortes de droits à l'autodétermination : externe et interne. Le droit à l'autodétermination externe est le droit de posséder un état politiquement souverain. Pour les peuples sans État, ce droit implique la violation de l'intégrité territoriale de l'État. Cela peut se faire dans le but de créer un nouvel État (la sécession), ou dans le but de s'associer à un autre État déjà existant. L'autodétermination interne est la capacité pour un peuple qui est entièrement contenu à l'intérieur d'un État de maintenir existantes les institutions qui le caractérisent et de se développer économiquement, socialement, et culturellement à l'intérieur de l'État englobant. C'est aussi la capacité de déterminer son statut politique au sein de l'État englobant.

de ces droits concerne leur intégrité physique ou leur intégrité de citoyens ne nous empêche pas de leur attribuer ces droits. Il n'y a pas de circularité dans le fait de leur attribuer une identité qui fait en même temps l'objet de droits collectifs. Bien au contraire, si les personnes ont des droits portant sur ce qui permet de les *individuer* comme sujets de droits, c'est justement parce que ces biens institutionnels concernent un aspect important de leur identité. Je me suis d'ailleurs servi de ce fait pour formuler un critère nous permettant de distinguer les intérêts qui sont des droits et ceux qui n'en sont pas. La même remarque s'applique donc aussi aux droits collectifs. Les biens institutionnels qui peuvent faire l'objet de droits collectifs sont en vertu du critère proposé des biens qui ont un impact sur l'identité institutionnelle de ces mêmes collectivités. Et c'est justement la raison pour laquelle il s'agit de droits.

Puisque les peuples sont définis institutionnellement et qu'ils sont des sources de réclamation morale valide, ils ont un droit primaire à l'autodétermination, c'est-à-dire qu'ils jouissent automatiquement d'un droit à l'autodétermination interne. Le droit primaire s'oppose ici à un droit de réparation. Il s'agit d'un droit qui existe même en l'absence de toute injustice subie de la part du peuple. Même si les institutions d'un peuple n'ont pas été détruites par l'État englobant, que l'État englobant n'a pas violé les droits humains et qu'aucune annexion forcée du territoire n'a eu lieu, le peuple a le droit de s'autodéterminer au sein de l'État englobant.

Ce droit peut se traduire de multiples façons sur le plan institutionnel. On peut vouloir donner à l'autodétermination interne un sens faible, un sens canonique et un sens robuste. Au sens faible, le peuple a le droit d'élire des représentants au sein de l'État englobant. Une proportion importante de ces représentants doivent provenir de ce peuple, et ceux-ci doivent jouer un rôle important dans la gouvernance de l'État englobant. En vertu de l'interprétation canonique, l'autodétermination interne implique une certaine forme de gouvernement autonome, comme le fait de disposer d'un État fédéré au sein d'une fédération, ou d'un gouvernement assigné en vertu d'une dévolution administrative des pouvoirs au sein d'un État unitaire. Au sens robuste de l'expression, l'autodétermination interne signifie que l'État doit appliquer des règles différenciées de fonctionnement institutionnel qui seraient constitutionnalisées et qui seraient faites sur mesure pour le peuple concerné. Il s'agit en somme d'un statut constitutionnel particulier. On songe, par exemple, à la constitutionnalisation d'un principe comme le fédéralisme asymétrique compris comme spécifiquement adapté à un peuple donné, à une décentralisation des pouvoirs spécifique ou à une décentralisation fiscale faite exclusivement en faveur de l'entité politique concernée, à des limitations au pouvoir de dépenser de l'État englobant à l'égard de ce peuple, ainsi qu'à des droits de représentation internationale dans les matières relevant de ce peuple, etc. Dans l'interprétation robuste, il ne s'agit plus simplement de règles concernant l'existence d'un gouvernement autonome, car de telles règles sont en principe compatibles avec un principe d'égalité de traitement. Il s'agit d'une politique de la différence reconnaissant la contribution spécifique d'un peuple distinct.

C'est que les peuples peuvent être aussi des sujets de droits collectifs (en plus des fragments de peuples comme les communautés issues de l'immigration, les communautés historiques qui s'identifient encore à leur pays d'origine et les diasporas contiguës) parce qu'ils sont les sources ultimes de diversité culturelle. En plus d'être dignes de respect, ils peuvent donc être estimés et faire l'objet de politiques de la différence s'ils promeuvent ou favorisent la diversité culturelle. Ils tirent

toute leur valeur estimable du fait de jouer un rôle positif à l'interne (par le contexte de choix) ou à l'externe (par le caractère distinct) sur la diversité culturelle. Dès lors qu'ils favorisent la diversité culturelle au lieu de l'éradiquer, ils sont des sujets de plusieurs autres droits collectifs qui s'institutionnalisent dans des politiques de la différence. L'interprétation robuste de l'autodétermination est justement l'une de ces politiques. La constitutionnalisation d'un statut particulier traduit non plus seulement le respect égal mais aussi l'estime spécifique.

Comme on le voit, il existe au moins trois interprétations très différentes du principe d'autodétermination interne, et la question se pose de savoir laquelle de ces trois interprétations est la bonne. À mon avis, les trois interprétations peuvent être comprises comme des variations sur un même thème et comme une traduction contextualisée de la même idée. Il ne faut pas choisir entre ces interprétations et la raison est qu'elles traduisent différemment la même idée dans différents contextes politiques. Dans un État unitaire où les deux groupes nationaux sont de la même taille, l'interprétation faible peut suffire, car il y a tout lieu de croire que les groupes seraient représentés par un nombre équivalent de députés et ministres et qu'aucun déséquilibre ne surviendrait. Dans un pays contenant des régions très différentes, l'interprétation canonique peut être préférée. Il peut devenir important d'assurer des gouvernements autonomes à proximité des peuples pour répondre à leurs attentes et leur permettre de s'autodéterminer. Dans un État unitaire où le peuple est en position très minoritaire, ou dans un État fédéral dans lequel le peuple minoritaire n'occupe qu'un des États fédérés, l'interprétation robuste peut être requise.

J'ai dit que l'autodétermination impliquait souvent une forme de gouvernement autonome. Cela se reflète dans les deux formes que sont l'autodétermination externe et l'autodétermination interne. Le droit à l'autodétermination externe équivaut au droit de posséder un État. Il s'agit de la forme la plus complète de gouvernement autonome. L'autodétermination interne s'illustre par des mécanismes qui sont en deçà d'une autonomie politique pleine et entière.

Le droit de sécession

J'en viens à une autre modalité du droit à l'autodétermination. Il s'agit du droit à l'autodétermination externe, ou droit de sécession. La seule théorie acceptable du droit de sécession doit à mon sens s'appuyer sur la justice réparatrice. Les peuples n'ont pas un droit primaire à l'autodétermination externe. Ils ne peuvent avoir le droit de posséder un État que s'ils satisfont certaines contraintes morales. Il peut sembler que cela revient à défavoriser les peuples sans État et à affirmer la primauté

du droit à l'intégrité territoriale des États souverains existants, mais il n'en est rien. Le droit à l'autodétermination externe est le droit de posséder un État souverain. En affirmant qu'il n'est pas garanti et qu'il est conditionné par des principes moraux, on affecte autant les peuples sans État que les peuples qui disposent déjà d'un État. Les peuples sans État qui n'ont subi aucun tort ne peuvent faire sécession. Mais les peuples qui disposent déjà d'un État et qui ne reconnaissent pas les peuples minoritaires existant sur leur territoire ne méritent pas de conserver leur État.

Il peut sembler généreux, contrairement à la théorie que j'avance ici, de reconnaître un droit primaire de sécession pour les peuples sans État, mais on est amené à voir les choses autrement lorsque l'on se rend compte que cela vaut autant pour les peuples qui disposent déjà d'un État. Les peuples qui disposent déjà d'un État peuvent résister à toute tentative de sécession de la part d'un peuple minoritaire en invoquant eux aussi le droit primaire de posséder leur État qui se traduit alors par le droit de préserver l'intégrité territoriale de l'État.

Il y a deux théories principales du droit général de sécession : les théories qui en font un droit de réparation et les théories qui en font un droit primaire. Les théories du droit primaire à la sécession se divisent à leur tour en deux grands groupes. Le droit de sécession peut dans une première version s'appuyer sur des traits caractéristiques comme la langue, la culture, l'histoire et les coutumes, à savoir des traits attribués aux peuples en tant que tels. Ce sont ces attributs qui induisent le droit primaire du groupe à se doter d'une association politique indépendante. (Margalit & Raz 1990) Mais la théorie du droit primaire peut se justifier autrement. Il s'agit de s'appuyer sur des majorités obtenues suite à la mise en place d'une procédure démocratique, et il s'agit alors de théories associatives du droit primaire de sécession. (Beran 1984, Wellmann 1995)

Allen Buchanan (2004) défend pour sa part une conception du droit de sécession comme droit de réparation. Il soutient dans un premier temps que les groupes culturels peuvent de manière dérivée acquérir une valeur morale et être des sujets de droits collectifs. Mais Buchanan affirme également que les peuples ne sont que des groupes culturels parmi d'autres et que l'on ne doit pas leur accorder un statut privilégié au point d'en faire des sujets autonomes de droits collectifs. Il refuse donc de reconnaître un droit exclusivement possédé par les peuples. Il refuse donc d'une manière générale de reconnaître aux peuples et plus généralement aux groupes culturels, un droit *primaire* à l'autodétermination, c'est-à-dire un droit à l'autodétermination qu'un groupe aurait en l'absence d'injustices. Mais selon Buchanan, les

peuples peuvent parfois, comme tout autre groupe culturel, être légitimés à faire sécession (i) lorsqu'il existe un droit *spécial* reconnu. Le droit spécial de sécession est une sorte de privilège qui résulte d'ententes particulières et qui serait inscrit dans une constitution. Il s'agit d'un droit prenant la forme d'un privilège. Mais la théorie de la réparation est une théorie du droit général de sécession, c'est-à-dire qu'elle pose le problème moral de faire sécession sans s'occuper du droit positif existant dans lequel on observe parfois des droits spéciaux à la sécession. Quand Buchanan dit qu'il rejette le droit de sécession, il fait allusion au droit général et non à un droit spécial de ce genre qui est sans fondement moral. Il admet toutefois aussi un droit général de sécession (ii) pourvu que ce droit soit exercé au terme d'une négociation. Son intérêt se porte toutefois sur le problème moral soulevé par la sécession unilatérale, c'est-à-dire exercée sans l'accord de l'État englobant, et donc sans négociation. Il admet dans cette perspective un droit général de faire unilatéralement sécession (iii) lorsqu'il s'agit de réparer un tort subi, qu'il s'agisse d'une violation systématique des droits de la personne (par exemple, les Kurdes du nord de l'Irak) ou d'une annexion vécue contre son gré (les pays baltes), voire lorsque des ententes administratives ou des accords institutionnels spéciaux d'autonomie intra-étatique sont systématiquement bafoués par l'État englobant (Kosovo). (Buchanan 1998a : 232-233 ; 2004 : 357-359) Il admet donc un droit général et unilatéral de faire sécession conçu comme un droit de réparation pour tous les groupes culturels. La sécession est conçue comme un moyen pour réparer un tort subi.

Comme on l'a vu, Buchanan affirme que les peuples n'ont même pas un droit primaire et général à l'autodétermination interne, c'est-à-dire à une autodétermination n'impliquant pas la sécession. Autrement dit, il n'admet pas que les peuples puissent avoir le droit de disposer d'eux-mêmes, en l'absence de toute injustice commise. La seule façon d'admettre un droit au gouvernement autonome serait d'accorder un privilège ou droit spécial au peuple, ou alors de réparer un tort subi. Il n'y a donc pas de droit à disposer de soi-même en l'absence de torts subis. Comme tous les groupes culturels, les peuples ont certes des droits culturels primaires qui découlent de la valeur que les individus assignent à ces biens culturels. Les personnes ont des droits à des tenues vestimentaires spéciales, à un calendrier de fêtes, à des pratiques religieuses particulières, des rituels, etc. Lorsque ces droits sont bafoués, il devient légitime de revendiquer des mesures d'autonomie intra-étatique particulières, mais c'est pour réparer le tort subi par le refus de respecter les droits culturels individuels. Buchanan rejette donc le droit à l'autodétermination interne en général, car l'autodétermination interne

est pour lui conçue soit comme un droit de réparation, soit comme un droit spécial.

La version amendée que je propose du droit de sécession comme droit de réparation diffère de la théorie de Buchanan sur plusieurs points essentiels. (Seymour 2007) (i) Je rejette les arguments de Buchanan (1998b) contre le caractère unique du peuple qui rendent controversés le droit à l'autodétermination. Les peuples sont en tant que cultures sociétales des sujets dignes de respect dans l'espace public. (ii) Cette version amendée suppose en outre et surtout que les peuples ont un droit primaire à l'autodétermination interne, c'est-à-dire que ce droit doit leur être reconnu même en l'absence de toute injustice commise. L'autodétermination interne est un droit que l'État englobant a la responsabilité de satisfaire même en l'absence d'injustices passées. (iii) L'exercice du droit de sécession requiert pour sa part la présence de torts subis et c'est pourquoi le droit à l'autodétermination externe prend la forme d'un droit de réparation. J'admets donc comme Buchanan un droit de sécession conçu comme un droit de réparation. Mais puisque les peuples ont un droit primaire à l'autodétermination interne, le fait de ne pas leur reconnaître un tel droit constitue une injustice spécifique, un tort subi. Autrement dit, on peut reconnaître que les peuples ont un droit à l'autodétermination externe si l'autodétermination interne leur est refusée. Mais Buchanan ne reconnaît pas un droit primaire à l'autodétermination interne, et c'est la raison pour laquelle il ne peut admettre, parmi les injustices commises, la violation du droit à l'autodétermination interne.

Il importe de souligner qu'il admet des droits particuliers d'autonomie intra-étatiques qui ressemblent fortement à des instances du droit à l'autodétermination interne. Il admet ainsi des droits à être une entité distincte au sein d'une fédération (« rights to be a distinct unit in a federation »), des droits culturels minoritaires (« minority cultural rights »), le droit d'obtenir un appui pour la préservation de langues minoritaires (« the right to support for preserving minority languages »), le droit de s'administrer soi-même (« the right to self-administration »), le gouvernement autonome (« the right to self-government »), ou des droits collectifs à contrôler l'usage des terres et le développement des ressources naturelles (« collective rights to regulate the use of land and the development of natural resources »). (Buchanan 1997 : 306) Ces droits pourraient toutefois être interprétés de différentes façons. Dans l'esprit de Buchanan, il ne pourrait s'agir de droits découlant d'un droit primaire à l'autodétermination interne. Ils peuvent être ou bien des droits spéciaux consentis de manière *ad hoc*, ou des droits de réparation reconnus suite à un refus de reconnaître des droits culturels spécifiques. Ainsi, même si Buchanan rejette l'existence d'un droit primaire à

l'autodétermination interne, il peut admettre de tels droits particuliers. Ces droits doivent selon lui remplacer un droit primaire et général à l'autodétermination interne. Ils ne doivent pas être compris comme résultant de l'institutionnalisation d'un droit primaire. Ils sont ou bien des droits spéciaux ou bien des droits de réparation pour les torts subis par le peuple minoritaire. Il n'y a donc, selon Buchanan, aucune obligation de la part de l'État d'incorporer de tels droits en l'absence d'injustice, et l'État ne le fait que sur la base d'arguments prudentiels, à moins qu'il ait échoué à reconnaître des droits collectifs culturels minimaux (Buchanan 2004 : 416-421).

Parmi les droits culturels que l'État a d'emblée l'obligation de protéger, Buchanan mentionne le droit de pratiquer la religion de son choix, de porter des tenues vestimentaires distinctives, de s'engager dans des rituels et des cérémonies particuliers, ainsi que des droits contre toute forme de discrimination politique, éducative et économique (« the right to religion, to wear distinctive cultural dress, and to engage in cultural rituals and ceremonies, as well as the right against all forms of political, educational, and economic discrimination and exclusion ») (Buchanan 2004 : 406). Les groupes ont de tels droits collectifs minimaux primaires, parce que les individus accordent de l'importance à leurs divers groupes culturels. Les revendications culturelles de ces groupes ont donc une légitimité dérivée de celle qui leur est octroyée par les individus, et au nom du principe de respect égal des individus, il n'y a pas de hiérarchie entre les différents groupes. Mais si l'État est incapable de répondre à ces attentes et de protéger ces différents groupes, il se voit contraint de réparer les torts subis en proposant des arrangements d'autonomie intra-étatique. Ainsi, loin de comprendre les droits à l'autonomie intra-étatique comme des instances du droit primaire à l'autodétermination interne, il s'agit plutôt de droits de réparation (ou alors de droits spéciaux). Le droit moral à des arrangements prenant la forme d'une autonomie intra-étatique (*intrastate autonomy*) pour un groupe particulier ne découle pas du droit général et primaire à l'autodétermination, mais découle plutôt de l'échec à implémenter des droits culturels individuels.

Un autre aspect important mérite d'être mentionné. En plus de l'annexion injuste du territoire et de la violation systématique des droits de l'homme, Buchanan admet maintenant une autre raison moralement légitime de faire sécession. Si des accords existent déjà dans une constitution portant sur des mesures d'autonomie intra-étatique, que ces dernières prennent la forme de droits spéciaux ou de droits de réparation, la violation systématique de ces accords constituerait une autre cause juste légitimant la sécession (Buchanan 2004 : 357). Là encore, il ne s'agit pas de reconnaître un droit primaire à l'autodétermination

interne et de supposer que la violation de ce droit autorise une réparation comme la sécession. La sécession n'est justifiée moralement que si les accords existants portant sur l'autonomie intra-étatique sont violés. Il importe de noter encore une fois que le droit de sécession n'est pas dans ce cas accordé par Buchanan à cause de la violation du droit primaire à l'autodétermination interne. Il est accordé à cause de la violation d'accords spéciaux déjà existants dans la constitution ou de la violation de droits qui constituaient une réparation pour la violation de droits culturels individuels.

Or, à mon avis, les peuples ont un droit primaire et général à l'autodétermination, mais la question cruciale est de savoir si ce droit est interne ou externe. Je suppose pour ma part qu'il ne s'agit que d'un droit interne. Les peuples sans État n'ont pas un droit primaire général à l'autodétermination externe. Comme Buchanan, je pense que les peuples n'ont pas un tel droit primaire, et la raison est que toute la substance du droit à l'autodétermination peut être capturée par différentes formes d'autodétermination interne. Le droit au gouvernement autonome peut prendre la forme d'une entité fédérée au sein d'une fédération. Le droit au développement économique égal peut être assuré par une certaine autonomie fiscale. Le droit au développement social peut être assuré par une certaine forme de pouvoirs spécifiques consentis. Le droit au développement culturel peut être assuré par une pleine maîtrise d'œuvre en matières de langue, culture, télécommunication, éducation et immigration. La représentation internationale peut être assurée par la reconnaissance d'un rôle international aux entités fédérées. Il n'est par conséquent pas assuré que la seule façon d'exercer son droit à l'autodétermination soit par l'octroi d'un droit à l'autodétermination externe. Si nous adoptions une approche conséquentialiste, on pourrait même prétendre que la plausibilité initiale d'allouer un droit primaire de sécession devrait être interrogée étant donné qu'il existe des centaines, voire des milliers de peuples sans États, et que plusieurs États sont dans les faits multinationaux. Si les enjeux de stabilité ont un impact sur la valeur des prétentions morales, il faudrait alors sans doute renoncer au droit primaire de sécession. Cet argument a toutefois une portée limitée, car on pourrait prétendre aussi que le refus de reconnaître le droit primaire de posséder son État a aussi un impact non négligeable sur la stabilité des États déjà existants, dans la mesure où les peuples qui disposent déjà d'un État mais qui ne reconnaissent pas leurs propres minorités ne peuvent plus justifier le maintien de leur intégrité territoriale.

Je suppose que les peuples n'ont pas un droit général, unilatéral et primaire à l'autodétermination externe, c'est-à-dire de disposer d'institutions politiques souveraines. Même si en théorie, l'idéal serait que tous les peuples puissent disposer de leur propre État, les principes

moraux ne peuvent être adoptés sans tenir compte des conséquences qui surviendraient une fois institutionnalisés. Les peuples sans États (c'est-à-dire sans États souverains qui leur appartiennent en propre) n'ont pas un droit primaire, moral, général et unilatéral à l'autodétermination externe, car cela reviendrait à leur conférer automatiquement un droit général, unilatéral et primaire à la sécession. Or, ainsi que Buchanan (1998b) l'a démontré, un tel droit primaire de sécession ne peut vraiment être institutionnalisé.

Les peuples sans État ont toutefois un droit général, unilatéral et primaire à l'autodétermination interne, c'est-à-dire qu'ils ont le droit de se développer économiquement, socialement et culturellement à l'intérieur de l'État englobant et le droit de déterminer leur statut politique à l'intérieur de cet État englobant. On doit alors seulement admettre un droit de sécession conçu comme un droit de réparation. Si l'État englobant refuse une représentativité du peuple minoritaire au sein de ses institutions, annexe le territoire du peuple minoritaire, ou va à l'encontre de principes déjà constitutionnalisés concernant l'autonomie intra-étatique du peuple minoritaire, le peuple a le droit de faire sécession. Plus important encore, le peuple minoritaire a un droit de sécession conçu comme droit de réparation si l'État englobant viole le principe de l'autodétermination interne du peuple minoritaire.

En somme, même si cette théorie, comme chez Buchanan, conçoit la sécession comme réparation, j'admets contrairement à lui que la violation du droit à l'autodétermination interne constitue une justification additionnelle pour exercer un droit de sécession comme réparation.

L'institutionnalisation du droit à l'autodétermination

Je conclus avec des remarques portant sur l'institutionnalisation du droit à l'autodétermination externe. La théorie du droit primaire ne peut selon Buchanan être institutionnalisée sans que cela n'entraîne des difficultés insurmontables. Il introduit à cet effet quatre critères pour évaluer les théories de la réparation et du droit primaire de sécession sur le plan des conséquences découlant de leur institutionnalisation. Il s'agit du réalisme minimal, de la cohérence avec le droit international, de l'absence d'effets pervers et de l'accessibilité morale (Buchanan 1998a : 237-239).

La théorie que je propose passe correctement le test utilisé par Buchanan. Il s'agit d'admettre que les peuples sont des entités politiques qui ont de la valeur et dont les réclamations sont légitimes. Ce sont des agents moraux qui ont des droits collectifs, et parmi ceux-ci, il y a le droit primaire à l'autodétermination interne. Je soutiens que la violation de ce droit constitue un tort moral important qui justifie une démarche

de sécession. Cette théorie se comporte mieux que celle de Buchanan à l'égard des critères justifiant l'institutionnalisation d'un droit de sécession conçu comme droit de réparation.

La version amendée suppose que les peuples ont un droit primaire à l'autodétermination et que ceux qui sont entièrement contenus à l'intérieur des limites territoriales d'un État ont pour cette raison un droit primaire à l'autodétermination interne. Elle suppose aussi et surtout que la violation de ce droit justifierait la sécession. La communauté internationale est-elle disposée à accepter un tel arrangement ? On peut répondre qu'elle a déjà entériné le principe dans une multitude de documents internationaux et notamment dans la *Déclaration relative aux principes de droit international touchant aux relations amicales et à la coopération entre les États* conformément à la Charte des Nations Unies (AG/ONU résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970). Pour faire court, j'emploierai l'expression *Déclaration sur les relations amicales entre États*. Je prétends que la communauté internationale pourrait d'ici une centaine d'années transformer cette Déclaration en Convention et je crois que la réalisation de cette prédiction fait de ma théorie de la sécession une position qui est minimalement réaliste. En fait, la transformation de cette Déclaration en Convention vient tout juste de se produire concernant les peuples autochtones. Dans la *Convention sur les droits des peuples autochtones* de 2007, les peuples autochtones se voient en effet reconnu le droit à l'autodétermination interne.

Buchanan prétend aussi que toute théorie doit s'ajuster aux aspects progressistes du droit international. Mais sa théorie est en deçà du droit international actuel. Le droit international laisse en grande partie le processus de sécession dans la sphère politique. Il ne se prononce pas sur tous les cas de figures. Il ne traite explicitement que le cas des peuples colonisés et opprimés. Il ne reconnaît pas pour les autres peuples le droit de sécession mais ne l'interdit pas non plus. Il affirme le droit à l'intégrité territoriale des États, mais il admet qu'un État qui aurait démocratiquement choisi de faire la souveraineté, qui respecterait les droits et libertés des personnes et les droits de ses minorités, qui serait reconnu par la communauté internationale et qui pourrait *de facto* réaliser le contrôle effectif de son territoire, serait alors reconnu par le droit international. C'est la doctrine de l'effectivité. Cette approche du droit international est plus réaliste et plus souple que la théorie de Buchanan qui restreint les conditions de sécession et impose un carcan rigide. Le droit international est plus sage. Sachant qu'il ne tient pas compte de tous les cas de figure, que la réalité politique est complexe et que des raisons légitimes non mentionnées peuvent expliquer le désir de faire sécession, le droit international laisse la porte ouverte à d'autres

cas que celui des peuples colonisés ou opprimés en tenant compte du principe d'effectivité. Les autres peuples n'ont pas un droit formel reconnu, mais ils ne sont pas explicitement empêchés non plus à faire sécession. Le droit international reconnaît en somme que la question de la sécession est en grande partie une question politique et que l'on ne peut entièrement en baliser le processus. Cela soumet, il est vrai, le processus de sécession aux rapports de force politiques, et l'on peut légitimement souhaiter de voir le processus de sécession davantage soumis à des règles de droit. Mais en l'absence d'un consensus sur cette question, il faut provisoirement se contenter de laisser en partie dans la sphère politique le processus de sécession. Les États n'accepteraient pas de laisser entièrement la question être prise en charge par des instances juridiques supranationales. On peut donc se demander si l'approche de Buchanan est vraiment cohérente avec le droit international. Je suis d'accord avec lui pour enrichir le droit international de nouveaux principes moraux, mais je ne crois pas que l'on puisse en rester à une liste fermée. Il faut toujours être prêt à reconnaître des cas d'exception, de nouvelles situations que nous ne pouvons pas anticiper à l'avance.

Le droit international ne semble pas partager non plus l'opinion de Buchanan selon laquelle différents groupes autres que des peuples peuvent faire sécession. On a empêché la sécession des Serbes bosniaques et des Croates en Bosnie, car il s'agissait de minorités linguistiques nationales (entendues au sens d'extensions de majorités nationales voisines), mais on a autorisé l'indépendance de la Bosnie, de la Croatie et de la Slovénie, qui formaient des nations. Le droit international semble privilégier les peuples comme sujets de droit à l'autodétermination et non les fragments de peuples. La communauté internationale a aussi assisté le processus d'autodétermination au Timor oriental, au Sahara occidental et en Érythrée. On ne voit jamais l'ONU intervenir pour autoriser des groupes qui ne sont pas des nations à faire sécession. Bien sûr, elle a été amenée à autoriser la sécession du Kosovo même si les Kosovars ne forment pas à eux seuls un peuple. Mais il s'agit d'une exception qui confirme la règle. Les Kosovars ont subi des violations systématiques des droits de la personne, et l'État central a violé l'accord d'autonomie intra-étatique que la république yougoslave avait choisi d'accorder au Kosovo. Mais il faut de toute façon avancer avec une prudence extrême dans cette voie. S'il fallait que les autres diasporas contigües emboîtent le pas après l'indépendance du Kosovo, on risquerait de voir se multiplier les mouvements sécessionnistes bien que les groupes concernés ne forment pas à eux seuls des nations, ce qui contribuerait à embraser encore une fois toute la région. J'estime donc qu'il convient, sauf exception, de réserver le droit de sécession aux peuples et

non aux fragments de peuples, et que cela s'accorde avec le droit international.

Enfin, le droit international reconnaît que les peuples ont un droit à l'autodétermination interne et que la violation de ce droit constitue une justification pour faire sécession. La *Déclaration sur les relations amicales entre États* de 1970 réaffirme tout d'abord l'existence d'un droit à l'autodétermination interne de tous les peuples :

En vertu du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, principe consacré dans la Charte des Nations Unies, tous les peuples ont le droit de déterminer leur statut politique, en toute liberté et sans ingérence extérieure, et de poursuivre leur développement économique, social et culturel, et tout État a le devoir de respecter ce droit conformément aux dispositions de la Charte.

Il s'agit d'un droit reconnu à tous les peuples. La phrase-clé de la *Déclaration sur les relations amicales entre États* est la suivante :

Rien dans les paragraphes précédents ne sera interprété comme autorisant ou encourageant une action, quelle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait, totalement ou partiellement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique de tout État souverain et indépendant se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes énoncé ci-dessus et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur.

Un peuple ne peut violer l'intégrité territoriale d'un État si ce dernier respecte les droits de la personne, assure la représentativité du peuple au sein des instances décisionnelles et respecte le droit à l'autodétermination des peuples. Il est donc dit que si un État respecte les droits de la personne, la représentativité au sein des instances décisionnelles et le droit à l'autodétermination du peuple, celui-ci ne peut violer l'intégrité territoriale de l'État. Mais l'inverse semble aussi vrai. La violation de l'un ou l'autre de ces principes peut légitimer une démarche de sécession.

Conclusion

Dans ce texte, j'ai voulu défendre un certain concept de peuple entendu au sens institutionnel, tel que le prescrit le libéralisme politique. Ce concept permet de rendre compte d'une variété très grande de peuple. Il nous permet également de comprendre pourquoi, parmi l'ensemble des intérêts d'un peuple, l'intérêt à s'autodéterminer constitue un droit. Nous avons alors vu que l'intérêt de maintenir et développer ses institutions n'était pas un intérêt comme les autres, puisqu'il

avait un impact direct sur l'identité du peuple. Cela nous a permis aussi de justifier le caractère de droit primaire du droit à l'autodétermination interne. Nous nous sommes ensuite penchés sur le droit de sécession et il est apparu que ce droit ne pouvait être primaire. Il faut que des injustices importantes aient été commises à l'égard du peuple pour justifier le recours à la sécession. Je souscris donc à la théorie de la sécession comme droit de réparation. Mais je rejette la version adoptée par Buchanan, puisque ce dernier ne reconnaît pas l'existence d'un droit primaire à l'autodétermination interne. Cette différence n'est pas anodine, parce qu'il y a tout lieu de croire que la violation de ce droit constitue une justification morale assez importante pour légitimer un acte de sécession.

Références

- Beran, Harry. « A Liberal Theory of Secession », *Political Studies*, vol. 32, 1984, p. 21-31.
- Buchanan, Allen. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Buchanan, Allen. « The International Institutional Dimension of Secession » in *Theories of Secession*, Percy B. Lehning, dir., Londres, Routledge, 1998a, p. 227-256.
- Buchanan, Allen. « What's So Special About Nations ? » in J. Couture, K. Nielsen, and M. Seymour, dir., *Rethinking Nationalism*, Calgary, University of Calgary Press, 1998b, p. 283-309.
- Buchanan, Allen. « Secession, Self-Determination, and the Rule of International Law » in J. MacMahan and R. McKim, dir., *The Morality of Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 301-323.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Margalit, Avishai & Raz, Joseph. « National Self-Determination », *Journal of Philosophy*, vol. 87, n° 9, 1990, p. 439-461.
- Rawls, John. *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993.
- Rawls, John. *The Law of Peoples*, Cambridge: Mass. Harvard University Press, 1999.
- Seymour, Michel. « Secession as a Remedial Right », *Inquiry*, vol. 50, n° 4, 2007, p. 395-423.
- Wellman, Christopher H. « A Defense of Secession and Political Self-Determination », *Philosophy and Public Affairs*, vol. 24, n° 2, 1995, p. 142-171.

DEUXIÈME PARTIE

POLITIQUE COMPARÉE

CHAPITRE 3

La quête d'un idéal d'autonomie : de l'endiguement à l'habilitation¹

Alain-G. GAGNON

Professeur titulaire au département de science politique, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes et directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec, Université du Québec à Montréal

« Les peuples n'ont jamais que le degré de liberté que leur audace conquiert sur la peur ». (Henry Beyle Stendhal, 1783-1842)

Les philosophes ont fait grand état des travaux de Isaiah Berlin et en particulier de la distinction qu'il a faite entre la liberté négative et la liberté positive alors qu'avaient cours les débats sur la décolonisation. Cette distinction a donné lieu à de nombreux débats chez les philosophes alors que du côté des comparatistes, ils ont été largement ignorés.

Je veux aujourd'hui m'appuyer sur cette distinction entre liberté négative et liberté positive pour établir les bases de mon argumentaire et pour jeter un nouvel éclairage sur la concrétisation de l'autonomie politique au Canada et, par extension, en Espagne de même qu'au sein des fédérations multinationales.

Chez Berlin, la liberté négative correspond à l'absence de contrainte, d'ingérence et de domination (ce qu'il désigne par le *freedom from*) alors que la liberté positive (le *freedom to*) suggère un avenir ouvert pour les acteurs politiques sans que nous soyons en situation de reconnaissance et d'habilitation.

¹ Je tiens à remercier Michel Seymour et Jean-Philippe Royer de l'Université de Montréal, pour leurs commentaires éclairants sur le présent chapitre.

Berlin a subséquemment actualisé ses notions de liberté négative et de liberté positive. Il présume la première forme comme « une possibilité d'action » alors que la deuxième forme, celle de la liberté positive, est vue comme une « action en tant que telle » (Berlin, 2002 : introduction). Berlin avance que « l'essence de la notion de liberté, dans son sens 'positif' aussi bien que 'négatif', réside dans le fait d'empêcher quelque chose, quelqu'un – autrui – d'empiéter sur mon domaine » (Berlin, 2002 : 169-170 ; Garcia Guitan, 2009 : 37).²

Bien que ces types de liberté s'appliquent habituellement au niveau des individus, nous souhaitons dans le présent texte pousser plus avant la réflexion en pensant la liberté positive davantage sur des bases collectives. Ici, l'agent collectif est le peuple compris dans son identité institutionnelle, conçu en tant que culture sociétale nationale et offrant un contexte de choix spécifique dans un large ensemble de cultures. Conséquemment, si l'on accepte ces quelques prémices, la meilleure illustration du concept de liberté positive de nature collective serait le droit à l'autodétermination interne ou externe des peuples. Il existe déjà de nombreux textes internationaux reconnaissant, dans certains contextes et sous certaines conditions, le droit des peuples à l'autodétermination. Nous sommes en présence d'une forme avancée de liberté positive collective.

Il est utile d'introduire dans le propos la distinction que Philip Pettit fait entre la non-ingérence et la liberté en tant que non-domination. Cette distinction est heureuse, porteuse même, et elle nous servira de toile de fond tout au long de cette analyse (Pettit, 1997 : 132-144).³ La manière avec laquelle Pettit s'y prend pour situer les rapports politiques constitue une avancée significative bien qu'il faille assurément pousser encore plus avant le propos en misant sur l'habilitation des communautés nationales au sein des États nations constitués. Il importe que les nations puissent se faire proactives dans leur quête de sens pour leurs membres.

Ni Berlin ni Pettit ne vont jusqu'à conceptualiser la dimension fermement habilitatrice de la liberté. Cette liberté qui permet aux acteurs politiques de véritablement s'engager dans des actions structurantes. C'est ici que je souhaite faire ma principale contribution au présent débat sur l'autonomie en explorant la dynamique politique au Canada, tout en étoffant l'idée que le gouvernement du Québec n'est pas suffisamment proactif et qu'il néglige de passer à l'action de peur de voir ses

² Repris de Quentin Skinner, « Un troisième concept de liberté au-delà d'Isaiah Berlin et du libéralisme anglais » (et traduit par Luc Benoit) in *Actuel Marx*, vol. 32, 2003, p. 35.

³ La distinction que Philip Pettit fait entre la non-ingérence et la liberté comme non-domination ouvre de nouvelles avenues pour la réflexion.

actions déboutées en Cour ou de créer des tensions avec Ottawa ou avec les États membres de la fédération. Il s'agit ici de limites et de contraintes que le gouvernement du Québec s'impose volontairement plutôt que d'une contrainte réelle imposée de l'extérieur. En bref, l'autonomie positive, inspirée par les lectures de Berlin et de Pettit, cherche à pousser plus loin les travaux portant sur la quête d'un idéal autonomiste afin de le rendre émancipateur et habilitant.

Ma présentation se déclinera en trois temps. Dans une première partie, je me pencherai sur les difficultés avec lesquelles le Québec a dû et doit souvent composer au sein de la fédération canadienne. Puis, dans la deuxième partie, je chercherai à articuler de quelles façons les autorités politiques du Québec s'y sont prises à l'occasion pour faire avancer les revendications québécoises dans son bras de fer avec le gouvernement central et, maintes fois, dans ses rapports avec les autres États membres. Enfin, dans la troisième et dernière partie, j'identifierai les avenues à explorer en vue de donner plus de liberté au Québec dans l'espace politique canadien, tout en réfléchissant sur une réelle habilitation du Québec sur la scène internationale.

La raison du plus fort

Le Canada a été présenté comme *un pays négocié* (Gagnon et Simeon, 2010) contrairement à certains autres États où les règles du jeu ont été dictées ou imposées à la suite d'une guerre civile (comme ce fut le cas aux États-Unis), à la suite de décisions arbitraires rendues par les forces victorieuses au lendemain de conflits armés (ex. Deuxième Guerre mondiale) ou dans le contexte d'un changement profond de régime politique (ex. Espagne post-franquiste).

Bien que pouvant être perçu comme un pays négocié, il n'en reste pas moins que depuis l'adhésion du Québec à la Confédération en 1867 les forces politiques sur le terrain ont été généralement défavorables à ses revendications autonomistes sauf lorsqu'elles avaient des répercussions faibles sur le fonctionnement de l'État central.

Dans *Le fédéralisme canadien contemporain*, la juriste Andrée Lajoie rappelle que le gouvernement central dispose d'importants pouvoirs permettant de faire pencher la balance en sa faveur. Parmi ces pouvoirs, notons le pouvoir relatif à la *prépondérance fédérale* qui établit que lorsqu'il y a des conflits de compétences également fondées c'est la position du gouvernement central qui doit prévaloir sur celle des États membres.

Andrée Lajoie fait aussi état du fait que les *compétences résiduelles* relèvent du gouvernement central, selon le paragraphe 29 de l'article 91

de l'Acte constitutionnel (dans lequel sont répertoriées les compétences exclusives des États membres). À ces compétences s'ajoutent celles de nature pancanadienne lesquelles autorisent le gouvernement central à s'approprier un domaine pouvant avoir des incidences extra-provinciales (ex. la consommation publique d'alcool à la fin du XIX^e siècle perçue comme étant néfaste aux bonnes mœurs ; pour l'époque contemporaine, on peut penser à la pollution marine). Ajoutons à cela les mesures spéciales adoptées pour répondre aux situations de crise politique, économique, aux situations d'insurrection et de guerre ou aux soulèvements populaires de même qu'à d'autres formes de perturbations sociales. Ces mesures, bien qu'exceptionnelles, se sont fréquemment présentées au cours du siècle qui vient de s'achever.

Selon les juristes François Chevette et Herbert Marx, « [...], le Canada a été assujéti à une quelconque forme de législation d'urgence durant environ 40 % du temps depuis le début de la Première Guerre mondiale. » (Chevette et Marx, 1982 : 389) C'est dire la fréquence avec laquelle le gouvernement central a pu invoquer ces cadres interprétatifs et ainsi imposer son leadership politique et constitutionnel.

Plusieurs autres outils ont été utilisés par le gouvernement central pour imposer ses propres règles de fonctionnement. Qu'il suffise de mentionner le pouvoir de désaveu et de réserve des lois, le pouvoir déclaratoire ou la possibilité pour le gouvernement central de faire l'acquisition de propriétés publiques ou bien son pouvoir de dépenser. Les deux premiers pouvoirs sont tombés en désuétude mais ils ont toutefois contribué à créer une impression de domination naturelle de l'ordre politique central sur l'ensemble des membres de la fédération.⁴

Le pouvoir déclaratoire permet au gouvernement central d'étendre ses responsabilités sans le consentement des États membres en déclarant agir au nom du bien-être général de la population. De nature envahissante, ce pouvoir a été utilisé à quatre cent soixante-dix reprises et est tombé en désuétude à compter de 1961. Ce pouvoir touchait des domaines aussi diversifiés que le transport interprovincial, les réseaux d'autobus, le commerce du bois, les aqueducs, les parcs et bien d'autres secteurs.⁵ De nouveau, cette pratique est venue inscrire une façon d'agir qui va à l'encontre des pratiques attendues en contexte fédéral et des

⁴ Dans le cas du pouvoir de désaveu (annulation d'une loi par le gouverneur général au moment de l'adoption d'une loi par un gouvernement provincial), il a été utilisé à cent douze reprises et a été abandonné en 1943 alors que le pouvoir de réserve (non-application d'une loi pendant une période de deux ans) a été abandonné en 1961, après avoir été utilisé à soixante-dix reprises.

⁵ Voir, les travaux pionniers d'Andrée Lajoie (1969).

pratiques devant garantir le respect des compétences entre ordres de gouvernement.

Le gouvernement central a pu se lancer dans une vaste opération d'acquisitions de propriétés publiques surtout au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale alors qu'il se faisait plus interventionniste. Le gouvernement central avait pleine autorité pour intervenir à ce chapitre étant donné sa responsabilité reconnue constitutionnellement au chapitre de la propriété publique. Cela contribua à faire du gouvernement central un acteur clé dans le développement urbain et régional, domaine par ailleurs relevant dans son ensemble des États membres. Cela provoqua d'importantes tensions avec le gouvernement du Québec. Le gouvernement central avait beau jeu d'intervenir d'autant plus que les États membres avaient été affaiblis au profit du centre au cours de la période précédant les Trente glorieuses.

Aussi, le gouvernement central décida d'intervenir à l'extérieur du cadre constitutionnel formel reconnu en faisant usage de son pouvoir de dépenser. Ce pouvoir, non constitutionnalisé, lui procure une importante marge de manœuvre et lui permet d'imposer aux États membres des conditions qu'ils doivent respecter sans quoi ils se privent des ressources financières versées dans les coffres de l'État central par leurs propres citoyens. Le gouvernement central n'a pas hésité à se servir de ce pouvoir dans les champs de compétence exclusifs des États membres. Pensons aux domaines de la santé, du développement régional, de l'éducation et, plus récemment, dans les liens qu'il cherche à tisser avec les municipalités.⁶

Tous ces pouvoirs ont contribué à centraliser la prise de décision à Ottawa et à forcer les États membres à prendre position soit en cherchant à stopper l'étiollement de leurs propres pouvoirs, soit en proposant une démarche plus engagée en vue de réaffirmer leurs responsabilités premières.

En bref, notons que même dans le cas de la fédération canadienne, décrite généralement comme étant une des plus décentralisées, le partage des pouvoirs favorise nettement le gouvernement central.

Dans la prochaine section, je vais explorer les thèmes de l'endiguement et du contentement, notions qui synthétisent bien la pensée des principaux protagonistes au sein de l'ensemble fédéral canadien.

⁶ Voir, Alain-G. Gagnon (2000).

Entre le contentement et l'endiguement

Dans le cadre d'un colloque portant sur les débats institutionnels et sur l'avenir des fédérations belge et canadienne, qui se tenait à Bruxelles en décembre 1995 juste au lendemain de l'échec référendaire tenu par le gouvernement du Québec, mon collègue Stéphane Dion identifiait deux stratégies de survie pour les « unions » belge et canadienne. La première stratégie consiste à une proposition d'endiguement par le nationalisme majoritaire des sources « divisives » dans une région donnée en invitant les gens à se réunir autour d'objectifs rassembleurs et porteurs d'unité. La deuxième stratégie consiste tout simplement à répondre favorablement et naïvement à toutes les demandes formulées par le rival. Cet acquiescement ou, pour reprendre les termes de Dion, cette politique de contentement permettra de satisfaire aux demandes des récalcitrants et enverra le message qu'il s'agit simplement de demander plus pour obtenir davantage de concessions du centre.⁷

Aussi, la logique du contentement est présentée comme une forme de chantage auquel il faut mettre fin puisque, selon la position développée par Dion, les protagonistes ne seront jamais satisfaits des gains obtenus étant donné que leur véritable but est de sortir du régime en place. Voici comment Stéphane Dion présentait, dès son entrée en politique active à l'hiver 1996, les défenseurs de l'endiguement – stratégie aussi connue sous le vocable de « Plan B » :

Selon les tenants de l'endiguement, par contre, les nationalistes identitaires ne peuvent être contents : il leur faut un pays à eux. Plus on leur en donnera, plus ils en demanderont, jusqu'à l'ultime sécession. Chaque nouvelle concession leur permet de se retrancher toujours davantage sur leur territoire, de se définir par un « nous » toujours plus exclusif, de ne plus voir que de loin en loin l'autre groupe et de rejeter les institutions communes comme une menace à la nation, un corps étranger (Dion, 1997: 152).

Au Canada, il est assez facile de démontrer qu'en ce qui a trait aux revendications québécoises, la stratégie de l'endiguement a pris le dessus sur la stratégie du contentement au sein des institutions centrales. Stéphane Dion voit d'ailleurs chez Pierre Elliott Trudeau le père de cette stratégie. Il dira de cet ancien Premier ministre du Canada qu'il a cherché à « promouvoir les grands symboles canadiens et l'identité canadienne. Il s'est opposé à toute reconnaissance d'un statut particulier pour

⁷ Cette stratégie a beaucoup en commun avec celle évoquée par Léon Dion – le père de Stéphane Dion – quelques années auparavant dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau portant sur l'avenir du Québec dans la fédération canadienne, alors qu'il utilisait la métaphore du couteau sur la gorge pour obtenir des concessions du gouvernement central. Voir, Alain-G. Gagnon et Daniel Latouche (1991).

le Québec et a tenté de freiner le mouvement de décentralisation » (Dion, 1997: 154). On peut aujourd'hui y voir une filiation convaincante.

Au cours des quarante dernières années, la stratégie de l'endiguement a été implantée de diverses manières et a été déployée de façon plus marquée au lendemain des référendums de 1980 et de 1995. À titre d'illustrations, pensons :

- à l'utilisation répétée du pouvoir de dépenser du gouvernement central imposant aux États membres des normes canadiennes sans quoi ils seraient privés des ressources financières qui leur étaient dues ;
- à l'imposition d'une formule d'amendement niant le droit de veto historique du Québec en 1982 ;
- à la mise en place de l'Union sociale canadienne sans le consentement du gouvernement du Québec (Gagnon, 2000)⁸ ; ou
- à l'élaboration d'une politique en matière de relations internationales mettant sur la touche le gouvernement du Québec (Turp, 2000).

Il y a toutefois eu quelques écarts par rapport à cette ligne de pensée générale. Remontons au début des années 1960 alors que le Parti libéral du Canada était dirigé par Lester B. Pearson. À la tête de gouvernements minoritaires de 1963 à 1968, Pearson s'est voulu plus conciliant et a répondu plus favorablement aux revendications du Québec, endossant même l'idée du fédéralisme asymétrique pour le pays. Cela se traduit par l'instauration d'un régime des rentes spécifique et du transfert de quelques points d'impôt au Québec afin de lui permettre de mieux assumer ses propres compétences.

Pensons aussi à la période s'étendant de 1984 à 1990 pendant laquelle les Conservateurs sous le leadership de Brian Mulroney, alors chef du Parti conservateur du Canada, ont mené des discussions constitutionnelles en vue de réintégrer le Québec avec fierté et enthousiasme au sein de la fédération canadienne. L'élection des Conservateurs mettaient fin au long règne libéral (1963 à 1984), entrecoupé en 1979 de la très courte domination conservatrice sous le frêle leadership de Joseph Clark qui s'était montré ouvert aux revendications provinciales et régionales. C'est, sous le règne de Mulroney que le gouvernement du Québec a pu participer de plein titre au Sommet de la francophonie (Bastien, 2006).

⁸ Voir tout spécialement, les chapitres d'Alain Noël, André Tremblay et de Claude Ryan, in Gagnon (2000).

Plus près de nous, il faut faire référence au premier mandat de Stephen Harper, leader de cette même formation politique conservatrice à la tête du pays, qui avait été porté au pouvoir en janvier 2006 se faisant le promoteur d'un fédéralisme d'ouverture (Montpetit, 2007). Cette nouvelle façon de voir le fédéralisme se propose de mettre fin aux intrusions du gouvernement central dans les champs de compétence provinciale, de régler la question du déficit fiscal menaçant l'autonomie des provinces et de permettre au Québec d'exercer un rôle plus significatif au sein des organisations internationales, en commençant par l'UNESCO.

Or, toutes ces personnalités politiques conservatrices ont été vilipendées par leurs adversaires lorsqu'elles se sont dites ou montrées ouvertes aux revendications du Québec. Pierre Elliott Trudeau et Jean Chrétien sont les leaders qui se sont montrés les plus intransigeants à l'égard des revendications faites par le gouvernement du Québec et qui ont le plus critiqué les initiatives prises par les leaders des autres formations politiques dès que l'idée d'accommoder les régions du pays ou le Québec au sein de la fédération a été évoquée. Les chefs de file libéraux ont systématiquement cherché à faire adopter des politiques universalisantes s'appliquant de façon identique sur l'ensemble du territoire. La mise sur pied de ces politiques entraine en collision avec la reconnaissance du statut de société distincte pour le Québec. Voici un extrait tiré d'un livre publié récemment par Eddie Goldenberg, le principal conseiller politique de Jean Chrétien de 1993 à 2004. Cet extrait résume bien la vision que les Libéraux et, par contraste, que les Conservateurs fédéraux se font (et continuent généralement de se faire) du rôle que doit exercer le gouvernement central :

[...] Le rôle précis du gouvernement fédéral restera au cœur des débats. Les néo-conservateurs continueront de préconiser une restriction de ses pouvoirs, en interprétant de manière étroite ses compétences constitutionnelles, par des réductions excessives des impôts, ou encore par des transferts excessifs des ressources fiscales aux provinces ; d'autres – dont je suis – continueront de défendre l'idée que le fédéral doit assurer le mieux-être du pays tout entier et qu'il a donc besoin d'importantes ressources pour remplir ses obligations, qu'il s'agisse de lutter contre la pauvreté, d'améliorer les soins de santé, de soutenir l'apprentissage et l'enseignement supérieur, de développer les infrastructures publiques ou *de répondre à tout autre besoin des Canadiens*. (Goldenberg, 2008 : 230)⁹

Cet extrait est révélateur d'une philosophie affirmée d'intervention dans les champs de compétences exclusives des provinces. L'idée n'est

⁹ Tiré de Eddie Goldenberg (2007), *Comment ça marche à Ottawa*, Montréal, Fides, p. 391-92 et cité dans Réjean Pelletier (2008 : 230). Nous soulignons.

pas pour le gouvernement central de se limiter à agir dans le cadre de ses propres responsabilités mais plutôt d'imposer sa propre philosophie et sa propre cadence dans les domaines où les autorités politiques du centre ont le sentiment de devoir intervenir afin de faire avancer leur vision centralisatrice des rapports politiques et sociaux.

Dans le cas des Libéraux fédéraux, la stratégie consiste à faire appel à l'interventionnisme étatique pour induire dans la dynamique gouvernementale une force centripète maximale et ainsi mater toutes autres expressions de nationalisme et toutes formes de régionalisme. Les instruments relevant de l'État central constituent par ailleurs une force redoutable permettant la consolidation d'un nationalisme majoritaire dans un jeu où les forces politiques sont de toutes évidences inégales et avantagent clairement le centre (Bickerton, 2007 : 217-270).

En bref, il me semble que la façon de poser la question du lien de confiance entre le Québec et le reste du Canada en se fondant sur une stratégie d'endiguement ou de contentement paraît tout à fait inappropriée, réductrice même, en contexte de démocratie libérale avancée, *a fortiori* en contexte de fédéralisme multinational. Cette façon de voir la dynamique politique vient jeter un voile sur les jeux de coulisse déployés par le gouvernement central aux dépens des États membres de la fédération.

Cette conception des rapports de force a pour but de fournir toute la latitude au gouvernement central en lui permettant d'agir à sa convenance dans le maintien des équilibres territoriaux au sein de l'État-nation. Or, dans une fédération digne de ce nom, la souveraineté ne relève pas uniquement de l'État central, elle est plutôt partagée entre les deux ordres de gouvernement.

Dans le cas canadien, ceux qui reconnaissent à l'État central la liberté d'endiguer ou de contenter souhaitent imposer l'idée que la souveraineté ne peut être partagée et que cette indivisibilité de la souveraineté serait garante d'une plus grande égalité entre les personnes et d'une plus grande stabilité politique. C'est dans cette perspective que le gouvernement central s'inscrit lorsqu'il cherche à s'arroger les pouvoirs en se faisant soit plus ou moins réceptif, soit réfractaire ou soit carrément opposé aux revendications légitimes en provenance des États membres.

Cela suggère que l'État-nation canadien serait constitué d'un seul *demos* bien que dans les faits la fédération multinationale canadienne soit constitutive de plusieurs *demoi*. Le Renvoi à la Cour suprême concernant le droit du Québec de faire sécession établissait de façon claire l'existence de deux majorités nationales au Canada : une dont la zone de rayonnement est le Québec et une autre qui s'étend à l'ensemble du Canada.

N'y a-t-il pas d'autres façons de mettre en valeur les attentes légitimes des citoyens et des nations en présence sans ramener tout sous le vocable de la puissance et de la faiblesse ou encore de la contrainte et du laisser-aller ? Ne nous faut-il pas envisager des scénarios sensibles à la légitimité des agents collectifs plutôt qu'au simple rapport de forces. C'est ce vers quoi nous nous tournons dans la prochaine partie.

Deux paradigmes en tension : intégration versus habilitation

Il existe une littérature de plus en plus riche portant sur les notions de souveraineté partagée (*shared-rule*) et d'autonomie (*self-rule*). Les recherches sur le fédéralisme mettant en relation ces deux grandes préoccupations sont de plus en plus nombreuses et prises au sérieux au sein de la discipline. Il y a de plus un intérêt marqué pour ces notions au sein des organisations internationales appelées à trouver des solutions de paix aux conflits qui ont cours dans plusieurs régions sur la planète. Parmi les auteurs qui se sont penchés sur le sujet, Daniel Elazar occupe bien sûr une place de choix. La contribution d'Elazar aux recherches sur le fédéralisme a permis de faire avancer nos propres travaux sur la gestion des ensembles politiques complexes (Elazar, 1987 ; Burgess et Gagnon, 1993).

Avant de nous engager plus avant dans l'analyse de la stratégie de gestion de la diversité déployée par le gouvernement central et la contre-stratégie avancée par le gouvernement du Québec, il importe d'exposer quelques faits saillants des rapports Québec-Canada au cours des dernières années (Gagnon et Iacovino, 2007).

Une mise en contexte

Au Canada hors Québec, on a pu noter un certain intérêt pour la notion de souveraineté partagée dans le sillon de l'échec du lac Meech et au moment du référendum de 1995 au Québec. Toutefois, les pratiques démocratiques, telles qu'elles sont souvent présentées par les autorités centrales, ont tendance à présenter la souveraineté comme étant indivisible.

Or, l'existence d'un système fédéral au Canada confirme la présence d'une souveraineté partagée. Des preuves utiles de cette souveraineté partagée nous sont proposées par la tenue de deux référendums au Québec, par le référendum tenu par le gouvernement du Québec concernant l'entente de principe sur le projet de Charlottetown en 1992 ou encore par le Renvoi de la Cour suprême concernant le droit du Québec de faire sécession en 1998.

Toutefois, une analyse serrée des fréquentes intrusions du gouvernement central dans les champs de compétence provinciale suggère que le gouvernement souhaite s'arroger des pouvoirs à l'extérieur de ses propres domaines de responsabilité. Pensons aux négociations qui ont entouré l'entente sur l'union sociale au Canada ou aux recommandations faites dans le cadre de la tenue des audiences tenues par la Commission sur les nouvelles technologies de reproduction (Kymlicka, 1995 : 130-137). Il s'agit ici d'exemples révélateurs d'une volonté centralisatrice préoccupante pour ceux qui ont à cœur l'implantation d'une culture fédérale au pays.

À l'évidence, le domaine de la santé relève directement des États membres dans la fédération canadienne mais cela n'empêche pas le gouvernement central de se présenter comme étant l'unique acteur légitime et ce même si le partage de pouvoirs ne lui donne pas raison. Les positions défendues par le gouvernement du Québec depuis le début des années 1960 confirment sa volonté de voir respecter le partage des compétences de façon plus stricte et réitère ses demandes de voir le gouvernement central cesser d'intervenir dans les domaines qui ne sont pas de son ressort. Une façon de garantir la division des pouvoirs serait de voir le gouvernement central céder un espace d'imposition permettant aux États membres de remplir pleinement leurs obligations constitutionnelles et ce sans interférence d'Ottawa. Il en va ici des règles d'imputabilité et de transparence dans la livraison des services auprès des citoyens.

Notons par ailleurs que les revendications en provenance des régions de l'Atlantique et de l'Ouest canadien sont formulées soit en fonction d'une meilleure représentation au sein des institutions centrales (Chambre des communes, Sénat), soit en vue de tirer un plus grand profit des politiques redistributives de l'État central (péréquation) dans le cas des provinces de l'Atlantique ou encore dans le but de réviser à la baisse les taux d'imposition des contribuables (Alberta). En général, les provinces moins nanties sont promptes à souhaiter l'intervention du gouvernement central pour veiller au bien-être de leurs citoyens (ex. les provinces maritimes, le Manitoba et jusqu'à tout récemment la Saskatchewan) alors que les provinces les plus prospères s'en inquiètent.

Au Québec, à quelques rares exceptions près depuis 1867, les formations politiques ont adopté des positions favorables à l'autonomie gouvernementale ou, dit autrement, à l'exercice de l'autodétermination interne. Le Parti québécois a plutôt opté de faire avancer le projet de l'autodétermination tant sous sa forme interne (bon gouvernement) que sous sa forme externe (indépendance du Québec). Toutefois, la quête d'une autonomie interne représente le point commun rassemblant toutes

les formations politiques aspirant à gouverner le Québec. Au cours du dernier demi-siècle, l'Union nationale, le Parti québécois, le Parti libéral et l'Action démocratique ont minimalement eu cette position en partage.

Il est toutefois arrivé que des leaders politiques se soient volontairement ralliés au camp fédéraliste pour faire avancer les revendications du Québec. À ce titre, la bataille pour la reconnaissance d'un régime de retraite spécifique au Québec a mené à une convergence de vue entre les Libéraux fédéraux de Lester B. Pearson et les Libéraux de Jean Lesage à Québec en 1965 (Morin, 1976).

Au lendemain de la défaite des Libéraux fédéraux en 1984 – dans le sillage du rapatriement unilatéral de 1982 – le Parti québécois sous le leadership de René Lévesque a proposé de prendre le tournant du *Beau risque* en choisissant de faire confiance aux Conservateurs de Brian Mulroney sur la scène fédérale. Cela s'est entre autres traduit par un important gain pour le Québec au chapitre de sa représentation au sein de la francophonie et, subséquemment par la signature d'une entente de libre-échange avec les États-Unis et une nouvelle entente couvrant l'ensemble du territoire nord-américain.

Prise dans une perspective québécoise, la signature de l'entente de libre-échange a contribué à la diversification des marchés économiques québécois et à la réduction de sa dépendance au marché canadien. Toutefois cette ouverture à un marché plus vaste a contribué à refroidir la gauche canadienne-anglaise à l'égard des demandes de reconnaissance du Québec au sein de la fédération et a offert une excuse pratique pour abandonner le Québec dans le cadre des négociations constitutionnelles entourant l'entente du lac Meech à la fin des années 1980 (1987-1990) et pour justifier le désaveu de la société distincte au moment de négocier l'entente de Charlottetown en 1992.

Plusieurs acteurs clés de la gauche canadienne ont vu dans l'appui du Québec à la libéralisation des marchés un manque de solidarité à l'égard du Canada et y ont pris ombrage signalant dès lors une scission entre les forces nationalistes progressistes au Québec et les forces nationalistes progressistes au Canada hors Québec (Latouche/Resnick, 1990).

Sous le leadership de Robert Bourassa comme chef du Parti libéral du Québec (1970-1976 et de 1985 à 1994), on a pu constater une volonté d'en arriver à des ententes négociées dans plusieurs domaines avec le gouvernement central. Parmi les discussions constitutionnelles auxquelles il a participé, il y a le projet d'entente de Victoria en 1971, l'entente du lac Meech en 1987 et l'entente de Charlottetown en 1992. L'initiative du lac Meech aurait permis de reconnaître au Québec le statut de société distincte; de confirmer le rôle clé du Québec dans le recrutement des immigrants, de valider le rôle des valeurs québécoises

au chapitre de la nomination de trois juges de tradition civiliste au plus haut tribunal du pays ; d'encadrer le pouvoir de dépenser du gouvernement central dans les domaines de compétence provinciale et, enfin, de restituer au Québec son droit de veto. Bien qu'ayant reçu l'assentiment du gouvernement central et l'appui solennel de tous les Premiers ministres lors d'une conférence des Premiers ministres tenu à Ottawa en juin 1987, l'entente du lac Meech s'est effritée au fur et mesure où chacune des assemblées législatives fut appelée à se prononcer sur les suites à donner au projet et que les forces politiques anti-Québec dénonçaient l'entente comme étant l'expression des demandes insatiables du Québec, auxquelles il fallait mettre fin de toute urgence sans quoi la nation canadien était vouée à sa perte.

L'échec du projet d'entente du lac Meech en 1990 incita le gouvernement central à reprendre l'initiative constitutionnelle et elle déboucha sur un nouvel échec : celui de Charlottetown. Il serait trop long de passer ici en revue tous les événements politiques de l'époque (Gagnon, 1994 : 85-106) Je me permettrai toutefois de rappeler que ces échecs à répétition ont contribué à mobiliser les forces politiques au Québec. Cela s'est traduit par l'arrivée au pouvoir du Bloc québécois à Ottawa dès juin 1990, puis par l'élection du Parti québécois en 1994 et l'année suivante par la tenue du référendum d'octobre 1995.

Les années suivant l'échec du référendum d'octobre 1995 furent particulièrement difficiles pour le Québec au sein de la fédération canadienne puisque le gouvernement central chercha à imposer de façon encore plus intense sa propre façon de faire et son propre leadership politique et ce même dans les champs exclusifs des États membres. Sous la gouverne des Libéraux fédéraux de Jean Chrétien et de Paul Martin, la tendance a été de chercher à contraindre les États membres à s'inscrire dans une dynamique centralisatrice en resserrant l'accès au financement des programmes. Il s'agissait pour Ottawa de dicter les règles du jeu en utilisant son pouvoir de dépenser dans les sphères provinciales (santé, éducation supérieure et formation, transport et infrastructures, recherche et innovation, même les domaines de la culture et des loisirs n'y ont pas échappé, etc.). Un vaste projet de commandites a été lancé afin de mettre en valeur la présence canadienne sur le territoire (Gagnon et Iacovino, 2005). Ces initiatives ont mené à des excès importants et plusieurs acteurs politiques associés au Parti libéral du Canada ont été appelés à la barre des témoins pour expliquer leurs gestes dans le cadre des travaux de la Commission Gomery, commission appelée en renfort pour redonner de la légitimité aux institutions canadiennes associées au projet (ex. le Parti libéral du Canada, Via Rail, la Gendarmerie royale, etc.).

Pour revenir aux initiatives fédérales dans les domaines de compétence exclusifs aux États membres, seul le Québec trouve véritablement à redire à cet état des choses alors qu'ailleurs au pays on dit trouver dans ces initiatives des façons d'obtenir un financement important pour la mise en place de projets structurants qu'il faudrait de toutes façons lancer un jour.

Dans le cadre de la signature de l'entente-cadre portant sur l'union sociale canadienne en 1999, l'heure était à la bonne humeur chez les États membres puisqu'après une longue négociation, ils étaient parvenus à obtenir des fonds du gouvernement central. Toutefois, le Québec qui avait participé aux négociations fédérales-provinciales a été une fois encore laissé isolé et sans qu'il puisse obtenir satisfaction à ses demandes.

Du côté des États-membres de la fédération, il fallait surtout éviter de se solidariser avec le Québec de peur que cela puisse fournir des munitions politiques au gouvernement du Parti québécois dans le contexte post-référendaire de l'époque. La famille canadienne cherchait à présenter un front uni sinon ce ferait faire preuve d'un manque de loyauté à l'égard du pays. Cette façon contraignante ne pouvait perdurer indéfiniment et plusieurs régions exprimèrent leurs désaccords. Pensons à l'Alberta avec son opposition farouche à l'interventionnisme étatique ou à la Colombie-Britannique et au Québec qui voient rarement d'un bon œil les politiques centralisatrices émanant d'Ottawa. C'est ainsi qu'une nouvelle coalition des forces a pu émerger contribuant à porter les Conservateurs de Stephen Harper au pouvoir en janvier 2006 sous la bannière rassembleuse d'un fédéralisme d'ouverture (Pelletier, 2008 : 156-167).

Ce fédéralisme d'ouverture, nous l'avons déjà évoqué, qui s'est malheureusement largement dissipé depuis sa première évocation en décembre 2005, misait sur le respect des compétences provinciales, l'encadrement du pouvoir de dépenser du gouvernement central, l'obligation de redresser le déséquilibre fiscal entre les ordres de gouvernement et la représentation du gouvernement du Québec au sein d'organisations internationales, dont au premier titre, à l'UNESCO.

Le Parti conservateur a cherché à inverser une dynamique de fermeture à l'égard des demandes faites par le Québec et par plusieurs des régions. Il fallait, de l'avis des Conservateurs qui aspiraient à prendre le pouvoir à Ottawa, mettre fin d'une part, à la bisbille entre les États membres et le gouvernement central et, d'autre part, permettre au Québec de jouer un rôle plus actif sur la scène internationale en se rapprochant des demandes du Québec à ce chapitre. Le Parti conservateur allait toutefois s'assurer d'inscrire les interventions du Québec auprès de

l'UNESCO dans le cadre des représentations qui y seraient faites par les missions canadiennes.

On aurait pu s'attendre à des gains importants pour le Québec avec l'arrivée des Conservateurs sur la scène politique à Ottawa, or le peu d'enthousiasme démontré par les Libéraux provinciaux de Jean Charest pour faire avancer les demandes du Québec a de quoi décevoir. Il y a bien eu des interventions senties de la part du ministre responsable des affaires intergouvernementales canadiennes, Benoît Pelletier, qui s'est retiré de la politique active en 2008, mais celles-ci n'ont jamais semblé recevoir l'aval du Premier ministre et ces interventions ont la plupart du temps débouché dans des impasses.

Cela s'explique en partie par le fait que le gouvernement Charest peine à faire valoir les demandes du Québec de peur de créer des attentes auprès de l'électorat québécois, ce qui pourrait produire l'étincelle pour la prochaine grande mobilisation politique. De peur de se commettre, le gouvernement du Québec adopte une position de repli et néglige d'apporter sa contribution aux débats touchant tant le droit à l'autodétermination interne que le droit à l'autodétermination externe.

Stratégies d'intégration et d'habilitation

Les travaux des chercheurs anglophones au Canada, dans le champ des études sur le fédéralisme, ont surtout porté sur les façons de construire la fédération canadienne en s'appuyant sur les institutions centrales. C'est ainsi par exemple qu'une littérature importante a été élaborée autour des notions de fédéralisme intra-étatique et de fédéralisme inter-étatique (Donald Smiley, Ronald Watts).

Plusieurs chercheurs y ont vu une façon efficace de contrer les expressions nationalitaires au niveau régional. En somme, il s'agissait de mettre davantage en valeur le centre (l'unité canadienne) que de veiller à l'implantation de pratiques véritablement fédérales (la diversité) au pays.

Les termes choisis sont révélateurs. Le fédéralisme est présenté comme une façon de lancer des projets valorisant le « *coming together* » – ces liens qui nous unissent – par opposition au « *coming apart* » ou à l'effritement, suggérant par-là que la seule façon de veiller à la stabilité politique d'un État-nation se situerait dans la capacité du centre de dominer l'ensemble. Pour ce faire, ces chercheurs proposaient de miser sur l'intégration des minorités (nationales, culturelles) et d'exercer sans grand partage le leadership étant donné que le gouvernement central revendiquait pour lui seul le droit de veiller à la protection de tous les citoyens.

Cette construction par le centre se concrétise de diverses manières. On peut penser au rôle clé exercé par le Parlement canadien (la Chambre des communes et le Sénat), à la force d'attraction et d'influence de la Cour suprême, à l'utilisation de la Charte canadienne des droits et libertés comme élément de construction nationale, à l'instauration graduelle d'un système partisan pancanadien, à la tenue des conférences des Premiers ministres, à l'établissement de plusieurs commissions royales d'enquête de même qu'aux politiques de recrutement prévalant dans la fonction publique fédérale et dans l'armée canadienne, et ainsi de suite.

L'idée ici se résume à vouloir faire du centre le lieu par excellence où se déploie le grand jeu politique et à présenter les actions des autres gouvernements comme étant sous-jacentes et comme pouvant être secondaires, divisives, égoïstes même, sans vue d'ensemble. C'est du moins ce que suggère la notion du « coming apart », comme si le fait d'entrer dans le jeu politique à partir des régions ne pouvait pas être une façon toute aussi légitime et tout aussi porteuse en vue d'un engagement politique serein au sein d'un État fédéral.

Les penseurs libéraux ont établi que plus encore que le consensus, les gouvernements ont besoin de la présence de conflits afin de mettre en place les meilleures politiques gouvernementales possibles et ainsi faire advenir une culture véritablement démocratique. Plus que de consensus, c'est de conflits et de tensions créatrices dont les démocraties fédérales ont besoin. À ce chapitre, Robert Dahl et Charles Lindblom (1976 [1953]) ont déjà fait valoir l'importance du pluralisme idéologique (par opposition à la pluralité des intérêts) dans le fonctionnement d'une démocratie. Plus récemment, Dahl a ajouté la valorisation et le respect du pluralisme culturel comme facteur de stabilité pour les démocraties libérales (Dahl, 1989 ; 1998). Nous partageons cette analyse.

En contexte multinational, je crois qu'il faut miser sur l'engagement politique et sur l'exercice démocratique au niveau des nations. Il s'agit à n'en point douter d'une façon efficace de lutter contre l'aliénation politique en incitant les citoyens à des échelles diverses à jouer un rôle structurant là justement où leur influence peut se faire le plus sentir plutôt que d'être diluée dans un ensemble beaucoup plus large.

Une façon complémentaire du centre d'agir sur les États membres a été de chercher à pénétrer les diverses régions en faisant sentir son influence. L'idée d'instituer des ministres régionaux au sein des cabinets à Ottawa constitue une expression de ce phénomène qui a été habilement utilisé par le Parti libéral du Canada (Whitaker, 1992).

Une autre façon a été de faire usage abondamment du pouvoir de dé penser du gouvernement central dans les champs de compétences exclu-

sives des provinces. C'est ainsi que le gouvernement central s'est arrogé un droit de regard dans des domaines qui ne relèvent aucunement de sa compétence et qu'il a pu librement donner cours à ses propres ambitions centralisatrices.

Dans les deux cas de figure (intégration aux activités du centre – *coming together* ou ce que l'on peut voir comme une colonisation intérieure des espaces excentrés), il s'est agi pour le gouvernement central de veiller au resserrement des liens avec les États membres en contrant les stratégies de déploiement des États membres.

C'est ainsi par exemple que les rapprochements interprovinciaux ne sont pas encouragés. Je pense à la création du Conseil de la fédération, lancé à l'initiative de l'ancien ministre Pelletier, qui peine à prendre son véritable envol. Certains y voient une structure politique se disputant l'affiliation des citoyens (Thomas Courchene). D'autres y voient un lieu clé pour corriger des déséquilibres entre les ordres de gouvernement (Alain Noël) et ainsi amorcer le renversement de la dynamique centralisatrice au pays. D'autres enfin y voient une façon optimale pour les provinces d'opter pour une politique créatrice plutôt que de se contenter d'être les simples exécutants de politiques décidées par le centre (Benoit Pelletier). La mise sur pied du Conseil de la fédération pourrait constituer une forme de décolonisation politique intérieure dans la longue durée.¹⁰

Les États membres sont victimes d'une autre forme de colonisation intérieure. Il s'agit ici de l'obligation faite aux États membres de la fédération de passer par le gouvernement central lorsqu'ils interviennent dans leurs propres champs de compétence sur la scène internationale.¹¹ Dès le milieu des années 1960 le gouvernement du Québec, sous le leadership de Jean Lesage, avait pourtant rendu public un énoncé politique d'une grande valeur en vue de permettre au Québec d'assumer pleinement son rôle sur la scène internationale et ce dans le respect des compétences des deux ordres de gouvernement. Il y a lieu d'explorer plus avant ce terrain.¹²

L'existence de ce phénomène de colonisation intérieure continue de créer des tensions entre le gouvernement du Québec et le gouvernement central (Bastien, 2006) et a contribué à défaire les liens qui unissent les

¹⁰ Je reprends et j'adapte ici la notion de colonisation intérieure que nous devons à Michael Hechter (1975).

¹¹ Il existe maintenant une importante littérature portante sur la paradiplomatie, voir, André Lecours (2002).

¹² Se reporter au collectif sous la direction de Stéphane Paquin (2006) pour un traitement plus en profondeur.

Québécois aux Canadiens hors Québec en soulevant de la suspicion de part et d'autre.

Les approches avancées par les Québécois et les Canadiens hors Québec sont souvent mal accordées. Pour les Canadiens hors Québec, la position la plus affirmée est celle voulant que le gouvernement central soit le seul détenteur de la souveraineté canadienne alors que pour les Québécois, la souveraineté est à la fois portée par le gouvernement central et par les États membres. Nombreuses sont aussi les personnes qui défendent l'idée que la souveraineté exercée par le gouvernement central émane directement des États membres eux-mêmes. En d'autres mots, le centre tire sa propre légitimité des pouvoirs auxquels les États membres ont renoncé au moment de convenir en 1867 du pacte unissant ces États-membres et le gouvernement central autour d'un idéal fédéral. Ces définitions, avancées pour les tenants de diverses écoles, constituent des zones de friction mais ne peuvent pas être balayées sous le tapis simplement au nom d'un pouvoir contraignant que pourrait vouloir s'arroger le gouvernement central.

Pourquoi les Québécois sont-ils si hésitants à endosser la voie intégratrice proposée par le gouvernement central et pourquoi lui préfèrent-ils la voie de l'habilitation ? Il y a au moins trois raisons à cela et cela m'amène vers mon point de chute.

Tout d'abord, les Québécois reconnaissent l'importance d'entreprendre et d'entretenir une conversation nationale au sein de la communauté où elle aura une portée véritable plutôt que de se satisfaire d'inscrire leurs débats sur le terrain du groupe majoritaire bien que cela puisse par ailleurs être utile de s'y engager (Webber, 1992). C'est ici que la notion du Québec en tant que société d'accueil, contexte de choix et foyer interculturel prend tout son sens.

Deuxièmement, il y a le fait que l'État ne puisse véritablement être neutre puisqu'il défend des principes qui ont été convenus antérieurement en fonction des rapports de force en présence. Il importe aussi de constater que les structures étatiques portent presque invariablement en elles des éléments favorables au groupe majoritaire (Requejo, 1999). Les structures étatiques ont habituellement été mises en place afin de veiller au *coming together* plutôt qu'à l'habilitation des communautés minoritaires. C'est ainsi que des politiques intégratrices ont été instaurées afin de maintenir l'hégémonie du groupe majoritaire. Que ce soit la politique nationale de John A. Macdonald, la politique interventionniste canadienne dans le sillage de la Commission Rowell-Sirois, la politique nationale en matière de santé, la Charte canadienne des droits et libertés ou l'union sociale canadienne, toutes ces initiatives avaient un seul et

même objectif, soit celui de donner à l'ensemble des résidents du Canada les mêmes points repères.

Cette façon de faire est présentée par le groupe majoritaire sous la forme d'une intégration souhaitée par les membres des groupes minoritaires dans le corps de la nation dominante. C'est ainsi qu'au Canada, pays multinational s'il en est un, les porte-parole du gouvernement central parleront du gouvernement du Canada, de la nation canadienne une et indivisible et d'une charte des droits s'appliquant à tous de façon identique. Certains politiciens, je pense ici à Paul Martin lors de la campagne électorale de 2006, sont allés jusqu'à remettre en question l'existence de la clause nonobstant de peur que des États membres l'utilisent pour limiter les droits de la personne. Or, la clause nonobstant n'a-t-elle pas été instaurée pour offrir un espace démocratique pour les États membres en confirmant l'importance de la souveraineté parlementaire dans le fonctionnement des institutions canadiennes ? Pourquoi cette attaque à l'égard de ceux qui sont les porteurs de la souveraineté étatique au niveau des États-membres ?

Troisièmement, les Québécois ont tendance à se méfier des politiques inspirées par le multilatéralisme. Ils y voient habituellement le risque d'être mis en situation minoritaire. Plusieurs exemples viennent confirmer l'appréhension des Québécois puisqu'ils ont souvent été isolés politiquement dans le cadre des négociations fédérales-provinciales. Seulement au cours des trois dernières décennies, le Québec a été isolé au moment du rapatriement de 1982, au cours de la négociation portant sur le lac Meech (1987-1990), puis lors des pourparlers sur Charlottetown (1992) ainsi qu'au moment de convenir d'un projet d'union sociale qui aurait pu être rassembleur pour le Canada (1999).

Dans le but de contrer les effets nocifs de cet isolement au sein des institutions canadiennes, le Québec a cherché à habiliter sa population en déployant sa stratégie sur deux terrains.

D'une part, le gouvernement Québec a cherché à jouer un rôle actif au sein du Conseil de la fédération bien que ses partenaires provinciaux n'ont pas démontré le même enthousiasme. Il s'agissait là pourtant d'une façon intéressante de redynamiser la fédération canadienne en cherchant à modifier la donne politique. Toutefois le gouvernement central a su à ce jour déjouer la plupart des initiatives prises par le Conseil en s'activant à diviser les provinces avec son pouvoir de dépenser, en convenant d'ententes à la pièce avec les divers États membres et en jouant sur les divisions entre les États-membres au chapitre de la péréquation.

D'autre part, le Québec a cherché à entreprendre des négociations bilatérales avec le gouvernement central mais cela a souvent eu des

échos négatifs chez ses partenaires au sein du Conseil de la fédération qui ne voit pas pourquoi le Québec devrait avoir un traitement particulier au sein de la fédération. Il reste donc énormément à faire pour que ces lieux d'intervention soient reconnus comme étant pleinement légitimes auprès de l'ensemble de la classe politique.

En guise de conclusion

Tout comme la liberté, l'autonomie interne et externe gagne à être explorée à partir des travaux de Berlin. D'entrée de jeu, on a pu se remémorer la contribution exceptionnelle de Berlin à notre compréhension des rapports entre les citoyens. Il importe maintenant de pousser plus avant la réflexion en faisant porter l'analyse non pas tant sur les individus que sur les communautés nationales. Il y a ici un heureux mariage entre la politique comparée et la théorie politique.

La distinction conceptuelle que nous proposons concernant l'autonomie négative et l'autonomie positive recèle des éléments intéressants et peut faire progresser notre compréhension des rapports politiques entre nation minoritaire et nation majoritaire.

La matrice énoncée par Berlin permet aussi de contrer les arguments plutôt paternalistes évoqués par les penseurs unitaristes (ou les unionistes comme ils se perçoivent aujourd'hui en Écosse) selon lesquels le centre seul possède sans partage la souveraineté et que seul le centre peut s'arroger le pouvoir soit de contraindre (d'endiguer), soit de satisfaire (de contenter). Or cette façon de comprendre les rapports de pouvoir est ancienne et peu encline au respect des communautés desquelles le centre tire justement sa légitimité.

Les chercheurs qui avancent des modèles d'intégration par opposition à l'assimilation ou l'arasement contribuent à faire avancer le libéralisme. Mais nous devons aller plus loin afin d'habiliter les communautés nationales dans le présent monde qui est en mal de reconnaissance (Seymour, 2008 ; Seymour 2009).

Il importe de poser la question de l'autorité politique d'une autre façon. Une façon qui permettra à la fois de reconnaître les rapports de force mais surtout la légitimité des acteurs en présence. En ce sens, toute atteinte à l'autonomie négative (*freedom from*) et à l'autonomie positive (*freedom to*) doit être dénoncée par les acteurs politiques afin de procurer aux membres des nations minoritaires des contextes de choix pleinement compatibles avec le libéralisme avancé.

Plutôt que d'être conçue comme une fermeture à l'autre, l'autonomie doit être vue et vécue comme une forme d'affranchissement en opposition à la notion de contentement évoquée plus haut. Plutôt que d'être

étudiée sous l'angle d'une force à endiguer, il faut voir dans l'autonomie une voie porteuse et habilitante pour les communautés nationales.

Les spécialistes des sciences sociales ont encore beaucoup de travail afin de repenser la politique sur ces nouvelles bases. Cette refondation devra se faire en tirant profit des travaux sur le constitutionnalisme (Tully, 1995). Il importe de faire une place juste aux revendications fondées sur la continuité historique, porter une attention particulière aux demandes énoncées en termes de respect mutuel et engager les conversations intra-nationales pour que les nations puissent se comprendre adéquatement au sein des institutions qu'elles se sont dotées dans la longue durée et d'un commun accord.

Les défis à relever pour les communautés minoritaires, tant pour le Québec que pour la Catalogne, en contexte de nationalisme majoritaire sont sérieux. Il s'agit d'un engagement à long terme dont les membres ne peuvent se désresponsabiliser. Il s'agit aussi d'une démarche dialogique qui met en présence des communautés de forces inégales avec des projets de construction nationale concurrents sans qu'ils n'aient à être antinomiques. Il s'agit par ailleurs de projets qui se doivent d'être pluralistes afin de ne pas exclure les membres des autres communautés invitées à adopter la société d'accueil.

Quoiqu'il en soit, une obligation incontournable demeure : celle de poursuivre la conversation démocratique tout en étant conscient des rapports de force politique inégaux en présence.

Références

- Bastien, Frédéric. *Le poids de la coopération*, Montréal, Québec Amérique, collection « Débats », 2006.
- Berlin, Isaiah. « Two Concepts of Liberty » in Henry Hardy, dir., *Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Bickerton, James. « La question du nationalisme majoritaire au Canada » in Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*. Montréal, Québec Amérique, collection « Débats », 2007, p. 217-270.
- Burgess, Michael et Alain-G. Gagnon, dir. *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.
- Chevrette, François et Herbert Marx. *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982.
- Dahl, Robert. *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

- Dahl, Robert. *On Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1998.
- Dahl, Robert et Charles Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, New York, Harper, 1976 [1953].
- Dion, Stéphane. « Belgique et Canada : une comparaison de leurs chances de survie » in Serge Jaumain, dir., *La réforme de l'État ... et après ? L'impact des débats institutionnels en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Les Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 131-159.
- Elazar, Daniel. *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.
- Gagnon, Alain-G. « Les circonvolutions constitutionnelles » dans *Québec : État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, 1994, p. 85-106.
- Gagnon, Alain-G., dir. *L'union sociale canadienne sans le Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 2000.
- Gagnon, Alain-G. et Daniel Latouche. *Allaire, Bélanger, Campeau et les autres. Les Québécois face à leur avenir*, Montréal, Québec Amérique, 1991.
- Gagnon, Alain et Raffaele Iacovino. « Forget Gomery : The Real Issue is an Insult », *The Globe and Mail*, 2 novembre 2005, p. A23.
- Gagnon, Alain-G et Richard Simeon. « Unity and Diversity in Canada : A Preliminary Assessment » in Luis Moreno et Cesar Colino, dir., *Unity and Diversity in Federal Systems*, Montréal, McGill-Queen's University Press, (International Project : A Global Dialogue on Federalism, Forum of Federations), 2010, p. 109-138.
- Garcia Guitan, Elena. « Pluralismo versus Monismo : Isaiah Berlin » dans Ramon Maiz, dir., *Teorias Políticas Contemporaneas*, 2^e édition, Valence, Tirant lo Blanch, 2009, p. 27-43.
- Goldenberg, Eddie. *Comment ça marche à Ottawa*, Montréal, Fides, 2007.
- Hechter, Michael. *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1975.
- Kymlicka, Will. « Misunderstanding Nationalism » in *Dissent*, hiver, 1995, p. 130-137.
- Lajoie, Andrée. *Le pouvoir déclaratoire du Parlement, augmentation discrétionnaire de la compétence fédérale au Canada*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1969.
- Lecours, André. « Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions » in *International Negotiation*, vol. 7, no 1, 2002, p. 91-114.
- Montpetit, Éric. *Le fédéralisme d'ouverture. La recherche d'une légitimité canadienne au Québec*, Québec, Septentrion, 2007.
- Morin, Claude. *Québec versus Ottawa: The Struggle for Self-Government 1960-72*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.
- Paquin, Stéphane, dir. *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006.

- Pelletier, Réjean. *Le Québec et le fédéralisme canadien. Un regard critique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008.
- Pettit, Philip. *Républicanisme. Une théorie de la liberté et du gouvernement*, trad. J. F. Spitz et P. Savidan, Paris, Gallimard, 2004.
- Requejo, Ferran. «Cultural Pluralism, Nationalism, and Federalism. A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States» in *European Journal of Political Research*, vol. 35, n° 2, 1999, p. 255-286.
- Resnick, Philip et Daniel Latouche. *Letters to a Québécois Friend*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990.
- Seymour, Michel. *De la tolérance à la reconnaissance*, Montréal, Boréal, 2008.
- Seymour, Michel, dir. *La Reconnaissance dans tous ses états. Repenser les politiques de pluralisme culturel*, Montréal, Québec Amérique, collection « Débats », 2009.
- Tully, James. *Strange Multiplicity : Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Turp, Daniel. *La Nation bâillonnée : le plan B ou l'offensive d'Ottawa contre le Québec*. Montréal, VLB, 2000.
- Webber, Jeremy. *Reimagining Canada: Language, Culture, Community*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992.
- Whitaker, Reginald. *A Sovereign Idea. Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992.

CHAPITRE 4

Nationalisme sans État

Montserrat GUIBERNAU

*Professeure titulaire au département de science politique
de la University of London (Queen Mary)*

Introduction

Tous les nationalismes cherchent-ils à construire leur propre État ? Tous les nationalismes sont-ils séparatistes ? Jusqu'à présent, les principaux partis politiques catalans n'ont pas été sécessionnistes. On pourrait dire la même chose des Galiciens, des Gallois et des Corses. Même en Écosse, le soutien populaire à l'indépendance est récent, il est lié au Scottish National Party (Parti nationaliste écossais) qui gouverne l'Écosse depuis 2007. Faudrait-il redéfinir ces « nationalismes » non sécessionnistes comme des « régionalismes » ? Certainement pas, puisque tous ces partis cherchent la protection, la croissance et le développement des « nations » qu'ils affirment représenter.

Tous les nationalismes n'ont pas de visées sécessionnistes ; toutes les nations n'ont pas leur propre État. Certains érudits considèrent que le nationalisme sans État est synonyme de « régionalisme » ou de « fédéralisme » et que l'on ne peut jamais s'y référer comme à des « nationalismes ». Je conteste cette approche qui n'arrive pas à différencier les concepts de nation, d'État et de nationalisme.

L'État est une institution politique. D'après Max Weber, l'État est « une communauté humaine qui réclame (avec succès) le monopole de l'utilisation légitime de la force physique au sein d'un territoire donné ».¹ Par *nation*, je fais référence à un groupe humain conscient de faire partie d'une communauté, qui partage une même culture, attachée à un

¹ Max Weber, H. H. Gerth, C. Wright Mills (2001) [1946], *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, p. 78.

territoire clairement délimité, qui a un passé commun et un projet commun pour le futur et qui réclame le droit à décider de son destin politique. Cette définition attribue cinq dimensions à la nation : psychologique, culturelle, territoriale, politique et historique.² Toutes les nations n'ont pas leur propre État et tous les États ne coïncident pas avec une nation spécifique.

Le nationalisme est à la fois un sentiment et une idéologie politique. Il fait référence à un sentiment d'appartenance à une communauté – la nation – dont les membres s'identifient à une culture, à une histoire et à un territoire, et ils veulent décider de leur futur politique commun. Cela fait aussi référence à l'idéologie politique dont l'objectif est de garantir le « droit de la nation à décider » de son destin politique. Si certaines nations se contentent de maintenir un statut de région, de province, de membre d'une fédération ou de communauté autonome, d'autres revendiquent le droit à l'indépendance. Au sein d'une même nation, nous trouvons différents points de vue à propos du futur de la nation, y compris de son statut politique.

Le nationalisme, l'État et la nation

La plupart de ce que l'on appelle les États nations ne sont pas constitués par une seule nation qui soit coextensive à l'État,³ la diversité interne est la règle. Les nations ou parties de nations incluses dans un seul État ne partagent pas les mêmes niveaux de conscience nationale. Les nations ne sont pas uniques et figées, il est possible de retracer à travers l'histoire la désintégration de certaines nations qui ont joué un rôle prépondérant pendant une période déterminée, mais aussi la création de nouvelles.

L'État tend à absorber des fonctions et à n'en déléguer aucune qu'il considère comme faisant partie intégrale de sa souveraineté. L'argument en faveur de la centralisation de l'État est étroitement lié à l'idée de sa souveraineté entendue comme le contrôle total de toutes les matières qui touchent à la vie sociale, politique et économique de ses citoyens. Le nombre croissant d'organisations internationales, d'entreprises multinationales, de mouvements sociaux supranationaux et la sophistication technique des guerres modernes obligent à présent à envisager à nouveau le concept classique de souveraineté de l'État.

À part ces pressions externes, l'État subit aussi des pressions pour modifier sa forme centralisée et reconnaître l'existence de communautés

² M. Guibernau, *Nations without States: Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999, p. 14.

³ *Ibid.*, p. 47.

culturelles territorialement limitées en son sein et qui présentent différents degrés d'auto-conscience nationale tout en avançant différentes revendications sociopolitiques. L'origine de la plupart de ces communautés est antérieure à la formation même de l'État-Nation.

Le nationalisme des nations sans État apparaît comme un mouvement sociopolitique qui défend le droit des peuples à décider de leur propre destin politique. Certaines formes de nationalisme s'appuient sur des moyens démocratiques dans leur quête, tandis que d'autres emploient la violence, de la même manière que certains États sont démocratiques et d'autres violents et autoritaires. Tous ces mouvements ont cependant en commun la volonté de développer leurs propres cultures et leurs propres langues – lorsqu'elles existent – et d'être représentés dans les institutions qui décident de leur futur. Le nombre de personnes engagées dans chaque mouvement indique la force de ce genre de nationalisme ; il s'avère plus difficile d'ignorer un appui massif si un État souhaite maintenir une crédibilité démocratique.

Le romantisme et la nation : la sauvegarde de la langue et de la culture

La première conviction du nationalisme romantique est que la culture, une manière de vivre particulière et des institutions sociales importantes sont essentiellement formées et façonnées par la nation. Certaines expressions font allusion à une force unitaire à laquelle, généralement, on se réfère, comme l'âme, la mentalité ou l'esprit d'un peuple. Parallèlement à un intérêt pour la langue, apparaît un intérêt pour l'histoire – le passé glorieux, les mythes à propos de l'origine, les coutumes, les manières de vivre et les idées d'un peuple en particulier.

Les formes contemporaines de nationalisme dans les nations sans État évoquent aussi la prééminence de la nation et la valeur de sa culture et de sa langue. Cependant, alors que le nationalisme romantique fournissait des justifications aux demandes culturelles en faveur des petites nations, le nationalisme contemporain va au-delà de la défense des langues et des cultures minoritaires et réclame l'autonomie politique qui peut ou non conduire jusqu'à l'indépendance.

Selon T. Nipperdey, le nationalisme romantique était une réaction à l'hégémonie intellectuelle basée sur le siècle des Lumières, ainsi qu'à l'uniformité impériale menacée par l'expansion de la France napoléonienne.⁴ De manière analogue, le nationalisme des nations sans État est

⁴ T. Nipperdey « In Search of Identity: Romantic Nationalism, its Intellectual, Political and Social Background » in J. C. Eade, dir., *Romantic Nationalism in Europe*, Canberra, Australia National University, 1983.

une réponse à la menace d'homogénéisation culturelle associée à la mondialisation contemporaine. L'américanisation de la culture et l'essor de l'anglais comme langue dominante ont suscité des réactions dans plusieurs États-nations ainsi qu'auprès de nations sans État. Toutes ont peur que leurs cultures soient remplacées par une culture globale de plus en plus envahissante qui pénètre la vie publique et s'imisce même dans la sphère privée.

Le nationalisme romantique a contribué à la création de nouveaux États-nations, tels que l'Allemagne ou l'Italie. Il a aussi acquis plus d'importance auprès de personnes d'Europe occidentale qui vivaient dans des États nationaux comme c'est le cas des Français; il a eu beaucoup d'impact sur des nations sans État telles que la Catalogne où il a favorisé la revitalisation de la culture et de la langue vernaculaires. Le nationalisme des nations sans État pourrait contribuer à créer des institutions et des structures formées par des représentants de nations plus petites, ce qui est économiquement viable et relève fondamentalement de l'identité nationale. Pour les Catalans, les Écossais, les Gallois et les Basques, parmi de nombreuses minorités nationales européennes, la perspective d'une Europe des Régions se profile comme une structure politique pionnière au sein de laquelle ils pourraient disposer d'un degré d'autonomie considérable. Une Europe des Régions encouragerait le développement régional et permettrait de préserver les cultures sous-étatiques.

Le romantisme essayait de protéger des traditions relativement intactes à une époque où l'isolement culturel était encore possible. À l'ère de la globalisation, l'interdépendance et la conscience de la différence ont supposé la création de sociétés complexes plongées dans une concurrence, une confrontation et un dialogue constants avec d'autres cultures qui accueillent de nouvelles influences, en rejettent d'autres, s'affrontent et s'adaptent constamment à un environnement sociopolitique changeant. Seules les cultures avec suffisamment de pouvoir et de ressources sont préparées pour survivre dans une ère globale.

La quête de reconnaissance politique

Je vais à présent mettre l'accent sur le nationalisme démocratique dans les nations qui n'ont pas d'État propre et dont l'objectif n'est pas la sécession, mais qui défendent des formes alternatives de coexistence nationale telles que l'autonomie politique et la fédération. Il existe de nombreuses études sur la violence politique, elles soulignent le caractère

pernicieux du nationalisme.⁵ Cependant, un nombre significatif de nationalismes démocratiques sont apparus dans des nations sans État propre telles que la Catalogne, le Québec et l'Écosse, et ce genre de nationalisme mérite une analyse spécifique.⁶

Ce nationalisme démocratique avance actuellement deux types d'arguments principaux pour légitimer ses revendications. En premier lieu, les arguments politiques qui découlent des révolutions française et américaine font référence à l'importance de la démocratie et de la souveraineté populaire en tant que légitimation de l'État moderne. En second lieu, il y a l'argument culturel, basé sur les raisonnements du nationalisme romantique.

La reconnaissance de la part de l'État, puis de la communauté internationale, est le principal objectif des nations sans État étant donné que la plupart d'entre elles se trouvent incluses à l'intérieur des frontières d'États qui se montrent réfractaires ou radicalement opposées à l'idée de leur reconnaître le statut de nation. L'objectif principal de presque toute l'élite des États, au cours de ces deux derniers siècles, a été de créer une nation unique dans le territoire de l'État afin de légitimer son pouvoir sur une population à l'origine hétérogène du point de vue culturel et linguistique.

Le nationalisme démocratique des nations sans État doit souvent faire face à l'ignorance, à la négligence ou à l'hostilité de l'État, qui tend à refuser de concéder l'autodétermination aux minorités nationales qui vivent à l'intérieur de ses frontières. Dans la plupart des cas, les nations sans État conservent la mémoire d'un passé au cours duquel elles possédaient des institutions autonomes. Les événements qui mirent fin à cette époque ne sont pas exempts de conflits et d'expériences d'oppression. Berlin définit le nationalisme comme étant « le résultat des blessures infligées par quelqu'un ou quelque chose aux sentiments naturels d'une société, ou de barrières artificielles infligées à son développement normal ».⁷ Dans les discours nationalistes des nations sans État qui cherchent présentement à être reconnues, il n'est pas rare de trouver une description détaillée des plaintes contre l'État. Selon les mots de Berlin : « Le nationalisme naît, plus souvent qu'on ne le pense,

⁵ E. J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; E. Kedourie, *Nationalism*, Londres, Hutchinson University Library, 1960.

⁶ J'utiliserai désormais le terme de *nationalisme démocratique* pour me référer aux nationalismes des nations sans État.

⁷ I. Berlin, *The Sense of Reality: Studies in Ideas and their History*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 1999, p. 248.

d'un sentiment blessé ou outragé de la dignité humaine, du désir d'être reconnu. »⁸

Le nationalisme sans État : la Catalogne, l'Écosse et le Québec

Le nationalisme démocratique des nations sans État cherche à mettre fin à une relation avec l'État, cette relation est souvent marquée par : (1) la dépendance politique (qui, bien souvent, sous-entend aussi la dépendance économique) ; (2) un accès limité et souvent inexistant au pouvoir et aux ressources ; (3) des pouvoirs financiers restreints et même inexistant ; (4) un effort constant en vue de l'homogénéisation culturelle et linguistique de la nation et (5), dans bien des cas, une capacité limitée à développer et à promouvoir sa propre culture et sa propre langue. Les nations sans État réclament le droit à être reconnues en tant qu'acteurs politiques et à se faire entendre dans les forums internationaux comme l'Union européenne et les Nations unies.

Les citoyens des nations sans État se sentent souvent insatisfaits de leur situation présente. Ils tendent à voir l'État dans lequel ils sont inclus comme un corps « étranger » et comme un « obstacle » au développement de leur nation, ou encore comme une « force » qui leur vole une grande partie de leurs ressources sans leur procurer de bénéfices suffisants. L'articulation de ces sentiments fait naître des mouvements nationalistes aux objectifs politiques divers qui vont de la décentralisation et de l'autonomie jusqu'à la sécession et l'indépendance. Ces mouvements se basent sur la dénonciation d'une situation d'insatisfaction, liée à des questions économiques, sociales, politiques ou de sécurité, qui découlent de la relation entre l'État et sa ou ses minorités nationales. La nature particulière de l'État, différente dans chaque cas, détermine le statut de minorité nationale, tandis que la force du mouvement nationaliste minoritaire influence beaucoup la possible redéfinition de sa relation avec l'État.

Dans ces trois cas, on trouve une histoire remarquable d'autonomie ou d'indépendance politique et de particularité culturelle. La Catalogne et l'Écosse ont été des royaumes indépendants pendant une grande partie du Moyen-âge, elles conservèrent une législation et des institutions indépendantes jusqu'au début du XVIII^e siècle (1714 et 1708, respectivement). Si le Québec a été sous le contrôle colonial de la France jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, il était différent des possessions anglaises en Amérique du Nord. Même après la fin de l'indépendance, l'Écosse et la Catalogne ont vécu quelques périodes d'autonomie poli-

⁸ *Op. cit.*, *The Sense of Reality*, p. 252.

tique et parvinrent à préserver une identité culturelle distincte, comme le fit le Québec au sein du Canada britannique. On pourrait dire que c'est le souhait de retrouver l'autonomie et un fort sentiment d'identité culturelle différente qui a nourri la résistance face à un État centralisé.

Le fondement d'un nationalisme populaire est né à l'époque moderne. Sa base socio-économique était assez différente dans les trois cas. La Catalogne était l'un des territoires les plus industrialisés et les plus modernes de l'Espagne, elle acceptait mal ce qu'elle percevait comme une exploitation de la part d'un centre plus arriéré. Certaines parties de l'Écosse participaient en général à l'industrialisation britannique et à l'expansion impériale, ce qui retarda l'apparition d'un nationalisme politique différent. Le Québec continua à être une société agricole jusqu'au début des années 1960, ce qui décala la mise en marche d'une politique de modernisation et d'urbanisation. Cependant, ces trois cas se caractérisaient par une culture différente – dans les cas de la Catalogne et du Québec, associée aussi à une langue et à une littérature distinctes ; dans le cas de l'Écosse, à un ensemble différent d'institutions – qui pouvait être mise en relation avec une histoire antérieure au cours de laquelle les Écossais avaient disposé d'une catégorie d'État différente de celle de l'État central moderne, ce qui constituait la base d'un sentiment largement partagé d'identité nationale sur lequel on pouvait bâtir un nationalisme démocratique.

L'apparition du nationalisme moderne

La Catalogne

Le coup d'État de Franco contre le gouvernement légitime de la II^e République espagnole (18 juillet 1936) et sa victoire postérieure à la fin de la Guerre civile (1936-1939) conduisirent à la disparition des institutions politiques catalanes, à l'interdiction de l'usage de la langue catalane et à la proscription de tous les éléments symboliques de l'identité catalane, depuis le drapeau (la *senyera*) jusqu'à l'hymne national (*Els Segadors*).⁹

Après la Guerre civile, les représentants les plus importants des partis politiques démocratiques interdits par le régime partirent en exil, furent emprisonnés ou exécutés. L'État autoritaire mis en place par Franco ne tolérait pas la dissidence et employait la force brutale contre

⁹ Voir, J. Benet, *Catalunya sota el règim franquista*, Paris, Éditions Catalanes de Paris, 1973 ; M. Guibernau, *Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Londres, Routledge, 2004.

les nations historiques vivant sur le territoire. Le but du régime était de les anéantir en tant que nations.

En février 1939, les représentants institutionnels de la Generalitat (Gouvernement autonome de la Catalogne) partirent en exil.¹⁰ En 1940, la Gestapo arrêta Lluís Companys, président de la Generalitat, et le livra aux autorités espagnoles. À Madrid, il fut interrogé et torturé et, par la suite, envoyé à Barcelone où il passa en conseil de guerre et fut exécuté au château de Montjuïc le 15 octobre 1940.

Les alliés n'entreprirent aucune action pour renverser la dictature franquiste, à l'exception de deux résolutions passées par les Nations unies. La première (12 décembre 1946) recommandait de retirer les ambassadeurs d'Espagne et la seconde (17 novembre 1947) dénonçait le régime de Franco parce qu'il avait été créé avec l'aide des puissances de l'Axe. La déception de la résistance catalane accentua les différences politiques entre les fermes défenseurs du rétablissement de la République – ERC (*Esquerra Republicana de Catalunya*) et le PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*) – et ceux qui proposaient de commencer une période provisoire de réflexion pour discuter de la future organisation de l'État et du statut de la Catalogne.¹¹ La menace d'une intervention étrangère pour restaurer la démocratie en Espagne s'évanouit. Peu de temps après, Franco reçut le soutien économique des États-Unis (1951) et signa le Concordat avec le Vatican (1953).

À partir de 1959, conscient du fait que le futur du franquisme était garanti, le fossé entre la majorité de la société catalane et le régime s'élargit. Seuls quelques membres de la bourgeoisie qui avaient renoncé à leur identité nationale afin de protéger leur statut et défendre les intérêts de classe étaient encore satisfaits.¹² Au cours de cette nouvelle étape, les politiques homogénéisatrices imposées par la dictature affrontèrent l'opposition de ceux qui voulaient faire revivre la démocratie et protéger l'identité catalane. En tant que minorité nationale menacée, les Catalans élaborèrent plusieurs types de contre-stratégies orientées vers le rejet de l'uniformité que le régime imposait.

¹⁰ Pour une version détaillée des activités de la Generalitat en exil, illustrée de documents clés de cette période, voir, M. Ferré, *La Generalitat de Catalunya a l'exili*, Barcelone, Aymà, 1977.

¹¹ B. de Riquer et J. B. Culla, « El franquisme i la transició democràtica (1939-1988) » in P. Vilar, dir., *Història de Catalunya*, 8 vol., Barcelone, Edicions 62, 1989, vol. 7, p. 153.

¹² Voir, I. Riera, *Els catalans de Franco*, Plaza & Janés, 1998 ; R. Aracil et al, *Empresarios de la posguerra. La Comisión de incorporación industrial y mercantil número 2, 1938-1942*, Barcelone, Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, 1999 ; F. Cabana, *37 anys de franquisme a Catalunya*, Barcelone, Pòrtic, 2000.

En Catalogne, les forces armées ne s'enracinèrent pas dans leur opposition antifranquiste, ces dernières préféraient utiliser des tactiques non violentes. La seule exception a été le maquis, douze mille hommes armés environ, opérant surtout à partir des Pyrénées¹³ et se montrant très actifs, surtout au cours des années 1950.

La résistance culturelle, qui fait référence à toute sorte de symboles d'identité catalane, que ce soit dans le domaine public ou privé, passa de la réalisation d'actions risquées isolées à l'organisation de nombreuses activités qui recevaient un appui massif.¹⁴ Les actions de résistance atteignirent leur apogée le 11 septembre 1977 lorsqu'un million de manifestants réclamèrent un statut d'autonomie pour la Catalogne. Franco était mort (1975) et la réforme politique proposée par Adolfo Suárez, alors Premier ministre espagnol, avait été ratifiée par une majorité écrasante. À travers cette manifestation de force, les Catalans proclamèrent leur opposition totale à une simple décentralisation administrative de l'État et réclamèrent l'autonomie politique.

Le 7 novembre 1971, quelques trois cents personnes, qui représentaient différents secteurs politiques, sociaux et professionnels de la Catalogne, fondèrent l'Assemblée de Catalogne, une organisation clandestine qui devint rapidement le mouvement d'unité le plus vaste et le plus important depuis la Guerre civile. Aucun mouvement de rassemblement semblable quant à sa portée et à son importance ne fut constaté autre part en Espagne. L'Assemblée, fondée à ses origines par les socialistes et, en particulier, par les communistes, reçut le soutien économique du groupe mené par Jordi Pujol (président du Gouvernement catalan de 1980 à 2003) qui s'y est joint subséquemment. Le *Moviment Socialista Català* [Mouvement socialiste catalan] (MSC) et le PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*) gagnèrent le soutien de secteurs importants de la classe ouvrière et d'un grand nombre d'immigrants qui parlaient espagnol. Tous exprimaient le besoin de réconcilier la démocratie, les politiques de gauche et l'autonomie de la Catalogne.

L'action mobilisatrice de l'Assemblée se poursuivit jusqu'à l'élection du premier parlement démocratique, le 15 juin 1977. L'unité du front démocratique fut alors substituée par des « images » diver-

¹³ Voir, F. Sánchez Agustí, *Maquis a Catalunya. De la invasió de la Vall d'Aran a la mort de Caracremada*, Lleida, Pagès, 1999.

¹⁴ Voir, J. Fabrè, J. M. Huertas et A. Ribas, *Vint anys de resistència catalana (1939 - 1959)*, Barcelone, La Magrana, 1978 ; J. Colomines, *El compromís de viure*, Barcelone, Columna, 1999 ; P. Carbonell, *Tres Nadals empresonats*, Barcelone, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1999, et H. Raguier, *Gaudeamus Igitur*, Barcelone, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1999.

gentes de la Catalogne qui comprenaient celles qui admettaient qu'elle soit comprise dans l'Espagne. Jordi Pujol fut élu président de la Catalogne en 1980, il fut réélu plusieurs fois et gouverna le pays jusqu'en 2003, lorsqu'il décida de ne pas se représenter comme candidat. Pujol dirigea CiU (*Convergència i Unió*), un parti nationaliste social-démocrate, et joua un rôle clé dans la restauration des institutions publiques, de la langue et de la culture catalanes après quarante ans de répression. Après les élections catalanes du 16 novembre 2003, un changement politique radical se mit en marche lorsque le nouveau gouvernement du *Partit dels Socialistes de Catalunya*, PSC (PSC-PSOE) – ERC – ICV, sous le leadership de Pasqual Maragall, mit fin aux vingt-trois ans de CiU à la tête de la Generalitat.¹⁵ L'instabilité créée par les différences entre les membres de la coalition obligea à convoquer des élections anticipées. Le secteur favorable au PSOE empêcha Maragall (leader du PSC) de continuer son leadership. C'est alors que José Montilla, son successeur, devint président de la Generalitat après avoir réédité la coalition avec ERC et ICV (*Iniciativa per Catalunya Verds*).

L'Écosse

En 1853, on créa l'*Association for the Vindication of Scottish Rights*, (Association pour la revendication des droits écossais).¹⁶ Ce fut la première protestation « nationaliste » organisée. Son but principal était de défendre la place qu'occupait l'Écosse dans la politique britannique, elle défendait donc un modèle de nationalisme sans État.

En 1885, on nomma un secrétaire pour l'Écosse. Mais il n'eut de place dans le conseil des ministres qu'en 1892 et son poste ne devint un véritable secrétariat d'État qu'en 1926. Ce que l'on a appelé la « renaissance écossaise » des lettres se développa au cours des années 1920, elle reflétait une période d'une importante réapparition nationaliste dans la politique et la littérature qui culmina avec la création du Parti National d'Écosse en 1928, un précurseur de l'actuel Parti Nationaliste Écossais (SNP). Pourtant, tout au long du XIX^e et pendant la première moitié du XX^e siècle, la politique écossaise fut totalement dominée par des partis

¹⁵ Aux élections, le PSC (PSC-PSOE) – CpC a obtenu quarante-deux sièges, ce qui correspondait à 31,17 % des votes. Contre toutes les prédictions, CiU, avec son nouveau leader Artur Mas, obtint 30,93 % des votes, ce qui équivalait à quarante-six sièges. De même que le PSC, il avait perdu dix sièges par rapport à 1999. La clé du changement politique en Catalogne était alors entre les mains d'ERC qui obtint le chiffre record de vingt-trois sièges, correspondant à 16,47 % des votes. Aux élections de 1999, il avait obtenu 8,7 % des votes, ce qui équivalait à douze sièges. ICV réussit à refaire surface avec un bon résultat, il obtint neuf sièges (il en avait cinq auparavant), et le PP obtint quinze sièges, trois de plus qu'en 1999.

¹⁶ Voir, M. Lynch, *Scotland: A New History*, Londres, Pimlico, 1997 [1991], p. 357.

engagés dans l'Union, tout d'abord le Parti Libéral et, plus tard, le Parti travailliste.

Le mouvement en faveur de l'autonomie de l'Écosse reçut un nouvel élan après la Deuxième Guerre mondiale, lorsque le Parti Libéral écossais rendit public un projet visant à la création d'un parlement pour l'Écosse. En 1954, la Commission royale des Affaires écossaises recommanda que l'on octroie plus de pouvoirs au Secrétariat d'État pour l'Écosse, mais repoussa la décentralisation. Le mouvement nationaliste acquit plus d'importance en 1966 avec la découverte de ressources pétrolières dans la mer du Nord.

Au référendum de 1979, les Écossais votèrent en faveur des propositions du gouvernement travailliste en vue de former une assemblée écossaise. Cette dernière ne fut jamais créée parce qu'il fallait obtenir le soutien d'au moins 40 % de l'électorat. La majorité des votants soutinrent la mesure mais ils ne représentaient que 32,9 % de l'électorat.

Depuis 1988, la Convention constitutionnelle écossaise, formée par des travaillistes, des libéraux démocrates, des nationalistes écossais et appuyée par des églises, des syndicats et d'autres groupes civiques, a fait campagne en faveur du changement. Une fois au pouvoir, les travaillistes décidèrent de tenir un référendum (11 septembre 1997) où 74 % des Écossais votèrent en faveur du rétablissement du parlement écossais et 63 % appuyèrent l'idée de lui octroyer des pouvoirs pour modifier les impôts. Le premier ministre du nouvel exécutif écossais était le leader travailliste Donald Dewar. Le SNP, qui avait été formé en 1928, commença à percer sous le leadership d'Alex Salmond qui mena le parti à la victoire lors des élections écossaises de 2007 en défendant un manifeste en faveur de l'indépendance. Pour la première fois de son histoire, l'Écosse était gouvernée par un parti politique sécessionniste.

Le Québec

Le nationalisme traditionnel québécois était conservateur et très influencé par les valeurs catholiques. Il n'était pas séparatiste mais avait une forte orientation ethnique et aspirait à préserver la spécificité franco-canadienne au sein de la fédération. Il considérait que le Canada avait été fondé par deux nations égales et il ne voulait pas que le Canada français disparaisse sous le pouvoir politique, économique et social des Canadiens anglophones de tout le Canada, y compris du Québec.

Les composantes clés de l'identité québécoise étaient la langue française, la religion catholique, ainsi qu'une histoire et un territoire com-

muns.¹⁷ Son principal idéologue était l'abbé Groulx, on peut trouver son expression la plus claire dans le *Rapport Tremblay* (1954). Le nationalisme traditionnel du Québec « était une idéologie opposée aussi bien au libéralisme individuel qu'au socialisme collectiviste, par contre, il mettait l'accent sur les doctrines sociales catholiques du personnalisme et de la subsidiarité, antimatérialistes et imbues de valeurs spirituelles ».¹⁸

Au cours des années 1960, un changement radical se produisit dans le nationalisme du Québec et donna naissance à ce que l'on a appelé la Révolution tranquille, qui coïncida avec l'élection d'un gouvernement libéral mené par Jean Lesage. Les revendications en faveur d'un changement socioéconomique aboutirent à un programme de modernisation qui renforça et redéfini le nationalisme. La langue continua à être un signe d'identité évident des *Québécois*, mais des transformations substantielles se produisirent et touchèrent la société civile. Parmi elles, la sécularisation du nationalisme, la propagation des valeurs libérales, la montée d'une classe moyenne francophone, l'extension du travail organisé et la volonté d'assumer le contrôle de leurs propres affaires reprise dans le slogan de Lesage « Maîtres chez nous »¹⁹

La Révolution tranquille des années soixante²⁰ au Québec éveilla un mouvement nationaliste qui dénonça le traitement de seconde classe que recevaient les Canadiens français au sein de la fédération.²¹ L'éducation, le travail et la langue apparurent comme étant les trois principaux domaines dans lesquels les Canadiens français vivaient une discrimination.

En 1971, Pierre Trudeau, alors premier ministre, déclara que le Canada était un État multiculturel, revendication très discutée dans les cercles québécois qui soutenaient que le multiculturalisme était un instrument qui servait à diluer leurs revendications nationalistes et, surtout, la nature bilingue et biculturelle de la fédération canadienne.

En 1982, on promulgua un amendement constitutionnel qui touchait le Québec, appelé la *Charte canadienne des Droits et Libertés*. Le Canada avait rapatrié sa Constitution sans compter sur le consentement

¹⁷ M. Keating, *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2^e édition, Londres, Palgrave, 2001, p. 78.

¹⁸ *Idem*, p. 78-79.

¹⁹ *Idem*, p. 80.

²⁰ J. Fitzmaurice, *Quebec and Canada: Past, Present and Future*, Londres, C. Hurst & Company, 1985, p. 201-239.

²¹ Voir, J. L. Brown, « The Meech Lake Accord in historical perspective » in M. Burgess, dir., *Canadian Federalism: Past, Present and Future*, Leicester, Leicester University Press, 1990, p. 72-93.

du peuple du Québec à travers ses représentants à l'Assemblée nationale du Québec. C'était une injustice du point de vue des Québécois parce qu'on violait l'une des règles fondamentales de la fédération : ce qui touche tout le monde doit recevoir l'accord de tous ou de leurs représentants.

Selon les termes de Gagnon : « Les tentatives de réduire les Québécois au statut d'une minorité parmi d'autres qui existent au Canada nie le fait que le Québec est l'un des piliers fondamentaux sur lesquels se créa le Canada lors de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (*Confederation agreement*) de 1867 ». ²² La relation entre le Québec et l'État fédéral canadien illustre le caractère dynamique de la fédération. Le changement est intrinsèque à une fédération, comme un arrangement politique qui n'est pas seulement basé sur le respect de la diversité mais qui reconnaît aussi sa nature non permanente. ²³

Comparaison

À l'époque moderne, ces mouvements nationalistes ont largement utilisé des méthodes politiques démocratiques pour avancer leur cause, la plupart ont limité leurs revendications au respect d'une culture et d'une langue différentes et à l'autonomie politique au sein de l'État plus grand dans lequel ils se trouvent inclus.

Certains développements modernes ont conditionné ces caractéristiques. Par exemple, il n'était pas possible de maintenir un mouvement démocratique dans les conditions d'un régime autoritaire ou dictatorial, comme cela a été le cas dans l'Espagne franquiste. Dans ces circonstances, le nationalisme a dû agir depuis l'exil et dans la clandestinité. La force du mouvement nationaliste catalan, démocratique et pro-européen, illustrée par l'Assemblée de Catalogne, a joué un rôle clé dans le processus qui mena à la démocratisation de l'Espagne après la mort du dictateur (1975).

Les nationalistes n'affrontèrent ces problèmes ni en Grande-Bretagne ni au Canada. L'apparition tardive du nationalisme démocratique dans ces pays doit donc être mise en relation avec d'autres conditions. En Écosse, les forces politiques dominantes au XIX^e et au cours de la première moitié du XX^e siècle étaient favorables à l'Union. Ce n'est que lorsque la croissance économique commença à chanceler, se combinant

²² A.-G. Gagnon, « From Nation-State to Multinational State: Quebec and Canada Facing the Challenge of Modernity ». Discours d'ouverture prononcé devant la *British Association of Canadian Studies*, 12 avril 1996, p. 16.

²³ Voir, A.-G. Gagnon et R. Iacovino, *Federalism, Citizenship and Quebec: Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2006.

précisément avec les perspectives ouvertes par le pétrole, que les revendications en faveur d'une plus grande autonomie se renforcèrent. Il y avait toujours eu un courant sécessionniste au sein du SNP, mais il ne devint dominant qu'au début du XXI^e siècle.

Dans le cas du Québec, c'est la modernisation rapide de la région à partir des années 1960 qui créa les bases d'un mouvement nationaliste fondé sur des groupes sociaux modernes et urbains à caractère plus laïc que la politique traditionnelle sociale catholique québécoise. Actuellement, le Parti québécois (fondé en 1968) et le Bloc québécois (fondé en 1990) sont de fermes partisans de l'indépendance du Québec tout en maintenant une sorte de relation de partenariat avec le Canada hors Québec.

Finalement, ce type de nationalisme démocratique autonomiste en Catalogne et en Écosse s'est vu renforcé par le développement de l'Union européenne qui offre un pôle d'attraction politique au-delà de Madrid et de Londres et qui fait que les revendications en faveur de l'autonomie ou, même d'un État propre, semblent plus à portée de main dans une structure politique plus vaste.

Nationalisme sans État : différents scénarios politiques

La reconnaissance culturelle, l'autonomie politique et la fédération sont trois réponses politiques possibles au nationalisme des nations sans État. Toutes trois supposent l'acceptation de la démocratie et la disponibilité de l'État à accepter des différences internes. Je considérerai la régionalisation, le transfert des compétences et la décentralisation comme des variations dans le cadre de la reconnaissance culturelle ou de l'autonomie politique, selon les cas.

La reconnaissance culturelle

La reconnaissance de certains traits culturels en tant que caractéristiques spécifiques d'une minorité nationaliste avec une base territoriale avec laquelle l'État peut faire référence en tant que « région », « province » ou « département », représente un choix « souple » dans le processus de reconnaissance de la part de l'État, de sa diversité interne. La reconnaissance culturelle présuppose l'existence d'un État unitaire qui reconnaît seulement une nation et qui fait la promotion d'une langue et d'une culture commune à travers les médias et les systèmes d'éducation nationaux plus ou moins efficaces. Les différences internes ne sont pas perçues comme représentant une menace pour l'unité de l'État mais sont incluses dans la culture de cet État.

Il semble que la reconnaissance culturelle agit là où les minorités nationales ont un faible sentiment d'identité, où on les empêche d'animer des mouvements sociaux et politiques en appui à leurs particularités ou bien où ils sont peu portés à le faire. Trois raisons expliquent ce faible sentiment d'identité : 1) un programme d'assimilation réussi appliqué par l'État qui a pour résultat un important degré d'intégration de la minorité nationale (par exemple, l'homogénéisation des Catalans, des Bretons et des Occitans en France, ou encore des Gallois en Angleterre),²⁴ 2) la répression, en employant ou non la force physique, d'une minorité nationale pendant une longue période,²⁵ et 3) un accident historique, tel que le besoin de chercher un nouveau roi hors de la nation,²⁶ ou un fort taux d'immigration ou d'émigration (comme c'est le cas dans le sud du Pays de Galles qui reçut un important contingent d'immigrants de langue anglaise, ce qui a contribué à affaiblir l'identité galloise et l'usage de la langue galloise, beaucoup plus limitée qu'au nord), ou encore la mobilité croissante et l'assimilation comme celle qu'ont vécu les Écossais des terres basses qui se sont intégrés à ceux qui s'identifiaient comme britanniques.

La reconnaissance culturelle implique peu de décentralisation, s'il y en a. L'État peut désigner un représentant spécial afin de voir à l'allocation des subventions et administrer la région.

Il n'y a pas d'élections régionales et la souveraineté s'exerce à titre individuel, elle n'est pas décentralisée. L'intégrité de l'État est bien préservée étant donné que la structure unitaire de l'État écarte la possibilité de jeux internes. La reconnaissance culturelle implique d'habitude la protection et la promotion de la langue régionale, si elle existe, et de sa culture. Par exemple, les deux principales réussites du nationalisme gallois avant le transfert de compétences ont été la loi sur la langue galloise (*Welsh Language Act*) de 1967, qui encourageait l'utilisation et l'enseignement du gallois, et la création du canal de télévision en langue

²⁴ Voir, P. Sahlins, *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, Los Angeles, The University of California Press, 1989. Voir aussi, E. Weber, *Peasants into Frenchmen*, Londres, Chatto & Findus, 1979.

²⁵ Pour plus d'information sur le cas kurde, voir, M. Ignatieff, *Blood and Belonging*, Londres, BBC Books, 1993 ; E. O'Ballance, *The Kurdish Struggle 1920 – 1994*, Londres Macmillan, 1996. Pour plus d'information sur l'homogénéisation linguistique en France et la consolidation de l'État nation, voir, S. Citron, *L'Histoire de France : Autrement*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1992.

²⁶ Lorsque Martin l'Humain, roi d'Aragon et comte de Barcelone, mourut sans successeur en 1410, Ferran d'Antequera, de la famille castillane des Trastámara, fut choisi pour monter sur le trône (1412). Cela marqua la fin de la dynastie catalano-aragonaise et conduisit à l'affaiblissement progressif de la Couronne d'Aragon qui, traditionnellement, avait été aux mains des comtes de Barcelone.

galloise S4C – *Sianel Pedwar Cymru* – ou *Channel Four Wales*, qui dut, entre autres, affronter l’opposition de Margaret Thatcher alors Premier ministre.²⁷

L’autonomie politique

L’autonomie politique fait référence à la situation dans laquelle un État unitaire pousse pour une certaine décentralisation en déléguant certains pouvoirs et certaines fonctions à toutes ou à quelques-unes des régions, provinces ou nations qui le composent – la terminologie varie selon les cas. Les concepts clé liés à l’autonomie politique sont la subsidiarité, la décentralisation et le transfert de compétences. Ils font tous référence à la transformation d’un État unitaire dans une institution politique capable de déléguer certaines fonctions, tout en se réservant les pouvoirs et les fonctions principales.

L’autonomie politique exige des amendements constitutionnels et des principes clairs quant à l’assignation des ressources aux autorités décentralisées. La souveraineté n’est pas partagée, comme dans une fédération, mais l’État transfère des fonctions à des institutions régionales nouvellement créées, ayant ou non un passé historique et pour lesquelles elles deviennent imputables devant l’État. Les questions relatives à la culture et au bien-être paraissent plus faciles à transférer que celles qui concernent les impôts, la sécurité publique et les relations internationales. Il n’y a pas de règle fixe quant aux pouvoirs que l’on peut transférer lorsque l’on attribue de l’autonomie aux régions.

Par exemple, l’histoire de la Catalogne partage avec celle de l’Écosse le fait d’avoir eu un État indépendant jusqu’au début du XVIII^e siècle, puis d’avoir été intégré à un État plus grand. Un sentiment différent d’identité, basé sur une culture particulière qui, dans le cas de la Catalogne, comprend une langue distincte, et le souhait de reconnaissance politique s’est avéré le centre des revendications nationalistes catalane et écossaise. Les deux nationalismes vécurent d’importants développements culturels au XVIII^e et XIX^e siècles. Pendant le XX^e siècle, on enregistra un changement substantiel en faveur d’une reconnaissance politique plus grande. Présentement, la principale différence entre ces deux cas est que la Catalogne apporte une contribution nette aux coffres espagnols alors que l’Écosse dépend économiquement de l’État britannique.

²⁷ Voir, J. A. Davies, *History of Wales*, Londres, Penguin Books, 1995; R. Rawlings *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, University of Wales Press, 2003.

La fédération

La fédération est établie et protégée de manière constitutionnelle. Elle offre le degré d'autonomie le plus élevé qu'une nation sans État puisse atteindre sans devenir indépendante. Il existe cependant de grandes différences entre plusieurs structures fédérales. Graham Smith soutient que le fédéralisme est autant une idéologie politique qu'un aménagement institutionnel.²⁸ La fédération illustre une articulation particulière du pouvoir politique au sein d'un territoire clairement délimité qui est fondé sur le souhait de reconnaître, de protéger et d'encourager la diversité interne et, en même temps, de maintenir l'intégrité territoriale de l'État. Les unités qui constituent une fédération ne sont pas de simples autorités locales subordonnées à un pouvoir central dominant.²⁹ Comme le signale Elazar, « l'essence même de la fédération en tant que forme particulière d'union est l'autogouvernement plus le gouvernement partagé ».³⁰

Comme le cas du Québec l'illustre, il y a souvent des tensions entre le souhait de certains membres de la fédération d'élargir la portée de l'autodétermination et la volonté de l'État d'augmenter le contrôle central. L'intensité de cette tension dépend, en grande partie, des raisons qui ont motivé la création de la fédération. L'idéal serait que les fédérations soient le résultat d'un accord entre États indépendants qui décident librement d'entreprendre un projet fédéral qui leur permette d'assumer des intérêts communs tout en gérant séparément leurs affaires intérieures.

En Suisse, la plupart des cantons sont assez homogènes d'un point de vue linguistique. Le pouvoir de base qui est reconnu aux cantons décourage l'ethno-nationalisme au sein des communautés linguistiques. Les partis politiques ne correspondent pas aux régions linguistiques et le comportement électoral des cantons sur des thèmes constitutionnels est plus lié à des modèles sociopolitiques qu'à des questions linguistiques. Un autre clivage profond en Suisse est celui de la division entre protestants et catholiques.³¹

Très souvent, cependant, les fédérations naissent de la pression qu'exercent des groupes ethniques circonscrits sur un territoire donné.

²⁸ G. Smith, *Federalism: the Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995, p. 4.

²⁹ M. Burgess et A.-G. Gagnon, dir., *Comparative Federalism and Federation*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 5.

³⁰ D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 12.

³¹ Voir, A. Koller, dir., *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003.

Ils sont souvent insatisfaits du traitement qu'ils reçoivent de l'État unitaire dont ils font partie et possèdent suffisamment de pouvoir pour en forcer la transformation. Cela a été le cas de la Belgique, où un puissant nationalisme flamand qui, à l'origine, montrait un caractère culturel, mit en place graduellement un calendrier politique. La pression en faveur du changement impliqua la transformation de la Belgique – qui, à l'origine, était un État unitaire – en une fédération afin de faire place aux revendications nationalistes flamandes. Le pays évolua vers une structure fédérale en instaurant successivement cinq réformes de l'État (1970-2001). On ne sait toujours pas si la fédération belge résistera à une pression nationaliste croissante ou si, finalement, elle sera dissoute. Dans d'autres cas, les fédérations ne sont pas le résultat de la pression venant de la base, mais sont créées du haut, comme cela fut le cas de l'Union soviétique et de l'Inde.

La régionalisation du système politique allemand et le rôle des *Länder* est une exception. Ici, le fédéralisme n'est pas le reflet d'une société divisée par une importante tension ethnique, sociale, culturelle ou religieuse, il sert à réduire le pouvoir du gouvernement central et à garantir une démocratie stable.³² Ceci explique que la Loi de base allemande insiste sur la répartition des pouvoirs, des responsabilités et des ressources contrairement à la Constitution des États-Unis qui établit la séparation des pouvoirs entre la fédération et les États. En Allemagne, le gouvernement fédéral et celui des *Länder* sont obligés de collaborer puisque le système en place oblige les partenaires à faire de la politique en commun ou de « politique entremêlée ». La base culturelle ou historique des *Länder* est faible à cause des vicissitudes de l'histoire allemande au fil de laquelle la mosaïque territoriale a été en constant changement. Benz souligne le rôle des deux guerres mondiales dans la disparition des limites territoriales de l'État et de ses territoires. Il écrit : « Après la Deuxième Guerre mondiale, les structures régionales de l'État allemand ont été refondues dans un cadre territorial défini essentiellement par des zones d'occupation créées artificiellement. Les *Länder* qui formaient la République fédérale après 1949, comme ceux qui existèrent dans la RDA jusqu'en 1952 et qui ont été rétablis en 1990, étaient, dans la plupart des cas, des créations pragmatiques des alliés et n'avaient aucune tradition. »³³ Les régions culturelles existent mais sont plus une fiction qu'une réalité du point de vue politique étant donné que

³² A. Gunlicks, « Introduction », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 19, n°4, édition spéciale, *Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany*, 1989, p. 1-16.

³³ A. Benz, « German Regions in the European Union » in P. Le Galès et R. Lesquene, dir., *Regions in Europe*, Londres, Routledge, 1998, p. 113.

les *Länder* ne coïncident pas avec elles, sauf dans quelques rares cas, comme en Bavière. C'est ainsi que la fédération sert non seulement à protéger et à promouvoir une panoplie de nations ou de groupes ethniques mais aussi à promouvoir l'intérêt des territoires transformés en « régions » par l'État ou par les pouvoirs externes.

Le succès des systèmes fédéraux ne doit pas se mesurer avec l'élimination de conflits sociaux mais plutôt à sa capacité de régler et de gérer ces conflits.³⁴ Les fédérations cherchent à résoudre les conflits par des moyens démocratiques, en encourageant la tolérance et le respect pour la diversité ethnique, nationale et culturelle. C'est pour cela que les fédérations, si elles veulent avoir du succès, ne peuvent pas être le résultat de la force ou d'une imposition venant du haut.

Afin d'empêcher la désintégration, les fédérations ont besoin de combiner un gouvernement fédéral fort, mais minimum, avec une vraie politique de décentralisation et de respect pour ses membres. Les décisions doivent être prises collectivement et les relations entre l'État fédéral et ses parties constituantes doivent être établies clairement dans une constitution sanctionnée par tous. N'importe quel État peut adopter certains éléments fédéraux mais on ne peut pas parler de fédération si le principe fédéral ne s'exprime pas dans la constitution. Une fois qu'une fédération est établie, en principe tous ses membres ont des droits et des obligations semblables.

La décentralisation encourage-t-elle le séparatisme ?

La plupart des États nations occidentaux ont adopté des structures politiques fédérales ou un certain type de décentralisation. Cependant, la logique et les mécanismes varient.³⁵ La Grande-Bretagne, le Canada et l'Espagne ont choisi différents modèles de décentralisation qui vont de la fédération jusqu'à la décentralisation symétrique et asymétrique. Ces modèles ne sont pas restés statiques mais, jusqu'à présent, on n'a enregistré aucun cas de mouvement séparatiste suffisamment fort pour obtenir l'indépendance pour la région qu'il dit représenter. Ces mouvements ont, d'une certaine manière, trouvé leur place avec des structures particulières de décentralisation. Les principaux partis politiques nationalistes ne cherchent pas une indépendance complète, ils se montrent plutôt favorables à une décentralisation plus grande ou à une sorte

³⁴ M. Burgess et A.-G. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation*, p. 18.

³⁵ M. Keating « Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, n° 1, hiver 1999, p. 71-86. Voir aussi, M. Seymour, dir., *The Fate of the Nation State*, Montréal et Kingston, Londres, Ithaca, McGill-Queen's University Press, 2004.

« d'indépendance qualifiée » tel le modèle de « souveraineté et de partenariat » que défendent nombre de Québécois.

La décentralisation agit-elle comme un antidote de la sécession ? Si c'est ainsi, pourquoi ? La sécession donne au peuple le pouvoir de décider de son destin politique en rédigeant ses propres lois et en construisant ses propres institutions politiques et son identité nationale. Les États nations s'opposent fortement à la possibilité de voir surgir de nouveaux États au sein de leurs territoires et ils sont souvent disposés à combattre les demandes sécessionnistes même si ces dernières ont une base démocratique. Les États nation craignent qu'un seul mouvement sécessionniste qui prospère puisse avoir un effet domino. Les minorités nationales sont conscientes de cela et demandent souvent la reconnaissance culturelle et politique dans les limites de l'État nation. Cette revendication est plus difficile à refuser si l'État nation en question se définit comme étant démocratique.

L'hostilité envers la sécession porte-t-elle les États à considérer la décentralisation comme une solution stratégique afin d'apaiser les revendications nationalistes ? Il faut répondre à cette question avec précaution parce que chaque cas étudié invite à faire des nuances particulières.

En Catalogne et au Pays Basque, les mouvements nationalistes en faveur de l'indépendance souhaitent maintenir un certain type de partenariat avec l'Espagne et continuer à être membres de l'Union européenne (UE), alors que les partis nationalistes écossais et gallois demandent plus d'autonomie – l'indépendance dans le cas de l'Écosse –, en même temps qu'ils envisagent la possibilité d'entretenir une certaine relation avec la Grande-Bretagne et de continuer à être membres de l'UE. De même, le mouvement en faveur de l'indépendance du Québec propose une formule de « souveraineté-partenariat » avec le Canada hors Québec.

Les résultats de la décentralisation

Les cas analysés indiquent que la décentralisation ne satisfait pas pleinement les revendications en faveur de l'autodétermination mais qu'elle tend à les affaiblir. Elle inscrit les mouvements régionaux et les partis politiques dans une dynamique de tension presque permanente avec l'État central, fondée sur les demandes croissantes en faveur d'une plus grande autonomie et davantage de reconnaissance. La décentralisation fait aussi en sorte que les minorités nationales puissent disposer de pouvoirs importants. J'énumère ci-après quelques-uns des résultats de la décentralisation qui aident à expliquer son pouvoir dissuasif face à la sécession.

1. La création d'institutions décentralisées contribue au dynamisme de la société civile pour deux raisons principales. Premièrement, elle demande la réallocation des ressources afin de faciliter des politiques spécifiques et une planification budgétaire régionale. À leur tour, ces processus aident à revitaliser la société civile parce qu'ils encouragent les initiatives locales et régionales qui incluent des projets culturels, économiques et sociaux. Deuxièmement, entre autres efforts, les institutions décentralisées tendent à promouvoir les affaires à l'échelle régionale, à restaurer et à préserver le patrimoine régional et à se doter de réseaux culturels régionaux tels que des universités, des musées et des bibliothèques. Aucune de ces initiatives ne s'oppose obligatoirement au soutien d'une identité nationale globale.
2. La constitution d'institutions décentralisées tend invariablement à encourager un sentiment commun d'identité régionale là où, précédemment, il n'existait pas – comme c'est le cas pour les communautés autonomes non historiques de l'Espagne. Dans les cas où il existait déjà un sentiment d'identité, les institutions décentralisées tendent à le renforcer en promouvant la culture, la langue, l'art et une série de paysages emblématiques de la zone en question. Mais alors que certains de ces éléments puisent leur origine dans les cultures locales, d'autres sont le produit d'une invention récente. Qu'elle soit autochtone ou inventée, ancienne ou récente, la particularité culturelle crée et en même temps rétablit les identités collectives régionales.
3. En général, la décentralisation a pour résultat l'apparition d'identités dualistes, la régionale et la nationale. La promotion de l'identité régionale semble compatible avec le fait d'avoir une identité nationale globale.
4. La décentralisation renforce le sentiment de former une communauté à échelle régionale. Les citoyens peuvent participer à des décisions concernant leur destin politique commun et se sentent habituellement bien représentés par leurs leaders régionaux. En outre, les projets pour la promotion de la culture, de l'économie et du bien-être des citoyens de la région tendent à augmenter l'auto-estime des personnes. On ne peut pas ignorer la frustration que certains peuvent sentir face à des transferts de compétences sans le financement suffisant, à des politiciens qui agissent pour leurs propres intérêts, à des épisodes de corruption et à une bureaucratie croissante.
5. La décentralisation permet la construction et la consolidation d'une élite politique régionale ayant un certain niveau de pouvoir et de

prestige.³⁶ Un degré important de décentralisation, accompagné de ressources suffisantes – ou même modérément généreuses –, accroît automatiquement le profil des élites politiques régionales. Les membres du gouvernement régional, figures clés parmi la bourgeoisie autochtone – s'il y en a – et quelques intellectuels distingués dominent l'élite. En outre, quelques leaders politiques choisis qui représentent les diverses tendances font invariablement partie de l'élite régionale. La décentralisation calme les ardeurs des leaders sécessionnistes en les séduisant avec des doses de pouvoir politique et de prestige. Il existe un certain « confort » dérivé de la décentralisation qui tend à transformer les revendications sécessionnistes en demandes incessantes pour obtenir plus de pouvoir et de reconnaissance.

6. La décentralisation tend à renforcer la démocratie parce qu'elle rapproche la prise de décision du peuple. Les problèmes sont identifiés, analysés et solutionnés au fur et à mesure qu'ils surgissent. Généralement, les responsables politiques régionaux sont plus au fait des besoins et des aspirations des électeurs en régions.

Conclusion

L'objectif du nationalisme démocratique est d'encourager le développement intégral de la nation. Toutes les nations ne choisissent pas la voie sécessionniste. Pourquoi ? Il n'existe pas une seule réponse valable pour tous les cas ; voici quelques explications possibles :

- Le manque de ressources suffisantes en faveur de la nation. Par exemple, en Galice, au nord-ouest de l'Espagne.
- Le manque d'intérêt à devenir un État indépendant. Par exemple, l'argument de Palacky qu'un État tchèque indépendant tomberait inévitablement sous la domination de la Russie ou de l'Allemagne et que, par conséquent, la meilleure solution serait l'autonomie fédérale au cœur de l'empire des Habsbourg.
- Un mouvement nationaliste d'élite incapable de créer une masse qui le suivrait peut décider de diluer ses prétentions politiques afin d'obtenir un soutien plus large. En Catalogne, certaines élites politiques se sont contentées d'une décentralisation limitée des pouvoirs et des ressources financières afin de conserver le soutien d'un vaste secteur de la population catalane qui n'était favorable à l'adoption d'une attitude plus radicale face à Madrid.

³⁶ M. Guibernau, « Nationalism and Intellectuals in Nations without States: The Catalan Case », *Political Studies*, vol. 48, n° 5, 2000, p. 1003-1004.

- La détermination d'une nation à défendre sa culture, sa langue et son identité tout en sentant en même temps qu'elle fait partie d'un ensemble politique plus vaste. On pourrait dire que c'est là le cas de la Catalogne de nos jours.
- La crainte d'être taxé de « radical », de « non démocratique » ou même de « terroriste » puisqu'on représente une menace pour l'État et pour le *statu quo* ; cela a suscité dans certains cas non seulement l'hostilité à l'intérieur de l'État mais aussi en provenance de l'arène internationale. Le mouvement nationaliste du Québec a parfois été ainsi dépeint par Ottawa, surtout à la suite du dernier référendum sur la souveraineté-partenariat, en 1995.
- Les mouvements sécessionnistes s'associent plus facilement à l'utilisation de la violence politique, un fait qui en délégitime la cause.
- Il est difficile de s'opposer aux revendications de certaines formes de décentralisation si un État souhaite paraître démocratique. Du point de vue pragmatique, la décentralisation peut paraître un droit légitime des nations qui cherchent la reconnaissance tandis que la sécession peut être écartée par le fait qu'elle viole la constitution et les lois de l'État.

La question clé est de savoir si – avec sa culture, sa langue et ses ressources – une nation peut pleinement se développer sans avoir un État propre ou bien si, à l'inverse, comme le dit Ernest Gellner « une nation/culture ne peut pas survivre normalement sans sa propre coquille protectrice politique, l'État ».³⁷

Références

- Aracil, R. et al. *Empresarios de la posguerra. La Comisión de incorporación industrial y mercantil número 2, 1938-1942*, Barcelone, Cambra de Comerç, Indústria i Navegació de Barcelona, 1999.
- Benet, J. *Catalunya sota el règim franquista*, Paris, Éditions Catalanes de Paris, 1973.
- Benz, A. « German Regions in the European Union » in P. Le Galès et R. Lesquene, dir., *Regions in Europe*, Londres, Routledge, 1998, p. 85-98.
- Berlin, I. *The Sense of Reality: Studies in Ideas and their History*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 1999.

³⁷ E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Londres, Oxford, Blackwell, 1983, p. 143.

- Brown, J. L. « The Meech Lake Accord in historical perspective » in M. Burgess, dir., *Canadian Federalism: Past, Present and Future*, Leicester, Leicester University Press, 1990, p. 72-93.
- Burgess, M. et Gagnon, A.-G., dir. *Comparative Federalism and Federation*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Cabana, F. *37 anys de franquisme a Catalunya*, Barcelone, Pòrtic, 2000.
- Carbonell, P. *Tres Nadals empresonats*, Barcelone, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1999
- Citron S. *L'Histoire de France : Autrement*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1992.
- Colomines, J. *El compromís de viure*, Barcelone, Columna, 1999.
- Davies, J. A. *History of Wales*, Londres, Penguin Books, 1995.
- de Riquer, B. et Culla, J. B. « El franquisme i la transició democràtica (1939-1988) » in P. Vilar, dir., *Història de Catalunya*, Barcelone, Edicions 62, vol. 7, 1989.
- Elazar, D. *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
- Fabré, J., Huertas, J. M. et Ribas, A. *Vint anys de resistència catalana (1939 - 1959)*, Barcelone, La Magrana, 1978.
- Ferré, M. *La Generalitat de Catalunya a l'exili*, Barcelone, Aymà, 1977.
- Fitzmaurice, J. *Quebec and Canada: Past, Present and Future*, Londres, C. Hurst & Company, 1985.
- Gagnon, A.-G. et Iacovino, R. *Federalism, Citizenship and Quebec: Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, 2006.
- Gagnon, A.-G. « From Nation-State to Multinational State: Quebec and Canada Facing the Challenge of Modernity ». *Discours d'ouverture prononcé devant la British Association of Canadian Studies*, 12 avril 1996.
- Gellner, E. *Nations and Nationalism*, Londres, Oxford, Blackwell, 1983.
- Guibernau, M. *Catalan Nationalism: Francoism, Transition and Democracy*, Londres, Routledge, 2004.
- Guibernau, M. « Nationalism and Intellectuals in Nations without States: The Catalan Case » in *Political Studies*, vol. 48, n° 5, 2000, p. 989-1005.
- Guibernau M. *Nations without States: Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- . « Introduction » in *Publius: The Journal of Federalism*, édition spéciale, *Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany*, vol. 19, n°4, 1989, p. 1-16.
- Hobsbawm, E. J. *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Ignatieff, M. *Blood and Belonging*, Londres, BBC Books, 1993.

- Keating, M. « Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe » in *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, n°1, hiver 1999, p. 71-86.
- Keating, M. *Nations against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2^e édition, Londres, Palgrave, 2001.
- Kedourie, E. *Nationalism*, Londres, Hutchinson University Library, 1960.
- Koller, A., dir. *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003.
- Lynch, M. *Scotland: A New History*, Londres, Pimlico, 1997 [1991].
- Nipperdey, T. « In Search of Identity: Romantic Nationalism, its Intellectual, Political and Social Background » in J. C. Eade, dir., *Romantic Nationalism in Europe*, Canberra, Australia National University, 1983, p. 1-15.
- O'Balance, E. *The Kurdish Struggle 1920-1994*, Londres Macmillan, 1996.
- Raguer, H. *Gaudeamus Igitur*, Barcelone, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1999.
- Rawlings, R. *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, University of Wales Press, 2003.
- Riera, I. *Els catalans de Franco*, Plaza & Janés, 1998.
- Sahlins, P. *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, Los Angeles, The University of California Press, 1989.
- Sánchez Agustí, F. *Maquis a Catalunya. De la invasió de la Vall d'Aran a la mort de Caracremada*, Lleida, Pagès, 1999.
- Seymour, M., dir. *The Fate of the Nation State*, Montréal et Kingston, Londres, Ithaca, McGill-Queen's University Press, 2004.
- Smith, G. *Federalism: the Multiethnic Challenge*, Londres, Longman, 1995.
- Weber, E. *Peasants into Frenchmen*, Londres, Chatto & Findus, 1979.
- Weber, Max, Gerth, H. H., Wright Mills, C. *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 2001 [1946].

CHAPITRE 5

Les déterminants du nationalisme : le Québec et la Catalogne

André LECOURS

*Professeur agrégé à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa
et membre du Groupe de recherches sur les sociétés plurinationales (GRSP)*

La survie et le dynamisme des mouvements nationalistes dans les démocraties libérales occidentales peuvent surprendre à au moins trois égards. Tout d'abord, dans une perspective internationale, les mouvements nationalistes réagissent souvent à des politiques d'oppression et de discrimination qui n'existent évidemment pas (ou plus) dans les États tels le Canada, l'Espagne, la Belgique et le Royaume-Uni. Ensuite, la plupart des États occidentaux (la France, l'Italie, les États-Unis, etc.) ont réussi, à travers différents processus d'intégration et, souvent, d'assimilation, à construire une nation qui ne se voit pas contestée. Finalement, de multiples théories politiques (du libéralisme traditionnel à certains paradigmes de mondialisation en passant par la sociologie marxiste) ont associé la modernité à la disparition des mouvements nationalistes (Marx, [1848], 1998 ; Durkheim, [1893], 1984 ; Deutsch, 1966 ; Hobsbawm, 1992).

Nous savons, entre autres par les cas québécois et catalan, que cette prédiction s'est avérée fautive. Cet article examine les causes profondes de la vigueur des mouvements nationalistes, en portant une attention particulière au Québec mais aussi avec un regard vers la Catalogne. Le texte procède de manière déductive, c'est-à-dire qu'il identifie des facteurs qui, théoriquement, peuvent expliquer le dynamisme des mouvements nationalistes dans les sociétés occidentales, pour ensuite voir comment ils se manifestent au Québec et en Catalogne. Six facteurs seront discutés : la force de l'idée d'autodétermination ; l'institutionnalisation de l'autonomie territoriale ; la puissance mobilisatrice de récits historiques ; les questions constitutionnelles ; l'implication des

mouvements nationalistes dans les débats de politiques publiques ; et l'intégration continentale.

L'idée d'autodétermination

Les approches théoriques en politique comparée mettent de plus en plus l'accent sur l'importance des idées. Parmi la gamme des idées qui influencent le politique, la notion de droit des peuples à l'autodétermination est certainement l'une des plus importantes. Issue du siècle des Lumières, l'idée que les nations ont le droit de déterminer leur propre futur politique fut au centre du réaménagement géopolitique de l'après Première Guerre mondiale. Elle anima aussi le mouvement de décolonisation et, plus récemment, la constitution d'États indépendants dans le contexte de la désintégration de l'Union Soviétique. Il existe donc de multiples précédents où la notion d'autodétermination a mobilisé des efforts d'indépendance nationale qui ont mené à la création d'États souverains, ce qui renforce sa légitimité. L'idée de droit des peuples à l'autodétermination est légitimée aussi par son inscription dans le droit international. Bien sûr, la notion de droit à l'autodétermination n'y est pas directement associée à un droit à la sécession, mais sa présence dans la doctrine aide néanmoins les mouvements nationalistes à défendre l'idée que leur communauté a un droit naturel, et reconnu, à décider de son propre futur politique.

De la perspective la plus large, cette idée du droit des peuples à l'autodétermination sous-tend le nationalisme québécois. En effet, les revendications de ce nationalisme sont ancrées dans l'idée que le Québec a un droit naturel à s'autogouverner. Bien qu'elle se trouve aussi derrière des demandes plus modestes et plus ponctuelles (telle la décentralisation de certains programmes), cette logique est plus apparente lorsqu'on considère l'action politique du Parti québécois (PQ) qui vise l'indépendance (la « souveraineté » du Québec). Le PQ a maintes fois invoqué le droit des peuples, et donc des Québécois, à choisir leur propre destin politique. Ceci n'est évidemment pas inhabituel pour des partis politiques nationalistes cherchant l'indépendance. Deux choses sont remarquables dans le cas québécois. La première est que tous les autres partis politiques du Québec défendent aussi cette idée même s'ils ne cherchent pas l'indépendance. C'est le cas de l'Action démocratique du Québec (ADQ), un petit parti défendant une position autonomiste, et surtout du Parti libéral du Québec, qui lui aussi, mais dans une moindre mesure que l'ADQ, cherche à préserver et accroître l'autonomie du Québec dans la fédération canadienne. La deuxième chose qui est remarquable dans le cas du Québec est que le Gouvernement du Canada reconnaît, en principe, le droit des Québécois à choisir l'option de

l'indépendance. En pratique, cette reconnaissance s'est manifestée par la participation du Gouvernement du Canada dans le camp du « non » à deux référendums, organisés par le PQ (en 1980 et 1995), visant à obtenir l'assentiment des Québécois pour débiter des démarches visant à atteindre l'indépendance.

À la suite du référendum de 1995, le Gouvernement du Canada s'est employé à baliser la pratique de l'exercice d'autodétermination au Québec. Le Gouvernement du Canada a tout d'abord demandé l'opinion de la Cour Suprême du Canada sur la légalité de la sécession du Québec. La Cour a répondu qu'il n'y avait aucune disposition dans la Constitution canadienne ou dans le droit international qui rendait légale l'indépendance du Québec, mais que, dans l'éventualité où un référendum produirait une majorité claire sur une question claire, le Gouvernement du Canada aurait l'obligation de négocier de bonne foi avec le Gouvernement du Québec dans le respect de la démocratie, du constitutionnalisme, du droit des minorités et du fédéralisme. Dans la foulée de cette opinion, le Gouvernement du Canada a demandé au Parlement du Canada de voter une loi, dite sur la clarté, qui stipule que le gouvernement fédéral n'acceptera de négocier les modalités de l'indépendance du Québec que si un vote a produit une majorité claire sur une question claire (Rocher & Verrelli, 2003). Si la classe politique québécoise avait bien accepté l'opinion de la Cour Suprême, elle a durement critiqué la Loi sur la Clarté, qu'elle voyait comme imposant des limites au droit des Québécois à l'autodétermination. Donc, malgré l'acceptation, en principe, du fait que le Québec puisse librement déterminer son avenir politique, il existe certains désaccords sur les modalités de l'exercice pratique et ultime de l'autodétermination.

L'idée d'autodétermination nationale semble se jouer de manière un peu différente en Catalogne. Peut-être parce que l'option indépendantiste y est moins importante qu'au Québec (ou qu'au Pays basque), cette notion me paraît être moins au centre des revendications politiques. Néanmoins, il est clair que, d'un point de vue général, l'idée du droit à l'autodétermination anime tous les mouvements nationalistes en Espagne et, qu'en Catalogne en particulier, il se déploie dans une logique libérale de libre-choix. Une différence clé entre l'Espagne et le Canada sur la notion d'autodétermination est qu'elle n'est pas acceptée par l'État espagnol qui lui oppose une autre idée centrale du droit international, l'intégrité territoriale. Cette différence reflète des conceptions distinctes de l'État, de la nation et du territoire ou, en d'autres termes, des nationalismes étatiques différents.

L'institutionnalisation de l'autonomie territoriale

Les vingt dernières années ont vu les institutions politiques revenir en grande force dans la science politique. À travers l'approche néo-institutionnaliste plus particulièrement, les politologues ont donné une importance théorique aux institutions politiques en reconnaissant leur impact déterminant sur les processus sociopolitiques. Cette littérature a présenté un angle nouveau sur la relation entre d'une part, le fédéralisme et d'autres formes d'autonomie territoriale, et d'autre part, le nationalisme. L'étude tant du fédéralisme que du nationalisme a traditionnellement mis l'accent (et avec raison) sur les possibilités que présente l'autonomie territoriale pour l'accommodement des communautés dans les sociétés multinationales. La perspective néo-institutionnaliste suggère que les arrangements d'autonomie serviront aussi de base pour la reproduction et la consolidation des communautés nationales minoritaires (Roeder, 1991 ; Harty, 2001 ; Bertrand, 2004). En effet, des institutions politiques autonomes créent une classe politique distincte et génèrent un système politique propre qui structure la communauté nationale.

La puissance de cette institutionnalisation territoriale est un élément important dans l'explication de la continuité du nationalisme québécois. Le Canada a été créé comme État fédéral et, lorsque le nationalisme au Québec s'est transformé de sa variante conservatrice canadienne-française au nationalisme québécois moderne et progressif, il bénéficiait déjà d'un ancrage institutionnel bien établi. Le Gouvernement du Québec a guidé les transformations de la Révolution tranquille et, dans ce contexte et subséquemment, s'est donné comme mission de protéger et promouvoir non seulement la langue et la culture françaises mais aussi l'identité nationale québécoise. Ceci s'est fait par des gestes très concrets tels la promotion de la langue française ; des politiques visant à l'ascension sociale des francophones ; des revendications décentralisatrices auprès du gouvernement fédérale, au nom de la spécificité nationale québécoise ; la promotion de symboles québécois ; le développement d'un discours national, etc. De plus, l'autonomie territoriale québécoise dans le cadre du fédéralisme canadien assure l'existence d'une classe politique propre au Québec qui projette continuellement la nation québécoise. Cette autonomie a aussi permis le développement de réseaux, de nature corporatiste, entre le gouvernement et la société civile, dans lesquels des acteurs sociaux (par exemple, les syndicats et les organismes communautaires) qui articulent très fortement le caractère national du Québec ont un accès privilégié aux décideurs politiques. Ce modèle de gouvernance (souvent appelé

« modèle québécois ») est lui-même un puissant symbole de l'organisation nationale québécoise.

L'autonomie territoriale issue de l'*Estado de la Autonomías* offre aussi à la Catalogne une assise pour le développement de son identité nationale, mais probablement à un degré moindre que pour le Québec. Comme pour l'entité fédérée québécoise, la Communauté Autonome de Catalogne avec en son centre la *Generalitat*, circonscrit un espace politique et social qui facilite la reproduction de l'identité nationale catalane. L'autonomie catalane est évidemment moindre que celle du Québec et la présence plus forte de l'État espagnol dans cet espace, accompagnée d'un nationalisme espagnol imposant, crée une dynamique quelque peu différente. Entre autres choses, la position généralement moins flexible de l'État espagnol sur la question de l'autonomie territoriale en comparaison au gouvernement fédéral canadien alimente des conflits qui ont tendance à raidir l'affirmation nationale catalane.

Les récits historiques

Le nationalisme est un phénomène politique qui est fortement traversé par des éléments de nature non-rationnelle. Si d'autres phénomènes politiques peuvent être plus facilement compris sous l'angle de calculs d'intérêts rationnels, le propre du nationalisme est que la mobilisation qui l'accompagne s'exprime habituellement en termes d'identités et d'émotions. Cette charge émotive du nationalisme, qui contribue à sa persistance, tient beaucoup au fait qu'elle peut se nourrir de récits historiques qui situent la position d'une communauté en rapport à d'autres (Smith, 2004). Ces récits rapportent l'histoire d'une perspective qui tranche avec l'historiographie du groupe majoritaire et/ou dominant.

L'importance des récits historiques pour expliquer la capacité mobilisatrice des nationalismes se vérifie très clairement dans le cas du Québec où on peut remarquer au moins deux narrations. Le premier récit, le plus ancien, est celui de la Conquête, c'est-à-dire de la défaite des forces françaises aux mains des armées britanniques en Amérique au XVIII^e siècle. Cet épisode constitue le début d'un récit qui met habituellement en relief la survivance du peuple canadien-français dans un contexte hostile de colonisation britannique. Il est, comme l'a rappelé une controverse autour d'un projet de reconstitution de la bataille décisive de 1759 pour son 250^e anniversaire, un événement historique qui résonne toujours. Le deuxième récit raconte l'histoire des négociations constitutionnelles récentes au sein du fédéralisme canadien. Il débute avec la modification constitutionnelle de 1982 qui n'avait pas reçu l'appui du Québec et qui est décrit comme un grave affront envers la nation québécoise. Puis, ce récit met l'accent sur tous les efforts infruc-

tueux subséquemment déployés pour rendre acceptable au Québec l'ordre constitutionnel canadien. L'échec de ces efforts, qui est présenté comme évidence d'une incompatibilité entre le Québec et le reste du Canada, sous-tend une bonne partie de la logique mobilisatrice du nationalisme québécois.

Il est possible que deux types de récit animent aussi le nationalisme en Catalogne. Il y a un premier récit, plus historique, centré autour de l'ancienneté de la Catalogne, de son individualité culturelle, politique et économique, précédant l'existence même de l'Espagne. Ce récit nuance fortement l'historiographie espagnole centrée sur les notions d'unification et de construction nationale. Il y aussi le récit d'une histoire plus récente qui met l'accent sur l'oppression de la Catalogne par l'État espagnol sous la dictature franquiste et parle des espoirs inachevés de l'*Estado de la Autonomías*, de revendications politiques et constitutionnelles frustrées par l'attitude rigide et centralisatrice des responsables d'État espagnols. Outre la dictature, les parallèles entre le Québec et la Catalogne pour ce qui est de la nature et de l'importance des récits historiques s'avèrent frappants.

Les questions constitutionnelles

Les questions constitutionnelles représentent un point de mire particulièrement important pour les mouvements nationalistes qui remettent souvent en question les structures de base d'un État dont la légitimité s'appuie souvent en priorité sur le groupe majoritaire. Les constitutions décrivent la nature de l'État et spécifient les règles de fonctionnement les plus importantes du processus politique. En conséquence, les règles constitutionnelles ont des répercussions importantes sur le statut, l'influence politique voire même la survie de groupes minoritaires historiques qui voudront que la constitution reconnaisse leur existence, défende leurs droits et sécurise leur pouvoir politique. Pour cette raison, les mouvements nationalistes cherchent habituellement des réformes constitutionnelles qui offriront une reconnaissance et certaines garanties à leur groupe minoritaire. Il est rare que des solutions permanentes aux problèmes constitutionnels soient trouvées. Non seulement avoir un accord constitutionnel est-il difficile mais, lorsqu'un est trouvé, il est habituellement un compromis qui risque de laisser un ou plusieurs des partis insatisfaits. Les enjeux constitutionnels restent donc longtemps à l'agenda politique et nourrissent ainsi les mouvements nationalistes.

Le cas du Québec appuie fortement cet argument. Au tournant de la Révolution tranquille, les politiciens québécois commencèrent à revendiquer des changements à la Constitution canadienne qui reconnaîtraient la spécificité du Québec au sein de la fédération et le rôle particulier du

gouvernement du Québec comme gardien de la seule communauté francophone d'Amérique et qui serviraient à accroître l'autonomie du Québec dans le fédéralisme canadien. Après quelques échecs, la constitution canadienne fut amendée en 1982 mais dans une direction différente de celle désirée par le Québec, ce qui a fait que le gouvernement québécois n'a pas signé la Loi Constitutionnelle de 1982. La fin des années 1980 et la première moitié des années 1990 ont vu deux tentatives majeures de réformes constitutionnelles (les accords du Lac Meech et de Charlottetown) visant principalement à satisfaire les demandes du Québec et qui se sont soldées par des échecs. Ces échecs ont été dépeints par les politiciens du Parti québécois comme un rejet du Québec et ont servi à augmenter l'appui pour l'indépendance, culminant avec un résultat très serré au référendum de 1995. Le fait que le Québec n'ait pas signé le dernier amendement à la constitution canadienne représente toujours une source de mécontentement qui anime le nationalisme québécois.

Le cas catalan montre, d'une façon différente, l'importance des problèmes constitutionnels pour l'action nationaliste. La réforme du Statut d'Autonomie catalan de 2006 représente un changement quasi-constitutionnel découlant d'un accord entre plusieurs partis catalans et le gouvernement espagnol. Le consensus était assez grand en Catalogne au début des négociations mais il s'est effrité lorsque des compromis se sont avérés nécessaires. La réforme est donc plus le résultat d'un compromis entre plusieurs acteurs politiques qu'un consensus entre eux tandis que d'autres acteurs (*Esquerra Republicana de Catalunya*, ERC et *Partido Popular*, PP) s'y sont opposés. Le cas catalan contribuera probablement à juger de la possibilité réelle qu'un changement constitutionnel puisse calmer le jeu nationaliste au long terme plutôt que de le soutenir.

Débats de politiques publiques

Bien qu'il soit vrai que les mouvements nationalistes soient fortement préoccupés par des « grandes questions » politiques reflétées par les enjeux constitutionnels, il est aussi important de faire remarquer que le nationalisme se fait aussi sentir dans des débats de politiques publiques plus terre-à-terre mais qui ont une incidence plus directe sur la population. Les leaders nationalistes mettent souvent de l'avant l'argument que les membres de leur communauté ont des préférences distinctes sur les politiques publiques et ils développent souvent un discours de différences à l'égard de ces politiques. Dans ce contexte, ces leaders en viennent souvent à réclamer une décentralisation des programmes qui est, le plus souvent, résistée par le gouvernement

central. En certaines occasions, les dirigeants d'une communauté minoritaire peuvent aussi avancer que certains programmes ou politiques publiques désavantagent financièrement leur communauté, ce qui peut les mener à chercher à rectifier les arrangements fiscaux. En somme, le nationalisme reste une force importante dans plusieurs États occidentaux non seulement parce qu'il trouve des énergies dans des idées, des institutions, des récits et des enjeux constitutionnels mais aussi parce qu'il pénètre des débats de politiques publiques qui tendent à faire la manchette journalière.

Le nationalisme québécois se manifeste beaucoup à travers des débats de politiques publiques. Depuis la Révolution tranquille, les gouvernements québécois ont souvent réclamé la décentralisation de programmes parce qu'ils jugeaient crucial qu'ils soient adaptés aux circonstances particulières du Québec. Ce faisant, ils ont suggéré l'existence d'une approche typiquement québécoise des problèmes économiques et sociaux qui guide la discussion autour des politiques publiques en provenance du Québec. Cette notion d'une approche québécoise distincte a aussi mené à l'aménagement d'arrangements spéciaux pour le Québec dans des domaines aussi variés que la sélection des immigrants et la représentation internationale. Elle explique aussi la position du Québec sur plusieurs accords fédéral-provinciaux (par exemple, sa non-participation à l'Union sociale et au Plan d'action stratégique sur les enfants et sa négociation d'un arrangement asymétrique sur la santé.) Le nationalisme québécois s'est aussi fait sentir dans les débats sur le fédéralisme fiscal au Canada, particulièrement en galvanisant la position provinciale autour de l'idée selon laquelle la fédération vivait un déséquilibre fiscal entre les deux niveaux de gouvernement.

Les questions fiscales sont aussi très importantes dans le contexte espagnol et représentent très certainement un débat de politique publique qui alimente le nationalisme catalan. Les structures des arrangements fiscaux territoriaux en Espagne font que l'autonomie de la *Generalitat* est de fait limitée par la relative faiblesse de ses ressources financières. De plus, l'existence des *fueros* du Pays basque et de Navarre qui les habilite à prélever eux-mêmes les taxes et compenser l'État espagnol pour les services qu'il rend sur leur territoire fait que la Catalogne est exposée à un modèle d'autonomie financière auquel elle peut aspirer. Donc, le nationalisme, qui se manifeste en Catalogne comme ailleurs par une préoccupation particulière pour l'avancement de la communauté nationale, pousse les acteurs politiques à défendre particulièrement vigoureusement les intérêts de cette communauté lorsque des transferts financiers territoriaux sont négociés ou décidés.

L'intégration continentale

Il est difficile de dire de façon concluante quel est l'impact des processus d'intégration continentale sur les mouvements nationalistes. D'un point de vue discursif, ces processus peuvent être présentés par les politiciens comme étant soit en opposition soit cohérents avec les revendications nationalistes. En effet, les politiciens peuvent développer l'argument connu selon lequel l'action nationaliste est une force de différenciation qui va à l'encontre de mouvements vers l'intégration ou encore que le nationalisme offre des perspectives de gouvernance à multiples niveaux qui font partie intégrante de la mondialisation. De ce point de vue, les nationalismes catalan et québécois sont à la fois stimulés et freinés par le discours qui vient avec la mondialisation.

D'un point de vue plus concret, le Québec et la Catalogne sont toutefois dans des contextes d'intégration continentale plutôt différents. La nature politique de l'intégration européenne fait qu'il existe des réseaux plus formalisés pour la projection de la Catalogne en Europe que pour le Québec en Amérique du Nord. La participation de la Catalogne dans ces réseaux encourage des objectifs autonomistes plutôt que sécessionnistes tandis que l'intégration purement économique de l'Amérique du Nord laisse le nationalisme avec le choix plus classique de *statu quo* et de l'indépendance. Il est intéressant de noter qu'au cours des dernières années l'enthousiasme quant aux possibilités d'action et d'expression que pouvait offrir l'intégration continentale aux communautés nationales minoritaires semble s'être quelque peu estompé. L'ébauche de constitution européenne s'est avérée décevante pour ces communautés, incluant la Catalogne, tandis que l'intégration économique en Amérique du Nord ne semble pas avoir fondamentalement affecté les débats sur la question nationale.

Conclusion

Cet examen des déterminants des nationalismes québécois et catalan suggère que ces mouvements sont là pour rester. En effet, les mouvements nationalistes dans les sociétés occidentales sont mus par des idées et des récits historiques, campés dans des institutions politiques et des enjeux constitutionnels, animés par des débats de politiques publiques et alertes aux processus d'intégration continentale. Dans ce contexte, il serait illusoire pour les États de compter sur leur disparition.

Une approche plus fertile, dans la perspective de faciliter la cohabitation de communautés nationales minoritaires au sein d'une communauté politique plus large soutenue par un État, serait de comprendre la souveraineté comme quelque chose qui devrait être négociée plutôt

qu'imposée (Keating, 2001). Si la souveraineté est partagée, l'idée d'autodétermination peut mener à de multiples formes d'accommodement qui excluent l'indépendance et la centralisation, et qui peuvent mettre à profit les institutions politiques autonomes et les processus d'intégration continentale. L'acceptation de la notion de souveraineté partagée peut aussi mener à l'émergence de récits historiques où les communautés sont présentées dans le cadre d'une relation moins antagoniste et à la résolution de problèmes constitutionnels et de politiques publiques d'une manière qui échappe à la logique du jeu à somme nulle.

Références

- Bertrand, Jacques. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, New York, Cambridge University Press, 2004.
- Deutsch, Karl. *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Formation of Nationality*, Cambridge, MIT Press, 1966.
- Durkheim, Emile. *The Division of Labour in Society*, New York, Free Press, 1984 [1893].
- Harty, Siobhan. « The Institutional Foundations of Sub-State National Movements » in *Comparative Politics*, vol. 33, 2001, p. 191-210.
- Hobsbawm, Eric. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Keating, Michael. *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereign Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Marx, Karl. *The Communist Manifesto*, Londres, Verso, 1998 [1848].
- Rocher, Francois et Nadia Verrelli. « Questioning Constitutional Democracy in Canada: From the Canadian Supreme Court Reference on Secession to the Clarity Act » in Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et Francois Rocher, dir., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, IRPP et McGill-Queen's University Press, 2003, p. 207-240.
- Roeder, Philip. « Soviet Federalism and Ethnic Mobilization », *World Politics*, vol. 43, 1991, p. 196-232.
- Smith, Anthony D. *The Antiquity of Nations*, Cambridge, Polity, 2004.

CHAPITRE 6

La tentative (ratée) du catalanisme politique de transformer l'Espagne en un État plurinational

Joaquim COLOMINAS FERRAN

Professeur au département de science politique et membre du Groupe de recherche en théorie politique de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone)

La Catalogne et le Québec (ainsi que le Pays basque, l'Écosse et la Flandre, etc.) sont des nations qui possèdent leur propre identité et qui luttent pour la maintenir. Cette identité nationale est formée de différents éléments : le fait de partager une même langue, une culture, une histoire, des institutions d'autogouvernement, un système juridique propre, un système spécifique de partis, la conscience d'appartenir à cette nation ainsi qu'une volonté de continuer à en faire partie.

Ces nations partagent bon nombre de ces éléments. Tous ces éléments sont importants mais ils ne sont pas tous indispensables au même moment, et n'apparaissent pas tous dans chaque cas avec la même intensité. L'élément qui singularise ces nations est, naturellement, le fait qu'elles ne disposent pas d'un État propre. Ce sont des nations sans État.

Ce chapitre offrira sur une analyse historique et de politologie du cas de la Catalogne. Il tentera d'apporter, dans la mesure du possible, une perspective comparée afin de saisir les réticences que les États ont vis-à-vis de ces nations sans État, réticences qui les empêchent de disposer d'une véritable politique de reconnaissance nationale.

Il existe une lutte (politique) entre, d'une part, un État qui se refuse à céder une partie de sa souveraineté et, d'autre part, les nations sans État qui aspirent à maintenir vivante leur identité, à renforcer leur autogouvernement et à obtenir la reconnaissance de leur identité nationale.

L'identité des personnes et l'identité des nations ont été des éléments fondamentaux du débat politique au cours du XX^e siècle et continuent à l'être au début du XXI^e, car les défis continuent plus intenses que ja-

mais. Les identités des nations (mémoire partagée, contrat civique et démocratique ainsi que projet de futur) furent un thème majeur dans le passé, elles continuent à être un thème de débat du présent et seront le thème du futur.

Pour présenter de façon schématique notre propre apport, précisons d'entrée de jeu que pendant les années qui vont de la transition à la démocratie (1975-1978), il y avait, dans la politique espagnole, cinq grands défis à relever :

1 - Passer d'une dictature à un État libéral démocratique, avec un nouveau système juridique qui pose les bases d'un système démocratique.

2 - Faire en sorte que l'armée se soumette au gouvernement démocratiquement élu.

3 - Créer un État providence qui combine la volonté de croissance économique à la volonté d'atteindre des niveaux plus élevés de justice sociale.

4 - Passer d'un État confessionnel à un État non-confessionnel, en établissant une séparation claire entre l'État et l'Église catholique.

5 - Et, finalement, passer d'un État unitaire, centraliste et mononational à un État plurinational qui reflète (aux niveaux institutionnel, symbolique et des compétences) la diversité linguistique, culturelle et nationale de la société espagnole. Ce dernier défi existait parce qu'en Catalogne et au Pays basque, au cours des années de la fin de la dictature franquiste et des années de la transition, les demandes de démocratie et d'autogouvernement allaient de pair. Le gouvernement espagnol savait que la transition vers la démocratie ne serait pas complète, si on ne trouvait pas une solution à ce que l'on a appelé le « problème catalan ».

De nos jours, plus de trente ans après l'approbation de la Constitution, la politique espagnole doit encore surmonter ce dernier défi. Les quatre premiers grands défis ont été relevés. Le dernier, parvenir à transformer l'État espagnol en un État plurinational qui reconnaîtrait la diversité culturelle et nationale, de manière égalitaire, et comme étant une richesse à préserver, n'a pas encore été atteint. En réalité, l'État espagnol est devenu un État décentralisé administrativement parlant, et non un État reconnaissant les communautés autonomes. Le degré d'autonomie politique, c'est-à-dire le pouvoir de décider de politiques propres et différentes que possèdent les gouvernements autonomes est très limité. Les différents gouvernements espagnols (de l'Union du centre démocratique (UCD), du Parti socialiste espagnol (PSOE) et du Parti populaire (PP)) ont voulu atténuer les différences entre les nationalités historiques et les régions. La Catalogne et le Pays basque (les nationalités historiques, qui avaient déjà eu un autogouvernement

pendant la période démocratique de la Seconde République de 1931 à 1939) sont passés d'une reconnaissance de l'autogouvernement à une généralisation de l'autonomie politique pour toutes les régions (ce que l'on a appelé le « café pour tous »). Mais, après la généralisation, on est passé à une homogénéisation (« le même café pour tous » tous égaux) puis s'en est suivie un retrait partiel (« moins de café »).

Le paradoxe, après ce parcours de trois décennies, est qu'on se trouve devant la situation suivante : les communautés autonomes qui n'avaient jamais pensé à avoir une autonomie politique (les régions de souche nationale espagnole) sont enchantées de ce qu'elles ont obtenu. Par contre, la Catalogne et le Pays basque, les nations historiques, ne sont pas satisfaites car elles ont un degré d'autonomie politique insuffisant.

Au moment de la transition, ce n'est pas pour une question d'efficacité administrative que les Catalans demandaient l'autonomie politique, c'était par volonté et besoin de reconnaissance de leur identité nationale. Une conscience d'être et une volonté de continuer à être. Nous, les Catalans, nous faisons partie de l'État espagnol, mais nous sommes Catalans et nous voulons continuer à être Catalans. Il s'agit donc de maintenir vivante une identité nationale propre. La reconnaissance de la Catalogne en tant que nation continue donc à être un défi à relever trente ans après la démocratisation de l'État espagnol.

Il ne s'agit pas d'un problème juridique. La constitution espagnole n'est pas un problème. Certes, ce n'est pas une grande garantie, mais ce n'est pas non plus un grand inconvénient pour construire l'État plurinational que nous souhaitons. Nous parlons d'un conflit politique. Un conflit qui a de multiples causes. Un conflit qui est dû à une culture politique espagnole allergique à la diversité (fruit de décennies de dictature, d'années de répression politique et de tentatives de génocide culturel de la Catalogne), une culture politique qui voit la pluralité nationale comme une gêne et non pas comme une richesse à préserver, à encourager et à fortifier. Cela est dû à un manque de volonté politique des deux grandes formations politiques espagnoles (le PP et le PSOE) qui ont un discours et une histoire politique différents mais qui, dans la pratique, s'accordent sur l'essentiel dans une Espagne mononationale).

La conséquence de cette incompréhension des élites politiques espagnoles vis-à-vis le caractère plurinational de l'État espagnol, ainsi que la réaction catalane majoritaire vis-à-vis de le dédain espagnol envers la diversité est que, au cours des dernières années, la distance entre Barcelone et Madrid a augmenté. Nous, les hispano-sceptiques, parlons d'une augmentation de la distance, d'un éloignement entre la

Catalogne et l'Espagne. Et ceux qui ont confiance en l'Espagne, parlent de « rupture sentimentale ».

Après des années de pédagogie catalane envers l'Espagne, après de nombreuses années pendant lesquelles nous avons misé sur la stabilité politique et sur la modernisation de la politique espagnole, fatigue et déception règnent. La Catalogne en a assez d'offrir loyauté constitutionnelle et soutien à la gouvernabilité en échange du respect et de la reconnaissance nationale. Mais la réponse a toujours été la même : l'Espagne (mononationale) ne veut pas devenir l'État espagnol (plurinational).

Aujourd'hui, on en est arrivé à la conviction qu'en Espagne on ne veut pas accepter une autre manière d'être espagnol qui ne soit pas la castillane. Qu'une Espagne ressemblant à la Suisse n'est pas possible parce que les Espagnols ne la veulent pas. Nous avons constaté que nous seuls, les Catalans, voulons être plurinationaux.

Quelle est la réaction naturelle lorsqu'un pays, qui a participé historiquement à la reconstruction d'un processus politique, et qui y a contribué économiquement de manière très généreuse, se sent par la suite exclu de ce projet ? La réaction naturelle, face à ce manque de volonté espagnole de respecter la diversité plurinationale, est la déception qu'éprouve le catalanisme envers l'Espagne, parce qu'il voit qu'elle ne répond pas à la demande majoritaire de reconnaissance nationale. Conséquemment, le catalanisme se déplace peu à peu de l'autonomisme vers le souverainisme et vers l'indépendantisme.

Première partie. Le catalanisme politique et l'État espagnol au fil du XX^e siècle

Les nations sans État sont des communautés politiques qui possèdent une identité politique propre, dans lesquelles les facteurs culturel et linguistique sont, normalement, deux des éléments les plus déterminants de cette identité. Mais ce sont des communautés qui n'ont pas un pouvoir politique suffisant pour pouvoir penser que cette identité leur est assurée.¹ Si ce fait est une constante qui, dans bien des cas, vient des siècles passés, actuellement, dans un environnement marqué par la mondialisation et par de fortes immigrations, cette identité se voit bien souvent menacée.²

Il faut souligner un fait fondamental dans le cas de la Catalogne, en comparaison avec celui du Québec (ainsi qu'avec d'autres nations sans

¹ M. Guibernau, *Nacions sense Estat*, Barcelone, Fundació Ramon Trias Fargas i Columna, 1999.

² M. Guibernau, *La identidad de las naciones*, Barcelone, Ariel, 2009.

État comme l'Écosse, la Flandre, etc.), c'est que l'histoire contemporaine de l'État espagnol a été marquée par un manque de continuité démocratique.³ Depuis les débuts de l'État libéral démocratique (la première constitution libérale démocratique espagnole remonte à 1812), l'histoire politique a été malheureusement marquée par une série de coups militaires, de *pronunciamientos*, qui ont mis fin aux courtes périodes de démocratie. À une phase de prospérité succédait une période de décadence, à une période de démocratie succédait une période de dictature. Sans de longues périodes de continuité démocratique, on pourra difficilement asseoir dans la société des principes démocratiques qui puissent consolider une culture politique capable de faire sienne les valeurs du pluralisme idéologique, de la diversité culturelle et linguistique, et de considérer ces valeurs propres aux sociétés démocratiques, comme autant d'éléments positifs qui vailent la peine d'être défendus, préservés et encouragés.

Le catalanisme politique est un mouvement qui a eu et continue d'avoir les caractéristiques suivantes : né vers la fin du XIX^e siècle, il a intensément participé à la vie politique et sociale du XX^e et est encore actif au début du XXI^e. Le catalanisme politique a été la clé de voûte d'un processus préalable à de grands changements qui ont suivi la perte des institutions d'autogouvernement en 1714. Des changements de modernisation économique en premier lieu, au début du XIX^e siècle. En second lieu, de renaissance culturelle, vers le milieu du XIX^e siècle, renaissance qui représentait la volonté de récupérer la langue catalane, après des décennies de répression politique contre tout ce qui représentait l'identité catalane.

Le catalanisme politique a été et est encore un mouvement pluriel, avec une variété de tendances. Il ne peut pas être réduit ni à une classe sociale, ni à une idéologie (car il va du conservatisme à l'extrême gauche), non plus qu'à un programme politique.⁴ C'était et c'est un mouvement populaire qui a défendu la démocratie et l'autonomie politique comme allant de pair, qui s'est battu pour l'identité de la Catalogne, pour la langue et la culture catalanes. C'est un mouvement qui a soutenu la volonté d'autogouvernement des Catalans, qui possède une vision antagonique de l'idée de centralisme et qui a défendu une idée de plurinationalité pour l'Espagne.

Le catalanisme politique a eu et possède encore différents modèles d'articulation territoriale de l'État : le régionalisme, le fédéralisme (symétrique ou asymétrique), l'autonomisme (une stratégie pour avancer

³ B. Riquer, *Identitats contemporànies: Catalunya i Espanya*, Vic, Eumo, 2000.

⁴ J. Termes, *Les arrels populars del catalanisme*, Barcelone, Empúries, 1999.

sur le plan national, qui n'impose pas de limites), le souverainisme (qui cherche à atteindre le plus haut degré de souveraineté possible pour la Catalogne), l'indépendantisme (qui se propose de quitter l'Espagne, « l'adieu à l'Espagne »). Dans cet éventail de projets politiques du mouvement catalaniste, l'indépendantisme a toujours été présent, sans être ni la seule possibilité, ni l'option majoritaire.

La volonté d'autogouvernement est un fait centenaire. Pour le catalanisme politique, la volonté d'autogouvernement est un fait qui compte plusieurs siècles. C'est si vrai que le Palais de la *Generalitat* (Gouvernement autonome de la Catalogne), situé sur la place Sant Jaume de Barcelone, a été construit au XIV^e siècle, afin que la *Generalitat* ait un siège digne. Il existait avant, bien sûr. Josep Tarradellas i Joan, le premier président de la *Generalitat* de la période moderne, a été le cent quinzième président. Il n'y a eu que cinq présidents au XX^e siècle. Les cent dix présidents antérieurs remontent à la période pré-1714, période précédant la défaite militaire, période précédant la perte des institutions d'autogouvernement.

Le catalanisme politique a toujours soutenu la volonté d'autogouvernement. Il l'a fait pour des motifs divers. En premier lieu, parce qu'un gouvernement de proximité représente un pouvoir plus efficace en ce qu'il connaît bien les problèmes des gens. Un gouvernement proche est un gouvernement plus efficace : il donne une réponse plus rapide aux problèmes des citoyens et, d'autre part, il donne un meilleur rendement pour les deniers publics. En deuxième lieu, un gouvernement de proximité est un gouvernement plus démocratique, parce qu'il facilite un meilleur contrôle de son action et parce qu'il permet aussi une plus grande participation politique. Et, en troisième lieu, et de manière toute particulière, le catalanisme politique se prononce pour l'autogouvernement afin de protéger l'identité nationale. Nous, les Catalans, nous demandons un autogouvernement par volonté d'affirmation de notre identité nationale, parce que nous sommes Catalans et que nous voulons continuer à être Catalans. Une conscience majoritaire d'être Catalans et la volonté de continuer à être Catalans.

Pour le catalanisme politique, la démocratie et l'autonomie politique sont un binôme inséparable. Le catalanisme politique a été et est un mouvement profondément démocratique. Tout au long du XX^e siècle, en Catalogne, quand il y a eu démocratie il y a eu autonomie politique. Pendant l'étape de la *Mancomunitat* (1914-1923), avec Enric Prat de la Riba en tête, un embryon d'une grande *Diputació*, a été semé avant de revenir à l'avant-scène avec le retour de la *Generalitat* en 1931. On n'a jamais autant semé avec si peu de moyens. Et les retombées ont duré pendant des décennies.

Plus tard, au cours de l'étape de la *Generalitat* républicaine (1931-1939), on récupéra l'institution d'autogouvernement perdue en 1714 à la suite de la guerre de succession. Ce fut une étape de démocratisation et d'autonomie politique. Ce fut une étape de grande effervescence, mais aussi de grandes agitations et de grands bouleversements. Ce fut surtout une étape excessivement courte, pendant laquelle on n'a pas su consolider ni la démocratie ni l'autogouvernement. La victoire du fascisme franquiste pendant la guerre civile espagnole (1936-1939) conduisit, une fois de plus, à mettre fin à la démocratie et à l'autonomie politique.

L'autogouvernement, c'est-à-dire la *Generalitat* de Catalogne, est donc antérieur à la Constitution de 1978. Après la mort du dictateur, en octobre 1977, la Catalogne récupéra à nouveau la *Generalitat* avant la rédaction de la nouvelle Constitution espagnole et du statut d'autonomie de la Catalogne. Les événements se précipitèrent dans la rue : dans leurs manifestations, les citoyens demandaient la démocratie et l'autonomie politique (libertés, amnistie et statut d'autonomie). L'unité politique des formations démocratiques qui défendaient un dénominateur commun, les libertés politiques et l'autogouvernement, s'est avérée décisive pour obtenir ce binôme qui, en Catalogne, est toujours allé de pair. L'exigence unitaire du retour du Président de la *Generalitat* aboutit grâce au succès de différentes négociations et Josep Tarradellas, Président de la *Generalitat* en exil, revint en Catalogne comme président de la *Generalitat*, le 23 octobre 1977. On récupérait ainsi l'unique institution issue de la légalité républicaine et qui représentait le rétablissement de la *Generalitat* de Catalogne avant qu'on ne rédige les deux lois fondamentales du système juridique espagnol et catalan, la Constitution espagnole et le Statut d'autonomie de la Catalogne. Rappelons que la Constitution espagnole remonte à 1978 et que le Statut d'autonomie de la Catalogne est arrivé l'année suivante. Ce fut là l'une des victoires du catalanisme politique. Dans le cas catalan, la Constitution espagnole de 1978 reconnaît le droit à l'autonomie politique mais n'octroie pas ce droit.

Le catalanisme et l'État des autonomies dans la Constitution de 1978

L'exigence catalane d'autogouvernement (c'est aussi celle du Pays basque) était un thème qui dépassait la politique catalane (et la politique basque). C'était un thème de l'agenda politique espagnol. L'un des thèmes politiques importants de l'État espagnol était d'apporter une réponse à ce que l'on a appelé le « problème catalan ». Les dirigeants politiques espagnols qui menèrent la transition, de la dictature à la démocratie, avec le Président Adolfo Suarez à leur tête, savaient que

s'ils n'apportaient pas de réponse à la demande d'autonomie politique en Catalogne et au Pays basque, la transition ne pourrait pas être considérée comme réussie de manière satisfaisante.

Mais, contrairement à la réponse que la Constitution espagnole de 1931 avait donnée à cette même demande (concéder l'autonomie politique aux nationalités historiques) la réponse que donne la Constitution de 1978 est la transformation de l'État espagnol en un État autonome. Ne pas reconnaître seulement l'autonomie politique aux nationalités qui l'avaient eu pendant la période de la Seconde République, mais généraliser l'autonomie à l'ensemble des dix-sept communautés autonomes qui composaient l'État espagnol à partir de l'entrée en vigueur de la norme suprême de 1978.

Sans le catalanisme, l'État espagnol ne serait pas un État des autonomies

Cette victoire du catalanisme a été obtenue grâce à la confluence de deux facteurs : la faiblesse de l'État espagnol pendant les années qui vont de la transition à la démocratie d'une part et, d'autre part, la force qu'offrit l'unité des principales forces politiques catalanes.

En outre, une partie des formations politiques espagnoles, les anti-franquistes, avait mauvaise conscience envers la Catalogne à cause de la forte répression que le franquisme avait exercée sur la langue et la culture dans ce pays. La Catalogne avait souffert une double défaite et cela pesait sur les consciences des dirigeants culturels et politiques espagnols les plus ouverts et les plus sensibles envers le pluralisme politique et la diversité culturelle. Ce fait aida aussi à accepter les demandes catalanes d'autogouvernement.

L'État des autonomies, un processus ouvert

En pleine transition, il fallait que de nombreux acteurs aux intérêts opposés, voire même contradictoires, se mettent d'accord : la Constitution espagnole de 1978 fut le fruit d'un pacte, elle est donc très ambiguë. Elle l'est tout particulièrement sur les thèmes politiquement importants dans lesquels la distribution du pouvoir politique est en jeu, et notamment sur la réglementation qu'elle fait de l'État des autonomies.

En fait, la Constitution espagnole de 1978 ouvre un processus autonome. Elle ouvre une voie mais ne détermine aucune fin (Fossas 1997). Il s'agit d'un processus qui, peu à peu, a été modelé à travers deux éléments : d'une part, les décisions du Tribunal constitutionnel résolvent les conflits de compétences qui lui sont présentés entre les gouvernements autonomes et le gouvernement central ; et, d'autre part, à travers les différents pactes et accords parlementaires qui

s'établissaient entre les différents partis politiques espagnols (l'UCD, le PSOE et le PP) et les partis politiques catalans (Convergència i Unió (CiU) et Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) et basques (Parti nationaliste basque (PNB))). En effet, ceux-ci apportèrent leur soutien à la gouvernabilité espagnole en échange de l'obtention de plus de transferts politiques et de l'amélioration du système de financement de leur gouvernement autonome respectif. C'est ce que l'on a appelé la politique du « poisson dans le panier » : soutien politique à la gouvernabilité en échange de transferts politiques pour les gouvernements autonomes catalan et basque.

L'importance d'avoir un système de partis propre, non subordonné afin de défendre les intérêts nationaux propres

Parmi les différents éléments qui donnent une identité à une nation politique, nous distinguons un élément de première importance : disposer d'un système de partis propre. Un système de partis qui ne soit subordonné à aucun autre, sans qu'un parti national ne soit capable de devenir un parti dominant.

En ce sens, au cours de chacune des trois étapes démocratiques de la politique catalane et espagnole du XX^e siècle, la Catalogne a eu un parti politique majoritaire qui a su interpréter ce sentiment patriotique et cette volonté d'autogouvernement du peuple catalan.

L'involution du processus autonome

Au moment de sa promulgation, la Constitution espagnole ouvrait un processus d'accès à l'autonomie. Un processus ouvert qui ne définissait pas les acteurs en jeu, ne fixait pas les limites de l'autogouvernement, n'établissait pas une liste claire de compétences entre le gouvernement espagnol et les différents gouvernements autonomes. La Constitution laisse de nombreux enjeux clé ouverts. Elle ne dessinait pas un chemin à suivre. Pas plus qu'elle n'établissait une fin. Le processus autonome était un processus ouvert,⁵ qui s'est profilé peu à peu. Un processus qui est passé par différentes étapes. Mais au cours des dernières années, les deux principales formations politiques espagnoles montrent clairement qu'elles souhaitent le restreindre graduellement.

⁵ E. Fossas, « El model de l'estat de les autonomies a la llum de les diferents experiències comparades » in J. Colominas, dir., *Catalunya-Espanya. Les relacions històriques, culturals i polítiques*, Barcelone, Columna, 1998.

Deuxième partie. Les éléments caractéristiques des statuts plurinationaux

Les États plurinationaux qui ont réussi à trouver un accommodement pour les différentes nations sont ceux qui jouissent d'une culture politique acceptant la diversité nationale comme un élément positif, comme une richesse à préserver. Ce sont les États dans lesquels on reconnaît l'existence de différentes nations et dans lesquels l'État assume la responsabilité de protéger également les identités. L'État les respecte, les protège et les encourage afin que chacune d'elles puisse développer librement sa propre personnalité politique. Dans ces cas, l'appareil politique et administratif de l'État n'est pas à la disposition de la nation la plus forte qui existe au sein de cet État – comme cela s'est effectivement passé dans la plupart des cas que nous connaissons – de ce point de vue, elle ne prend pas partie en faveur d'une nation et contre d'autres, mais elle devient plutôt un instrument à la disposition de toutes les nations. L'appareil de l'État n'est pas en faveur d'une des parties en jeu, on le considère plutôt comme un instrument partagé qui est en faveur de toutes les parties.

De ce point de vue, les États réglementent différents domaines afin de chercher et de trouver un agencement entre les différentes nations pour leur pleine satisfaction mutuelle. Il existe cinq domaines différents dans lesquels cet État plurinational a une politique respectueuse de la diversité. Il s'agit des domaines symbolico-linguistique, institutionnel, de compétences, économique-financier et finalement international.⁶

Nous nous centrerons sur les domaines symbolique, institutionnel et international car nous considérons que ce sont ceux qui possèdent le plus grand potentiel en vue d'appuyer le pluralisme national et des valeurs.

Aux niveaux symbolique et linguistique

Le nom de l'État

Dans un État où se côtoient plusieurs langues, toutes officielles, le nom même de l'État figure dans les différentes langues officielles. C'est ce qui se passe dans des États tels que la Belgique, Israël ou la Finlande. Il s'agit là du premier élément pour qu'il puisse y avoir une « politique de reconnaissance ».

⁶ F. Requejo, *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 152.

Drapeaux et hymnes

En deuxième lieu, dans les actes publics officiels (politiques, culturels, sportifs, etc.) qui se déroulent sur le territoire de chacune des nations minoritaires, on peut utiliser des drapeaux et des hymnes nationaux spécifiques – en tant que drapeaux et hymnes officiels non subordonnés.

Sélections sportives au cours d'épreuves internationales

En troisième lieu, dans les États plurinationaux, les nations minoritaires peuvent participer à des compétitions sportives internationales ainsi qu'aux Jeux olympiques avec leurs propres sélections sportives. Ce n'est pas tout, les différentes sélections sportives des différentes nations d'un même État peuvent aussi rivaliser entre elles (c'est ce qui se passe dans des États comme le Royaume Uni où nous voyons la sélection de l'Écosse pour le rugby ou le football qui rivalise avec la sélection de l'Angleterre). En outre, ces nations minoritaires possèdent leurs propres comités olympiques.

Documents d'identité

En quatrième lieu, les documents d'identité (passeports, carte nationale d'identité ou CNI, permis de conduire, etc.) sont rédigés dans les différentes langues officielles ou bien dans la langue que choisit le citoyen. Rappelons qu'il s'agit de documents personnels d'identité et nous sommes essentiellement en train de parler de respecter l'identité des différentes personnes.

Langues et cultures dans les plans d'études de l'enseignement primaire et secondaire

En cinquième lieu, la présence des langues et des cultures des nations minoritaires d'un État plurinational dans les plans d'études de l'enseignement primaire et secondaire de tout l'État. C'est une manière de connaître ces langues et ces cultures ainsi que de respecter le pluralisme culturel et linguistique comme étant un fait naturel et positif.

Au niveau institutionnel.

Le chef de l'État

Dans les États plurinationaux, le chef de l'État est une institution commune pour toutes les parties, respectueuse de la diversité culturelle, linguistique et nationale de l'État. C'est la raison pour laquelle il utilise les différentes langues officielles sur chacun des territoires (c'est le cas du roi en Belgique) et loin de défendre une nation au-dessus des autres,

il les défend toutes sur un plan de l'égalité. Le chef de l'État est le garant du pluralisme national et de la diversité culturelle et linguistique. Toutes les parties voient dans la figure du chef de l'État une figure respectueuse de sa propre identité et une garantie du pluralisme national.

Plurilinguisme au Parlement fédéral

Au Parlement fédéral, les députés représentant les différentes nations qui ont leur propre langue peuvent, au cours des commissions parlementaires, s'exprimer dans leur propre langue. Il n'existe pas de hiérarchie de langues. Les unes ne sont pas plus importantes que les autres. Si l'un des membres d'une chambre ne comprend pas suffisamment l'une des autres langues officielles, la chambre elle-même met à sa disposition un service d'interprétation simultanée. De même, tous les documents de la chambre sont traduits dans toutes les langues officielles de l'État.

Le Sénat

Dans les États plurinationaux, le Sénat est la chambre de représentation des différents territoires. C'est l'institution à travers laquelle les différentes entités territoriales (nations, États fédérés, etc.) participent à la formation de la volonté générale. C'est au Sénat que l'on règle de préférence les questions qui touchent ces entités territoriales. Elles ont droit de veto dans les matières culturelles, symboliques et linguistiques qui les touchent directement. Naturellement, les sénatrices et les sénateurs des différentes nations peuvent utiliser leur propre langue au cours des sessions parlementaires de cette seconde Chambre (l'exemple du Sénat en Suisse, en Belgique, au Canada, etc. sont des cas évocateurs). Le Sénat n'est pas une chambre politiquement dévaluée, subordonnée à la Chambre basse, dans les aspects cités, il s'agit de la chambre principale. Il existe un système de double chambre symétrique : deux chambres qui se partagent l'ensemble des fonctions.

Le Tribunal constitutionnel

Dans tous les États composés, dans ceux où il y a deux niveaux de gouvernement (fédéral et fédéré), il existe un tribunal qui sert d'arbitre dans les cas d'un conflit de compétences entre les deux niveaux de gouvernement. C'est le cas des tribunaux constitutionnels dans ces États européens. Afin que les décisions fassent preuve d'une plus grande impartialité, ces tribunaux sont composés de membres proposés par les deux niveaux de gouvernement.

Le pouvoir judiciaire

Dans les États plurinationaux, le pouvoir judiciaire (de même que les deux autres pouvoirs de l'État) ne forme pas un unique pouvoir dans tout l'État (ou fédération). Il est adapté à la nouvelle structure territoriale de l'État. Chacune des nations dispose d'autonomie pour l'organiser et d'organes de gestion qui lui sont propres.

Le système électoral

Aux différents types d'élection, les nations minoritaires disposent de circonscription électorale propre. C'est une manière d'identifier les représentants parlementaires avec les citoyens de chaque territoire.

Naturellement, en plus des élections au Parlement (fédéral, autonome), cet élément est important lors des élections des membres du Sénat ainsi que du Parlement européen.

La représentation internationale

Dans les États plurinationaux, les représentants politiques participent à des organisations internationales (comme l'Union européenne) pour les matières qui sont de la compétence exclusive de leurs gouvernements (c'est le cas de représentants des gouvernements des *Länder* dans les institutions communautaires). Ils ont aussi une représentation spécifique dans les institutions internationales telles que l'UNESCO pour tout ce qui a trait aux questions culturelles ou linguistiques.

Troisième partie. Les déficits de l'État espagnol en tant qu'État plurinational

Au niveau symbolique et linguistique

Le nom de l'État

Dans le cas espagnol, le nom de l'État ne figure pas dans les différentes langues officielles existant au sein de l'État. La langue castillane s'impose, comme hiérarchiquement supérieure, par rapport aux autres langues de l'État.

C'est ainsi que vouloir confondre l'identité castillane avec l'identité espagnole prouve déjà cette volonté de ne pas respecter les autres langues et cultures existant au sein de l'État espagnol, langues et cultures qui sont différentes de la castillane.

Les drapeaux et les hymnes

En deuxième lieu, dans le cas de l'État espagnol, dans les gestes publics (politiques, culturels, sportifs, etc.), il existe aussi un traitement d'inégalité entre les différents drapeaux et hymnes des différentes nations. Il existe une hiérarchie dans le traitement des drapeaux et des hymnes qui les situe sur un plan de non-égalité. Le drapeau et l'hymne espagnol sont le drapeau et l'hymne « national ».

Les sélections sportives au cours des épreuves internationales

En troisième lieu, dans le cas de l'État espagnol, on ne reconnaît pas que les sélections sportives nationales propres à la Catalogne ou au Pays basque puissent participer à des compétitions sportives internationales ou aux Jeux olympiques. Ils ont des sélections nationales propres mais elles n'ont pas de caractère officiel. Ce sont des sélections de « deuxième classe » : on ne leur permet pas de disputer une compétition à des championnats officiels pas plus que contre la sélection espagnole, comme c'est le cas dans d'autres États.

Documents d'identité

En quatrième lieu, la rédaction des documents d'identité nationale représente aussi un déficit clair par rapport à cet élément si important qu'est l'identité des personnes. Ils ne peuvent pas être rédigés uniquement dans la langue de chaque citoyen. Et il a fallu beaucoup lutter en Espagne pour que la CNI puisse être bilingue. On n'a pas encore obtenu ce bilinguisme dans le cas des passeports. Si les documents de l'État ne peuvent pas être écrits dans la langue de chaque personne, il est évident qu'il y a une lacune très importante dans la politique de reconnaissance des personnes, car nous sommes en train de parler de l'identité de ces personnes.

Langues et cultures dans les plans d'études de l'enseignement primaire et secondaire

En cinquième lieu, les langues et les cultures catalanes et basques ne font pas partie des plans d'études de l'enseignement primaire et secondaire dans les autres régions de l'Espagne. Cet élément, qui serait fondamental pour que les jeunes prennent conscience de l'existence de différentes langues et cultures au sein de l'État espagnol et donc, de manière plus claire et directe, pour faire connaître la diversité linguistique et culturelle, est un manque flagrant dans l'effort de pédagogie que l'État devrait nécessairement faire.

Au niveau institutionnel

Le chef de l'État

Dans le cas espagnol, le chef de l'État n'agit pas comme le plus haut représentant d'un État plurinational. Il n'utilise pas les différentes langues officielles sur chacun des territoires qui disposent d'une langue propre, pas plus qu'il ne montre une sensibilité particulière envers chacune des différentes identités nationales qui existent au sein de l'État. La monarchie n'agit pas (comme d'autres institutions de l'État) à l'encontre de la diversité espagnole de l'État, mais n'est pas non plus vue comme la garantie du libre développement de la personnalité politique des nations minoritaires.

Plurilinguisme au Parlement de l'État

Dans l'État espagnol, au Parlement de l'État (aussi invraisemblable que cela puisse paraître), les membres de la Chambre ne peuvent pas utiliser leur propre langue, pourtant parmi les langues officielles. Certains membres de la Chambre ont essayé plusieurs fois de les utiliser, mais la présidence de la Chambre les a rappelés à l'ordre. Si le parlementaire poursuit dans sa propre langue, différente de la langue espagnole, il arrive qu'on lui refuse la parole et même que le son soit coupé. Ce fait montre clairement qu'il continue à y avoir dans l'État espagnol l'idée qu'il existe une hiérarchie dans les langues et les cultures qui y cohabitent.

Un État espagnol qui ne verrait pas la pluralité linguistique comme un fait anormal, comme un problème, ne considérerait pas qu'il faille interdire aux représentants des citoyens de s'exprimer dans leur langue à la Chambre de représentation des citoyens.

Le Sénat

Dans l'État espagnol, depuis le début de la démocratie, le Sénat n'est pas la Chambre de représentation territoriale que la Constitution prévoit. Il faut souligner le fait que la Chambre haute n'est pas la chambre qui légifère en matières exclusives ou de régulation préférentielle pour les gouvernements autonomiques. Le Sénat espagnol est malheureusement une chambre de seconde lecture de l'activité législative que mène à bien la Chambre basse. C'est une chambre dévaluée politiquement parlant. Il est en effet frappant que dans le cadre du fonctionnement quotidien de cette Chambre, soi-disant de représentation territoriale, les sénatrices et les sénateurs ne puissent pas utiliser leur propre langue officielle.

Un Sénat qui respecterait l'esprit initial de l'État des autonomies devrait être, comme le prévoit la Constitution elle-même, une chambre de

représentation territoriale. Une assemblée représentative qui soit une chambre prioritaire, placée au-dessus du Congrès des députés, pour les matières qui relèvent des compétences exclusives des gouvernements autonomiques. Ce devrait être une chambre dans laquelle les représentants ont le droit de vote dans les compétences transférées aux gouvernements autonomiques.

Le Tribunal constitutionnel

Dans l'État espagnol, le Tribunal constitutionnel a perdu la crédibilité que doit avoir une telle institution, soit le prestige, l'impartialité et la non-politisation. Le Tribunal constitutionnel espagnol n'est pas une institution de l'État mais il appartient au pouvoir central. Quant à sa composition, il faut dénoncer le fait que ses membres sont proposés uniquement par l'une des deux parties en conflit possible, le pouvoir central. Les différents gouvernements autonomiques n'ont pas la possibilité de proposer des noms d'éventuels membres qui soient sensibles à leurs démarches plus autonomistes. En outre, au cours de ces dernières années, le Tribunal constitutionnel a perdu le prestige qu'il avait eu pendant les premières années de la démocratie et a été soumis à une forte politisation de la part des deux principales formations politiques espagnoles (PP, PSOE).

Le Tribunal constitutionnel devrait tout d'abord regagner sa crédibilité. C'est pourquoi, en premier lieu, on devrait pouvoir proposer, comme au cours des premières années, le nom de candidats qui se seraient préalablement faits remarquer par leur qualité professionnelle plus que par leur affinité politique avec l'une des deux grandes formations politiques espagnoles. En second lieu, du point de vue structurel, sa composition devrait refléter la réalité plurinationale de l'État. S'il doit résoudre des conflits de compétences entre deux niveaux de gouvernement, d'un point de vue démocratique, le plus normal serait qu'il soit formé par les membres proposés par chacune des parties et non pas par une seule.

Le pouvoir judiciaire

Dans le cas de l'État espagnol, le pouvoir judiciaire n'a pas vu ses compétences modifiées, pas plus que son organisation ni que son fonctionnement dans l'État autonome. Sa structure continue à être celle d'un État centralisé.

Le Tribunal supérieur de Justice devrait devenir la dernière instance pour tous les sujets pour lesquels la *Generalitat* de Catalogne a une compétence exclusive, pour les sujets linguistiques et culturels, pour les sujets qui concernent les actions de la *Generalitat*, ainsi que pour ceux

qui se réfèrent au pouvoir local de la Catalogne. Le pouvoir judiciaire devrait avoir une autonomie organisationnelle ainsi que des organes de gouvernement qui lui soient propres.

Le système électoral

En ce qui concerne le système électoral, il faut dénoncer deux lacunes vis-à-vis de la plurinationalité de l'État. En premier lieu, par rapport à l'élection de membres du Sénat, le système électoral ne reflète pas ce que prévoit la Constitution espagnole même, c'est-à-dire une chambre de représentation territoriale. Environ quatre cinquième de ses membres sont élus par les circonscriptions électorales qui coïncident avec les provinces (entités territoriales héritées de l'ancien État unitaire et centraliste qui ne correspondent pas à l'esprit initial de l'État autonome). De l'ensemble des membres du Sénat, seul le cinquième restant est élu par les Parlements autonomiques.

Si le Sénat était réellement, comme le prévoit la Constitution elle-même, une chambre de représentation territoriale, ses membres devraient être élus à partir de critères nationaux : soit tous par la voie d'élection indirecte de Parlements autonomiques ; soit, s'ils étaient en partie d'élection directe, selon la circonscription électorale catalane unique.

De même, en ce qui concerne l'élection des députés catalans au Parlement européen, le système électoral espagnol ne prévoit pas que la Catalogne ait une circonscription électorale propre aux élections européennes comme cela se passe pour d'autres nations sans État dans les pays membres de l'Union européenne. Les représentants de la Catalogne sont sur des listes uniques d'autres partis de tout l'État, à un seul niveau de représentation politique.

Conclusion

Le catalanisme a traditionnellement eu un projet pour l'Espagne

Le catalanisme a un projet politique pour la Catalogne, mais, comme nous l'avons écrit, historiquement, il a aussi eu un projet pour l'Espagne. Un projet pour l'Espagne, mais pensé pour la Catalogne, pour que la Catalogne puisse s'y sentir à l'aise. Mais il s'agit d'un projet de transformation profonde de l'Espagne. C'est-à-dire passer de l'Espagne à l'État espagnol, de manière à ce que les différentes nations existantes puissent se sentir copropriétaires des institutions politiques de l'État. Que toutes les nations puissent participer sur un pied d'égalité au

processus de prise de décision. Un État dans lequel les différentes expressions de chacune des nations soient respectées.

C'est là une proposition historique au sein du catalanisme politique. Selon les mots de Gaziél, historiquement, le catalanisme a proposé une Espagne comme la Suisse. C'est-à-dire une Espagne plurielle, prête à accepter la pluralité culturelle et nationale. Le débat entre la Catalogne et l'Espagne a été la lutte entre deux conceptions de l'Espagne. Deux conceptions antagoniques. Une lutte qui dure depuis plus de cent ans. La tension entre une Espagne mononationale et un État plurinational. En 1898, le poète Joan Maragall écrivit « *Oda a Espanya* » (Ode à l'Espagne), un poème qui commence en disant : « Écoute, Espagne, la voix d'un enfant qui te parle dans une langue qui n'est pas le castillan ». C'est un chant, une proposition pour que l'Espagne accepte la pluralité culturelle, la diversité d'identités nationales. C'est une vision alternative de l'Espagne unitaire, uniforme, mononationale (une seule nation, une seule langue, une unique culture), qui veuille bien accepter la diversité dans des conditions d'égalité.

La Constitution actuelle de 1978 envisage une série d'asymétries juridiques qui ouvrent la possibilité à l'existence d'un État dans lequel on pourrait faire la différence entre deux dynamiques politiques. Les principales asymétries juridiques sont les suivantes. Le texte constitutionnel prévoit juridiquement deux vitesses dans l'accès à l'autonomie. Le préambule proclame la volonté de la nation espagnole de protéger les peuples d'Espagne dans l'exercice de leurs cultures, traditions, langues et institutions. Il fait la distinction entre « nationalités » et régions en reconnaissant, pour les premières, et en garantissant, pour les secondes, le droit à l'autonomie politique (art. 2 CE78). Il établit deux voies d'accès à l'autonomie, avec des compétences différentes (art.151 voie rapide d'accès à l'autonomie ; art. 143 voie lente). La disposition transitoire de l'élaboration de statuts d'autonomie de la part des Communautés autonomes « qui, dans le passé, ont plébiscité affirmativement des projets de statuts d'autonomie » (elle fait référence à la période de la Seconde République, c'est-à-dire aux cas du Pays basque, de la Catalogne et de la Galice). La disposition supplémentaire affirme que la Constitution espagnole protège et respecte les droits historiques des territoires foraux.

Des asymétries juridiques à l'homogénéisation politique

La Constitution prévoit des asymétries juridiques qui auraient pu ouvrir la voie à deux vitesses politiques entre les nationalités et les régions. La Constitution n'est pas le problème. Mais ce n'est pas non plus une garantie.

Dans le trajet parcouru au fil de ces trente années d'État des autonomies, on est passé des asymétries juridiques prévues dans le texte constitutionnel aux symétries politiques. Ce qui a fermé le chemin à un État plurinational ce sont les deux principales formations politiques espagnoles (PP et le PSOE). Ce sont les principaux partis politiques espagnols qui ont fermé la porte à la diversité, en optant franchement pour ne pas que se déploie un État plurinational. C'est l'Espagne qui dit non quand on lui propose de devenir un État plurinational. Nous seuls, les Catalans, avons fait des efforts pour l'avènement de la plurinationalité.

Un désaccord entre les objectifs politiques initiaux et le résultat actuel

Trente ans après que la Constitution espagnole de 1978 ait été approuvée, nous pouvons conclure en disant que si l'État des autonomies est né pour apporter une réponse aux demandes de reconnaissance nationale et d'autogouvernement qu'il y avait en Catalogne et au Pays basque pendant les années de la transition vers la démocratie. Deux nations historiques qui avaient eu un autogouvernement pendant les années de la Seconde République (1931-1939) (rappelons que les deux nations récupérèrent les institutions d'autogouvernement en 1977, un an avant que ne soit approuvée la Constitution), l'application postérieure à l'ensemble des dix-sept communautés autonomes, mais surtout des pratiques postérieures d'homogénéisation politique et d'involution autonome ont fait apparaître un paradoxe. Ces quinze communautés autonomes, auxquelles il n'était absolument pas passé par la tête de demander l'autonomie, sont enchantées de la situation actuelle. Par contre, la Catalogne et le Pays basque (sans les demandes politiques desquels ces quinze autres communautés autonomes n'auraient jamais eu une autonomie politique, pas plus que l'État espagnol ne serait devenu un État autonome) ne sont pas satisfaits.

L'État des autonomies a servi à résoudre un enjeu qui ne se trouvaient pas, de manière prioritaire, sur l'agenda politique des années de la transition (faire passer l'État espagnol d'un État unitaire et centralisé à un État décentralisé), mais n'a pas répondu au défi qui, par contre, se trouvait à l'agenda : faire de l'Espagne mononationale un État plurinational, dans lequel les différentes nations existantes au sein de l'État espagnol puissent développer en toute liberté leur propre personnalité politique. Des nations qui se sentiraient copropriétaires de l'appareil de l'État.

Une seconde transition

Face à la sensation d'un épuisement du statut de 1979, les différentes formations politiques catalanistes commencèrent, en 2003, un processus de réforme du statut de 1979, en cherchant à atteindre, surtout, trois grands objectifs : renforcer l'autogouvernement ; obtenir un système de financement plus juste qui n'asphyxie pas le gouvernement ou l'administration publique catalans et qui mette fin au déficit fiscal ; et obtenir une reconnaissance de la nation catalane (au sein de l'État espagnol).

Les différentes formations politiques catalanistes, qui représentaient 82 % des sièges au Parlement de la Catalogne, ont réussi à se mettre d'accord sur un projet de nouveau statut de la Catalogne. C'était le 30 septembre 2005. Un an plus tard, ce projet a été appauvri, puis approuvé au Congrès des députés de Madrid.

Actuellement, quatre ans plus tard, le gouvernement espagnol n'a pas encore mis en vigueur applique le statut approuvé par voie référendaire. La proposition d'accord de financement est beaucoup plus ambiguë et on ne sait pas à l'heure actuelle ce qu'elle peut représenter. Ce statut est encore en attente d'une décision du Tribunal constitutionnel qui menace de le diminuer un peu plus.

L'Espagne progressiste actuelle n'a plus la mauvaise conscience qu'elle avait face à la Catalogne des premières années de la transition. Les forces politiques espagnoles avaient alors dû accepter l'État autonome à contrecœur, sans aucune conviction. Mais à mesure que la démocratie s'est consolidée en Europe, les différents gouvernements espagnols, qu'ils soient du PSOE ou du PP, ont peu à peu fermé, lorsqu'ils se sont sentis forts, la fissure qu'ouvrait la Constitution espagnole entre nationalités et régions.

L'épreuve à passer pour la politique espagnole

L'État des autonomies a servi à ce que l'Espagne devienne un État décentralisé. Mais la reconnaissance du caractère plurinational de l'État continue à être le Rubicon à franchir pour la politique espagnole, à cause du manque de volonté politique des formations politiques majoritaires. La Catalogne a essayé une fois de plus de changer l'Espagne, mais elle n'a pas réussi cette fois non plus. Pourquoi ? Parce qu'on a confondu de manière volontaire égalité avec uniformité. Le problème a été de traiter de manière similaire des choses inégales. La Catalogne est une nation et l'Espagne l'a traitée de la même manière que n'importe quelle autre région, sans respecter son identité nationale.

La situation actuelle est le fruit de deux visions opposées non seulement du processus autonome mais aussi de la démocratie. Nous, les catalanistes, nous pensons et nous considérons la Constitution de 1978 et le statut d'autonomie de 1979 comme le point de départ à partir duquel s'ouvrirait un processus politique. Un processus graduel qui devait permettre d'avancer politiquement. Tandis que, de leur côté, les *españolistas* ont considéré ces deux textes juridiques comme la ligne d'arrivée, comme un terminus. Les partis politiques espagnols veulent stopper le processus autonome. Pour les partis catalanistes, la Catalogne est à mi-chemin : elle a avancé depuis 1978 mais elle est loin d'avoir le pouvoir politique dont elle a besoin pour assurer son identité nationale. Ce sont deux conceptions opposées de la démocratie. Fruit de cette incompréhension espagnole envers la Catalogne, la distance entre la Catalogne et l'Espagne est plus grande que jamais. Et la réaction est que le catalanisme politique s'est déplacé de l'autonomisme majoritaire vers le souverainisme et l'indépendantisme. Pendant ce temps, le problème politique n'est toujours pas résolu.

Références

- Aja, E., Viver Pi-Sunyer, C. « Valoración de 25 años de autonomía » in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 69, 2003, p. 69-113.
- Anderson, G. *Federalisme: una introducció*, Barcelone, Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.
- Antich, V., Castiñeira, A., Colominas, J., dir. *Cataluña-España, Relaciones políticas y culturales*, Barcelone, Icaria, 2003.
- Balcells, A. *Història del Nacionalisme català. Dels orígens al nostre temps*, Barcelone, Generalitat de Catalunya, 1992.
- Bru de Sala, X., Tusell, J., dir. *Catalunya Espanya. Un diàleg amb futur*, Barcelone, Planeta, 1998.
- Cacho Viu, V. *El nacionalismo como factor de modernización*, Barcelone, Quaderns Crema, 1998.
- Caminal, M. *Nacionalisme i partits nacionals a Catalunya*, Barcelone, Empúries, 1998.
- Colominas, J., dir. *Catalunya-Espanya. Les relacions històriques, culturals i polítiques*, Barcelone, Columna, 1998.
- Culla, J., dir. *El pal de paller*, Barcelone, Pòrtic, 2001.
- Différents auteurs. *Para entendernos. Los grandes temas del debate España-Cataluña*, Barcelone, Ariel, 1996.
- Différents auteurs. *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*, Barcelone, Proa, 1998.

- Fossas, E. « El model de l'estat de les autonomies a la llum de les diferents experiències comparades » in a Colominas, J., *Catalunya-Espanya. Les relacions històriques, culturals i polítiques*, Barcelone, Columna, 1998.
- acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999.
- Fossas, E., Requejo, F., dir. *Asimetría Federal y estado plurinacional. El debate de la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999.
- Gagnon, A.-G., dir. *Le fédéralisme canadien : dynamique et enjeux*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- Gellner, E. *Nacionalisme*, Catarroja, Afers, 1998.
- Greenfeld, L. *Nacionalisme i modernitat*, Catarroja, Afers, 1999.
- Guibernau, M., dir. *Nacionalisme. Debats i dilemes per a un nou mil·lenni*, Barcelone, Proa, 1999.
- Guibernau, M. *Nacionalismes. L'estat-nació i el nacionalisme al segle XX*, Barcelone, Proa, 1997.
- Guibernau, M. *Nacions sense Estat*, Barcelone, Fundació Ramon Trias Fargas i Columna, 1999.
- Guibernau, M. *La identidad de las naciones*, Barcelone, Ariel, 2009.
- Izquierdo, S. *La primera victòria del catalanisme polític*, Barcelone, Pòrtic, 2002.
- Pallach, A. *La identitat catalana. El fet diferencial*, Barcelone, Proa, 2000.
- Pujol, J. *Catalunya-Espanya, una crisi de projecte*, Barcelone, Centre d'Estudis Jordi Pujol, 2009.
- Requejo, F. « És possible una bona articulació política de Catalunya en l'estat espanyol? » in Différents auteurs, *Catalunya-Espanya, una relació econòmica i fiscal a revisar*, Barcelone, Proa, 1998.
- Requejo, F. « La acomodación "federal" de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España » in Fossas, E., Requejo, F., dir., *Asimetría Federal y estado plurinacional. El debate de la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999.
- Requejo, F. *Pluralisme i Autogovern al món. Per unes democràcies de qualitat*, Vic, Eumo, 2005.
- Requejo, F. *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Riquer, B. *Identitats contemporànies: Catalunya i Espanya*, Vic, Eumo, 2000.
- Termes, J. *Les arrels populars del catalanisme*, Barcelone, Empúries, 1999.
- Termes, J., Casassas, J. *El futur del catalanisme*, Barcelone, Proa, 1997.

CHAPITRE 7

Échapper à l'héritage colonial ?

Denys DELÂGE

*Professeur titulaire au département de sociologie et d'histoire
de l'Université Laval et membre du Centre interuniversitaire
d'études et de recherches autochtones*

L'histoire des autochtones des Amériques nous interpelle par l'incroyable diversité et richesse des cultures, par l'intensité et la tragédie de leur rencontre avec l'Europe, cela partout, à la suite de la Conquête sous ses différentes formes : *conquistadores* qui renversent des empires au sud, déportations et offensives militaires aux États-Unis, tandis qu'au Canada l'on constate une absence de conquête formelle, mais la mise en œuvre d'un processus de dépossession territoriale, légale et identitaire. Elle nous interpelle également par le poids du colonialisme qui s'est abattu, tel une chape de plomb, sur nos mémoires et qui s'est traduit dans un récit historique marqué par la négation de l'Autre conçu comme le vide de peuples sans feu, ni lieu, ni foi, ni loi, ni roi, etc. À cet égard l'histoire des Amérindiens, des Inuits et des Métis constitue bien plus qu'un objet scientifique, elle interpelle l'historien et par-delà tous les citoyens à leur devoir de mémoire devant un legs du passé pour lequel les vivants n'ont pas à assumer la culpabilité des gestes des ancêtres, mais devant lequel ils ont l'obligation de reconnaître leur responsabilité citoyenne. Responsabilité à l'égard de ce qui leur est transmis par les générations qui précèdent, cela afin de déconstruire et de reconstruire le rapport à l'Autre. Quel est ce legs de l'histoire, si ce n'est le consentement à l'exclusion des premiers habitants et au refoulement de ces peuples que l'on voudrait invisibles (Desjardins, Monderie, 2007), hors de l'espace, hors du temps (passé, présent et futur). Les effets en sont malheureusement toujours à l'œuvre au Canada comme ils le sont, à des degrés divers et dans des formes variables, dans l'ensemble des Amériques. En font foi, tant les indices socio-économiques de mal-être que la

permanence des mouvements de revendications indigénistes aux échelles nationale et internationale.

Il suffit de réintroduire les autochtones comme acteurs de l'histoire pour transformer radicalement le regard sur notre passé. Pourquoi ce « notre » ? Parce que l'histoire des autochtones et celle des Européens (et par-delà celle des Africains eux aussi également largement exclus de la mémoire historique) sont indissolublement liées. Cet acteur indigène se caractérise d'abord par l'ancienneté multimillénaire de son occupation des Amériques, ce qui pose immédiatement la question des origines. L'histoire des Amériques ne commence pas en 1492, mais il y a quinze mille ans et probablement davantage. Québec qui célébrait en 2008 ses quatre siècles d'histoire fut une invention amérindienne bien plus ancienne (Mercier 2008 :68-72). Cet acteur se caractérise ensuite par sa civilisation, avec ses nombreuses variantes irréductibles aux seuls maux de la barbarie et de la sauvagerie et à la seule nostalgie des qualités et de la supériorité du « bon Sauvage », stéréotypes qui dans un cas comme dans l'autre ne constitueraient que l'envers de la représentation par lui-même du Blanc (Simard 2003). Les Amériques constituaient une civilisation à part entière, c'est-à-dire une manière particulière et originale de signer l'humanité, tout comme l'Asie dont elle était issue, tout comme l'Europe ou le monde musulman.

Les autochtones acteurs de l'histoire, cela implique des conceptions du monde, des cultures, des rapports à autrui, des volontés, des agir. Bref, un « monde plein » qui dans l'interaction en contexte colonial s'exprime par des manières spécifiques de s'inscrire dans l'échange, de concevoir la géopolitique, d'entrer en rapport avec les animaux et avec les esprits. Introduire les autochtones dans le récit de « notre » histoire conduit toujours à déconstruire l'ancienne narration pour en proposer une autre.

Les changements de paradigmes mémoriels, pour l'essentiel, ne nous sont pas venus, sauf à la marge, de la discipline historique mais de la littérature, pensons au poème *The Song of Hiawatha* de Longfellow (1947 :149-295), au roman *Le Ciel de Québec* de Jacques Ferron qui met en scène des Amérindiens et des Métis d'un village « des Chiquettes » en Beauce (1979 : 70-79) et pour beaucoup de l'anthropologie, les historiens ayant été trop fortement investis de l'obligation et de la mission de sauvegarde de l'identité étroitement ethnique conservatrice ou encore impériale. Certes, il y eut des précurseurs, mais ils demeurèrent à la marge tant de la profession que de la tradition historiographique et ils furent trop longtemps oubliés. Ne retenons ici que le poète Alfred Goldsworthy Bailey (1905-1997), né à Québec, conservateur au Musée du Nouveau-Brunswick puis professeur et directeur du département

d'histoire de l'Université de cette province. Partisan à la manière du Groupe des Sept pour la peinture, d'une littérature et plus largement d'une culture canadienne décolonisée, consciente de son passé, attentive au paysage, inscrite dans la modernité, c'est sur cette lancée qu'il écrit le premier livre canadien d'ethnohistoire : *The Conflict of European and Eastern Algonkian Cultures, 1504-1700* (1937, 1969). Il y eut également le grand écrivain Léo-Paul Desrosiers (1896-1967) auteur de l'exceptionnel roman *Les engagés du grand portage* (1938) et d'*Iroquoisie* (1998), (dont le seul premier tome fut publié de son vivant, les autres de manière posthume). Il s'agit, pour tout le XVII^e siècle, d'une histoire passionnante des relations franco-amérindiennes qui rejoint certaines des avancées les plus novatrices de l'histoire amérindienne actuelle : attention constante aux documents, alimentée de la perspective de la longue durée, analyse des enjeux analogue à celle d'une partie d'échecs : acteurs en présence, règles, enjeux, reconstitution des stratégies possibles, mise en contexte global des rapports entretenus entre protagonistes, Amérindiens compris avec leur logique, leurs intérêts, leurs perceptions, leurs motivations (Delâge, Warren 2001). Nous pourrions ajouter également trois membres de la Société des Dix : l'architecte Aristide Beaugrand-Champagne et sa série d'articles sur les Iroquois; l'historien André Vachon et son étude sur les wampums, le botaniste et ethnologue « de terrain » Jacques Rousseau et ses nombreux travaux sur les Amérindiens. Et que dire de l'œuvre magistrale de Marcel Giraud (1900-1994), professeur au Collège de France : *Le Métis canadien. Son rôle dans l'histoire des provinces de l'Ouest* (1945). L'ouvrage désormais classique demeurait traditionnel par ses thèses évolutionnistes consistant à « essentialiser » et à classer les ethnies selon leur degré de sauvagerie ou de civilisation, mais à bien des égards il était novateur : par son objet, les Métis, jusqu'alors totalement ignorés, par son inscription dans un temps long depuis le XVII^e siècle jusqu'au XX^e siècle et enfin par le complément aux études d'archives d'une longue enquête de terrain auprès des groupes métis contemporains (Wachtel 1994). Il importe enfin de souligner la contribution de l'anthropologue et archéologue Bruce G. Trigger (1937-2006) auteur de travaux marquants sur sept civilisations préindustrielles de trois continents (Afrique, Amérique, Asie) : *Understanding Early Civilizations* (2003), de même que de la première grande monographie historique sur une nation autochtone canadienne : *Les enfants d'Aataentsic* (1991). Ce qui caractérise ces quatre auteurs, c'est, à des degrés divers certes, leur distance d'avec l'historiographie positiviste traditionnelle héritière du récit colonial, la diversité de leurs intérêts : poésie, littérature, archéologie, inscription de leurs études dans un temps long, pour Trigger principalement l'apport des sciences sociales, pour Giraud le dialogue entre

les archives et les enquêtes de terrain, enfin pour tous, leur intérêt pour les exclus de l'histoire et de la mémoire. Certes, cette référence aux précurseurs se limite au Québec et au Canada et si nous tournions notre regard du côté des États-Unis nous y trouverions également des historiens et des anthropologues de la rupture depuis Irving A. Hallowell (1976), William Fenton (1998), Francis Jennings (1975, 1988, 1998), Helen Hornbeck Tanner (1987), dont la production s'inscrit dans les mêmes paradigmes : décolonisation, temps long, sciences sociales, intégration des sources autres que les archives classiques avec la mythologie, les enquêtes de terrain, l'histoire orale (Morantz 2001, 2002a, 2002b : 10-17 ; Vincent 2002). C'est sur cet héritage qu'il faut continuer de bâtir.

Quelles tâches, quels défis se présentent maintenant pour la poursuite de l'histoire des Premières Nations et de notre histoire commune ? La première tâche consiste à écrire l'histoire de l'ensemble des humains et des collectivités sur un territoire et, à travers le temps, à les prendre comme acteurs avec leurs spécificités, leurs perceptions, leurs stratégies, leurs interprétations, leurs réactions. Il faut porter le regard sur les interactions et écrire, une histoire ou plutôt des histoires à plusieurs voix ce qui comporte comme l'a souligné Catherine Desbarats (2000 : 496), « le problème de la cohérence et de l'unité narrative qui découle de la coexistence et de l'imbrication de perspectives discordantes ». Ainsi, plutôt que d'écrire un récit de « l'offensive missionnaire », rendre compte tout à la fois de la rencontre, de la confrontation, de l'articulation des univers religieux. Il pourra s'agir de religions monothéistes et des univers spirituels animiques, des rivalités, des malentendus et des complications entre prêtres et chamanes, des processus de conversions, de syncrétisme, d'exclusion et de rejet, de millénarisme, etc., l'issue n'étant jamais prédéterminée. Cette histoire à plusieurs voix évoquant rencontres, conflits, dépossession ne peut se concevoir sous le seul paradigme des influences réciproques et de la cohabitation des cultures; elle comporte trop de dissonances. Ne faut-il pas rendre compte des processus d'expropriations territoriale et identitaire des Premières Nations, dont les bases furent jetées dès les débuts de la colonisation ? L'imposition de la souveraineté européenne ne s'est-elle pas poursuivie durant des siècles jusqu'à contraindre les autochtones à subir plus qu'à produire leur histoire ? Ne pouvons-nous pas généraliser à toute notre histoire, la caractérisation de celle des Cris de la Baie de James que nous propose Toby Morantz : « colonialisme, c'est-à-dire, superposition graduelle des institutions et principes canadiens et usurpation de ceux des Cris » (2002b : 3-10) ? Ce système de relations relève aussi de notre héritage commun.

En second lieu, nous devons rejeter l'historicisme dans ses nombreuses acceptions. Commençons par l'écriture providentielle et prédéterminée de l'histoire dont l'historien dégagerait la structure pour en prévoir le déploiement. Tout aussi intenable, la perspective étroitement positiviste d'une poussière de faits qui s'enchaînent les uns les autres. Je me situe dans la tradition des *Annales*, qui conçoit le travail de l'historien inscrit dans son époque et dans son milieu social et tourné vers un passé qu'il reconstruit à partir non pas de faits, mais d'indices analysables à l'aide de théories, celles des sciences sociales. Plutôt qu'aux épiphénomènes, l'historien doit s'intéresser aux structures inscrites dans un temps long de même qu'à la comparaison des divers aspects de la vie en société, depuis les mythes, la culture matérielle, l'émergence du capitalisme commercial, les empires. S'enfermer dans un temps court, c'est s'empêcher de voir les transformations d'un système, se limiter à un espace politique et ne pas voir à l'œuvre les forces qui le dépassent. Ainsi, demeurer prisonnier des espaces coloniaux, c'est s'interdire de concevoir l'émergence d'un espace atlantique et d'appréhender les implications de la montée des réseaux internationaux de commerce. Au travers des guerres et des conflits politiques, des logiques opposées ne sont-elles pas à l'œuvre : celle de l'Ancien Régime et de la République, celle des modes de propriété collective, seigneuriale et privée, celle de la communauté et de l'individu, etc. ? Demeurer prisonnier des aires culturelles préhistoriques américaines ne comporte-t-il pas les mêmes dangers, puisque de la Terre de feu à l'Arctique, le continent, avec des ramifications du côté de la Sibérie (Savard 2004 : 43-78) se caractérise par un seul système de mythes ? Ce système est transformationnel, ce qui implique que les populations voisines entretiennent des rapports dynamiques de corrélation ou d'opposition qui jouent sur l'intrigue, les codes ou les registres sémantiques (Lévi-Strauss 1968 : 191 ; Descola 2005 : 38 ; Désveaux 2007 : 275). Ainsi les mythes nord-américains et sud-américains s'influencent-ils les uns les autres et se transforment-ils les uns par rapport aux autres, s'inspirant de schèmes communs aux deux hémisphères (Lévi-Strauss 1968 : 191). Il faut tenter de comprendre de l'intérieur les acteurs de l'histoire dans leur univers civilisationnel et dans la dynamique d'interaction : sociétés amérindiennes « froides » du mythe et sociétés « chaudes » de la Renaissance et de la première modernité dont les colons analphabètes appartiennent encore à l'univers médiéval. Impossible d'accéder au monde des Premières Nations sans connaître leur cosmologie et sans chercher à entrer dans l'univers animique. À cet égard, le détour par Claude Lévi-Strauss apparaît incontournable et son absence de la tradition historiographique contemporaine aberrante (Delâge 2002 : 1337-1355). Il est indispensable, en histoire coloniale, de prendre en compte les formations sociales en présence

dans leur totalité. Les sociétés autochtones étaient des sociétés du mythe. Ces récits étaient sources du sens en même temps que de l'ensemble des conduites; ils étaient au fondement de la morale, des règles, manières et conduites. Ils constituaient de même un dispositif visant à résoudre les contradictions du réel. (Lévi-Strauss 1985 : 227-228). Sans l'analyse des mythes, il est impossible de comprendre la cosmologie, les rapports de parenté, les rituels, bref l'ensemble de la vie sociale. L'histoire coloniale d'Amérique offre ce privilège de faire émerger les questions les plus fondamentales : quelles ontologies, quelles cosmologies, quels rapports nature/culture, quels rapports à l'Autre, quelles logiques d'affrontements, d'emprunts, de métissages, quelles modalités d'imposition et de résistance au pouvoir, quelles formes de colonisation de l'esprit, etc. Les « chemins de travers » sont multiples pour répondre à ces questions malgré le caractère unilatéral des sources documentaires, mais ce qui importe en premier c'est de changer l'angle du regard.

Quelles origines, quelles fondations ?

L'ancienne tradition historiographique a fixé les commencements à la venue d'explorateurs mandatés par les rois pour venir prendre possession d'un morceau d'Amérique en vertu d'une mission civilisatrice et chrétienne en terres sauvages et païennes. Tout aurait alors commencé le 24^e jour de juillet 1534, à Gaspé, alors que l'explorateur malouin Jacques Cartier plante une croix à Gaspé portant les écussons de son roi. Voyons le compte rendu dans le journal de l'explorateur :

...nous fîmes faire une croix de trente pieds de haut qui fut faite devant plusieurs d'eux [Amérindiens] sur la pointe de l'entrée du dit hable [havre de Gaspé] sous le croisillon de laquelle nous mîmes un écusson en bosse à trois fleurs de lys et dessus un écriteau en bois engravé en grosse lettre de forme où il y avait Vive le Roy de France. Et icelle croix plantâmes sur la dite pointe devant eux lesquels la regardaient faire et planter. Et après qu'elle fut élevée en l'air nous mîmes tous à genoux les mains jointes en adorant icelle devant eux [...]

Nous étant retournés en nos navires vint le capitaine [le chef Donnacona] [...] et nous fit une grande harangue nous montrant la dite croix et faisant le signe de la croix avec deux doigts et puis nous montrait la terre tout alentour de nous comme s'il eut voulu dire que toute la terre était à lui et que nous ne devions pas planter la dite croix sans son congé [assentiment].

[Nous] leur montrâmes par signes que la dite croix avait été plantée pour faire merche [marque] et balises pour entrer dans le dit hable [havre] (Cartier 1986 : 117).

Que vaut une telle proclamation sans occupation effective ? Qui plus est, ce rituel d'appropriation visant l'exclusion des puissances européennes rivales par l'invocation du droit de découverte repose manifestement non seulement sur un malentendu avec les Amérindiens mais sur une tromperie. Le rapport colonial naît ici.

Et si le geste fondateur n'était pas celui de la « découverte », aurait-il été celui de l'occupation européenne permanente ? Il faudrait alors retenir le débarquement de Champlain et d'une trentaine d'hommes le 3 juillet 1608 sur la pointe de ce que les « Sauvages » désignaient de « Kebhek » (Champlain 1973 : 296), c'est-à-dire « détroit ». C'était en territoire montagnais (ou innu), là où se regroupaient, du printemps à l'automne, environ mille cinq cents Montagnais, Algonquins, Micmacs, Etchemins pour la pêche, la chasse, l'écorce de bouleau, les mariages. Les froids venus, ces nomades regagnaient leurs territoires de chasse. Les Français remplaçaient en ce lieu les premiers habitants sédentaires et cultivateurs, les Iroquoiens du Saint-Laurent qui disparurent vers 1580 à la suite d'une conjugaison de malheurs : maladies nouvelles reliées à l'unification microbienne du monde associée aux contacts transatlantiques, guerres intertribales pour l'accès à la traite des fourrures, et peut-être un refroidissement climatique. Des vingt-huit hivernants, seuls huit hommes échapperont à la mort par le scorbut (carence de vitamine C), mais grâce à l'aide amérindienne l'on survivra désormais aux hivers subséquents.

Geste fondateur que la construction, en 1608 à Québec, sous commission royale, d'une « Habitation » fortifiée avec magasin, logements, galeries, plateformes de canons, palissade et fossé, pont-levis (Champlain 1973 : 302-303 ; Sagard 1866 : 161), dans un pays « païen » et « sauvage » où la France chrétienne et civilisée s'appropriait avec un brin d'ostentation un territoire en vertu du « droit de découverte » ? Certes, Champlain n'était pas le découvreur de Québec, mais il s'inscrivait dans la filiation de Cartier à qui la France reconnaissait ce titre et, qui plus est, il repéra les vestiges de cheminées de l'occupation hivernale de Cartier en 1535, preuve écrivait-il d'une habitation « fondée par des chrétiens » (Champlain 1973 : 284, 304-305). Enfin, le sieur De Monts ne souhaitait-il pas « parachever de découvrir dans les terres par le grand fleuve St. Laurent » (Champlain 1973 : 283-284) ? Autre geste fondateur également, la pendaison expéditive du serrurier Jean Duval. Celui-ci aurait conspiré avec trois autres hommes de même qu'avec des Basques pour assassiner Champlain quelques jours après son arrivée à Québec. Sa tête exposée au bout d'une pique sur le lieu le plus élevé du fort n'exprimait-elle pas, dans ce qui a toutes les apparences du sacrifice d'un bouc émissaire, la fondation d'un ordre nouveau, de la loi et l'ordre en pays « sauvage » et « sans loi » (Champlain

1973 : 296-297, 302 ; Girard 1972) ? Les « actes de fondation » furent multiples : le premier défrichage, les premières semences dans ce pays où les indigènes ne se donnaient pas la peine de semer (Champlain 1973 : 317), l'aménagement d'un jardin sur un mode géométrique avec rectangles, allées rectilignes, angles droits introduisant l'ordre de la raison, le contrôle et la domination de la nature (Champlain 1973 : 303-303).¹ Manquaient encore les agriculteurs, il n'y en avait aucun en 1608. La première famille d'agriculteurs français fut celle de Louis Hébert et de Marie Rollet établis en 1616. Avec cette famille et les récollets venus un an plus tôt, apparaîtront les arbres fruitiers (pommiers, pruniers, vignes) et les animaux domestiques (volaille, porcs, ânes, moutons, etc.) (Sagard 1866 : 70, 158-161 ; Champlain 1973 : 596-598, 973-974), mais pas encore de bœufs et vaches et ce n'est qu'en 1628 que les héritiers Louis Hébert labourent leur champ à la charrue tirée par un bœuf (Champlain 1973 : 1144 ; Bennett, « Hébert, Louis », DBC, t.1, p. 378 ; Trudel, « Champlain », DBC, t.1, p. 201). La figure emblématique du laboureur et de l'animal domestique marque le fondement matériel de la civilisation face au monde primitif de l'horticulture semi-sédentaire sans animaux domestiques (sauf le chien) des indigènes ou, pire, face au nomadisme et à l'enfermement dans l'univers de la forêt et plus largement de la nature. Il n'y avait pas non plus de prêtres en 1608, il n'y eut donc pas célébration d'une première messe. Il fallut attendre sept années avec l'arrivée des récollets dirigés par le père Dolbeau qui la célébra à Québec le 25 juin 1615 avec des larmes de joie « d'avoir trouvé le Paradis dans ce pays sauvage où ils espéraient attirer les Anges à leur secours pour la conversion de ce pauvre peuple plus ignorant que méchant » (Sagard 1866 : 29, 32, 38). Enfin, comment concevoir un geste fondateur en 1608 alors que ne débarque à Québec aucune femme (Trudel 1966 : 158-159) ? Champlain souligne le « premier mariage » en 1617 d'Anne, fille aînée des Rollet-Hébert à Étienne Jonquest (Champlain 1973 : 596-598). Premier mariage certes entre Français, premier mariage catholique et endogame. À l'évidence, non pas le premier mariage entre Amérindiens ! Précision absurde ? Pas du tout, c'est le rapport colonial qui s'exprime de manière latente et percutante ici : le monde du plein est européen (civilisé et chrétien), celui du vide est indigène ! Non pas non plus, le premier mariage « à la mode du pays », c'est à dire exogame, interculturel unissant un Français et une Amérindienne selon les coutumes locales. Ainsi, en 1610, Champlain procédait-il à l'échange avec le chef outaouais Iroquet d'un jeune homme de sa garnison, Nicolas Vignau qui allait vivre chez son allié

¹ *Ibid.*, Planche située entre les pages 302 et 303 et intitulée : « Abitation de Québec », voir la note « O » Jardin du Sieur de Champlain.

tandis qu'un jeune Huron, Savignon irait en France. Il y eut dès cette époque bien d'autres truchements : « Jean Richer chez les Algonquins ; Jean Manet et Jean Nicolle, chez les Nipissingues, Étienne Brulé chez les Hurons » (Trudel 1979 : 358 ; Champlain 1973 : 368). Il est certain que ces hommes prirent femme, même si, à l'époque, aucune source ne le dit, sauf indirectement lorsque le récollet Sagard écrit que la « mauvaise vie de plusieurs » Français nuit aux conversions (Sagard 1866 : 165). À vrai dire, en 1627, avec quatre-vingt hivernants, mais seulement deux familles dont une seule cultive pour subvenir à peine à ses propres besoins, les Français de Québec ne forment même pas une petite colonie, tout juste un petit comptoir totalement dépendant des Amérindiens et de la France pour leur subsistance (Trudel 1966 : 426-429 ; Champlain 1973 : 1130-1131). Les marchands s'opposaient à tout peuplement colonial qu'ils jugeaient contraire à leurs intérêts dans la traite des fourrures (Sagard 1866 : 165).

Et si nous retenons pour événement fondateur l'alliance du 27 mai 1603 alors que Pont Gravé et son adjoint Champlain, mandatés par leur roi et accompagnés de deux Montagnais ramenés de France qui allaient servir d'interprètes, débarquèrent à Pointe Saint-Mathieu, à proximité de Tadoussac, pour conclure, au milieu de grandes célébrations, une alliance avec le chef montagnais Anadabijou et une centaine de ses compatriotes ? Au cours de cette cérémonie, sinon peu après, plusieurs centaines de personnes d'autres nations se joignirent à l'alliance grâce à laquelle les Français purent s'établir à Québec en 1608. Cela ne permettrait-il pas de nous représenter « nos origines » sur le mode d'une rencontre fondatrice intégratrice de tous les partenaires, Amérindiens inclus, dans un « nous » collectif ? Ne serions-nous pas davantage en position d'assumer l'héritage de l'histoire coloniale qui est la nôtre avec ses malentendus fondamentaux de départ ? Et même si la mémoire continuait de privilégier l'année 1608, ne faudrait-il pas souligner davantage le rôle indispensable joué par les Montagnais pour assurer le succès de l'entreprise (Beaulieu, Ouellet 1993 : 22-27, 48-58 ; Girard, Gagné 1995 : 3-14 ; D'Avignon 2008 : 145-162, 475-498 ; Delâge 2008) ? Encore que cela serait insuffisant si nous ne portions pas attention à la lutte des Montagnais pour la défense de leurs intérêts, de leur pouvoir, de leur souveraineté face aux nouveaux venus (Beaulieu 2008), lutte dont la résonance parvient jusqu'à notre époque. Insuffisant également si nous ne portions pas attention à la transformation des partenaires de l'alliance dans la dynamique de la rencontre et de la conquête (Sioui 2008 : 245-249). Ensuite, pourquoi ne pas retenir de multiples gestes de fondation : les premiers habitants d'il y a dix mille ans, les premiers cultivateurs d'il y a trois mille ans, ainsi de suite ? Enfin, pour quels territoires ?

Déconstruire le regard colonial c'est reconnaître l'Autre, celui, justement, qui ne s'est jamais reconnu dans le mythe des origines de la société dominante, celui qui a subi, dans l'humiliation, le processus de dépossession territoriale et identitaire. Au XIX^e siècle particulièrement, notre histoire n'est-elle pas celle de leur expropriation territoriale, de l'enfermement dans les réserves et de l'apartheid visant précisément leur exclusion de l'histoire (Gélinas 2000, 2003) ? L'histoire du Moyen Âge est-elle celle des seuls ancêtres euro-canadiens et celle de la période des pointes de Clovis, des seuls Amérindiens ? Les Amérindiens des territoires du Québec et du Canada étaient-ils les premiers habitants du territoire ou bien les premiers Québécois et Canadiens ? (Bouchard, Andrès 2007 : 337). Eux-mêmes se considèrent-ils tels maintenant ? Se pose ici la définition du « nous » et il est clair que coexistent au Québec comme au Canada trois « nous », c'est-à-dire, trois cultures, trois peuples fondateurs.

L'histoire des autochtones comme celle de leurs relations avec les allochtones ne peut pas non plus s'inscrire totalement à l'intérieur des frontières des États nations. D'abord, ces frontières sont récentes et leur projection sur le passé constitue un anachronisme. En Amérique, toutes les frontières politiques sont d'origine coloniale et le plus souvent sans aucun rapport avec les frontières et les aires de circulation précoloniales. De surcroît les limites coloniales ont été fortement modifiées. L'Acadie a disparu puis ce fut au tour de la Nouvelle-France. Les Treize colonies se sont séparées de l'Empire britannique. Les espaces anciens d'interaction n'ayant rien à voir avec les frontières actuelles, l'histoire des Canadiens de St-Louis (Missouri), des Amérindiens des bassins du Mississippi et du Missouri appartient à la mémoire des Amérindiens, des Canadiens français, des Québécois, des Américains, des Canadiens. L'histoire de la Nouvelle-France à partir de la vallée du St-Laurent s'est déployée sur deux versants, un premier sédentaire, celui des habitants du régime seigneurial, un second, mobile, nomade, celui des énormes réseaux de commerce, de mission, de diplomatie centrés à Montréal et s'étendant vers les Grands Lacs et le Mississippi. L'histoire de ces réseaux et de leurs transformations est aussi celle de l'interaction entre Franco-canadiens principalement et Amérindiens. Après la Conquête de 1763, les Canadiens des Pays d'en Haut sont devenus, comme l'indique Pierre Anctil, des intermédiaires culturels entre les Amérindiens et le monde des Blancs. (1999 : 21-22). Voilà tout un pan d'histoire non pas d'une nation, mais d'une ethnie, d'une diaspora en interaction avec les autochtones jusqu'à nos jours. Notre histoire peut et doit se penser aussi hors des contraintes de territoire et d'identité des nations contemporaines. C'est l'évidence même pour tant de Premières Nations divisées par les frontières contemporaines : Inuits, Iroquois, Anishinabés, Sioux, etc.

Un modèle colonial français

L'histoire coloniale de l'Amérique du Nord en fut une de conquête et d'alliance. Conquête parce qu'il s'agissait d'annexer l'Amérique pour y faire émerger une Nouvelle Europe. Alliance parce que, bien que subordonnée à celle de la conquête, une dynamique d'alliance entre Amérindiens et Européens caractérise toute l'histoire coloniale avec des modalités, voire, selon les époques, des différences radicales entre les acteurs. La colonisation française en Amérique du Nord s'est toutefois distinguée des entreprises coloniales rivales par une proximité plus grande des Français et des Amérindiens, par un métissage nettement plus répandu et plus intense, tant sur le plan des intermariages qu'à celui des transferts culturels. Cela ne relève pas d'une supposée « nature ethnique » ou du « génie colonial », mais de facteurs structurels et conjoncturels. Les Français émigrent peu et ils le font sur le mode individuel et masculin, sur des terres non occupées par des sédentaires, où leurs activités économiques et militaires les placent en position de dépendance et d'interaction avec les Premières Nations. Leur principal allié de commerce, la confédération des Hurons, est dispersé en 1650, tandis que des prix non concurrentiels obligent à aller aux devants des fournisseurs amérindiens. Le catholicisme est, à cette époque, beaucoup plus imbu de l'esprit missionnaire que ne l'est le protestantisme. Enfin, la nature archaïque de la société française d'alors (propriété seigneuriale, sociétés d'ordres, centralisation monarchique doublée du principe traditionnel de légitimité d'un pouvoir de droit divin), contribue à la promotion d'un modèle intégrateur des Amérindiens. En somme, tout en reconnaissant que tous les projets coloniaux visent la domination, le modèle colonial français se caractérise par l'intégration et le métissage, tandis que les modèles néerlandais et anglais conduisent davantage à la ségrégation (Delâge 2006).

Ambiguïtés de l'alliance et de la conquête : mauvais pères et faux enfants

Alliance et conquête ont constitué une dynamique qui a varié selon les systèmes coloniaux et selon les époques. Les Amérindiens avaient recours à des métaphores de parenté pour exprimer en diplomatie la nature de leurs rapports avec leurs alliés. Reprises par les pouvoirs coloniaux, ces métaphores rendent compte de la transformation du rapport colonial.

Le temps des « cousins »

« Mais, tu n'as point d'esprit mon cousin ! ». Ainsi rétorquaient fréquemment des Amérindiens aux paroles des Français venus vivre parmi eux au

début du 17^e siècle. Le peu d'esprit des Européens était à la mesure de leur incompréhension des cultures du « Nouveau Monde » (Leclerc 1999 : 270-279).

Retenons, pour notre propos, la désignation des Français comme « cousins » par les hôtes autochtones. Pourquoi ce « cousinage »? Parce que les chefs montagnais, algonquins, micmacs et hurons se jugeant égaux au roi de France, leurs « enfants » étaient donc cousins. Évidemment, la métaphore était fallacieuse puisque les pouvoirs des chefs autochtones et ceux du roi français n'étaient pas comparables, bien qu'en contexte américain (l'implantation coloniale se limitant à quelques enclaves en pays amérindien), la métaphore n'était pas si inexacte qu'on pourrait le croire de prime abord.

Le « père » et les « enfants »

La métaphore des « cousins » ne durera pas. L'expression des rapports entre Français et Amérindiens fit bientôt place, dans les documents de l'époque, à la métaphore du « père » et des « enfants ». C'est le chef huron des Grands Lacs, Kondiaronk-Saretsi, qui l'exprime en 1682 alors qu'il s'adresse au gouverneur français (dont le nom générique pour les Amérindiens était « Onontio ») : « Saretsi ton fils Onontio, se disait autrefois ton frère, mais il a cessé de l'être car il est maintenant ton fils, et tu l'as engendré par la protection que tu lui as donnée contre ses ennemis. Tu es son Père et il te connaît pour tel, il t'obéit comme un enfant obéit à son père » (ANF. C¹¹A-6 Fo 7v.).

En cessant d'être « frère » pour devenir « fils » d'Onontio, Kondiaronk et l'ensemble des alliés amérindiens acceptaient de reconnaître au gouverneur un rôle de défenseur, de pourvoyeur et de médiateur dans l'alliance. C'est l'affaiblissement général des nations amérindiennes, à la suite des terribles épidémies du XVII^e siècle, ainsi que les défaites des Hurons et de leurs alliés dans leurs guerres avec leurs ennemis les Iroquois qui ont permis au pouvoir colonial de se hisser au-dessus des Amérindiens. Ceux-ci acceptaient désormais de s'inscrire dans un rapport filial avec le roi.

Ce rapport fut source de tensions et de mésinterprétations de part et d'autre, car Onontio, s'il était devenu un « père », ne s'était tout de même pas élevé, aux yeux des Amérindiens au point d'accéder au statut d'« oncle » ! Dans le système de parenté matrilineaire des Hurons, en effet, c'est l'oncle maternel qui avait autorité sur ses neveux utérins et non pas le père sur ses enfants comme c'est le cas dans la famille patriarcale européenne. Les métaphores diplomatiques avaient ainsi des référents issus de systèmes culturels complètement différents. Le roi aurait cru s'abaisser à revendiquer le statut d'oncle, tandis que les

Amérindiens ne se soumettaient pas beaucoup à en faire leur père. Les différences culturelles furent à l'origine de tensions, d'ambiguïtés et d'accommodements entre Français et Amérindiens.

Cette tradition s'est maintenue durant toute la période coloniale française. D'ailleurs, cette représentation des Amérindiens comme des « enfants » ne s'est pas limitée au champ diplomatique. Selon les conceptions de l'époque, le degré de civilisation atteint par les sociétés amérindiennes aurait correspondu à celui de l'« enfance » de l'humanité, l'Europe plus développée ayant, bien sûr, atteint l'âge adulte de la civilisation. Cette conception de la supériorité européenne doublée de l'observation de l'« ensauvagement » des Français au contact des Amérindiens ont conduit les autorités coloniales à renoncer au projet initial « de ne faire qu'un seul peuple » (RJ 1972 : vol. 1, 1633, 28) et en conséquence à s'objecter aux mariages interethniques. Cependant, la pratique en était depuis longtemps répandue en Acadie et elle y demeura généralisée partout dans les pays en amont de Montréal, de même qu'en amont de la Nouvelle-Orléans. Enfin, à partir de la fin des années 1740, les autorités coloniales françaises ont pratiqué à l'égard des Amérindiens une politique davantage inspirée par la conquête que par l'alliance, investissant la métaphore diplomatique du père d'une connotation nettement plus patriarcale au sens européen, donc plus coercitive. La politique impériale se distanciat ainsi non seulement d'une tradition d'accommodement diplomatique, mais également de l'univers interculturel et métis de proximité des Amérindiens et des Canadiens (Français) des Grands Lacs et du Mississipi.

Lorsque l'historien analyse le rapport métaphorique de parenté entre Amérindiens et Européens à la lueur du rapport réel qui s'est établi entre eux, force lui est de constater que le roi-« père » n'a jamais été qu'un mauvais père. La politique du roi de France ne cherchait que l'établissement de son propre pouvoir et la domination des peuples soi-disant « sauvages », mais d'un autre côté, ces derniers ont aussi trouvé avantage à se définir comme des « enfants » non seulement parce que cela leur permettait de se procurer des produits modernes, mais parce que cela assurait une aide précieuse dans les guerres qu'ils livraient à leurs ennemis traditionnels. L'enjeu n'apparaissait pas toujours clairement aux Amérindiens, sauf à l'occasion de traités internationaux cédant leurs territoires à une autre puissance européenne. Émergeait aussitôt la question : de quel droit « notre père » le roi cède-t-il notre pays à nos ennemis ? En réalité, l'alliance franco-amérindienne s'inscrivait dans un système plus vaste, impérial et mondial dans lequel elle devenait un pion dans la logique géo-impériale. Les Amérindiens n'avaient probablement pas conscience de cela jusqu'à ce que les transactions de territoires et de zones d'influences entre empires français et anglais imposent

le retrait de la France d'Amérique du Nord par le traité de Paris en 1763. Cela fut interprété comme une trahison et un abandon par les alliés amérindiens. La cession de la Nouvelle-France en 1763 fit donc apparaître au grand jour les mécanismes de conquête au travers de l'alliance d'avant la défaite française.

L'éviction de la puissance coloniale française a modifié complètement l'équilibre des forces en Amérique du Nord, les Premières Nations perdant la balance du pouvoir qu'elles avaient tenue tant que durait l'antagonisme entre les empires. Leur force relative s'en trouvait considérablement réduite devant un ennemi qui s'accaparait toujours plus de terre. Formellement, la nouvelle alliance anglo-amérindienne s'est inscrite dans la filiation de l'alliance franco-amérindienne, mais les rapports n'étaient plus de même nature : sous le chef Pontiac, les « patriotes amérindiens », après deux années de guerre entre 1763 et 1765, n'ont pas pu empêcher l'implantation des Britanniques qui, par contre, ont dû faire d'importantes concessions avec la création d'un vaste territoire indien entre le Mississippi et les Appalaches, ce qui allait inciter à la révolte les coloniaux américains privés de l'accès aux terres sises à l'ouest de ces montagnes.

Le régime britannique au Canada et les « enfants » attardés

Les autorités britanniques ont assumé un rôle de « père » médiateur, pourvoyeur et défenseur envers leurs « enfants ». Ceux-ci leur assuraient en contrepartie un appui guerrier souvent décisif. Après 1815, avec la fin des guerres anglo-américaines, le recul de la traite des fourrures, la montée de l'immigration, l'essor du commerce du bois, l'intensification de la colonisation, le roi-« père » n'a désormais nul besoin de ses « enfants ». Imbu de préjugés raciaux, il les juge attardés dans les premiers âges de l'humanité. Le processus d'expropriation des terres des Indiens s'est accéléré et la politique des présents a été progressivement abandonnée. Dans les archives de l'époque, le « père » dit qu'il a deux enfants, le rouge et le blanc, qu'il les aime également, mais qu'advenant la situation où l'enfant blanc manquerait de terres et que l'enfant rouge en aurait en trop, ce serait de son devoir de père d'en ôter « à ses enfants Sauvages pour donner aux blancs » (BANC : RG 10, bob. C-10999, vol. 8. p. 8677-8678).

Devenus des intrus sur leurs propres terres, voilà les Amérindiens, selon les nombreuses pétitions, « nus et misérables ». Ils invoquent l'obligation de leur « père » de les tirer de la détresse. Ils font appel au devoir moral des riches de partager leur richesse. Ils rappellent surtout la dette des « blancs » à leur égard : alors qu'ils étaient puissants, les Amérindiens n'ont-ils pas reçu avec générosité ces premiers colons

misérables, n'ont-ils pas eu pitié d'eux, ne les ont-ils pas autorisés à s'installer sur leurs terres ? Maintenant que la situation s'est inversée, c'est au tour du roi d'être le donateur, d'habiller et de nourrir ses « enfants misérables ». À l'époque de la révolte des Patriotes du Haut et du Bas-Canada (1837-1838) pour réduire les prérogatives royales et pour obtenir un gouvernement responsable, les Amérindiens s'inscrivent dans une tout autre logique : ils demandent au roi d'être un bon « père », de les prendre en pitié. Ils ne demandent à vrai dire presque rien, simplement de maintenir la politique des présents. Ils cherchent à placer le roi dans l'obligation de donner, plus précisément de redonner (selon la logique du don et du contre-don). Ils implorent sa sollicitude.

Au bout du compte, ces faux « enfants » n'obtiennent presque rien. Leur démarche exprime d'abord leur dépendance et leur assujettissement. Ce « père » que les « enfants » amérindiens invoquent n'envisage jamais que l'« enfant rouge » grandisse. L'octroi, en 1848, du gouvernement responsable aux Canadiens marque une étape vers la reconnaissance de leur maturité politique. Il n'en alla jamais de même pour les Amérindiens. L'« enfant rouge » ne pouvait accéder à la responsabilité qu'à la condition de renoncer à son statut d'Indien (Delâge et Sawaya 2001 : 157-160, 221-225, 234). Comme toute personne mineure, il devait obtenir l'autorisation de son « père » pour vendre ou louer, pour consommer de l'alcool, pour circuler, pour intenter des actions en justice, pour s'associer, pour signer un contrat, pour voter, etc. Son affranchissement était au prix de son assimilation. Jusque dans les années 1960, un Indien qui recevait un diplôme collégial ou universitaire perdait du fait même son statut d'Indien. Encore aujourd'hui, c'est le « père », c'est-à-dire le gouvernement fédéral, à titre de fiduciaire, qui détermine le statut des descendants issus des mariages de ses « enfants rouges ».

L'affranchissement n'est donc pas encore complètement réalisé même si au cours des années 1960, les Indiens ont obtenu enfin les libertés démocratiques individuelles et en 1982, une reconnaissance de droits collectifs. Ils sont toujours sous la tutelle du ministère des Affaires indiennes du Canada. Cependant, cette inféodation ne résulte pas seulement d'une imposition unilatérale : les Amérindiens eux-mêmes hésitent encore à se définir comme des citoyens à part entière, c'est-à-dire, sur le plan de la politique comme des « adultes ». Le statut d'« enfant-bénéficiaire » du « père » fédéral comporte des avantages. Si la loi leur a imposé ce statut, leurs traditions et l'histoire les ont aussi incités à l'accepter et à s'y complaire.

Héritage colonial et dette

Nous avons écrit que le pouvoir colonial fut un mauvais « père ». Il en est ainsi parce qu'un bon père souhaite toujours voir ses enfants grandir, le dépasser et devenir des adultes responsables. Or tel n'a jamais été le projet du « père » colonial pour ses « enfants » autochtones. D'autre part, les Amérindiens furent de faux « enfants ». Les terribles contraintes de la dépossession les ont forcés à demander leur prise en charge. Leurs propres traditions les ont prédisposés à accepter la tutelle de ce puissant chef ou « big man » qu'était leur « père » incarné par le roi ou par son représentant, le gouverneur colonial. Telle est notre conviction qu'il ne peut y avoir de sortie du rapport colonial qu'en modifiant les deux termes de la relation dont l'histoire nous a transmis l'héritage.

Pour les héritiers du mauvais « père », c'est-à-dire pour l'ensemble des non-autochtones du Québec et du Canada, il importe de reconnaître qu'il n'existe pas de « père » de « nos » Indiens et que, conséquemment, les autochtones ont droit à la pleine responsabilité politique, soit la maîtrise individuelle et collective de leur destin. Il n'y aura pas non plus de sortie du rapport colonial sans que les autochtones ne renoncent à leur prise en charge, ce qui implique la renonciation aux « largesses de sa Majesté » (dans leur forme actuelle), largesses dont le bilan direct ou indirect est si cruel pour eux comme le révèlent tous les indicateurs de misère humaine.

Le Canada devrait-il mettre fin à toutes les politiques de promotion des autochtones ? Certes non. À notre avis, il y a effectivement une dette à payer. Cette dette est très concrète, presque visible, elle tient à l'écart terrible que l'Histoire a creusé entre l'ensemble de la population et les Premières Nations. Cependant, ce serait reproduire le rapport colonial que de rembourser cette dette par des politiques paternalistes qui dispenseraient les Amérindiens de leurs devoirs de citoyens. L'émancipation n'est plus envisageable sur le mode de l'ancienne aristocratie et les Amérindiens ne peuvent croire atteindre l'autonomie en jouissant de privilèges de chasse et en étant exempts d'impôts pour avoir été victimes de l'Histoire ! Il n'y a pas de sortie du rapport colonial pour les Premières Nations sans accepter les devoirs que comporte l'attribution de droits.

Cela suppose, me semble-t-il, 1) de renoncer aux anciens traités pour conclure des traités contemporains plus équitables qui conduisent à l'autonomie gouvernementale et à l'accès à des ressources, 2) de rompre avec l'actuelle loi fédérale qui maintient la tutelle sur les Indiens et définit leur identité sur la base de critères généalogiques, 3) que les quatre-vingt mille autochtones des onze nations, répartis dans près de

soixante communautés et constituant 1 % de la population du Québec, acceptent de se regrouper et, enfin, 4) une aide financière considérable pour permettre aux communautés autochtones d'atteindre un niveau de développement comparable à celui de leurs compatriotes.

Des progrès substantiels ont été réalisés depuis le projet du gouvernement fédéral de 1969 visant à éteindre le statut légal des Indiens pour procéder à leur intégration-assimilation dans la société canadienne. Ceux-ci s'y sont opposés et ont réclamé la reconnaissance institutionnelle et légale de leurs identités collectives. En 1973, le jugement Calder de la Cour suprême du Canada a confirmé l'existence de droits ancestraux pour les autochtones et, au Québec, le jugement Malouf a reconnu les droits des Cris et des Inuits sur les terres de la Baie de James en ordonnant la suspension des travaux sur les grands chantiers hydroélectriques. En 1982, les droits historiques et issus de traités des Indiens, des Inuits et des Métis ont reçu une reconnaissance formelle dans la constitution canadienne. Au Québec, le gouvernement a conclu un premier traité moderne, la Convention de la Baie de James et du Nord Québécois (1975) avec les Cris et les Inuits. Ce traité a été suivi, en 2002, d'une entente de « nation à nation » avec les Cris, la Paix des Braves qui promeut l'autonomie, le versement de redevances, le développement durable. Les résultats s'avèrent dans l'ensemble, nettement positifs. Il en va de même du Nunavik, territoire inuit de cinq cent sept mille km² au nord du 55^e parallèle, où l'on a créé en 2007 un gouvernement régional qui, contrairement au précédent, est non-ethnique. D'autres ententes sont possibles, avec les Innus et les Attikameks particulièrement, mais les négociations sont interminables et les partenaires indiens très divisés. Le Québec est la seule province au Canada dont le parlement ait reconnu les droits des autochtones des onze nations habitant son territoire : Abénaquis, Algonquins, Attikameks, Cris, Hurons-Wendats, Innus (Montagnais), Inuits, Malécites, Micmacs, Mohawks, Naskapis. Par contre, l'existence de communautés historiques métisses n'y est pas encore établie.

Les difficultés demeurent énormes. Des solutions territoriales sont nettement plus difficiles à réaliser au sud qu'au nord, encore que celles-ci, tout en étant indispensables pour assurer aux communautés l'accès aux ressources, ne soient pas des panacées dans un monde où près de la moitié des autochtones vivent désormais en ville. Faudra-t-il créer pour les autochtones vivant dans les villes des institutions telles des services de santé, des écoles ? Comment échapper à la « loi du sang » qui définit le statut légal des Indiens (non pas des Inuits). En effet, n'étaient Indiens jusqu'en 1985, que les descendants, dans la lignée patrilinéaire, non émancipés, des Indiens recensés en 1850 et 1851. Les Indiens ne pouvaient évidemment pas être définis par le territoire puisque l'histoire

canadienne a consisté à les en déposséder ! Depuis 1985, le critère de la seule filiation patrilinéaire a été jugé discriminatoire et remplacé par un autre visant le caractère endogamique (entre Indiens) ou exogamique des mariages. Les petits-enfants de parents et de grands-parents exogames ne sont plus légalement des Indiens. Ces règles du mariage ont créé depuis 1850 deux catégories d'Indiens, certains reconnus légalement, d'autres culturellement Indiens mais sans statut. Cela est source de tensions et de racisme tant entre autochtones qu'entre ces derniers et les allochtones.

Le difficile passage de la tradition à la modernité, l'expérience traumatisante des pensionnats par des générations successives d'écoliers coupés de leurs parents dès la première année de l'école primaire, l'exclusion sociale, la dépossession sous toutes ses formes ont, dans plusieurs communautés, conduit non seulement à l'enfermement dans une culture de la pauvreté, mais à une terrible implosion sociale, dont la sortie est bien incertaine. En certains lieux se rajoutent, aux dépens des populations, la corruption, le népotisme voire le crime organisé. À l'évidence, le rapport colonial affecte l'âme. Il n'y aura d'issue que dans la reprise en mains, le regain de fierté, la compassion, la responsabilisation, l'autonomie et la démocratie qu'accompagneront les conditions socio-économiques de leur réalisation. Des manifestations artistiques remarquables, des entreprises économiques modernes et d'envergure autant que des thérapies de groupes et des réalisations communautaires de toutes sortes nous informent de la possibilité de réussir et d'exceller. En somme, le pire et le meilleur renvoie à une urgence absolue : se débarrasser mutuellement du rapport colonial.

Références

- Ancil, Pierre. « À la recherche du paradigme de base de la culture francophone d'Amérique » in Eric Waddel, dir., *Le dialogue des cultures minoritaires*, Québec, CEFAN, Les presses de l'Université Laval, 1999.
- Annales, Histoire et Sciences Sociales*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, depuis 1929. <http://www.editions.ehess.fr/revues/Annales-histoire-sciences-sociales>.
- Bailey, Alfred Goldsworthy. *The Conflict of European And Eastern Algonkian Cultures, 1504-1700 A Study In Canadian Civilization*, réédité : Toronto, University of Toronto Press, 1969 [1937].
- BANC : Bibliothèque et Archives Nationales du Canada, RG 10, bob. C-10999, vol. 8. p. 8677-8678.

- Beaulieu, Alain. « L'on n'a point d'ennemis plus grands que ces sauvages. L'alliance franco-innue revisitée (1603-1653) » in *Revue d'Histoire de l'Amérique Française*, vol. 61, n° 3-4 (hiver-printemps), 2008.
- Beaulieu, Alain et Réal Ouellet. *Des Sauvages*, Montréal, Typo, 1993.
- Bennett, Ethel M. G., « Hébert, Louis », *Dictionnaire biographique du Canada en ligne*, [désormais DBC] : <http://www.biographi.ca/index-f.html>.
- Bouchard, Gérard. *Mistouk*, Montréal, Boréal, 2002.
- Bouchard, Gérard. *Pikauba*, Montréal, Boréal, 2005.
- Bouchard, Gérard. *Uashat*, Montréal, Boréal, 2009.
- Bouchard, Gérard et Bernard Andrès, *Mythes et sociétés des Amériques*, Montréal, Québec Amérique, 2007.
- Bouchard, Serge, *Remarquables oubliés*, série radiophonique de Radio-Canada disponible sur internet : <http://www.radio-canada.ca/radio/profondeur/remarquablesoublies/personnages.htm>.
- Cartier, Jacques, *Relations*, Édition critique par Michel Bideaux, Bibliothèque du Nouveau Monde, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1986.
- Champlain, *Œuvres*, G. É. Giguère, éditeur, Montréal, Éditions du Jour, 3 volumes, réimpression, pagination continue, 1973.
- D'Avignon, Mathieu. *Champlain et les fondateurs oubliés, les figures du père et le mythe de la fondation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2008.
- DBC, *Dictionnaire biographique du Canada en ligne* : <http://www.biographi.ca/index-f.html>.
- Delâge, Denys. « Kebhek, Uepishtikueiau ou Québec : première partie : histoire des origines », Québec, *Les Cahiers des Dix* et les Éditions La Liberté, février, 2008, p. 107-129.
- Delâge, Denys. « L'alliance franco-amérindienne des XVIIe et XVIIIe siècles. Spécificités, changements de régime, mémoires » in *Colloque Expériences et mémoires : partager en français la diversité du monde*, Bucarest, septembre, 2006, p. 1-50 sur le site internet : <http://www.celat.ulaval.ca/histoire.memoire/b2006/Delage.pdf>.
- Delâge, Denys. *Le Pays renversé : Amérindiens et Européens en Amérique du Nord-est, 1600-1664*, Montréal, Boréal, 1991.
- Delâge, Denys. « L'Histoire des autochtones d'Amérique du Nord : acquis et tendance » in *Annales : Histoire, Sciences Sociales*, 57^e année, n° 5, septembre-octobre, 2002, p. 1337-1355.
- Delâge, Denys et Jean-Pierre Sawaya. *Les Traités des Sept Feux avec les Britanniques. Droits et pièges d'un héritage colonial au Québec*, Québec, Septentrion, 2001.
- Delâge, Denys et Jean Philippe Warren. « Iroquois : Considérations générales autour d'une œuvre de Léo-Paul Desrosiers » in *Recherches Sociographiques*, vol. 42, n° 1, 2001, p. 53-100.

- Desbarats, Catherine. « Essai sur quelques éléments de l'écriture amérindienne » in *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 53, n° 4, 2000, p. 491-520.
- Descola, Philippe. *Par-delà nature et culture*, Paris, NRF Gallimard, 2005.
- Desjardins Richard et Robert Monderie. *Le peuple invisible*, Montréal, Office national du Film du Canada, 2007.
- Desrosiers, Léo-Paul. *Iroquoisie*, Québec, Septentrion, 4 volumes, 1998.
- Desrosiers, Léo-Paul. *Les engagés du grand portage*, Paris, Gallimard, 1938.
- Dickason, Olive P. *Les Premières Nations du Canada : depuis les temps les plus lointains jusqu'à nos jours*, Québec, Septentrion, 1996.
- Désveaux, Emmanuel. *Spectres de l'anthropologie, suite nord-américaine*, Montreuil, Aux lieux d'être, 2007.
- Dubois, Paul André. *Chant et mission en Nouvelle-France, espace et rencontre des cultures*, Thèse de doctorat, département d'histoire, Université Laval, 2004.
- Dupuis, Renée. *Quel Canada pour les autochtones ? : la fin de l'exclusion*, Montréal, Boréal, 2001.
- Fenton, William N. *The Great Law and the Longhouse: A Political History of the Iroquois Confederacy*, Norman, University of Oklahoma Press, 1998.
- Ferron, Jacques. *Le Ciel de Québec*, Montréal, VLB, 1979.
- Gélinas, Claude. *Entre l'assommoir et le godendard : les Atikamekw et la conquête du moyen-nord québécois 1870-1940*, Québec, Septentrion, 2003.
- Gélinas, Claude. *La gestion de l'étranger : les Atikamekw et la présence euro canadienne en Haute-Mauricie, 1760-1870*, Québec, Septentrion, 2000.
- Girard, Camil et Édith Gagné. « Première alliance interculturelle : rencontre entre Montagnais et Français à Tadoussac en 1603 » in *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 25, n° 3, 1995, p. 3-14.
- Girard, René. *La Violence et le sacré*, Paris, Hachette, 1972.
- Giraud, Marcel. *Le Métis canadien. Son rôle dans l'histoire des provinces de l'Ouest*, Paris, Institut d'ethnologie, Musée de l'homme, 2 volumes, 1945.
- Hallowell, Irving A. *Contributions to Anthropology: Selected Papers of A. Irving Hallowell*, Chicago, University of Chicago Press, 1976.
- Jennings, Francis. *The Invasion of America: Indians, Colonialism, and the Cant of Conquest*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1975.
- Jennings, Francis. *The Iroquois Ambiguous Empire, The Covenant Chain Confederation of Indian Tribes with English Colonies*, New York, Norton, 1988.
- Jennings, Francis. *Empire of Fortune: Crowns, Colonies, and Tribes in the Seven Years War in America*, New York, Norton, 1988.
- Landry, Pierre. « Nous venons en paix... » *Histoire des Amériques*, catalogue de l'exposition 28 mai au 5 septembre, Musée d'art contemporain de Montréal, 2004.

- Leclerc, Chrestien. *Nouvelle relation de la Gaspésie*, Édition critique par Réal Ouellet, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1999.
- Lévi-Strauss, Claude. *La potière jalouse*, Paris, Plon, 1985.
- Lévi-Strauss, Claude. *L'origine des manières de table*, Paris, Plon, 1968.
- Longfellow, Henry Wadsworth. *Favorite Poems, The Song of Hiawatha*, Canby Henry Sudel, dir., New York, Doubleday and co., 1947, p. 149-295.
- Memmi, Albert. *Portrait du colonisé; précédé de Portrait du colonisateur*. Paris, Gallimard, 1985.
- Mercier, Noémie. « Québec, une invention amérindienne » in *Québec Science*, « Québec la grande aventure », Spécial 400^e anniversaire, été, 2008, p. 68-72.
- Morantz, Toby. « Plunder or Harmony? On merging European and Native Views or Early Contact » in Germaine Warkentin et Carolyn Podruchny, dir., *Decentering the Renaissance, Canada and Europe in Multidisciplinary Perspective, 1500-1700*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p. 48-67.
- Morantz, Toby, « Lire la tradition orale, écrire l'histoire crie » in *Anthropologie et sociétés*, vol. 26, n^o 2-3, 2002a, p. 23-43.
- Morantz, Toby. *The White Man's Gonna Getcha: The Colonial Challenge to the Crees in Quebec*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2002b.
- Morin, Françoise. « La protection des noms de lieux et des sites sacrés autochtones au niveau des instances internationales » in *Études Inuit Studies*, vol. 28, n^o 2, 2004, p. 203-209.
- Otis, Ghislain, dir. *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005.
- Sagard, Gabriel. *Histoire du Canada et voyages que les frères mineurs y ont faits pour la conversion des infidèles depuis l'an 1625 avec un dictionnaire de la langue huronne*, Paris, Librairie Tross, 4 livres, 1866, pagination continue.
- RJ. *Relations des Jésuites : contenant ce qui s'est passé de plus remarquable dans les missions des Pères de la Compagnie de Jésus dans la Nouvelle-France*, vol. 1, Montréal, Éditions du Jour, 1972 [1633].
- Savard, Rémi. *La forêt vive, récits fondateurs du peuple innu*, Montréal, Québec, Boréal, 2004.
- Simard, Jean-Jacques. *La réduction : l'autochtone inventé et les Amérindiens d'aujourd'hui*, Québec, Septentrion, 2003.
- Sioui, Georges. *Histoires de Kanatha, vues et contées. Histories of Kanatha, seen and told*. Québec, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2008.
- Tanner, Helen Hornbeck. *Atlas of Great Lakes Indian history*, Norman, Published for the Newberry Library by the University of Oklahoma Press, 1987.
- Trigger, Bruce G. *Understanding Early Civilizations. A Comparative Study*. New York, Cambridge University Press, 2003.
- Trigger, Bruce G. *Les enfants d'Aataentsic: l'histoire du peuple huron*, Montréal, Libre Expression, 1991, traduit de l'anglais : *The Children of Aataentsic, a*

History of the Huron people to 1660, Montreal, Kingston [Ont.], McGill-Queen's University Press, 1976.

Trudel, Marcel, « *Champlain* », DBC.

Trudel, Marcel. *Histoire de la Nouvelle-France*, II, *Le Comptoir 1604-1627*, Montréal, Fides, 1966.

Trudel, Marcel. *Histoire de la Nouvelle-France*, III, *La Seigneurie des Cent associés*, Montréal, Fides, 1979.

Vincent, Sylvie, « Compatibilité apparente, incompatibilité réelle des versions autochtones et des versions occidentales de l'histoire. L'exemple innu » in *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. 32, n° 2, 2002, p. 99-106.

Wachtel, Nathan. « Marcel Giraud, 1900-1994 » de http://www.college-de-france.fr/default/EN/all/ins_dis/marcel_giraud.html, 1994.

CHAPITRE 8

Le nationalisme catalan et l'Europe

Klaus-Jürgen NAGEL

Professeur au département de science politique et membre du Groupe de recherche en théorie politique de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone)

L'une des différences les plus importantes entre le Québec et la Catalogne est le contexte européen. Le nationalisme catalan doit agir dans le contexte d'une Europe en voie d'intégration. Ma contribution analyse les agissements et les positions des gouvernements et des partis catalans face à l'intégration européenne. Je me concentrerai sur la période qui s'étend de la création de l'État des Autonomies en Espagne (1977-1982) jusqu'en 2008, en portant un intérêt particulier aux continuités et aux discontinuités. À une autre occasion,¹ j'avais distingué trois types de stratégies ouvertes aux nationalistes de nations sans État. La première serait de lutter contre l'intégration européenne. Ses défenseurs ont interprété la Communauté économique européenne (CEE) et l'Union européenne (UE) comme les instruments des grands capitaux et des États, en lui opposant une « Europe meilleure », une Europe des Peuples. La deuxième stratégie serait de faire usage des possibilités que l'UE offre aux régions. L'offre apparaît plus attrayante si les nationalistes ont des possibilités réelles de gouverner cette « région ». Nous pouvons interpréter l'UE non pas comme un État naissant ou comme une simple union d'États, mais comme un réseau, une entité supranationale qui, tôt ou tard, affaiblit les États existants. La troisième stratégie serait de travailler pour l'indépendance, en soutenant l'UE, et pour en devenir un État membre. Pour que cette stratégie soit plus logique, il faut interpréter l'UE comme une communauté d'États à laquelle on veut avoir accès dans des conditions d'égalité.

¹ Klaus-Jürgen Nagel, « Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration », *Australian Journal of Politics and History*, vol. 50, n° 1, 2004, p. 58-75.

Je montrerai que, dans le cas catalan, les visions enthousiastes d'une Europe économiquement et politiquement intégratrice qui serait une « alliée naturelle » du catalanisme ont prévalu. Cependant, elles ont été contestées au cours des dernières années par des évaluations plus pragmatiques pour les uns et plus critiques pour les autres. Sans que cela ait conduit jusqu'à maintenant à un changement de stratégie, celle qui s'impose continue à être la stratégie dite régionale.²

L'arrière-plan

Au cours des années 1960 et 1970, lorsque l'intégration européenne semblait toucher surtout l'économie et que le nationalisme catalan luttait contre la dictature de Franco, de petits partis d'extrême-gauche s'étaient alliés à des organisations nationalistes d'autres nations sans État afin de lutter contre le « colonialisme intérieur » des États. Mais au cours de la transition, bon nombre des nationalistes critiques se sont ajoutés à la majorité de la population en se montrant enthousiaste envers l'intégration. À l'exception de certains nationalistes de gauche, les catalanistes voyaient, selon Michael Keating « L'Europe... comme une source d'occasions économiques ; comme une source de soutien pour leurs politiques de promotion culturelle et linguistique dans le contexte d'un État espagnol hostile, et comme source de soutien pour leurs aspirations d'autogouvernement, avec ses engagements en faveur de la subsidiarité et le concept de l'Europe des Régions, et par l'entremise des possibilités d'alliances avec d'autres nations et régions minoritaires. L'Europe est donc utilisée comme une ressource pour la construction de la nation, mais pas nécessairement pour la construction de l'État dans le sens classique du terme. »³

On ne doit pas oublier que les probabilités des administrations régionales de participer d'une manière ou d'une autre à l'Europe augmentaient peu à peu. Peu après le rétablissement de la Generalitat de Catalu-

² Le matériel pour ce chapitre a été recueilli dans le cadre des projets de recherche « Espaces de compétition dans des gouvernements à plusieurs niveaux. Citoyens, partis et élections dans l'État des autonomies » (MEC SEC2003-00418), dirigé par Francesc Pallarès.

³ Michael Keating, « The Minority Nations of Spain and European Integration. A New Framework for Autonomy? », *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, n° 1, 2000, p. 32. « ...Europe... as a source of economic opportunities; as a source of support for their cultural and linguistic promotion policies in the context of a hostile Spanish state; and as a source of support for their self-government aspirations, with its commitment to subsidiarity and the Europe of the Regions concept, and through the possibilities of alliances with other minority nations and regions. Europe is thus used as a resource for nation-building, but not necessarily for state-building in the classical sense. » Traduction libre.

nya (Gouvernement autonome de la Catalogne) – ce processus avait commencé à l'époque de l'adhésion de l'Espagne (1986) et culmina avec Maastricht (1992) – on créa les fonds régionaux et on en augmenta progressivement le budget. On créa le Comité des Régions, on ouvrit la porte des Conseils des Ministres et de nombreux comités de la Commission à des membres des exécutifs régionaux à condition que l'État le permette. Devant cette nouvelle structure de possibilités, les défenseurs d'une « Europe aux cent drapeaux »,⁴ qui s'opposaient à la « capitaliste » Communauté économique européenne, passèrent au deuxième plan, surtout en Catalogne, où les nationalistes gouvernaient leur territoire. Entre les années 1980 et 1990, la devise semblait être « l'Europe des Régions ». Les programmes et les initiatives européennes comme INTERREG créèrent de nouvelles occasions. Avec une gouvernance à plusieurs niveaux (et la collaboration publique et privée), l'État Nation semblait en crise. Certains en prévoyaient déjà la paralysie ou même la disparition. Il semblait que le fait de ne pas avoir son propre État n'était déjà plus un déficit insurmontable et que l'on pouvait avoir une « nation » sans vivre le déficit de ne pas avoir d'État. Les élections européennes offraient un nouveau champ aux partis politiques et même aux partis non étatiques.⁵ Cependant et malgré tout, il est certain que pour réaliser bon nombre des initiatives régionales qui étaient maintenant possibles d'entreprendre, il fallait l'accord et même la collaboration active de l'État membre – par exemple, pour recevoir des fonds européens.⁶ En même temps, la compétition entre les régions à l'intérieur de l'espace commun européen affaiblit son rôle en tant qu'acteur collectif et limite l'importance des nombreux jumelages et initiatives interrégionales. Le nouveau niveau de décisions ne se nourrissait pas seulement de compétences transférées depuis l'État, il se nourrissait aussi de compétences catalanes.

La conclusion que les leaders catalans tirèrent de ces faits et de ces tendances était de ne pas faire la promotion de l'indépendance au sein de l'Europe, mais de faire plus de lobbying, plus de pression politique, plus de participation, en cherchant à exercer une influence plus grande sur les décisions communes. Plus de *voice*, pas d'*exit*.

⁴ Yann Fouéré, *L'Europe aux cent drapeaux*, Paris, Presses d'Europe, 1968.

⁵ Lieven De Winter, *The Impact of European Integration on Ethnoregionalist Parties*, Working Paper 195. Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001; Peter Lynch, *Minority Nationalism and European Integration*, Cardiff, Univeristy of Wales Press, 1996.

⁶ Gary Marks et al., *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.

Les partis politiques catalans

Pendant la période d'opposition à la dictature du général Franco, les partis politiques catalans agissaient de façon concertée et, encore de nos jours, pour certaines questions fondamentales comme les questions européennes, il existe des possibilités de collaboration. Après la mort du dictateur, en 1975, un nouveau système de partis politiques catalans est apparu. Dans ce système, les partis peuvent être classés sur deux axes : de gauche à droite, ou selon leur position sur la question nationale. Nous observons aussi des différences quant à leur organisation interne. Le Partit Popular de Catalunya est une section du PP espagnol, le Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) est fédéré à l'intérieur (ou avec, selon l'interprétation⁷) du Partido Socialista Obrero Español (PSOE), et Iniciativa per Catalunya (ICV), un parti de gauche et écologiste, est indépendant d'Izquierda Unida (IU) espagnole, bien qu'ils forment un groupe parlementaire commun à Madrid. Convergència i Unió (CiU), une fédération de deux partis (Convergència Democràtica de Catalunya – CDC – et Unió Democràtica de Catalunya – UDC), et Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) se présentent uniquement devant l'électorat catalan (ou dans les Països Catalans, dans le cas d'ERC). Des partis politiques dirigés depuis Barcelone pouvaient obtenir la majorité aux élections au Parlement catalan quand, en même temps, les socialistes l'obtenaient aux élections aux Cortes (assemblée parlementaire) espagnoles.

Convergència i Unió a dominé la politique autonome depuis la récupération de l'autonomie et les premières élections catalanes de la démocratie, en 1980 et 2003, lorsque Jordi Pujol, le premier président du gouvernement catalan élu après le retour de la démocratie, s'est retiré définitivement. Selon Giordano et Roller « CiU a cherché à mobiliser la base électorale à partir du langage, de la culture et de l'identité nationale plutôt que de l'indépendance comme manière d'exprimer l'autodétermination. » et « a cherché la modernisation de l'État espagnol ainsi que la naissance d'une Europe des Régions plutôt que l'indépendance à part entière de l'Espagne. »⁸

⁷ Certains auteurs présentent le PSC comme une simple section régionale du PSOE. Voir, B. Giordano et E. Roller « Catalonia and the « idea of Europe ». Competing Strategies and Discourses within Catalan Party Politics » in *European Urban and Regional Studies*, vol. 9, n° 2, 2002, p. 99-113.

⁸ CiU has sought to mobilize electoral support on the basis of language, culture, and national identity rather than independence as a means of expressing self-determination... » et « has sought the modernization of the Spanish state as well as the emergence of a 'Europe of the Regions' rather than fully-fledged independence from Spain ». Traduction libre.

Par rapport à CiU, Esquerra Republicana, son plus important concurrent au sein du nationalisme catalan, a eu une histoire très mouvementée. Après sa fondation, en 1932, le parti a été à la tête des gouvernements de la Catalogne autonome de la Seconde République espagnole. Pendant la transition, le parti cherchait à tirer avantage de son histoire et de ses figures historiques telles que les présidents Macià et Companys.⁹ Il s'est même présenté aux premières élections catalanes avec le même programme fédéraliste qu'il avait formulé à l'occasion de sa fondation. Le parti perdait progressivement des voix à chaque scrutin. CiU était en train de le satelliser. Dans cette situation, des activistes provenant d'un mouvement de défense de la langue, comme Àngel Colom par exemple, et quelques ex-marxistes et membres de petits partis nationalistes extra-parlementaires comme Carod-Rovira et Puigcercós s'approprièrent le leadership du parti. Ils conduisirent ERC vers une position indépendantiste en utilisant des méthodes de mobilisation beaucoup plus médiatiques et populistes, en s'adressant surtout au secteur le plus jeune de l'électorat. Après avoir formé un gouvernement tripartite mené par des socialistes et avec des écosocialistes en 2003, les tensions internes ont augmenté, à cause aussi de la déception au sujet du nouveau Statut d'autonomie.

Le socialisme catalan a lui aussi changé peu à peu depuis la transition. Ses traditions diffèrent pas mal de l'idéologie jacobine tellement enracinée dans une grande partie du socialisme espagnol, intégrant des traditions non centristes, d'autogestion et aussi du catalanisme fédéraliste. Sous la dictature, les socialistes catalans comme les socialistes espagnols avaient défendu le droit de la Catalogne à l'autodétermination nationale. À présent, le PSC aspire à une réforme fédérale de l'État, en insistant souvent sur des éléments asymétriques, alors qu'officiellement le PSOE défend le fédéralisme symétrique, mais dans la pratique, il agit dans l'État des Autonomies existant, sans investir trop d'énergie pour le changer.

Le principal parti de la résistance antifranquiste en Catalogne a été l'ancien PSUC, fondé en 1936 afin d'unir communistes et socialistes. L'ICV actuel défend le droit à l'autodétermination nationale, mais les préoccupations principales du parti visent d'autres enjeux.

L'une des principales différences entre les systèmes de partis catalans et espagnols est la faiblesse, en Catalogne, du second des deux grands partis espagnols, le Partido Popular (PP). Ses précurseurs étaient issus du franquisme le plus réformateur. Avec la fondation du PP, le « nouveau » parti se situa comme défenseur à outrance de la Constitu-

⁹ Le président Lluís Companys a été fusillé en octobre 1940.

tion, au nom du patriotisme espagnol. Parfois, des leaders catalans du parti ont voulu adopter des positions plus régionalistes pour mieux concurrencer le CiU, mais ces manœuvres ont été déroutées par la direction du parti à Madrid. C'est la raison pour laquelle nous n'analyserons pas ici les positions du parti vis-à-vis de l'Europe.

Ce bref coup d'œil sur le système catalan de partis montre que les partis se sont adaptés au système politique de l'Espagne des Autonomies, au nouvel environnement multi-niveaux. Ce processus d'adaptation a contribué à stabiliser l'État espagnol.

Dans ces circonstances, quel est le rôle de l'Europe et comment le processus d'intégration européenne influence-t-il le nationalisme catalan et, plus particulièrement, les partis nationalistes catalans ? La première partie de la réponse se consacre à l'analyse des politiques européennes des gouvernements catalans. La seconde va plus loin en explorant le développement des programmes de partis.

Les gouvernements catalans et l'Europe

Entre 1980 et 2003, Jordi Pujol (CiU) présida le gouvernement catalan. Pujol se réserva le dernier mot en politique extérieure et européenne, l'un de ses champs d'intérêt.¹⁰ Lorsque l'on analyse la vision que Pujol avait de la Catalogne et de l'Europe, il est utile de consulter ses discours sur ce thème entre 1985 et 1993,¹¹ c'est-à-dire pendant les années de définition de la politique catalane par rapport à l'Europe. Selon Pujol, les Catalans ont plus qu'une vocation nationale : « la vocation pyrénéenne », « la vocation méditerranéenne », la « vocation hispanique » (avec ses facettes espagnole, ibérique et ibéro-américaine) et « la vocation européenne » : la Catalogne, qui faisait partie de l'ancien empire carolingien, serait européenne depuis ses débuts, contrairement à l'Espagne éloignée pendant des siècles de l'Europe, et incorporée seulement récemment à l'euroanéité.

Il ne fait aucun doute que la « vocation européenne » avait une importance particulière pour Pujol. L'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes et la participation espagnole à la zone Euro, ont été fêtées avec enthousiasme dans tout l'État et les Catalans étaient parmi ceux qui faisaient le plus la fête. Mais les gouvernements catalans devaient penser au rôle que peut jouer une nation sans État comme la Catalogne dans l'Union européenne. Si l'Union n'est rien d'autre qu'une communauté d'États, un nationaliste d'une nation sans État devrait

¹⁰ Caterina García Segura, *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelone, Fondation Bofill, 1995, p. 153.

¹¹ Jordi Pujol, *Pensar Europa*. Barcelone, Generalitat de Catalunya, 1993.

lutter, en premier lieu, pour l'étatisation – et, après l'indépendance, occuper les postes au Conseil des Ministres, à la Commission, etc. que l'étatisation amène. Pour atteindre cet objectif, il pourrait s'avérer relativement utile de collaborer avec les nationalistes qui se trouveraient dans la même situation, mais il n'y avait guère de ses alliés. Collaborer aussi là où cela pourrait être possible, avec des États reconnus, même s'ils sont petits. Contrairement à ce qui s'est passé en Écosse, le gouvernement catalan n'a jamais poursuivi cette stratégie. Au contraire, la politique des gouvernements catalans s'est toujours soucieuse de la revendication d'un rôle plus grand pour les régions européennes et a ainsi accepté peu à peu pour la Catalogne une dénomination (celle de « région ») que les nationalistes ont bien souvent rejetée pour la Catalogne au sein de l'Espagne. Parfois, cette acceptation d'un statut régional en Europe (souvent, c'est vrai, en revendiquant de l'élargir) a été accompagnée d'un discours sur la mondialisation qu'il interprétait comme un processus qui diminuerait de plus en plus la position des États-nations, les conduisant même à une disparition future alors qu'en même temps l'importance des régions augmenterait, comme s'il s'agissait d'une loi naturelle.

Cependant, « l'Europe des Régions » prenait des sens différents selon les personnes. Les défenseurs de la « thèse du sandwich » affirmaient que l'État, pris entre une Commission européenne et les régions en pleine expansion, agissant toutes les deux comme membres d'une alliance stratégique, serait dépourvu de son pouvoir. Pour d'autres, il développerait une « gouvernance à plusieurs niveaux » beaucoup moins hiérarchique et démocratiquement moins transparente, qui pourrait plus exactement s'appeler Europe « avec » les régions et non « des » régions.

Pujol a toujours dit clairement que son régionalisme en Europe n'attaquait pas les États.¹² Sous son gouvernement, la Catalogne décida (et, en fait, continue de choisir) de chercher à influencer la Commission et les autres organismes européens, surtout en coopérant avec le gouvernement espagnol, en utilisant, lorsque cela est possible, les sièges de CiU au Parlement de Madrid.

On sait que le traité de Maastricht (1992) a établi un Comité des Régions. En tant que président de l'Assemblée des Régions d'Europe (fondée en 1985), Pujol avait travaillé dans ce but, mais les pouvoirs insuffisants du Comité et l'inclusion des entités locales le découragent.¹³ Avec le Comité des Régions, le mouvement des régions obtint une

¹² Jordi Pujol, *Pensar Europa, op. cit.*, p. 110 et suivantes.

¹³ Jordi Pujol, « *Vers une Europe des régions ?* » in Hugues Portelli, dir., *La décentralisation française et l'Europe*, Boulogne, Éditions Pouvoirs locaux 1993, p. 283.

victoire symbolique de reconnaissance, mais au même niveau que les administrations locales et sans faire de distinction entre les régions ayant des compétences législatives et les régions administratives.

En copiant le modèle des Länder allemands, la Catalogne, avant même l'adhésion de l'Espagne, ouvrit un bureau à Bruxelles. Il est significatif que le Patronat Català Pro Europa se soit organisé sous la forme d'une fondation afin d'éviter les problèmes avec le monopole sur la politique extérieure que l'État espagnol réclame. Le Patronat a toujours étroitement collaboré avec la Représentation permanente de l'Espagne à l'UE.

Construire des réseaux interrégionaux est devenu à la mode parmi les régions européennes et la Catalogne est l'une des régions les plus actives dans ce domaine. Pendant quelques années, le pays participa à la Communauté de travail des Régions à vocation industrielle (1984). Elle est membre de la Conférence des Régions maritimes périphériques (1986), de l'Association européenne des Régions frontalières (1987) et de l'Assemblée des Régions viticoles européennes. On doit y ajouter la coopération transfrontalière orientée aussi parfois vers la collecte de fonds européens : la Communauté de Travail des Pyrénées (1983), « l'Eurorégion » avec Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon, les différentes tentatives de créer un « arc méditerranéen » efficace.¹⁴

Les gouvernements français et, à un niveau plus faible, espagnol avaient peur que le pancatalanisme s'étende, mais Pujol qualifia ces réticences d'absurdes et souligna que toutes les régions qui y participaient appartenaient à des États consolidés.¹⁵ Je pense que le peu d'exemples cités sont suffisants pour établir que les différentes associations de régions auxquelles participa la Catalogne ne promeuvent pas des mouvements nationalistes mais bien une collaboration interrégionale. Le schéma interrégional que préférait Pujol, l'initiative des Quatre Moteurs (régions soi-disant de pointe : Baden-Württemberg, Lombardie et Rhône-Alpes) en est un exemple clair.

Il faut dire que la langue, probablement le trait distinctif le plus frappant de la nationalité catalane, n'a pas joué un rôle très important dans la politique européenne des gouvernements catalans. Bien que « Maastricht » ait donné théoriquement un certain élan à une politique européenne qui devait favoriser la floraison de toutes les cultures nationales et régionales et de la diversité culturelle (article 128 du traité), on peut

¹⁴ Klaus-Jürgen Nagel, « *Interregional Cooperation. The Catalan Case* » in Rudolf Hrbek, dir, *Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt/External Relations of Regions in Europe and the World*, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, 27, Baden-Baden, 2003, p. 129-142.

¹⁵ Déclaration au Journal *Regió* 7, 5 juillet 1993.

tout de même argumenter, comme le fait Biscoe,¹⁶ que l'instauration du marché commun, soit le principal succès de l'UE a, en fait, mis en péril la diversité culturelle européenne.

La défense des langues régionales ou minoritaires en Europe n'a jamais été la principale préoccupation de la politique extérieure catalane. Il est vrai que dans toutes les résolutions du Parlement européen sur les questions linguistiques, les parlementaires catalans, de tous les partis, sont généralement en première ligne, mais les gouvernements ont toujours agi avec beaucoup de prudence, parce que ni sous un gouvernement nationaliste ni sous un gouvernement socialiste on n'a voulu que cette question interfère dans les projets de partenariat et de collaboration interrégionale. Il ne s'agissait pas non plus de s'embarquer dans les schémas de protection des langues minoritaires qu'offre le Conseil de l'Europe. La manière de traiter la question en politique extérieure catalane incluait des mesures douces telles que financer des postes de professeurs de catalan dans les universités étrangères, subventionner des bureaux de la culture à l'extérieur ou des associations de Catalans émigrants en Amérique latine ou en Europe.

Les présidents catalans, qu'il s'agisse de Jordi Pujol, chef de file de *Convergència i Unió* ou du socialiste de Pasqual Maragall et maintenant de son successeur José Montilla, ont voyagé à travers le monde. Mais ils ont toujours respecté scrupuleusement le protocole de la diplomatie espagnole, en préparant les voyages avec les ministères espagnol concernés et les ambassades. Ils ont ainsi toujours voulu éviter les conflits avec Madrid dans le domaine de la politique extérieure. La *Generalitat* a ouvert des dizaines de bureaux de promotion commerciale et culturelle. Ces bureaux ont fonctionné en partenariat avec d'autres institutions et entreprises privées.

La recherche d'alliances avec d'autres régions recherchée par Pujol en Europe et, avançons-le, par son successeur socialiste Maragall, n'a pas érodé mais a plutôt approfondi les rôles des États de l'UE. La Catalogne a joué un rôle de région, en acceptant les règles du jeu européen, en essayant parfois de les améliorer, mais sans changer de jeu. Les gouvernements catalans ont accepté la continuité du pouvoir des États membres et ont toujours collaboré avec la représentation espagnole à Bruxelles. Mais ils se sont réjouis, il est vrai, de la perte de son monopole. Ce point de vue a été présenté avec succès comme étant du pragmatisme. Certains acteurs croyaient que le « nouveau régionalisme » grandissait au détriment de l'influence des États. « L'Europe » devait

¹⁶ Adam Biscoe, « *The European Union and Minority Nations* » in P. Cumper et S. Wheatley, dir., *Minority Rights in the 'New' Europe*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1999, p. 89-103.

prouver que l'acceptation de la Catalogne comme Nation (par exemple, dans la Constitution espagnole) ou l'indépendance n'étaient pas nécessaires. Mais, dans les faits, l'Europe a ajouté de l'ambivalence et le statut de la Catalogne dans la politique européenne n'est toujours pas définitivement résolu.

Il se pourrait que la Catalogne soit moins une coalition en développement, comme le « Québec Inc. »,¹⁷ mais, en fait, un vaste consensus entre les gouvernements en place et les principaux partis de l'opposition à propos de l'europhisme et de la tentative de jouer à être une région de pointe en Europe. Le catalanisme « doux » n'a pas été un empêchement pour agir en Europe, attirer les investissements et les touristes, etc. Le trait distinctif le plus important du catalanisme, la langue, n'occupe pas une place très importante dans l'agenda de la politique extérieure catalane pour qu'elle puisse gêner. Jusqu'à présent, les gouvernements catalans se sont abstenus de tenter de soulever sérieusement cette question lors des forums internationaux, ils ont préféré trouver des solutions dans le contexte espagnol ou s'en remettre aux acteurs de la société civile.

Les gouvernements catalans ont toujours beaucoup mis en valeur leurs pouvoirs administratifs et ont tenté de les élargir. Pourtant, leur objectif n'a pas été d'arriver au statut d'un État-Nation. Pujol a défendu l'autonomie catalane comme un élément de cohésion non seulement de l'État espagnol mais aussi pour l'Europe : « notre gouvernement a volontairement assumé le rôle de défenseur international des autonomies territoriales comme alternative aux projets sécessionnistes ». ¹⁸ L'intégration européenne et le rôle actif de région très engagée dans ces processus y ont aidé.

L'arrivée des socialistes au gouvernement en Catalogne (2003) et en Espagne (2004) a-t-elle signifié un changement réel dans la politique européenne de la Catalogne ? Ma réponse est non, ou du moins pas de manière catégorique. Il est vrai qu'il semblait alors que l'Europe pouvait se donner un traité constitutionnel. Quand le gouvernement s'est proposé de soumettre le texte du traité à un référendum, certaines revendications des gouvernements basque et catalan furent étudiées. ¹⁹ Au mois de

¹⁷ Michael Keating, *Nations against the State. The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Houndmills, Macmillan, 1996.

¹⁸ Jordi Pujol, dans *Avui*, 29 avril 1999.

¹⁹ Institut d'Estudis Autònoms i Fundació Carles Pi i Sunyer, dir., *La posición del Gobierno español y de los partidos políticos sobre el futuro de la Constitución europea*. Barcelone, 2004, EuropaFutura.org 10; Enoch Albertí Rovira i Eduard Roig Molés, dir., *El proyecto de nueva constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*. Valence, Tirant lo Blanch, 2004.

septembre 2004, pour la première fois, un ministre d'une communauté autonome espagnole assista à une réunion d'un Conseil des Ministres européen.²⁰ La représentation espagnole inclut deux fonctionnaires en provenance des communautés autonomes. Mais il ne fut finalement pas tenu compte des éléments asymétriques (que l'un des fonctionnaires doit venir d'une nation minoritaire).

En Catalogne, on essaya de prendre part au processus constitutionnel européen en s'appuyant sur la Convention catalane pour le Débat sur le Futur de l'Union européenne. Cette dernière approuva 80 propositions majoritairement orientées vers un renforcement des institutions européennes et encouragea à pousser plus avant l'intégration (Convention catalane 2003).²¹ En fait, les propositions allaient pratiquement dans le même sens que celles émanant du processus de Laeken (la Convention européenne). Mais le refus des initiatives afin de renforcer le rôle des régions avec un pouvoir législatif et le fait que l'on ne prenne pas en considération les langues minoritaires, contribuèrent à une croissance de l'euro-scepticisme en Catalogne. Le sentiment basque et catalan dans le sens de « si l'Europe ne nous aime pas, nous non plus »²² a eu des conséquences. 42,32 % de l'électorat espagnol participa au référendum. Le oui obtint 76,73 %.²³ Cependant, les seules provinces où les votes défavorables ont dépassé 25 % ont été les provinces basque et catalane.

Jusqu'à maintenant, ces changements dans les convictions d'une minorité de l'électorat catalan n'a pas fait fluctuer la politique européenne des gouvernements catalans. Aussi, lorsque le socialiste Maragall a succédé à Pujol au gouvernement, en 2003, la politique européenne catalane n'a pas subi de changement fondamental. Tous les programmes de coopération interrégionale ont été maintenus, y compris les Quatre Moteurs et d'autres programmes que les socialistes avaient critiqués lorsqu'ils étaient dans l'opposition. La grande nouveauté semblait être une initiative en vue de former une nouvelle grande eurorégion sur la base des territoires de l'ancienne Couronne aragonaise, c'est-à-dire en y incluant les Baléares et l'Aragon et, en théorie, la Communauté valencienne, sous un gouvernement conservateur. Le plan n'a pas réussi. La deuxième nouveauté était l'établissement d'une représentation officielle

²⁰ Pour une situation antérieure, voir T. Börzel, *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

²¹ Convenció Catalana sobre el futur de la Unió Europea, *80 propostes per una nova Europa*. Barcelone, 2003.

²² Francesc Morata, « La oposició a la Constitució Europea », *La Vanguardia*. 23 octobre 2004.

²³ *Avui*, 21 février 2005.

catalane à Bruxelles s'ajoutant au Patronat Català Pro Europa, Patronat qui, maintenant, s'appelle CatalunyaMón.

En revenant aux réflexions de Keating,²⁴ un catalanisme vaste, mais pas trop radical qui, en même temps, n'est pas monopolisé par quelques acteurs, pourrait être un actif pour concurrencer d'autres régions dans la course aux investissements et à l'obtention de fonds. S'il était trop « fort », il gênerait les relations avec l'État, relations essentielles pour obtenir quelque chose en Europe. Même quand les partis catalanistes peuvent servir de pièce charnière à Madrid, ces partis ne cessent pas d'être conditionnés par les sentiments nationaux exprimés par la majorité des Espagnols. Selon cette hypothèse, les différents partis politiques de l'État, siégeant dans l'opposition, mobiliseront toujours l'électorat majoritaire et son nationalisme. La crainte de provoquer le nationalisme « majoritaire », lui aussi présent sur le territoire de la nation « minoritaire », contribue à garantir la coopération des nationalistes minoritaires qui dépendent aussi d'un électorat qui professe, dans sa majorité, des identités complexes. L'européisme joue un rôle dans ce jeu en tant qu'élément de consensus.

Les partis politiques et l'Europe

Aucun gouvernement catalan n'a fait usage de la politique extérieure ou européenne pour discuter ou remettre en question les relations de la Catalogne avec l'État espagnol. Cependant, les différents partis nationalistes catalans, présents au sein ou à l'extérieur du gouvernement, et même les deux partis qui composent CiU, ont utilisé leurs contacts avec d'autres acteurs internationaux pour donner à leur image une certaine couleur. Il faut dire que les partis de CiU cherchent à éviter tout ce qui, dans la presse, pourrait être interprété comme une « internationale indépendantiste ». Tandis que les euro-parlementaires d'Esquerra Republicana, s'il y en a, font eux partie du groupe Arc-en-ciel ou du groupe des Verts/Alliance libre européenne, les parlementaires européens qui représentent Convergència se regroupent avec les libéraux et ceux d'Unió avec les chrétiens-démocrates.

Si nous acceptons la posture d'Aguilera,²⁵ nous pouvons affirmer que l'autodétermination ne constitue pas un objectif stratégique réel de Convergència i Unió, mais plutôt un référent rhétorique qui, le cas

²⁴ Michael Keating, « The Minority Nations of Spain and European Integration: A New Framework for Autonomy? », *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, n° 1, 2000, p. 29-42.

²⁵ Césareo Aguilera de Prat, *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*. Valence, Tirant lo Blanch, 2002, p. 190.

échéant, a pour fonction d'intimider. Il faut dire que le « souverainisme » est présent chez les leaders et dans le parti. Il est vrai que les souverainistes étaient parfois soutenus par le processus d'intégration européenne. Il semble que le processus diminue les coûts moraux et matériels de la sécession. En Europe, un nouvel État n'aurait pas à affronter les coûts associés à une nouvelle devise ou à l'établissement d'une armée forte. Malgré des positions plus radicales et (finalement) plus sceptiques, *Convergència* a soutenu les politiques de Pujol en Europe, politiques favorables à l'intégration européenne et inscrites dans une stratégie « régionale ».

Nous pourrions refaire la trajectoire de ces objectifs graduels et intégrateurs à travers des programmes de partis et des résolutions lors de leurs congrès. Une publication typique de ce parti ou le discours type d'un de ses leaders sur le sujet commencerait toujours par une déclaration de l'européisme catalan. Prenons un exemple de Pujol²⁶ : « La Catalogne est l'unique peuple d'Espagne qui naît lié à l'Europe... » L'Espagne, après une longue et même trop longue absence hors de l'Europe, y reviendrait alors que la Catalogne n'aurait jamais cessé de faire partie de l'Europe. Si l'Espagne souhaite être considérée pleinement européenne, elle devrait faire en sorte que la Catalogne agisse tel le « fer de lance de l'Espagne en Europe, le lien le plus permanent de l'Espagne en Europe ».

Dans son premier programme lors des élections catalanes de 1980,²⁷ CiU consacrait encore un espace très réduit à l'Europe. Les premiers programmes pour les élections européennes sont pleins de références à une « Europe des Peuples » et, en même temps, ils défendent une union beaucoup plus solide avec une Constitution et des symboles européens ainsi qu'un Parlement européen avec plus de compétences. Depuis les premières élections et jusqu'à nos jours, CiU n'a pas cessé de se plaindre de ce que la Catalogne n'était pas une circonscription électorale, ce qui fait que les votes en provenance de ce parti se dissolvent dans la grande circonscription espagnole. Depuis le début aussi, pour CiU, le catalan devait être une langue officielle de l'UE, même si la formule pour présenter cette revendication est parfois ambiguë.²⁸ À partir de 1987, l'institutionnalisation de la participation des régions au sein de l'Europe devient une question de premier ordre. On en arrive même à dire que l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) devrait

²⁶ Jordi Pujol, *Pensar Europa*, op. cit., p. 8-10.

²⁷ CiU, *Convergència i Unió: Un programa de govern per a la ciutadania dels 80, Eleccions al Parlament de Catalunya, 1980*.

²⁸ CiU, *Programa de les eleccions al Parlament Europeu, 1987*.

devenir l'embryon du futur Sénat de l'Europe (1989).²⁹ La réponse au traité de Maastricht est positive ; on le considère comme un succès, surtout pour en être arrivé au Comité des Régions.³⁰ On met beaucoup d'espoir sur son futur développement. Une résolution du Parlement européen en faveur du catalan – en fait une simple déclaration – est présentée comme s'il s'agissait d'une reconnaissance officielle de la langue. Une fois le traité de Maastricht signé, surgit la revendication que l'Espagne devrait aussi permettre la participation de ministres des Communautés autonomes aux Conseils des ministres. Pourtant, les programmes électoraux ne précisent généralement pas si cela signifie aussi qu'ils devraient avoir le droit de vote. Le parti n'envisage pas non plus que les ministres catalans, au cas où ils y auraient accès en tant que membre d'une délégation espagnole, devraient faire concorder leur vote avec celui des autres Communautés autonomes et avec le Gouvernement de l'État. Les revendications à caractère clairement intégrateur (en Espagne comme en Europe) dominent les programmes politiques et elles ne sont opposées que par quelques commentaires passagers sur les nouveaux États indépendants de la Baltique.

Le dixième congrès CDC, qui s'est tenu en 1996, est souvent considéré comme un point d'inflexion vers des vues plus souverainistes. Pourtant, l'analyse est contradictoire. Les références à la « crise de l'État-Nation moderne » abondent, surtout en Europe et on donne une importance très spéciale à la perte de contrôle de l'économie et du système de sécurité internationale ainsi qu'aux médias globaux et à l'universalisme culturel. Si certains chapitres laissent penser que, pour leurs auteurs, l'époque de l'État-Nation est dépassée (et qu'il semble donc « passé de mode » de lutter pour en obtenir un qui lui soit propre), dans d'autres chapitres, on admet que les États continuent à exercer des fonctions importantes et on établit une nuance en disant que les États ne sont pas en train de disparaître, mais qu'ils se trouvent en processus de transformation.³¹ Dans ce contexte, on admet le caractère « caméléon » des États qui s'adaptent à un nouveau contexte globalisé. Si l'on considère à certains endroits la possibilité des États d'utiliser l'intégration européenne pour maintenir leur position dominante dans un monde en changement, finalement le document conclut que le processus de transformation est déjà trop profond. Pour les auteurs des résolutions du

²⁹ CiU, *Convergència i Unió: La via directa a Europa. Programa de les eleccions al Parlament Europeu, 1989*

³⁰ CiU, *Convergència i Unió: Eleccions al Parlament Europeu 1994. Programa electoral*. Barcelone, 1994, p. 7.

³¹ CDC, *Convergència Democràtica de Catalunya: La força decisiva per a Catalunya. X Congrés*. L'Hospitalet de Llobregat, 8, 9 et 10 novembre 1996, p. 23.

Congrès, ce processus pourrait avoir comme conséquence avantageuse que la Catalogne reçoive, de la part des autorités européennes, un traitement similaire à un État au sein de l'Europe, au moins pour les domaines relevant de la compétence catalane.

Aux élections européennes de 1999, CiU s'est présenté aux côtés des partis nationalistes basques et galiciens les plus radicaux, dans le but d'amoindrir les inconvénients du système électoral pour les partis d'envergure non-étatique. Dans le programme correspondant,³² des formules telles que « une Europe de peuples et de nations », que certains avaient déjà écartées ou minimisées, revinrent en force. Pourtant, le sens général des revendications dans ces programmes était de développer les institutions existantes : renforcer le Comité des Régions, en modifier la composition, l'accès des régions à la Cour de Justice, la participation de la Catalogne aux Conférences intergouvernementales et au sein de la délégation espagnole. Dans le programme de 2002 (pour les élections générales espagnoles), on avait prévu que les régions « à souveraineté politique et pouvoirs législatifs propres »³³ devraient traiter de manière distincte les autres régions.

Les derniers programmes électoraux de CiU, et tout spécialement les résolutions des congrès nationaux de CDC laissent transparaître un désenchantement croissant à l'égard de l'Europe. La Catalogne, qui « dans des circonstances normales aurait été un membre fondateur de l'Union européenne »,³⁴ se sent frustrée, surtout à cause de l'action de l'État. Mais cette frustration a aussi trait à l'élargissement de l'UE vers l'Est. Les nouveaux États membres n'ont pas de régions fortes et ont besoin de beaucoup d'aide régionale. Si les régions pauvres d'Espagne reçoivent moins de subventions européennes, cela, par contrecoup, augmentera les demandes de refinancement de ces pertes grâce à la solidarité de régions comme la Catalogne. Cependant, le parti continue à attendre que le processus d'intégration produise un déclin du pouvoir des États, même si cela se produit de manière lente et graduelle. Et on continue à attendre la participation des nations sans État en Europe – dans un horizon de cinquante ans.

Quant au processus constitutionnel européen, CDC et UDC manifestent leur déception. Le 13^e Congrès de *Convergència* approuva une longue liste de revendications à inclure dans la Constitution européenne. Avec quelques incohérences : on ne sait pas si le Comité des Régions

³² CiU, *Programa electoral per a les eleccions europees, juin 1999*.

³³ CiU, *Convergència i Unió: Programa electoral per a les eleccions a Corts Generals, 2000*

³⁴ CDC, *Convergència Democràtica de Catalunya: Avancem amb tu*. 11^e congrès, 2000, p. 77.

doit se restructurer en deux chambres ou s'il faut construire un nouvel organe pour les régions à pouvoirs législatifs, ou les deux choses à la fois.³⁵ Le scepticisme avait grandi chez les militants. Finalement, un parti aussi européiste que Convergència devait organiser un congrès extraordinaire pour savoir s'il devait voter pour ou contre le traité constitutionnel. Le Congrès insista pour inclure une condition sine qua non : la reconnaissance du catalan, au moins au même niveau que les autres langues pour un même nombre de locuteurs. Le programme pour les élections européennes de 2004 n'a pas introduit de nouveaux aspects mais confirma la tendance à proposer des revendications plus concrètes et plus détaillées.³⁶

Dans un discours de nature rétrospective prononcé à Aberystwyth en 2005, Jordi Pujol a continué à défendre ce qu'il considère essentiel pour comprendre la position de CiU en matière européenne : « CiU voit la Catalogne et l'Espagne comme ayant des intérêts mutuels dans le processus d'intégration européenne. »³⁷ Il rappela que pour tous les partis de l'opposition à Franco, qu'ils soient nationalistes catalans ou non, « l'Europe » était une sorte d'objectif unificateur : « Le proeuropéanisme devint une partie intégrale de la stratégie de CiU pour moderniser l'État espagnol. »³⁸ Et que le mouvement interrégional européen, jusque vers la fin des années 1990, avait porté ses fruits mais que, par la suite, les États ont « contre-attaqué ». Face à cette contre-attaque, au cours de ces dernières années, l'évolution européenne n'aurait pas été aussi positive. Dans l'une des rares publications qui existent sur les stratégies catalanes européennes, Giordano et Roller concluent que la stratégie de CiU « permet au gouvernement catalan de passer par-dessus l'État national dans ses démarches avec les institutions supranationales. »³⁹ Je n'ai pas trouvé d'exemple. Pourtant, les auteurs mentionnés ont raison

³⁵ CDC, *Convergència Democràtica de Catalunya: 13^e Congrès. La nova convergència per una Catalunya sense límits*. Barcelone. 2004.

³⁶ CiU, *Una nova Europa ampliada oberta a les persones i al món. Programa per a les eleccions europees 2004-2009*, 2004.

³⁷ « CiU sees Catalonia and Spain as having mutual interests in the process of European integration ». Traduction libre. Jordi Pujol, « *European Regionalism: The View from Catalonia* », *Conferencia Annual 2005*. Aberystwyth, « *Wales in a Regional Europe* » (WiRE), 2005, p. 103.

³⁸ « ...pro-europeanisme became an integral part of CiU's strategy of modernizing the Spanish state ». Traduction libre. *Ibid.*, p. 104.

³⁹ « allows the Catalan government to bypass the national state in its dealings with supranational institutions ». Traduction libre.

³⁹ « ...the consistency of CiU's position on European matters has been considerable over the last two decades ». Traduction libre. La cohérence de la position de CiU sur les thèmes européens s'est avérée considérable au cours des deux dernières décennies.

lorsqu'ils soulignent que la position de la Catalogne dans l'Union européenne est toujours évaluée selon le contexte de sa position au sein de l'État espagnol et de sa relation avec le gouvernement espagnol.⁴⁰ En ce sens, « La cohérence de la position de CiU sur les thèmes européens s'est avérée forte au cours des deux dernières décennies. »⁴¹

Au début, le deuxième parti nationaliste de Catalogne, ERC, n'était pas tellement intéressé par le projet européen. Pour essayer de faire valoir son histoire, au début de la transition, il défendait encore le programme de sa déclaration de fondation de 1931. Ce document proclamait le droit à se confédérer avec toutes les « nations ethniques et régions naturelles de l'Europe, démocratiquement régies pour les intérêts suprêmes de fraternité universelle ». ⁴² Le parti n'actualisa pas son programme jusqu'en 1993. Cette année-là, il proclama comme objectif final l'indépendance au sein de l'Europe, en rivalisant avec le Scottish National Party. ⁴³ L'idée de l'Europe qu'on y observe est encore l'idée romantique de « l'Europe des Nations, de l'Atlantique à l'Oural », qui est considérée comme l'unique alternative aux États centralistes. On peut encore constater des relents de la pensée qui avait été élaborée pendant l'opposition à la dictature : « Il faut avancer vers le processus d'unification à condition de préserver la souveraineté des nations, l'Europe ne doit pas être un alibi pour les grands groupes industriels et financiers mais une union politique, sociale et économique qui préserve la souveraineté des nations ». Cette ligne de pensée conserve une relation avec l'inclusion au parti de nouveaux membres jeunes, certains, comme Carod-Rovira, étaient issus de groupes radicaux de la gauche nationaliste extraparlamentaire, en provenance de partis comme le PSAN ou Nacionalistes d'Esquerra.

Lorsqu'Àngel Colom prit la direction d'ERC, il insista pour comparer la Catalogne aux nouveaux petits États qui émergeaient au centre et à l'Est de l'Europe, en défendant la viabilité de l'indépendance, en termes politiques et économiques. ⁴⁴ Dans son programme électoral pour les élections générales de 1996, ERC s'opposa à tous ceux qui avaient trop confiance dans l'idée que l'Europe résoudrait leurs problèmes : « Une fois l'Union européenne constituée, nous, les Catalans nationalistes, avons souvent vu la possibilité que, dans le cadre européen, on respecte des droits que l'Espagne nie systématiquement et que, dans un macro-État comme l'euro-péen, la nation catalane pourrait avoir un rôle impor-

⁴⁰ B. Giordano et E. Roller, « Catalonia and the « idea of Europe », *op. cit.*, p. 105.

⁴¹ *Ibid.*, p. 106.

⁴² ERC, *Esquerra Republicana de Catalunya, Declaració de principis bàsics*, 1978.

⁴³ ERC, *Esquerra Republicana de Catalunya, Declaració ideològica*, 1993, p. 15.

⁴⁴ Àngel Colom, *Esquerra, República, Catalunya*. Barcelone, 1995.

tant. Cela ressemblait à l'idée que : plus nous serons européens moins nous serons espagnols. En fait, cette position était encore défendue par certains secteurs de l'autonomisme majoritaire. Pour ce parti, la position est cependant différente. Bien qu'il soit partisan de l'Union européenne, ERC est conscient que seuls les Catalans peuvent changer les choses au sein de la nation catalane. « L'Europe actuelle est un club d'États et si la nation catalane veut y faire entendre sa propre voix et défendre ses intérêts il faut, en premier lieu, qu'elle obtienne la souveraineté, c'est-à-dire une majorité suffisante pour la proclamer ». ⁴⁵ Mais le programme du parti offrait des solutions pragmatiques pour la période la plus immédiate. Le programme fait particulièrement référence à la protection des langues minoritaires que cherchent à apporter les conventions du Conseil de l'Europe. Ce qui a aussi à voir avec le fait qu'au moins en théorie le territoire de référence pour la nation catalane, aux yeux du parti, c'est ce que l'on appelle les Pays catalans. Les parlementaires européens d'ERC devaient défendre les intérêts économiques catalans ainsi que la coopération transfrontalière et contrôler les « tentations » de l'UE à se transformer en un « État jacobin et bureaucratisé ». ERC rappelle que « l'Union européenne » n'est pas « l'Europe » et que l'objectif ultime est : « [...] le dépassement des États actuels et la construction d'une Europe confédérale basée sur les nations réelles ». ⁴⁶ Pendant la seconde moitié des années 1990, le thème européen surgissait dans la confrontation entre les deux partis nationalistes catalans : ERC dénonçait le fait que CiU défendait une Europe des Régions, alors qu'ERC revendiquait une « Europe des Peuples ».

Le nouveau siècle – en tenant compte de l'intérêt des deux forces majoritaires du système de partis catalan, les partisans de *Convergència i Unió* et les socialistes, avec *Esquerra* comme un allié de coalition possible – conduisait à un remodelage des programmes de ce parti. Le Congrès de 2001 approuva une liste détaillée d'améliorations pour la relation de la Catalogne avec l'Europe. Le programme de 2003 pour les élections catalanes parlait en termes généraux de « garanties pour la présence catalane » et assumait la proposition de Lamassoure d'octroyer un statut spécial aux « régions associées » à l'Europe, un statut qu'ERC mettait en relation avec les nations sans État. Ces revendications consacrées à un accommodement au sein de l'UE occupait plus d'espace que la revendication qui se proposait d'introduire le droit à l'autodétermination nationale dans la Constitution européenne (avoir une délégation officielle à Bruxelles, accepter le catalan comme langue officielle

⁴⁵ ERC, *Esquerra Republicana de Catalunya: La teva veu. Cap a la independència. Eleccions a Corts espanyoles*, 1996, p. 82.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 83.

européenne, renforcer le Comité des Régions et le réformer pour l'organiser en deux chambres, défendre les bureaux de représentation que le gouvernement avait ouverts à l'étranger). Le document paraissait très adapté à la réalité des institutions européennes, il proposait leur amélioration, mais en reportant tout changement radical ou même en y renonçant. En 2004, après avoir réussi à former un gouvernement de coalition en Catalogne, dirigé par les socialistes et avec les écosocialistes d'ICV, le congrès d'ERC utilisa un langage très édulcoré.⁴⁷ Il prévoyait, comme premier pas, la transformation de l'Espagne en une république fédérale et plurinationale. Le droit à l'autodétermination n'apparaît plus comme premier motif pour voter pour ERC. Pour les élections espagnoles de 2004, l'inclusion de représentants catalans dans les délégations espagnoles devient l'une des principales revendications⁴⁸ ! Le programme pour les élections européennes qui se sont tenues la même année⁴⁹ se réjouit des progrès de l'eupéanisation qu'il trouve dans le brouillon de la Constitution européenne, mais regrette que la souveraineté ne se base pas sur les peuples d'Europe et que l'on n'ait pas beaucoup progressé dans le renforcement des institutions européennes. Les vieux arguments critiques d'une Europe capitaliste semblaient oubliés. Évidemment, on souligne comme point plus important que l'Europe laisse encore le destin des unités sous-étatiques entre les mains des États membres, et il est certain que le parti réclame, à présent de manière beaucoup plus élaborée, l'inclusion du droit à l'autodétermination dans la Constitution, ainsi que la concession de l'officialité de la langue. Mais les grandes lignes du document reconnaissent indirectement les résultats du « régionalisme » de CiU en Europe, tout en considérant que l'heure est arrivée de présenter plus de revendications. En réalité, lorsqu'ERC, en 2005, finit par mobiliser ses électeurs pour voter contre le traité dans un référendum, la propagande n'insistait pas seulement sur les arguments de reconnaissance, chevauchement et droits nationaux, mais aussi sur des arguments de démocratie et d'État providence.

Les idées sur la relation de la Catalogne avec l'Europe professée par le PSC, le parti de l'actuel président Montilla, sont, de manière étonnante, semblables à celles que professe CiU. Lorsqu'il y a des différences – et il y en a – elles ont peu de conséquences lorsque les partis sont au pouvoir. Dans la pratique, les gouvernements dirigés par le PSC n'ont pas poursuivi des objectifs européens nettement différents de

⁴⁷ ERC, *Programa : eleccions 2004 al Congrés dels Diputats i al Senat de l'Estat espanyol, 2004.*

⁴⁸ ERC, *Programa eleccions europees, 2004.*

⁴⁹ ERC, 24^e. *Congrés Nacional, Ponència d'estratègia política, 2004.*

ceux, qu'en son temps, tentait de faire avancer Jordi Pujol. Souvent les différences sont dues à des positions politiques différentes à l'intérieur du système catalan de partis ou représentent, comme l'ont affirmé Giordano et Roller, des tentatives de capter les votes de groupes sociaux différents. Dans l'espace européen, Pujol comme Maragall, et actuellement Montilla, ont donné la préférence à des actions graduelles et pragmatiques, et l'unique différence doctrinaire importante concerne peut-être le rôle des autorités locales, que les socialistes et en premier lieu Maragall, ont défendu avec force. Tous les présidents ont été des européistes convaincus.

Si nous ne regardons que les paragraphes concernant les thèmes européens, les programmes électoraux du PSC et de CiU convergent sur de nombreux points importants, depuis l'augmentation du pouvoir des institutions européennes jusqu'à l'interprétation générale de l'UE, qui serait encore une communauté d'États mais avec une ouverture vers un régionalisme permissif. Les deux partis ont célébré l'institutionnalisation du Comité des Régions, bien que les socialistes aient toujours défendu la présence des entités municipales où ils ont plus de pouvoir. Quant à la politique européenne, les deux partis ont au moins regardé du côté des Länder allemands comme modèles possibles. Cependant, ils admettent et trouvent dommage que l'Europe ne se soit pas construite aussi sur un pilier régional. Les deux partis défendent le principe de subsidiarité et soutiennent qu'on devrait l'appliquer aux relations entre les trois niveaux (l'Europe, les États membres et les régions) ou, dans le cas des socialistes, entre quatre niveaux (en y incluant les municipalités). Les deux formations politiques tentent d'utiliser toutes les occasions qui se présentent pour confirmer la Catalogne dans son rôle d'acteur européen et donnent plus de valeur à ces attitudes pragmatiques qu'à des objectifs alternatifs. Quant aux instruments, ces partis sont d'accord pour renforcer le Comité des Régions et ils défendent une circonscription électorale catalane pour les élections européennes.

Il est vrai que les socialistes donnent plus d'importance à la collaboration « fédérale » entre les Communautés autonomes.⁵⁰ Quand le PSC met l'accent sur son fédéralisme (dans certains cas en irritant le PSOE), il inclut l'Europe. Le chemin vers Bruxelles passe par Madrid : « N'oublions jamais que l'Espagne est, en raison de son poids spécifique, une magnifique porte d'entrée en Europe ». La Catalogne devrait

⁵⁰ PSC, *Més Europa, més política, més transparència. Manifest del PSC per a les eleccions al Parlament Europeu, 1999*, Maragall, Pasqual, *Europa pròxima. Europa, regions y ciudades*. Barcelone, Europa Pròxima de la Universidad de Barcelona, 1999.

faire usage de cette porte.⁵¹ Pour les socialistes, il faudrait créer ou améliorer les conférences sectorielles et avoir un Sénat – réformé – avec la capacité d'influencer la politique européenne, en suivant le modèle allemand, c'est-à-dire comme faisant partie de la gouverne partagée propre au fédéralisme. On envisage parfois la création d'une seconde chambre territoriale au niveau européen, comme faisant partie d'une nouvelle structure institutionnelle de l'Europe, mais le rôle des régions dans cette chambre n'a pas encore été précisé.

Face aux nombreuses coïncidences pragmatiques, le PSC, pendant de nombreuses années dans l'opposition (1980-2003), a concentré ses critiques sur les manières de faire et les moyens utilisés par les divers gouvernements dirigés par Jordi Pujol. Au moment où le PSC formait l'opposition, il accusa les divers gouvernements de perdre des occasions, par manque de transparence et parce qu'ils méprisaient la recherche de consensus avec le PSC.⁵² Il prétendait bien souvent que le gouvernement se concentrait trop sur le thème de l'identité et perdait ainsi des possibilités d'avancement en méprisant l'intérêt « réel » du pays. Pendant les années 1990, les programmes du PSC proposèrent l'idée d'un bureau de représentation officielle à Bruxelles en remplacement ou en plus de celui du Patronat Català Pro Europa.

Dès 2003 et 2004, les gouvernements de la Catalogne et de l'Espagne ont été dirigés par les socialistes. Mais les phrases du manifeste électoral socialiste de 2004 que je reproduis maintenant, CiU aurait aussi pu les écrire :

Le fil de l'histoire a toujours uni le catalanisme et l'européisme : les aspirations du catalanisme politique ont trouvé une chance en Europe, chance que l'État espagnol ne pouvait pas leur offrir et qui, dans certains cas, il leur refusait. Jusqu'à maintenant, l'Espagne n'a pas réussi à lier les intérêts de la Catalogne à l'Europe pas plus qu'elle n'est parvenue à favoriser sa participation directe aux instances de décisions communautaires.⁵³

Le PSC défend à présent, et en contradiction avec le PSOE, une solution de deux chambres pour le Comité des Régions (une pour les municipalités, l'autre pour les régions). Il revendique un statut spécial pour les régions ayant des pouvoirs législatifs et un statut officiel pour la

⁵¹ PSC, *Per Catalunya. Ara, un nou federalisme. La proposta dels Socialistes de Catalunya*, 1998, p. 36.

⁵² PSC-Ciutadans pel Canvi, *Noves oportunitats per a Catalunya. Programa eleccions catalanes*, 1999; PSC, *Més Europa, més política, més transparència. Manifest del PSC per a les eleccions al Parlament Europeu*, 1999; PSE, *Grup del Partit Socialista Europeu: Europa pròxima. El Nou Federalisme europeu*. Madrid, 2002.

⁵³ PSC, *Per una Europa unida i forta. Manifest electoral del PSC per a les eleccions europees del 13 de juny*, 2004.

langue catalane en Europe. En outre, il considère plus important pour la Catalogne la constitutionnalisation d'une Europe authentiquement fédérale que le renforcement du Comité des Régions ou la création d'une représentation des régions constitutionnelles ou ayant des pouvoirs législatifs.⁵⁴

Le troisième parti de la coalition actuelle, ICV, présente une liste commune avec Izquierda Unida aux élections européennes. Les programmes du parti, s'ils défendent le droit à l'autodétermination, revendiquent plutôt une augmentation de la participation régionale et surtout municipale en Europe. La distribution des fonds de financement est de première importance pour ce parti. On parle de « l'Europe des Citoyens », non pas de celle des régions, des peuples ou des nations.⁵⁵ Le programme qu'ICV a présenté lors de la campagne électorale des européennes de 2004 incluait des chapitres sur l'écologie (21 pages), les questions sociales (27), la démocratie et les droits (6), la paix, la solidarité et la coopération (4), et sur la première version du traité constitutionnel (10). Cette énumération donne une bonne idée des thèmes préférés.⁵⁶

Conclusions et considérations finales

Mes conclusions seront brèves. Les politiques européennes réalisées par les gouvernements dirigés par les deux principaux partis politiques (CiU et PSC) n'ont pas été très différentes. Les gouvernements sous ces deux bannières ont cherché à explorer et finalement à accroître les possibilités de « l'Europe avec les Régions », sans les remettre en question et en acceptant la voie multilatérale, plutôt que de chercher des relations bilatérales avec Bruxelles. Ils considèrent que le problème des « nations sans État » pas plus que celui des « régions à pouvoirs législatifs » n'ont été résolus. Cependant, dans le cas catalan, l'offre européenne a été suffisamment attrayante jusqu'à présent pour aider à modérer les positions catalanes. Les programmes européens des partis, en général, se ressemblent de plus en plus. Même les partis nationalistes catalans se sont concentrés, plus ou moins intensément, sur l'amélioration

⁵⁴ Antoni Castells, *La Constitució europea desde la perspectiva catalana*, Barcelone, 2004, p. 182.

⁵⁵ IC, *Iniciativa per Catalunya. (Coalició Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya): Europees 94. Programa electoral*, 1994, Antoni Gutiérrez Díaz, *El futur és Europa*. Barcelone, 1995; Els Verds-Esquerra Verda, *Quina Europa volem ? Per una Europa federal, democràtica, social i ecològica. Document aprovat per la Comissió Coordinadora Federal*, janvier. Nous Horizons, 41, 2002, p. 2-12.

⁵⁶ ICV-EuIA, *Eleccions europees juny 2004. D'esquerres, ecologistes i europeistes de debò*, 2004.

des possibilités que l'Europe offre aux régions. Cela a contribué à donner moins de crédit à la possibilité d'une séparation. L'intégration européenne, dans le cas catalan, n'aide pas les plans souverainistes.

En Écosse où, en suivant la tradition britannique, on interprète l'UE plutôt comme une Confédération d'États, les nationalistes indépendantistes poursuivent avec plus de crédibilité l'objectif de se transformer en État membre pour, par la suite, avoir leur propre commissaire, ministre aux Conseils des ministres, juge au Tribunal et leurs propres sièges au Parlement. En Catalogne, on a cru beaucoup plus au discours européiste de la fin et du déclin de l'État-Nation – et la plupart des partis, nationalistes inclus, se contentaient du fait que le gouvernement catalan soit un des acteurs de l'Europe en réseau, dans un environnement à plusieurs niveaux, encore que ce soit au niveau régional. Actuellement, l'élargissement de l'UE, qui jusqu'à maintenant s'est fait sans aucune réforme profonde de l'UE, a rendu plus plausible le fait de voir l'Union européenne en termes d'une union plus confédérale d'États.

Il faut se souvenir que dans la perception de nombreux électeurs, la politique extérieure et même la politique européenne n'ont qu'une importance relative. Pour tous les partis politiques catalans, l'europhisme a servi d'élément symbolique pour se distinguer de l'Espagne, surtout durant la période où l'Espagne n'était pas encore une démocratie. Cependant, à mesure que l'Espagne s'est européanisée sous la pression, l'europhisme catalan, élément différenciateur avec l'Espagne et cohésif à l'interne, a partiellement perdu ses fonctions. En même temps, aux yeux d'une grande partie de l'opinion publique, le besoin d'éléments rassembleurs en vue d'une résistance commune contre un ennemi extérieur (l'Espagne), présent pendant très longtemps, a progressivement diminué.

Il est possible que dans le futur il y ait plus de différences parmi les points de vue sur le rôle de la Catalogne au sein de l'Europe. Le contexte national (la frustration due aux longues négociations sur un Statut questionné devant le Tribunal constitutionnel) et international (l'insatisfaction croissante des régions à pouvoirs législatifs par rapport au processus d'élargissement de l'UE et les conséquences pour le niveau régional) pointent dans cette direction.

Références

Aguilera de Prat, Césareo. *Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*, València, Tirant lo Blanch, 2002.

- Albertí Rovira, Enoch i Roig Molés, Eduard, dir. *El proyecto de nueva constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 2004.
- Biscoe, Adam. « The European Union and minority nations » in Cumper, P. et Wheatley, S., dir., *Minority rights in the 'new' Europe*, Cambridge, Kluwer Law International, 1999 p. 89-103.
- Börzel, Tanja A. *States and Regions in the European Union. Institutional Adaption in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- Castells, Antoni. « La Constitució europea des de la perspectiva catalana » in Miquel Caminal i Francesc Vilanova, dir., *Federalisme, catalanisme, europeisme. Corrents de pensament i pràctica política*, Barcelone, Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals, 2004, p. 167-189.
- CDC. *Convergència Democràtica de Catalunya: La força decisiva per a Catalunya. X Congrés*, L'Hospitalet de Llobregat, 8, 9 et 10 novembre, 1996.
- CDC. *Convergència Democràtica de Catalunya: Avancem amb tu. 11è Congrés*, 2000.
- CDC. *Convergència Democràtica de Catalunya: 13è Congrés. La nova convergència per una Catalunya sense límits*, Barcelone, 2004.
- CiU. *Convergència i Unió: Un programa de govern per a la ciutadania dels 80, Eleccions al Parlament de Catalunya*, 1980.
- CiU. *Programa de les eleccions al Parlament Europeu*, 1987.
- CiU. *Convergència i Unió: La via directa a Europa. Programa de les eleccions al Parlament Europeu*, 1989.
- CiU. *Convergència i Unió: Eleccions al Parlament Europeu 1994. Programa electoral*, Barcelone, 1994.
- CiU. *Programa electoral per a les eleccions europees: juny*, 1999.
- CiU. *Convergència i Unió: Programa electoral per a les eleccions a Corts Generals*, 2000.
- CiU. *Una nova Europa ampliada oberta a les persones i al món. Programa per a les eleccions europees 2004-2009*, 2004.
- Colom, Àngel. *Esquerra, República, Catalunya*, Barcelone, 1995.
- Convenció Catalana sobre el futur de la Unió Europea. *80 propostes per una nova Europa*, Barcelone, 2003.
- De Winter, Lieven. *The impact of European integration on ethnoregionalist parties*, Working Paper 195, Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2001.
- Els Verds-Esquerra Verda. « Quina Europa volem? Per una Europa federal, democràtica, social i ecològica. Document aprovat per la Comissió Coordinadora Federal, gener » in *Nous Horitzons*, vol. 41, n° 165, 2002, p. 2-12.
- ERC. *Esquerra Republicana de Catalunya. Declaració de principis bàsics*, 1978.

- ERC. *Esquerra Republicana de Catalunya. Declaració ideològica. 19è Congrés Nacional*, Barcelone, 1993.
- ERC. *Esquerra Republicana de Catalunya: La teva veu. Cap a la independència. Eleccions a Corts espanyoles*, 1996.
- ERC. 23è. *Congrés Nacional, Ponència Política*, Tarragone, 2001.
- ERC. *Una nació europea, democràtica i solidària. Eleccions catalanes*, 2003.
- ERC. *Programa : eleccions 2004 al Congrés dels Diputats i al Senat de l'Estat espanyol*, 2004a.
- ERC. *Programa eleccions europees*, 2004b.
- ERC. 24è. *Congrés Nacional, Ponència d'estratègia política*, 2004c.
- Fouéré, Yannn. *L'Europe aux cent drapeaux*, Paris, Presses d'Europe, 1968.
- García Segura, Caterina. *L'activitat exterior de les regions: una dècada de projecció exterior de Catalunya*, Barcelone, Fundació J. Bofill, 1995.
- Giordano, Benito et Roller, Elisa. « Catalonia and the 'idea of Europe'. Competing strategies and discourses within Catalan party politics », *European Urban and Regional Studies*, vol. 9, n° 2, 2002, p. 99-113.
- Gutiérrez Díaz, Antoni. *El futur és Europa*, Barcelone, 1995.
- IC. *Iniciativa per Catalunya. (Coalició Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya): Europees 94. Programa electoral*, 1994.
- ICV-EuiA. *Eleccions europees juny 2004. D'esquerres, ecologistes i europeistes de debò*, 2004.
- Institut d'Estudis Autònoms i Fundació Carles Pi i Sunyer, dir. *La posición del Gobierno español y de los partidos políticos sobre el futuro de la Constitución europea*, Barcelone, EuropaFutura.org 10, 2004.
- Keating, Michael. *Nations against the state. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Houndmills, Macmillan, 1996.
- Keating, Michael. *The minority nations of Spain and European integration: a new framework for autonomy ?*, *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 1, n° 1, 2000, p. 29-42.
- Lynch, Peter. *Minority Nationalism and European Integration*. Cardiff, University Of Wales Press, 1996.
- Maragall, Pasqual. *Europa próxima. Europa, regiones y ciudades*. Barcelone, Edicions Universitat de Barcelona, 1999.
- Marks, Gary et al. *Governance in the European Union*, Londres, Sage Publications, 1996.
- Morata, Francesc. *La oposició a la Constitució Europea*, La Vanguardia. 23 octubre 2004.
- Nagel, Klaus-Jürgen. « Interregional Cooperation. The Catalan Case » in Rudolf Hrbek, dir., *Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt/External Relations of Regions in Europe and the World, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung*, 27, Baden-Baden, 2003, p. 129-142.

- Nagel, Klaus-Jürgen. « Transcending the National/Asserting the National: How Stateless Nations like Scotland, Wales and Catalonia React to European Integration » in *Australian Journal of Politics and History*, vol. 50, n° 1, 2004, p. 58-75.
- Nagel, Klaus-Jürgen. « Dilemmas of stateless nations in the European Union » In Máiz, Ramón et Requejo, Ferran, dir., *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Londres/New York, Routledge, 2005, p. 127-143.
- PSC. *Per Catalunya. Ara, un nou federalisme. La proposta dels Socialistes de Catalunya*, 1998.
- PSC. *Més Europa, més política, més transparència. Manifest del PSC per a les eleccions al Parlament Europeu*, 1999.
- PSC. *Per una Europa unida i forta. Manifest electoral del PSC per a les eleccions europees del 13 de juny*, 2004.
- PSC-Ciutadans pel Canvi. *Noves oportunitats per a Catalunya. Programa eleccions catalanes*, 1999.
- PSE. *Grup del Partit Socialista Europeu: Europa pròxima. El Nou Federalisme europeu*, Madrid, 2002.
- PSOE, *Nuestra idea de la Europa de los ciudadanos, Propuestas. Cuadernos Socialistas*.
- Pujol, Jordi. *Pensar Europa*, Barcelone, Generalitat de Catalunya, 1993a.
- Pujol, Jordi. « Vers une Europe des régions ? » in Portelli, Hugues, dir., *La décentralisation française et l'Europe*, Boulogne, Éditions Pouvoirs locaux, 1993b, p. 281-284.
- Pujol, Jordi. *European Regionalism: The View from Catalonia, Conferencia Anual 2005*, Aberystwyth, « Wales in a Regional Europe » (WiRE), 2005.

TROISIÈME PARTIE

DROIT CONSTITUTIONNEL

CHAPITRE 9

La reconnaissance de la plurinationalité de l'État dans l'ordre juridique espagnol

Carles VIVER I PI-SUNYER

*Titulaire de la Chaire de droit constitutionnel
à l'Université Pompeu Fabra (Barcelone) et directeur
de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalogne*

Objet

Dans ce chapitre, je tenterai d'apporter une réponse, du point de vue strictement juridique, à la question générique de savoir si le système juridique espagnol (la Constitution, la législation, la jurisprudence et la pratique juridique) reconnaît ou non l'existence de différentes communautés nationales et, dans le cas où la réponse serait initialement positive, quelles sont les conséquences juridiques de cette reconnaissance. J'analyserai plus précisément les trois questions suivantes :

1) Est-ce que les différentes communautés nationales, hypothétiquement reconnues, ont une position « *équi-ordonnée* », c'est-à-dire est-ce qu'elles sont juridiquement dans une situation d'égalité et, dans le cas contraire, quelle est la situation des communautés « subordonnées » ou « minoritaires » quant à leur participation au pouvoir constituant, dans ce que l'on appelle normalement la réserve de pouvoirs extraordinaires, dans le pouvoir de réforme constitutionnelle et, finalement, par rapport au droit d'autodétermination dans le sens fort, c'est-à-dire au droit de sécession ?

2) Est-ce que les communautés nationales ou, *rectius*, les communautés autonomes dans lesquelles ces communautés acquièrent une structure politique, ont un traitement différent ou asymétrique par rapport aux autres communautés autonomes quant à la nature juridique de leur autonomie, aux compétences acquises et au type de finance-

ment ? Il est certain que les asymétries de compétences et financière ont plus de lien avec le degré de décentralisation politique qu'avec la reconnaissance de la plurinationalité.¹ Cependant, la distinction entre ces deux questions n'est radicale ni du point de vue pratique ni du point de vue théorique : un niveau de compétences important, associé à un bon financement, peut contribuer à la création d'une communauté nationale de manière plus décisive que certaines reconnaissances symboliques ou identitaires.² Pour cela, une concrétisation possible et non négligeable de la reconnaissance du caractère national d'une communauté peut consister dans la reconnaissance d'asymétries de compétences, financière et même de nature juridique de son autonomie.

3) Est-ce que le caractère national sous-jacent de certaines communautés autonomes a pour conséquence la reconnaissance d'un type spécifique de relation bilatérale avec l'État ?

En revanche, ce que je ne pourrai pas aborder, c'est la question capitale, elle aussi, du réflexe de la plurinationalité dans les aspects qu'on a l'habitude d'appeler symboliques ou représentatifs des institutions générales de l'État, bien que l'on puisse avancer que ce réflexe est pratiquement nul.

Il s'agit de questions qui se posent en termes similaires dans le système juridique canadien, bien que les réponses que l'on y donne soient, en grande mesure, différentes de celles du système espagnol.

La reconnaissance de la plurinationalité dans la Constitution espagnole

On peut d'emblée affirmer que la Constitution espagnole reconnaît, même si c'est de manière abstraite, la plurinationalité de l'État ou, plus précisément, la plurinationalité de la communauté politique sur laquelle elle se fonde. Elle le fait lorsqu'elle déclare dans son deuxième article que la Nation espagnole (« patrie commune et indivisible de tous les Espagnols ») est formée de « nationalités et de régions ».

En effet, si nous acceptons, la doctrine majoritaire qui tend à considérer que, du point de vue politique et culturel, les termes nation et nationalité sont dans leur essence synonymes (car, finalement, tous les deux désignent des communautés dotées de traits spécifiques différenciés – historiques, culturels, linguistiques, de système de partis, etc. – et de volonté de s'autogouverner), on peut soutenir que la Constitution

¹ F. Requejo, *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies*, Barcelone, Proa, 2003, p. 114 et suivantes

² M. Guibernau, 2009, *La identidad de las naciones*, Barcelone, Ariel, 2009, p. 57 et suivantes. Titre original *The Identity of Nations*.

espagnole reconnaît la plurinationalité de l'État lorsqu'elle reconnaît l'existence de plusieurs nationalités intégrées au sein de la Nation espagnole.

Il faut pourtant vérifier si cette reconnaissance générique, qui n'est guère fréquente dans les constitutions des États fédéraux,³ a une quelconque répercussion pratique et, plus concrètement, si elle a une quelconque répercussion juridique. Mais auparavant, il faut faire référence à deux données préalables qui contribuent à préciser les termes dans lesquels cette problématique se pose dans le cas espagnol.

En premier lieu, il faut tenir compte du fait que ni la Constitution ni le reste du système juridique ne définissent le terme « nationalité », pas plus qu'ils ne précisent les différences conceptuelles avec les termes « nation », d'une part, et « région », de l'autre.

En second lieu, il faut se rappeler que la Constitution espagnole ne précise pas non plus quelles sont les nationalités et les régions qui composent la Nation espagnole. Ce sont les statuts d'autonomie de chacune des communautés qui l'ont précisé. Et ils l'ont fait de manière significative. Au début, les premiers statuts – ceux qui ont été approuvés entre 1979 et 1982 – ont défini comme nationalités uniquement quatre communautés : les trois qui, historiquement, avaient manifesté une volonté claire d'autogouvernement (le Pays basque, la Catalogne et la Galice) et qui possèdent des caractéristiques distinctives importantes (entre autres, un système de partis différent et une langue qui leur est propre), plus l'Andalousie qui s'y est ajoutée pour d'autres motifs politiques qui ne nous intéressent pas pour l'instant.⁴ Cependant, dans les réformes des statuts qui ont débuté à partir de 2006, trois autres communautés (l'Aragon, les Îles Baléares et la Communauté valencienne) ont adopté le terme de nationalité ou nationalité historique.⁵ De son côté, le statut de la Catalogne, dans son préambule, définit indirectement la Catalogne comme une nation⁶ (bien que dans l'ensemble des

³ À propos de l'accommodement de la plurinationalité dans le fédéralisme, voir F. Requejo et M. Caminal, dir., *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, Col·lecció Clàssics del federalisme, 2009.

⁴ La Navarre, dès le début, a adopté le terme de *Comunitat Foral*, les autres s'appelaient « organismes régionaux » ou bien ne mentionnaient aucune dénomination précise.

⁵ Cela revient à dire que des six communautés qui ont modifié leurs statuts, cinq s'appellent nationalités et une seule, Castilla y León, s'appelle « communauté historique et culturelle ».

⁶ Je dis « indirectement » parce que le Parlement espagnol a amendé le projet de statut étudié par le Parlement catalan et refuse d'attribuer à la Catalogne la dénomination de nation, il se limite à déclarer dans le préambule amendé que c'est le Parlement de la Catalogne qui a adopté cette définition.

articles elle continue à se définir comme nationalité, sauf une référence aux symboles « nationaux » dans l'article 8). De plus, il ne faut pas oublier que le processus de réforme des statuts n'est pas encore terminé et qu'il est possible qu'une autre communauté, les Canaries, par exemple, s'appelle aussi nationalité.

L'extension de cette dénomination, pour le moment, à sept communautés – fruit d'un esprit d'émulation entre communautés, ce qui est typique du cas espagnol et qui n'est pas toujours guidé par un respect scrupuleux du principe de loyauté institutionnelle – a deux conséquences importantes : elle contribue à diluer l'homogénéité du contenu du concept de nationalité et, en même temps, elle tend à rendre difficile la possibilité d'extraire des répercussions juridiques concrètes de l'attribution de cette qualification à certaines communautés.

Nation et nationalités. Pouvoir constituant, source de pouvoirs extraordinaires, pouvoir de réforme constitutionnelle et droit à l'autodétermination

Bien que le système juridique espagnol reconnaisse l'existence de plusieurs communautés nationales, il faut tenir compte immédiatement du fait que les termes nation et nationalité ne font pas référence à des réalités juridiquement comparables et de rang égal – à des organismes juridiquement « équi-ordonnés » –, mais que les nationalités font partie d'un tout, la Nation espagnole, qui a un *demòs* à individualité propre différente des *demoi* des nationalités.⁷ C'est dans ce *demòs* – le peuple espagnol – que réside la souveraineté, de manière que les nationalités lui sont subordonnées.

Cela s'inscrit déjà dans la Constitution lorsqu'on établit que les nationalités et les régions « constituent » la nation espagnole, et lorsque l'on proclame que la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol (article 1.2 CE). Ceci est aussi confirmé par de nombreuses sentences du Tribunal constitutionnel (depuis les premières datant de 1981, jusqu'à la plus récente, la sentence 247/2007, sur le nouveau statut d'autonomie de la Communauté de Valence, plus précisément dans son quatrième fondement juridique qui condense la doctrine du Tribunal sur cette question). On y déclare que le « pouvoir souverain [est] exclusif de la Nation constituée en État », tandis que « les communautés autonomes sont des sujets créés dans le cadre de la Constitution par les pouvoirs constitutifs en vertu de l'exercice d'un droit d'autonomie reconnu par la Norme fondamentale qui, de nos jours, est l'expression formalisée d'un

⁷ F. Requejo, 2003, *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies*, Barcelone, Proa, p. 105

système juridique constitué par la volonté souveraine de la Nation espagnole, unique et indivisible ». L'unité de la Nation espagnole est la base de l'unité de la Constitution et de l'État et le cadre dans lequel s'inscrit l'autonomie qui correspond aux nationalités, et « fait référence à un pouvoir limité ». Et elle conclut son raisonnement avec la déclaration selon laquelle

l'État autonome repose sur le principe fondamental que notre Constitution place la souveraineté nationale dans le peuple espagnol de manière que celle-ci [...] n'est pas le résultat d'un pacte entre instances territoriales historiques qui conservent des droits antérieurs à la Constitution et supérieurs à elle, mais une norme du pouvoir constituant qui s'impose avec une force inaliénable générale [...] sans qu'elles restent en dehors de ces situations historiques antérieures.

Il est certain que l'article deux de la Constitution « reconnaît et garantit » le droit à l'autonomie, et que la disposition additionnelle première « protège et respecte les droits historiques des territoires foraux », mais il est certain aussi que cette même disposition établit que « l'actualisation générale de ce régime foral sera menée à bien, le cas échéant, dans le cadre de la Constitution et des statuts d'autonomie ».⁸ Le Tribunal a eu tendance à donner très peu d'usage pratique à la référence que la Constitution et certains statuts font aux droits historiques,⁹ contrairement à ce qu'ont maintenu certains secteurs doctrinaux et politiques, situés surtout au Pays basque et en Catalogne, qui défendent la possibilité de déduire de ces prévisions constitutionnelles et statutaires d'importantes conséquences quant à la possibilité d'élargissement des compétences, à la justification de traitements différents ou asymétriques, à la portée des réformes statutaires et même au droit à l'autodétermination.¹⁰ S'il n'y a pas de changement important dans les circonstances politiques et sociales, il est peu probable que ces propositions acquièrent une importance pratique supérieure à celle qu'elles ont eu jusqu'à maintenant.

Selon ce qu'a rappelé le Tribunal constitutionnel, en Espagne, le pouvoir constituant appartient à la Nation espagnole et il n'est le fruit d'aucun pacte entre nationalités ou entre la Nation et des nationalités originaires, situées en positions « équi-ordonnées ». Il semble donc qu'il n'y aura pas de place dans le système juridique espagnol pour un débat comme le débat canadien sur le pacte entre « les peuples fondateurs ».

⁸ À ce propos, voir J. Ferret, *Catalunya i els drets històrics*, Barcelone, Institut d'Estudis Autonòmics, 2001.

⁹ Ceux du Pays basque, de la Navarre et de l'Aragon et maintenant le nouveau Statut de la Catalogne.

¹⁰ Sur cette question, voir J. Ferret, *Catalunya i els drets històrics*.

Dans la pratique, d'un point de vue politique, il est clair que dans le processus d'élaboration de la Constitution de 1978, les représentants politiques des différents partis des « nationalités historiques » ont pu faire valoir certaines des revendications traditionnelles de ces nationalités comme, cela vaut la peine d'être souligné, la possibilité d'atteindre une autonomie politique qui a été acceptée par presque toutes les forces politiques espagnoles. De ce point de vue, on pourrait affirmer que dans le processus constituant, il y a eu des éléments d'un certain pacte entre les « nationalités » et les forces politiques étatiques. Malgré cela, la place des parlementaires représentant des nationalités a été très inégale et le processus constituant n'a jamais été articulé comme un débat entre communautés nationales « équi-ordonnées ». En fait, il peut être important de rappeler que la Constitution n'a pas été approuvée par le peuple basque lors du référendum constitutionnel.¹¹

Mais ce qui, dans la pratique, est probablement plus important du point de vue juridique c'est que dans le système juridique espagnol cette suprématie de la Nation se traduit aussi par une suprématie ou prééminence de l'État – des organes généraux de l'État – sur les communautés autonomes. Celles-ci sont aussi État, elles sont aussi le fruit de l'institutionnalisation juridique de la souveraineté, mais les organes généraux de l'État maintiennent une position de prééminence. La sentence du Tribunal constitutionnel STC 247/2007, que l'on vient de mentionner, semble l'insinuer quand elle affirme, en citant une sentence de 1981, que la Constitution « envisage le besoin – comme une conséquence du principe d'unité et de la suprématie de l'intérêt de la Nation – que l'État soit placé dans une position de supériorité, comme l'établissent différents préceptes de la Constitution aussi bien quant aux communautés autonomes [...] qu'aux entités locales ».

La prééminence ou suprématie dont il est fait référence se manifeste à trois niveaux : l'un, qui pourrait être considéré comme ordinaire, un autre extraordinaire et, finalement, un troisième, que l'on pourrait qualifier de bâtard.

La prééminence ordinaire est manifeste dans l'importance des compétences constitutionnellement attribuées aux organes généraux de l'État, qui lui permettent de fixer les grandes politiques sectorielles et de gérer les domaines matériels dotés d'une plus grande importance économique, politique et sociale. En outre, l'État conserve une première place décisive dans la régulation uniforme des droits fondamentaux des citoyens par le biais de la réserve des lois organiques (article 81 CE). En

¹¹ Cependant, quelques mois plus tard, les Basques ont approuvé lors d'un référendum leur statut d'autonomie dont la base juridique est dans la Constitution de 1978.

outre, l'article 149.1.1 du texte constitutionnel attribue à l'État la compétence pour établir les conditions de base qui garantissent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice des droits et dans le respect des devoirs constitutionnels. En Espagne, on n'a pas l'habitude de discuter à propos du besoin d'une certaine uniformité des droits fondamentaux, bien qu'une interprétation large de ces compétences de l'État sur les droits puisse avoir des effets homogénéisateurs que les Québécois connaissent bien après les réformes constitutionnelles de 1982. Dans la pratique, on a interprété de manière assez large les titres des compétences de l'État dans tous les domaines, et pas seulement ceux relatifs aux droits, ce qui a renforcé le rôle prééminent que, sans aucun doute, la Constitution de 1978 réservait déjà à l'État.

La prééminence des organes généraux de l'État se manifeste aussi dans l'attribution constitutionnelle d'un ensemble de compétences à caractère extraordinaire qui lui permet, dans des circonstances déterminées, d'altérer unilatéralement le système de distribution de compétences constitutionnellement établi. Concrètement, elle l'habilite à préserver ce système dans des circonstances extraordinaires qui mettraient en grand danger sa survie (art. 155 CE) ; pour l'adapter aux circonstances changeantes, sans besoin de modifier les règles constitutionnelles et statutaires (par le biais de la délégation de responsabilités étatiques aux communautés autonomiques ou par la possibilité d'harmoniser des dispositions autonomiques dans des domaines de compétence des communautés – art. 150 CE) et, surtout, pour réformer la Constitution, lorsqu'elle le juge nécessaire, par l'exercice du pouvoir de réforme constitutionnelle dont, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des systèmes décentralisés politiquement, l'État possède l'exclusivité.

En effet, en Espagne, les communautés autonomes ne participent pas à l'approbation des réformes constitutionnelles, elles ne possèdent que le pouvoir de proposer des réformes, que peuvent exercer les parlements autonomiques, dont le Parlement espagnol, le cas échéant, s'occupe et approuve sans la participation des communautés. Malgré cela, il faut reconnaître que cette faible capacité de participation à la réforme constitutionnelle est partiellement compensée par la participation des communautés à l'approbation et à la réforme de leur statut. Il en est ainsi car, contrairement à ce qui se passe généralement dans les constitutions des États membres des fédérations, dans les statuts d'autonomie, sont précisées des questions telles que celle des compétences qui correspondent aux communautés autonomes respectives qui délimitent indirectement le contenu des compétences étatiques – comme l'a accepté le Tribunal constitutionnel dans la sentence 247/2007 –, de manière à ce qu'une modification des statuts puisse comporter une modification des questions qui, dans la plupart des États fédéraux, sont réglées dans la Consti-

tution fédérale. Pourtant, en contrepartie, l'approbation des statuts et des réformes n'appartient pas exclusivement aux communautés autonomes mais fait l'objet d'un « pacte » inégal entre les communautés et l'État, pacte dans lequel ce dernier doit approuver par loi organique étatique – c'est-à-dire par majorité absolue – le projet de réforme statutaire transmis par le parlement autonome correspondant.

On peut donc affirmer que, dans le système juridique espagnol, le manque d'importance des nationalités dans l'agencement de la structure territoriale du pouvoir se retrouve dans la capacité à s'adapter ou à réformer cette conception constitutionnelle initiale. En d'autres mots : dans le système juridique espagnol, la souveraineté de la nation espagnole se traduit juridiquement en potentialité presque monopoliste de l'État d'adaptation et de réforme de la structure territoriale du pouvoir.

Finalement, la prééminence, que juridiquement j'ai qualifiée de bâtarde, se produit dans les cas plutôt fréquents dans lesquels les organes généraux sans habilitation légale expresse ou tacite attribuent à leurs compétences une position de suprématie sur les compétences autonomiques, suprématie qui n'a aucune base constitutionnelle. Pour justifier cette position, les organes étatiques – parfois avec l'accord du Tribunal constitutionnel lui-même – ont recours à l'idée de la suprématie des intérêts généraux de l'État, liée de manière plus ou moins explicite à la suprématie des intérêts nationaux sur les intérêts des communautés autonomes et, le cas échéant, des nationalités.

En fait, contrairement à ce qui se passe au sujet de la reconnaissance de l'existence de nationalités qui, comme nous le verrons, dans notre système a une valeur que nous pourrions qualifier de « ajuridique », dans le cas de la référence à la Nation espagnole et aux intérêts nationaux, dans de nombreuses occasions, a une effectivité juridique qui ne s'épuise pas dans sa représentation aux chapitres des compétences et des règles de relation entre système juridique que la Constitution et les statuts attribuent à l'État. Mais plutôt que sa suprématie continue à agir sous la forme de l'un des critères d'interprétation afin de déterminer la portée des titres de compétences et, même, d'argument pour justifier un avantage juridiquement inexistant des titres de compétences étatiques sur ceux des communautés autonomes.¹² Il est rapidement évident que ce

¹² Assez fréquemment, le législateur de l'État emploie l'argument de l'avantage des titres de l'État en vertu de la suprématie de l'intérêt national, tout en citant quelques sentences du Tribunal constitutionnel. Ce dernier a dicté une résolution (STC 4/1981) qui a été rectifiée de manière immédiate ; cependant, plus récemment, le Tribunal semble revenir au critère de l'avantage de l'intérêt national dans certaines sentences (SSTC 13, 46 ou 58, toutes de 2007). L'avantage pourrait être accepté dans certains cas touchant aux actes d'exercice mais pas à ceux portant sur les titres de compétence.

type d'argumentation a un potentiel de perversion du système constitutionnel de distribution des compétences. La position de suprématie de l'État, que le Tribunal mentionnait dans la sentence 247/2007 précédemment citée, correspond à la prééminence ordinaire et extraordinaire expressément prévue dans la Constitution, mais ce qui ne figure pas dans le texte constitutionnel c'est un précepte qui prévoit que les compétences de l'État prévalent sur les compétences autonomiques.

Le panorama exposé jusqu'à présent se complète par le refus radical de reconnaître le droit des nationalités à l'autodétermination au sens fort, c'est-à-dire le droit à la sécession.

Cette question, parallèlement à celle de la réforme constitutionnelle, s'est présentée récemment dans la décision 103/2008 du Tribunal constitutionnel¹³ dans laquelle on soumet à jugement le droit de la Communauté autonome du Pays basque de décider son rapport avec l'État espagnol.

On pourrait résumer de la manière suivante les faits qui sont à l'origine de la sentence : en 2008, le président de la Communauté autonome du Pays basque décida de consulter le peuple basque sur l'éventuel début d'un processus de négociation afin d'établir une nouvelle relation entre la Communauté et l'État, un processus dont l'apogée, en cas de réussite, serait de tenir un référendum. À cet effet, le Gouvernement basque a transmis au Parlement autonome un projet de loi que ce dernier a approuvé, sous le titre évocateur de « Pour convoquer et légiférer à propos d'une consultation populaire dans le but de demander l'opinion des citoyens de la Communauté autonome du Pays basque au sujet l'ouverture d'un processus de négociation en vue d'en arriver à la paix et à la normalisation politique ». Il s'agissait d'une loi à un seul article dans laquelle on voulait demander aux citoyens et aux citoyennes basques s'ils soutenaient la réalisation d'un processus de dialogue pour mettre fin à la violence et s'ils étaient d'accord avec la proposition que « les partis basques, sans exclusion, entament un processus de négociation afin d'arriver à un accord démocratique quant à l'exercice du droit de décider du Peuple basque, et si cet accord pouvait être soumis à référendum avant la fin 2010 ». Dans l'exposition des motifs, eux aussi très brefs, on affirmait qu'il s'agissait d'ouvrir une négociation entre tous les partis basques dans le but d'atteindre un Accord de normalisation politique sur lequel s'établiraient les bases d'une nouvelle relation entre la Communauté autonome du Pays basque et l'État espagnol. On

¹³ La version anglaise de cette décision est disponible sur le site web www.tribunalconstitucional.es

demandait donc si les citoyens autorisaient la négociation et, dans le cas favorable, s'ils autorisaient l'organisation d'un référendum.

Le Tribunal commença le texte de la sentence en abordant le problème de savoir si la Communauté autonome était compétente pour tenir la consultation étant donné que dans le système espagnol les communautés autonomes ne peuvent pas tenir de référendums sans l'autorisation préalable de l'État. La Communauté autonome basque soutenait qu'elle n'organisait pas un véritable référendum mais simplement une consultation populaire, comme celles expressément prévues dans certains nouveaux statuts d'autonomie. Le Tribunal conclut qu'il s'agissait d'un véritable référendum (car on avait initié le processus selon le recensement électoral et qu'on voulait suivre un procédé géré par l'administration électorale et garanti par l'administration judiciaire) et, par conséquent, il déclare l'inconstitutionnalité de la consultation et de la loi car elle n'a pas été autorisée par l'État.¹⁴

Il est évident que la sentence aurait pu se terminer là mais, conséquence de l'ardeur que manifeste le Tribunal ces derniers temps à résoudre des questions de fond et de futur, il décide de commencer à analyser ce qu'il qualifie comme « la constitutionnalité matérielle » de la consultation en examinant son contenu. Il le fait sur un fondement juridique – le quatrième – très bref et de poids, sans les nuances et les subtilités de la fameuse « opinion juridique » du Tribunal suprême du Canada de 1998. Dans ce fondement, il établit un *ratio decidendi* et fait une application de celui-ci – ou, plutôt, une qualification juridique du cas – qui suscite quelques questions intéressantes et revêt une certaine perplexité.

Le Tribunal déclare que d'après l'article unique et l'exposition des motifs, la loi soumise à jugement, part tout d'abord de l'existence du droit à décider du peuple basque ; deuxièmement, elle met sur un pied d'égalité ce peuple par rapport au peuple espagnol titulaire de la souveraineté et, finalement, elle considère que le peuple basque a la capacité de négocier une nouvelle relation avec l'État espagnol, compris comme État global, non comme État central.

Devant cette position, le Tribunal déclare que le peuple basque n'est pas titulaire de la souveraineté, qu'il ne possède qu'un droit à l'autonomie parce que c'est ce que reconnaît la norme fondamentale fruit de la volonté souveraine de la nation espagnole, unique et indivisible. Il déclare également que le contenu de la question touche le

¹⁴ En fait, la sentence ajoute que le Pays basque n'a pas non plus les compétences nécessaires pour convoquer des consultations populaires car cela n'est pas expressément reconnu dans son Statut.

fondement du système constitutionnel, ce qui suppose une réforme constitutionnelle *de facto*, en marge du procédé prévu dans la Constitution et il conclut que, par conséquent, il s'agit d'une consultation que seul le corps électoral formé par tous les Espagnols peut se poser, par la voie d'un référendum de révision constitutionnelle. Il s'agit, dit-il, d'un thème réservé dans son traitement institutionnel au processus de réforme constitutionnel de l'article 168 CE, c'est-à-dire que la consultation populaire doit se faire à la fin du processus de réforme – après que le Parlement de l'État ait approuvé la réforme – et, en outre, elle doit s'adresser à tout le peuple espagnol.

En fait, le *ratio decidendi* utilisé dans la sentence se base sur l'affirmation selon laquelle on ne peut soumettre à référendum consultatif aucune « décision politique d'une importance spéciale » – pour employer l'expression de l'article 92 de la Constitution qui fait référence à l'objet des référendums qui « touche » ce qui est établi dans la Constitution. On ne peut donc pas poser la question de savoir si on veut entamer un processus de réforme constitutionnelle dans un sens déterminé. Cette question suppose déjà en elle-même une réforme de fait de la Constitution.

C'est une limite aux questions qui peuvent faire l'objet de référendum qui n'est pas expressément prévue par la Constitution (bien que le texte constitutionnel exclut expressément l'initiative populaire des mécanismes prévus pour entamer une réforme constitutionnelle et, donc, même si la doctrine affirme avec raison que ces deux instruments de participation – le référendum et l'initiative – répondent à des logiques différentes,¹⁵ il faut accepter que la réglementation constitutionnelle montre une certaine réticence face à l'élargissement des possibilités de participation populaire à la réforme constitutionnelle). Dans tous les cas, selon cette sentence, ni l'État, ni les communautés ne peuvent consulter les citoyens sur la possibilité d'initier des processus de réforme et, plus concrètement, ne peuvent faire des consultations sur des questions qui, dans l'hypothèse où elles obtiendraient un vote favorable des citoyens, exigent d'entamer un processus de réforme de la Constitution.

Il existe certainement en Espagne, autour de ces questions, beaucoup d'aspects implicites et, comme le dit le professeur Carrillo,¹⁶ beaucoup

¹⁵ Voir, P. de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 107 et suivantes.

¹⁶ M. Carrillo, « Jurisprudencia constitucional 2008 » *Informe Comunidades Autónomas 2008*, Barcelone, Instituto de Derecho Público, 2009, p. 628. Pour un commentaire de cette sentence, voir A. López Basaguren « Sobre Referéndum y Comunidades Autónomas. La Ley vasca de la 'consulta' ante el Tribunal Constitucional (Consideración

de tentations de déchirer le voile au sens primaire des mots pour aller au fond de la question. Mais sur le plan juridique, la conclusion pose d'énormes difficultés, conclusion selon laquelle questionner sur l'éventuel début d'un processus de négociation pour établir un nouveau contrôle de certaines relations politiques équivaut à rendre le Pays basque titulaire de la souveraineté et à entamer un processus de réforme constitutionnelle, car même si le processus de négociation arrivait à bon port, la réforme constitutionnelle serait nécessaire. Il ne semble pas que le début de la négociation implique *in actu* une réforme constitutionnelle de fait, sans que l'on puisse distinguer entre le processus politique préalable de négociation et le processus proprement réformateur.

Je voudrais finalement signaler que c'est probablement ce fait qui a conduit un secteur doctrinal et politique à nier la constitutionnalité d'incorporer le terme nation dans les articles du nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne pour se référer à la communauté politique catalane et l'a relégué au Préambule du texte statutaire qui n'a pas pleine valeur juridique. Cette position doctrinale et politique ne tient pas compte du fait que l'utilisation polysémique d'un même terme se produit naturellement dans la Constitution dans des cas comme, par exemple, le terme État qui, comme l'a répété et accepté le Tribunal constitutionnel, s'utilise autant pour désigner les organes généraux de l'État que l'ensemble de tous les pouvoirs publics (ceux de l'État au sens strict, ceux des communautés autonomes et, à un autre niveau, les organismes locaux). La constitutionnalité de ces références indirectes et antérieures à la nation ont fait l'objet de recours d'inconstitutionnalité et le Tribunal devra se prononcer.

La reconnaissance constitutionnelle de la plurinationalité en ce qui concerne la nature juridique des communautés autonomes, leurs compétences, leurs institutions d'autogouvernement et leur système de financement. Symétrie versus asymétrie

La deuxième question que j'aimerais poser est de savoir si la distinction entre nationalités et régions a, dans le système juridique espagnol, une transcendance juridique quant à la position constitutionnelle ou à la nature juridique de l'autogouvernement, dans les compétences, dans les institutions d'autogouvernement et dans le financement ou, pour l'exprimer dans les termes dans lesquels on pose normalement cette question en Espagne comme au Canada, si le fait d'être une nationalité

nes con motivo de la STC 103/2008) » *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n° 9, octobre 2009, p. 202-238.

comporte ou non un traitement asymétrique dans les domaines concernés. La réponse à cette question est négative, si nous faisons abstraction de l'importante exception du financement du Pays basque et de la Navarre.

Il faut tout d'abord dire que la Constitution ne prévoit aucun traitement différent, mais elle n'en exclut pas non plus. Les constituants n'ont pas voulu, ou n'ont pas pu, clore cette question. Il est certain que dans la Constitution, il y a des éléments qui semblent aller dans le sens d'une volonté de différenciation entre différents types de communautés autonomes. Par exemple, on y prévoit l'existence de ce qu'ils appellent les « droits historiques des territoires foraux » (disposition additionnelle première) ou la possibilité qu'il existe des spécificités par rapport au « régime économique et fiscal » dans les Îles Canaries (disposition additionnelle, troisième). Surtout, la Constitution établit deux voies d'accès à l'autonomie : l'une qui porte à la constitution de communautés autonomes dotées d'une authentique autonomie politique avec un niveau de compétences plus élevé et un développement institutionnel plus grand et, l'autre, qui peut mener à la création de communautés dotées d'une autonomie essentiellement administrative et, en tout cas, dotées de compétences mineures et d'institutions d'autogouvernement plus faibles.

En fait, un secteur de la doctrine espagnole soutient que la Constitution a choisi un modèle asymétrique dans lequel les communautés disposent de positions constitutionnelles différentes, les unes ont une autonomie politique pleine, les autres non, de sorte que le développement symétrique produit postérieurement aurait entraîné une authentique mutation constitutionnelle.¹⁷ Pourtant, le secteur doctrinal majoritaire soutient que la Constitution n'impose ni un modèle asymétrique ni un modèle symétrique et que bien qu'au début elle marquait effectivement une différence, cette prévision n'empêchait pas qu'au fil du temps, les communautés arrivent à avoir la même nature juridique, les mêmes compétences, les mêmes institutions et le même système de financement. En fait, la Constitution ne consacrait pas un modèle différent pour les nationalités, mais des *tempi* différents afin d'atteindre, si cela était la décision politique dominante, un même type et niveau d'autogouvernement. C'est aux statuts d'autonomie, aux législateurs – surtout au législateur de l'État – qu'il incombait de faire cette concrétisation et, finalement, sur un autre plan, aux tribunaux et plus spécialement au Tribunal constitutionnel.

¹⁷ Voir, M. A. Aparicio « L'autonomia de Catalunya i l'evolució de l'Estat autònom » in *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 2005, p. 45 et suivantes.

Après trente ans de fonctionnement de l'État des autonomies, on peut conclure que cette concrétisation s'est caractérisée, du point de vue que nous analysons ici, comme étant la chronique d'un processus de *symétrisation* constant et croissant.

Au début de l'État des autonomies, toutes les communautés disposaient d'une autonomie politique et d'institutions d'autogouvernement de nature similaire – bien que présentant quelques différences.¹⁸ Par contre, le niveau de compétences était différent, car les communautés que les premiers statuts qualifiaient de « nationalités » (Pays basque, Catalogne, Galice et Andalousie) avaient plus de compétences que les autres. Malgré tout, Valence et les Canaries atteignirent immédiatement ce niveau de compétences plus élevé par la voie non pas de la réforme des statuts mais d'une loi de transfert de compétences de l'État. Quant au système de financement, on établit immédiatement deux modèles clairement différents : celui de « concert » pour le Pays basque et la Navarre¹⁹ – et un régime fiscal spécial pour les Canaries – et le régime commun pour le reste des communautés autonomes. Il s'agit là de l'unique asymétrie qui a subsisté jusqu'à nos jours. Elle est certainement très importante dans la pratique car elle a permis à ces deux communautés de disposer de ressources économiques et d'une autonomie financière de beaucoup supérieure au reste des communautés.

Pourtant, malgré cette différence initiale de compétences dans les textes des premiers statuts, il est vrai que, dès le début, le législateur de l'État et le Tribunal constitutionnel ont eu tendance à donner une interprétation uniformisée de la distribution constitutionnelle de compétences, par la voie, par exemple, d'interprétations systématiques de l'ensemble formé par tous les statuts et la Constitution. Ce qui a conduit, entre autres, à suppléer à ce que l'on considérait des lacunes dans certains statuts, tout en réalisant une interprétation extensive de ses titres de compétences pour, finalement, leur donner le même contenu à tous. Nous avons tous à l'esprit le cas d'une série de sentences qui reconnaissent des compétences de coordination des polices locales à des communautés dans lesquelles cette compétence ne figurait pas dans les statuts,²⁰ ou celles qui considèrent que l'exigence d'un système électoral proportionnel, prévue par la Constitution seulement pour les communau-

¹⁸ Par exemple, dans les communautés qui accédèrent à l'autonomie par ce que l'on a appelé la voie lente (article 143), le président de la communauté n'avait pas la faculté de dissoudre le Parlement.

¹⁹ Ce système se caractérise par le fait que ce sont les communautés qui prélèvent les impôts et décident avec l'État la quantité qu'elles doivent lui transférer pour les services que ce dernier prête à la communauté – diplomatie, forces armées, etc.

²⁰ Par exemple, STC 50/1993.

tés qui avaient approuvé les statuts par la voie de l'article 151, s'étendait à toutes les communautés autonomes.²¹

À côté de cette interprétation uniformisatrice constante, on peut considérer que le processus de symétrisation est arrivé à son apogée en 1992 lorsque, d'abord par une loi de l'État sur les transferts de compétences vers les communautés autonomes, puis à travers les réformes statutaires correspondantes, on a transféré les compétences sur l'enseignement et la santé aux communautés qui ne les possédaient pas encore.

En ce qui concerne la distribution des compétences, il faut conclure que, de la manière dont le système espagnol a été configuré, la reconnaissance de l'existence de nationalités n'a pas eu d'effets juridiques. Que je sache, en aucun cas, le législateur de l'État ou les tribunaux n'ont utilisé ce fait comme critère pour interpréter la portée des compétences des communautés autonomes qualifiées de nationalités. C'est la raison pour laquelle j'ai dit qu'il s'agissait d'un concept « ajuridique », contrairement au concept d'intérêt national. Les différences qui existent entre les compétences des communautés sont uniquement celles qui figurent dans leurs statuts en vertu du *principe dispositif*, mais une fois que les statuts ont été dictés, le fait d'être des nationalités a cessé d'avoir effet comme critère d'interprétation des compétences.

Pour terminer, nous pourrions nous demander si les nouveaux statuts, fruit des processus de réforme commencés en 2006, supposent ou non un point d'inflexion dans ce processus de symétrisation.

Lorsqu'au début des années 2000 la Catalogne a commencé, en même temps que le Pays basque, pour la première fois en 30 ans, le processus de réforme de son Statut, elle voulait atteindre trois grands buts : une meilleure reconnaissance identitaire, un système de financement juste et une augmentation et, surtout, une amélioration de la qualité de ses compétences.²²

²¹ Par exemple, STC 225/1998.

²² Aparicio, *Ibid.*, p. 45. En Catalogne, cette notion exprime, entre autres objectifs, ceux d'assurer les compétences exclusives ; la possibilité de fixer des politiques propres dans les compétences partagées tout en limitant la portée des compétences de base de l'État ; éviter que l'État ne conditionne les politiques propres par la voie de l'utilisation conditionnée du pouvoir de dépenser dans des domaines de compétence autonome, garantir l'action extérieure des communautés autonomes dans les domaines où elles ont des compétences et éviter que la supra-territorialité des phénomènes, objet des compétences autonomiques, ne deviennent un titre de compétence de l'État. Voir, C. Viver « Les compétences de la Generalitat à l'Estatut de 2006 : objectifs, techniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats » in *La distribució de competències en el nou Estatut*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 2007, p. 13 et sqq.

On a l'habitude d'affirmer que ces revendications, partagées avec le Pays basque – sauf en ce qui concerne le financement –, répondent primordialement à la volonté de ces deux nationalités de se distinguer du reste des communautés autonomes, c'est-à-dire qu'elles répondent à l'objectif politique d'obtenir un traitement asymétrique, car l'asymétrie est considérée une valeur en elle-même. Cette interprétation, étant donné son extension et son enracinement, est révélatrice de l'importance de ce thème en Espagne dans le discours politique. Pourtant, à mon avis, la revendication de l'amélioration des compétences et, dans le cas catalan, du financement, ne répond pas tant à la volonté de se distinguer qu'à celle d'améliorer un autogouvernement que l'on considère insuffisant, indépendamment de savoir si les autres communautés atteignent aussi les mêmes niveaux. Malgré tout, les citoyens de ces deux communautés sont conscients que la symétrie de compétences entre toutes les communautés s'est traduite é jusqu'à maintenant par la pratique d'une inexorable réduction de la portée du contenu des compétences autonomes et un élargissement corrélatif de la portée des compétences de l'État, avec l'argument, partiellement vrai, que toutes les communautés n'ont pas les moyens pour exercer pleinement les compétences et, d'un autre côté, avec l'argument, dans ce cas démenti de manière inexorable par la réalité, du danger qu'il existe en Espagne dix-sept politiques publiques différentes dans les matières de compétence autonome.

Le Statut d'autonomie de la Catalogne de 2006 a effectivement inclus de nouvelles compétences et a amélioré leur qualité. Dans une étude de l'Institut d'Études autonomes on a identifié plus de cent cinquante améliorations de compétences, à coup sûr très diverses, par rapport au Statut de 1979. Pour ce qui est des compétences, le Nouveau Statut de l'Andalousie s'inspire du Statut catalan de 2006. Ceux de l'Aragon et de la Castille et Léon et, dans une moindre mesure, ceux de la Communauté valencienne et des Îles Baléares profitent aussi de la réforme pour atteindre le peu de compétences qu'avaient les communautés dotées d'un niveau de compétences plus élevé (comme la police autonome ou la gestion du système pénitencier). Cependant, la manière dont ces derniers statuts règlent leurs compétences offre moins de garantie que celle qui est contenue dans les Statuts de la Catalogne ou de l'Andalousie²³ qu'il s'agisse de la définition des compétences du point de vue fonctionnel ou du manque de précision des sous-matières qui

²³ C. Viver, « Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformatos », *Ibid.*, p. 18.

font partie des différentes matières sur lesquelles les communautés se réservent des compétences.²⁴

Nous pouvons donc affirmer, d'une part, qu'actuellement, les statuts des six communautés qui les ont réformés récemment leur attribuent, de manière générale, un niveau de compétences plus élevé que dans les autres communautés et, d'autre part, il faut constater que parmi ces six communautés, il y en a deux (la Catalogne et l'Andalousie) qui disposent de certaines compétences majeures et, surtout, d'une représentation juridique offrant plus de garantie (du point de vue de la précision avec laquelle les fonctions et les sous-matières sur lesquelles elles ont ces compétences sont définies). Deux autres communautés (l'Aragon et la Castille et Léon) se trouveraient dans une situation intermédiaire et, finalement, pour deux autres (les Îles Baléares et la Communauté valencienne), la spécification de compétences est moindre. Cependant, ce panorama est dynamique car il y a un groupe de sept communautés qui ont entamé la réforme de leurs statuts – ou ont manifesté l'intention de le faire. En fait, à moyen terme, il est très possible que toutes les communautés réformeront leurs normes statutaires et, très probablement, elles le feront dans un sens similaire à quelques-uns des statuts récemment réformés.

C'est ainsi que les nouveaux statuts ont ouvert la possibilité de voir les pouvoirs publics décider d'établir une certaine asymétrie entre les communautés dans certaines compétences. Ceci ne signifie pas que l'État, les tribunaux et les communautés elles-mêmes ne puissent pas continuer à faire une interprétation uniformisée des compétences ni que, si elles choisissent une certaine dichotomie nationalités-régions celle-ci ait une importance particulière. En fait, l'interprétation uniformisée des nouveaux statuts est celle qui s'est faite jusqu'à maintenant, à quelques exceptions près, exceptions qui ne font pas que confirmer la règle. En réalité, plus de trois ans après l'entrée en vigueur des nouveaux statuts, l'État n'a absolument pas changé ses politiques normatives : il continue à interpréter ses compétences et celles des communautés avec la même portée qu'elles avaient avant l'entrée en vigueur des nouveaux statuts.

Pour le moment, il n'y a donc pas d'indice que les nouveaux statuts puissent introduire un changement vers l'asymétrie de compétences.

Les relations bilatérales avec l'État peuvent-elles se transformer pour les nationalités en un succédané ou en une compensation du manque d'asymétrie de compétences ? Je tenterai de répondre à la question dans le prochain paragraphe. Avant, j'aimerais faire une dernière réflexion : il existe, sans aucun doute, des arguments juridiques et, surtout, politiques

²⁴ *Ibid.*, p. 18.

importants pour et contre la symétrie de compétences. Mais du point de vue juridique, si l'État et les tribunaux optent pour faire une interprétation uniformisée des compétences, cette dernière ne sera constitutionnellement légitime que si elle se fait en utilisant comme règle de nivellement la définition des compétences contenue dans les statuts dans lesquels les compétences autonomiques ont un contenu plus vaste et des garanties supérieures.

Ceci est ainsi, ou plutôt devrait être ainsi car, tant que l'État ne dénature pas le noyau indisponible de ses compétences, en les exerçant, surtout ses compétences de base et ses responsabilités transversales, il peut donner une portée plus ou moins étendue aux matières sur lesquelles il a des compétences. Par contre, ce que, constitutionnellement, il ne peut pas faire, c'est de ne pas respecter, comme il le fait fréquemment dans l'actualité, le contenu matériel et fonctionnel des compétences autonomiques expressément établi et garanti dans les nouveaux statuts car sur ce contenu il n'a pas la liberté de configuration.

La reconnaissance de la plurinationalité dans les relations avec l'État : participation aux organismes et processus de décision de l'État. Bilatéralisme et multilatéralisme

Le Pays basque et la Catalogne, les deux nationalités qui depuis longtemps ont maintenu de manière constante la revendication d'un meilleur autogouvernement et même parfois d'une nouvelle organisation de la structure territoriale, ont fait valoir le besoin de maintenir une relation bilatérale avec l'État alors que, traditionnellement, elles ont eu une position réticente face aux relations multilatérales, qu'elles soient verticales – de toutes les communautés autonomes avec l'État – ou horizontales – entre toutes les communautés autonomes.²⁵

Ce fait, qui s'ajoute à la tendance du reste des communautés autonomes d'entrer en relation de préférence avec l'État plutôt qu'avec les autres communautés, peut expliquer l'un des traits les plus caractéristiques de l'État des autonomies : la faiblesse des relations multilatérales verticales, l'inconsistance des relations bilatérales de l'État avec les différentes communautés et, plus spécialement, le manque presque total de relations horizontales entre toutes les communautés autonomes. Dans ce dernier sens, il faut rappeler une fois de plus le fait insolite qu'en Espagne, après trente ans de fonctionnement de l'État des autonomies, les communautés autonomes n'ont signé aucune convention entre elles

²⁵ La règle générale du manque de relations horizontales est aussi applicable aux relations entre communautés autonomes des nationalités historiques.

et n'ont aucun organisme commun au sein duquel elles pourraient débattre et adopter des accords sans la présence de l'État.

Le nouveau Statut de la Catalogne – la proposition basque de réforme, comme on le sait, n'a pas progressée – mise sur le renforcement des relations bilatérales avec l'État, sans renoncer aux relations multilatérales, aussi bien verticales qu'horizontales. Dans le nouveau statut, le bilatéralisme se concrétise principalement en trois domaines.

D'abord, dans la création d'une nouvelle et puissante Commission bilatérale *Generalitat*-État, composée paritairement par des hauts gradés en provenance des deux gouvernements, elle devrait avoir un secrétariat permanent et se réunir au moins deux fois par an. On lui attribue d'importantes fonctions de délibération, proposition et adoption d'accords sur de nombreuses questions assez diverses, parmi lesquelles ressort le débat sur les grands thèmes politiques qui touchent de manière spécifique seulement la Catalogne, mais aussi, significativement, les politiques publiques de l'État en général.

La Commission a été formée avec une rapidité remarquable, elle a approuvé son règlement interne de manière immédiate et s'est régulièrement réunie (deux ou trois réunions plénières par an). Si on peut faire une remontrance à la Commission bilatérale, c'est qu'elle a beaucoup centré son action sur le transfert des moyens matériels et personnels exigés par les nouvelles compétences statutaires et n'a pas donné suffisamment d'importance à sa fonction primordiale de haut forum de débat politique entre le gouvernement de l'État et celui de la *Generalitat*.

Dans cette Commission, de vastes secteurs doctrinaux et politiques ont voulu voir, sans raison à mon avis, une manifestation claire d'une dérive confédérale de l'État des autonomies.

Il faut remarquer finalement qu'une fois de plus, la voie ouverte par le Statut d'autonomie de la Catalogne a été suivie par d'autres statuts qui, eux aussi, ont prévu la création d'autres commissions bilatérales État-Communauté autonome (l'Andalousie, l'Aragon, Castille et Léon et, de manière plus indirecte, les Îles Baléares). Il semble donc que l'existence de relations bilatérales véhiculées à travers des commissions spéciales sera une note de différence caractéristique des nationalités. En tous cas, il faudra analyser de manière précise quel est le fonctionnement pratique de ces commissions. Leur prolifération soulève la question de savoir si la généralisation dévaluera ou non l'agenda et le niveau des responsables de l'État qui participent à ces commissions.

En deuxième lieu, le bilatéralisme se manifeste dans le nouveau Statut par le renforcement de la Commission mixte des Affaires économiques et fiscales État-*Generalitat* qui est « l'organe bilatéral de relation entre l'Administration de l'État et la *Generalitat* dans le domaine du

financement autonome », à laquelle on octroie d'importantes fonctions sur la « concrétisation, l'application, l'actualisation et le suivi du système de financement ». L'État et la majorité des autres communautés autonomes se sont montrés réticents au bilatéralisme dans le domaine financier qui est présent dans cet article et dans quelques autres articles du Statut (bien que sous aucun article il n'exclut l'existence de relations multilatérales). En fait, au cours de ces dernières années, cette polémique a été l'un des centres principaux du débat politique en Espagne. Dans la pratique, finalement, le nouveau système de financement s'est établi sur la base d'un équilibre entre une phase bilatérale et une autre multilatérale, cette dernière s'est manifestée au moment de l'approbation récente du nouveau système par le Conseil de politique fiscale et financière. Malgré tout, il faudra attendre la sentence que doit dicter le Tribunal constitutionnel sur cette question, largement posée dans les recours présentés contre le nouveau Statut de la Catalogne.

Finalement, on pourrait identifier une troisième démonstration de bilatéralisme dans la centaine de mécanismes de participation de la *Generalitat* dans les processus de prise de décisions de l'État – normalement, à travers des rapports obligatoires mais non contraignants – et, surtout, dans la participation à la désignation de membres de plus de cinquante organismes d'État aussi importants que le Tribunal constitutionnel, le Conseil général du Pouvoir judiciaire et de nombreux organismes régulateurs.

Seuls quelques-uns des nouveaux statuts – essentiellement celui de l'Andalousie et, partiellement, celui de l'Aragon – contiennent des prévisions de participation similaires à celles du Statut catalan, ce qui ouvre, ici aussi, le débat pour savoir si ces participations se généraliseront ou non.

Pour le moment, l'État n'a pas réalisé les réformes légales qui sont nécessaires pour rendre effectives les participations mentionnées. La seule exception est la participation des communautés à l'élection de quatre magistrats du Tribunal constitutionnel en passant par le Sénat. Dans ce cas, la participation s'est généralisée à toutes les communautés autonomes de manière uniforme – tous les parlements autonomes présentent deux candidats au Sénat. Il ne faut pas insister sur la transcendance de la participation à l'élection des membres du tribunal qui résout les conflits entre l'État et les communautés autonomes, malgré les sentences interprétatives ou, plutôt, manipulatoires, dictées par le Tribunal lui-même sur les dispositions qui règlent cette participation (SSTC 48/2008 et 101/2008) et qui reconnaissent au Sénat une grande marge de manœuvre lorsqu'il refuse les candidats proposés par les communautés et en propose de son choix. Cependant, il faudra voir dans la pratique

quel usage le Sénat fait de la possibilité juridique offerte par les sentences mentionnées.

Finalement, bien que l'analyse des relations multilatérales s'éloigne de l'objet spécifique de ce chapitre, j'aimerais faire brièvement référence aux relations multilatérales horizontales. Au cours des derniers mois, quelques initiatives apparaissent dans ce domaine, des initiatives qui, si elles se consolident, peuvent introduire des changements significatifs dans le fonctionnement de l'État des autonomies.

Bien que le statut d'autonomie d'une communauté ne soit pas l'endroit idéal pour régler *in extenso* des relations qui touchent directement toutes les communautés autonomes, le Statut de la Catalogne de 2006 (article 174) établit une prévision intéressante de contenu générique dans laquelle il semble vouloir soutenir ce type de relation. On prévoit que la *Generalitat* peut établir des relations de collaboration avec d'autres communautés autonomes pour fixer des politiques communes en vue d'en arriver à un exercice plus efficace de leurs compétences et pour le traitement des affaires d'intérêt commun, surtout lorsqu'elles ont une portée supra-territoriale (tout en évitant que l'État ne récupère des compétences dans les domaines de compétences autonomiques en alléguant, comme il le fait très souvent, le caractère supra-autonomique des phénomènes sociaux). Le Statut ajoute l'engagement d'aider les autres communautés autonomes dans l'exercice efficace de leurs compétences.

Il est vrai que, dans la pratique, les communautés autonomes ont traditionnellement maintenu des relations de coopération avec les communautés limitrophes – normalement des relations bilatérales. Le fait nouveau qui a commencé à se produire à partir de l'entrée en vigueur des nouveaux statuts est que les six communautés qui ont approuvé la réforme de leurs normes statutaires ont décidé de s'organiser et de coopérer pour développer les nouveaux statuts et, plus spécialement, pour pouvoir exercer de manière efficace et coordonnée certaines compétences qui demandent ce traitement afin de faciliter les relations des citoyens avec les administrations publiques, tout en évitant la duplicité, la bureaucratisation et de donner des arguments à l'État pour récupérer des compétences.²⁶

Ce besoin de coordination dans le but d'éviter le transfert de compétences à l'État est évident, par exemple, dans les domaines d'application du droit européen. Et cela, non seulement par rapport à la transposition de directives – l'État transpose plus de 95 %, dans bien des cas dans des

²⁶ Au mois de novembre 2009, deux autres communautés se sont incorporées : Castille-La Manche et la Rioja.

domaines de compétences exclusives des communautés autonomes – mais aussi par rapport à un phénomène relativement nouveau, en relation avec le fait que l'Union européenne se montre de moins en moins respectueuse et même de plus en plus permissive avec le principe de neutralité institutionnelle interne des États membres. Par exemple, l'UE impose de façon de plus en plus fréquente l'existence d'autorités étatiques uniques de coordination interne. Dans ces cas, soit les communautés autonomes compétentes se constituent en organismes étatiques uniques de coordination exigés par l'Union européenne (comme c'est le cas avec les *Länder* allemands ou autrichiens qui ont commencé à le faire) soit c'est l'État qui devra exercer cette fonction.

Concrètement, les six communautés autonomes mentionnées – qui, il faut le souligner, sont gouvernées aussi bien par des Gouvernements du parti socialiste que du parti populaire ou par des gouvernements de coalition – représentées par des vice-présidents ou des ministres de leurs gouvernements respectifs. Cinq réunions ont déjà été tenues. Ces communautés ont entamé un processus de ratification de différentes conventions entre elles et elles ont fait d'importantes déclarations politiques de même qu'elles ont adopté des normes de fonctionnement du groupe et elles ont créé un secrétariat tout en prenant l'engagement de se réunir au moins tous les quatre mois.

Le groupe a organisé plusieurs commissions de travail et mis sur pied un système d'alerte rapide pour détecter l'existence de projets de norme étatique qui pourraient violer les compétences autonomiques – à certaines occasions, les communautés ont fait parvenir des observations à l'État et ce dernier les a traitées avec diligence. Elles ont aussi manifesté la volonté d'organiser des réunions de tous les présidents autonomiques sans la présence du Président du gouvernement de l'État.

S'il est certain que, théoriquement, les relations multilatérales n'excluent pas la possibilité de maintenir des relations bilatérales avec l'État, pas plus qu'elles n'empêchent l'existence d'une hypothétique asymétrie au chapitre des compétences entre les communautés, il est évident que, comme le prouve l'expérience d'autres États, dans la pratique, miser sur un système déterminé de relations peut conditionner la portée des autres systèmes de relation et le degré de symétrie ou d'asymétrie dans le partage de compétences. Comme dans la plupart des sujets complexes, il faut trouver un point d'équilibre en fonction des questions touchées et des caractéristiques propres aux différentes communautés autonomes.

Épilogue

De ce que l'on a exposé jusqu'ici, on retiendra que la Constitution espagnole, malgré la reconnaissance initiale de la plurinationalité, n'établit aucun statut juridique des nationalités pas plus qu'elle n'extrait de cette Constitution une conséquence juridique concrète. Certainement, elle n'empêche pas que le système juridique infra-constitutionnel d'approfondir ses potentialités, mais, dans la pratique, après 30 ans d'État des autonomies, il est clair que ces potentialités n'ont pas été approfondies : la reconnaissance constitutionnelle de l'existence de nationalités, juridiquement, disparaît avec cette Constitution. De plus, dans le système espagnol en vigueur, aucun indice ne laisse croire qu'à court et à moyen termes cet état des choses soit modifié.

Dans ces circonstances, les nationalités – si elles estiment que préserver, renforcer et développer leurs réalités nationales constitue un objectif collectif précieux – doivent utiliser avec intelligence et efficacité les institutions, les compétences, le financement, l'action extérieure et la reconnaissance symbolique dont elles disposent légalement. La question qui se pose de manière immédiate est de savoir si, dans les circonstances actuelles internes et internationales – qui d'un côté favorisent mais qui, de l'autre côté, menacent la survie de ces réalités nationales – les instruments mentionnés sont suffisants ou non en vue d'atteindre le difficile objectif de préserver et de renforcer ces communautés nationales différentes.²⁷ Mais il s'agit là d'une question qui dépasse les possibilités de ce chapitre et de son auteur.

Références

- Aparicio, M. A. « L'autonomia de Catalunya i l'evolució de l'Estat autòmic » in *Vint-i-cinc anys d'Estatut d'autonomia de Catalunya: balanç i perspectives*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 2005, p. 45 et sqq.
- Carrillo, M. « Jurisprudència constitucional 2008 » Informe Comunidades Autónomas, Barcelone, Instituto de Derecho Público, 2009, p. 628.
- Ferret, J. *Catalunya i els drets històrics*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 2001.
- Guibernau, M. *La identidad de las naciones*, Barcelone, Ariel, 2009 (titre original *The identity of Nations*).
- López Basaguren, A. « Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La Ley vasca de la 'consulta' ante el Tribunal Constitucional (Consideraciones con

²⁷ À propos des stratégies qui servent à préserver les identités nationales à l'ère globale, voir M. Guibernau, *La identidad de las naciones*, p. 281 et suivantes.

motivo de la STC 103/2008) ». Revista d'Estudis d'Estudis Autònomicos i Federals, Barcelone, n° 9, 2009.

Requejo, F. *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies*, Barcelone, Proa, 2003, p. 114 et sqq.

Requejo, F. et Caminal, M. *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*, Barcelone, Collecció Clàssics del federalisme, Institut d'Estudis Autònomicos, 2009.

Vega, P. De. *La reforma constitucional y la problemàtica del poder constituyente*, Madrid, Ed. Tecnos, 1985, p. 107 et sqq.

Viver, C. « Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats » in *La distribució de competències en el nou Estatut*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònomicos, 2007, p. 13 et sqq.

CHAPITRE 10

L'inadéquation du concept de souveraineté à la réalité fédérale

Hugo CYR¹

*Professeur de droit constitutionnel au département de sciences juridiques
de l'Université du Québec à Montréal et membre du Centre de recherche
interdisciplinaire sur la diversité au Québec*

« Il n'y a fédéralisme que si une série de communautés politiques coexistent et interagissent entre elles comme des entités autonomes unies dans un ordre commun possédant son autonomie propre. Il ne peut y avoir de souverain dans un système fédéral ». (Friedrich 1971, 19)

« [...] loin d'être la condition même de l'étude du fédéralisme, la souveraineté en constitue, au contraire, l'obstacle qu'il faut lever si on veut penser le fédéralisme ». (Beaud 2007, 58-59)

Opérant une synthèse de ce que de grands philosophes politiques en avaient dit, la Constitution française du 3 septembre 1791 énonce que « [l]a souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. ».² Il s'agit d'une conception en apparence simple de l'autorité publique : tout relève du souverain. La souveraineté a été associée par de nombreux auteurs occidentaux depuis Jean Bodin (Bodin 1993) au critérium de l'État. Cette forte association explique en partie pourquoi ce concept occupe une place aussi importante, voire dominante, dans la pensée politico-juridique occidentale.

¹ L'auteur tient à remercier François Chevrette pour ses généreux conseils et ses suggestions constructives.

² Titre III, art. 1.

Cette dominance conceptuelle de la souveraineté fait en sorte que, trop souvent, nous sommes appelés à penser le fédéralisme à l'intérieur des contraintes conceptuelles que ce concept impose. L'on cherche alors à analyser la Fédération avec les catégories propres à l'État souverain en se fondant sur son incarnation paradigmatique : l'État-Nation. Or, ce cadre « souverainiste » ne colle tout simplement pas à l'ensemble des réalités politico-juridiques auxquelles il cherche à donner forme. C'est notamment le cas lorsque nous nous demandons où repose la souveraineté au Canada depuis son indépendance du Royaume-Uni : se trouve-t-elle dans l'État central ? Dans les provinces ? Dans une combinaison de ces deux paliers gouvernementaux ? Si cette souveraineté se trouve dans une telle combinaison, quand et comment s'exerce-t-elle concrètement dans la mesure où les pouvoirs étatiques ont été distribués de manière exclusive à l'un et à l'autre des paliers gouvernementaux ? Et au-delà de la question fédérale, la dévolution des pouvoirs britanniques au Canada ne vaut-elle pas aliénation d'une part de souveraineté ?

À l'évidence, le fédéralisme ne jouit pas de la simplicité de la souveraineté. Toutefois, les choses simples ne sont pas nécessairement les plus belles, les plus efficaces ou les meilleures. L'État-Nation souverain paraît peut-être bien simple mais il n'est pas pour autant le meilleur agencement politique que l'on puisse imaginer en toute circonstance. En fait, les différentes formes de fédéralisme visent particulièrement à dépasser les solutions parfois trop simplistes que la souveraineté prétend offrir à des problèmes complexes.³ Malheureusement, c'est trop souvent en référence à cette dernière que le fédéralisme se conçoit. Or, comme l'ont fait juristes et économistes au siècle dernier lorsqu'ils reconnurent que le concept de propriété n'était rien d'autre qu'un agencement particulier de droits, pouvoirs et devoirs pouvant être réassemblés de diverses manières et selon nos besoins, il est grand temps de prendre conscience du fait qu'il en est de même du concept de souveraineté.

Plusieurs ont remis en question l'utilité du concept de souveraineté au motif qu'il est bien peu adapté à une description réaliste des faits politiques contemporains auxquels il prétend offrir un cadre analytique. Les monarchies absolutistes ne sont plus les principaux régimes politiques que nous connaissons. Parler de l'existence d'un pouvoir suprême indivisible dans le cadre d'un État moderne où la capacité d'exercice de ce pouvoir est divisée fonctionnellement et institutionnellement entre

³ Le publiciste Ivor Jennings écrivait, non sans rappeler implicitement la fameuse formule de Churchill sur la démocratie : « Federation is not a magical formula. It is nothing more than the name of a complicated system of government which nobody would wish to see established anywhere if he could think of a better. » (Jennings, 1940, p. 3).

diverses branches (législative, exécutive, judiciaire) semble en effet relever d'un exercice futile de scolastique. En effet, la distinction entre l'existence d'un pouvoir et la capacité d'en faire l'exercice paraît bien factice (Beaud 2007, 61). Or, un problème similaire est à la base des questionnements évoqués plus haut.

Les pouvoirs souverains étant absolus, ils ne peuvent être divisés sans quoi l'acte même de division imposerait une limite à ces pouvoirs et constituerait du même coup la négation du caractère souverain de ceux-ci. Or, à sa base même, le fédéralisme repose sur l'idée qu'il est possible de diviser l'ensemble des pouvoirs étatiques entre divers paliers étatiques autonomes et coordonnés. L'autonomie des divers paliers signifie au minimum que chaque palier possède au moins une sphère de pouvoirs réservés dans laquelle les autres paliers ne peuvent exercer de manière illimitée leurs pouvoirs de puissance publique. La Fédération se distingue de la décentralisation en ce que l'autorité des États fédérés ne relève pas d'une délégation de pouvoirs de l'État central, comme c'est le cas dans un contexte de décentralisation, mais possède un caractère premier tout comme l'État central dans ses sphères de compétence.

À la lumière de cette description du fédéralisme, on ne peut s'étonner du fait que l'on n'a cessé de souligner l'antinomie entre souveraineté et fédéralisme, ce dernier étant notamment décrit par Léon Duguit comme étant « la négation de la personnalité souveraine, une et indivisible de l'État » (Duguit 1903, 673) ou, de manière plus générale encore, la « négation même de la souveraineté étatique » (Duguit 1913, 23, voir aussi Beaud 2007, 39-65). Or, diverses tentatives de conciliation entre le concept de souveraineté et de fédéralisme ont été proposées. En voici les trois principaux types.

Les tentatives de conciliation qui préservent le concept de souveraineté au détriment de celui de fédéralisme

Le premier type de tentatives met l'accent sur le maintien intégral de la notion de souveraineté au détriment de celle de fédéralisme. Ces tentatives, sous leurs diverses formes, consistent essentiellement à prétendre que :

1. la souveraineté se trouve exclusivement dans
 - (A) l'État central ou,
 - (B) les États fédérés et que
2. le palier gouvernemental qui n'est pas souverain est nécessairement subordonné à celui qui possède la souveraineté.

Eugène Borel, il y a près de 125 ans, illustre magnifiquement ce type de tentatives et les idées qui les sous-tendent lorsqu'il écrit (Borel 1886, 122) :

« La souveraineté est une et indivisible. Elle a de tout temps été considérée comme une attribution essentielle de la plus haute collectivité humaine, l'État. La doctrine qui admet le partage de la souveraineté entre deux États sur le même territoire et pour le même peuple est contraire à la notion de souveraineté et à la notion de l'État. »

Dans chaque association d'États, il n'y a pas, pour le juriste, d'autre alternative que celle-ci : ou la souveraineté appartient aux membres, ou elle revient à la collectivité. Dans le premier cas, l'association n'est qu'une simple Confédération d'États souverains, qui met en commun l'exercice d'un certain nombre de pouvoirs. Il n'y a pas d'être moral différent d'eux, il n'y a qu'un lien de droit, un *vinculum juris*, entre eux. Dans le second cas, la collectivité forme un État souverain, les anciens États perdent leur souveraineté et en même temps leur caractère juridique d'État. On peut bien continuer à les appeler États, mais ce ne sont pas de vrais États, ce ne sont plus que des corps publics que le nouvel État conserve pour réaliser ses buts. Entre ces deux alternatives, il n'y a ni moyen terme, ni compromis possible. Elles sont absolument irréconciliables et toutes les formes politiques que nous offre la réalité doivent être attribuées à l'une ou l'autre de ces catégories.

Ainsi, les Georg Jellinek, Eugène Borel, Raymond Carré de Malberg, Herman Heller, Charles Eisenmann et autres s'évertuèrent à maintenir que seul l'État central pouvait être détenteur de la souveraineté alors que les John Calhoun, Max Seydel et autres tentèrent de démontrer à l'inverse que les États fédérés étaient les seuls détenteurs de la souveraineté dans la Fédération. Ces tentatives menèrent à des théories du fédéralisme qui ne savent malheureusement pas très bien distinguer, d'une part, les cas de Fédération des cas de simple décentralisation, et, d'autre part, les cas de Fédération des cas de confédération. Or, ces distinctions nous apparaissent cruciales pour comprendre le phénomène fédératif. Aussi, cette conception de la répartition des pouvoirs suprêmes comme étant un jeu à somme nulle au sein d'une Fédération est en décalage avec la réalité juridique.⁴

⁴ Cela paraissait évident pour le Comité judiciaire du Conseil privé du Royaume-Uni dès 1883. Voir notamment, *Liquidators of the Maritime Bank v. New Brunswick (Receiver-General)*, [1892] A.C. 437, 4 n.d.).

Les tentatives de conciliation qui préservent le concept de fédéralisme au détriment de celui de souveraineté

Un deuxième type de tentatives de conciliation consiste à transformer le concept de souveraineté pour qu'il puisse s'ajuster à la réalité fédérale. En d'autres mots, cela équivaldrait à tenter de faire en sorte qu'une unité de souveraineté (celle de l'État central), à laquelle s'ajouteraient autant d'unités de souveraineté que la Fédération compte d'États fédérés, ait tout de même pour somme une seule unité de souveraineté ! À sa face même, cette tentative semble d'une logique douteuse sauf si on accepte que les unités de souveraineté de l'État central, des États fédérés et de la Fédération soient de nature distincte. Autrement dit, le concept de souveraineté devrait recevoir un sens différent lorsqu'appliqué à chacune de ces situations. Ces tentatives partent sans doute de la prémisse que la « *[s]overeignty is too deeply entrenched in our legal and political language and too prevalent in public debate to be ignored as an object of serious theoretical reflection* » (Besson 2005, 151-52) et qu'il faut en conséquence tenter d'adapter le concept aux besoins changeants plutôt que de tout simplement l'abandonner.

C'est donc la solution avancée par plusieurs qui consiste à parler notamment de « souveraineté divisée » (de Tocqueville 1888, 213) (Where 1953, 15), de « souveraineté partagée » (de Tocqueville 1888, 197) (Waitz 1862),⁵ de « souveraineté partielle » (Zimmerman 2005, 186), de « souveraineté fractionnée » (Esmein 1921, 6) ou de « souverainetés multiples et non-exclusives » (Freidman Goldstein 2001, 12). Des stratégies similaires ont été développées récemment pour qualifier les autorités respectives de l'Union européenne et de ses États membres. On parlera alors de « post-souveraineté », de « late sovereignty », de « souveraineté en conflit », de « souveraineté compétitive », de « souveraineté coopérative », de « souveraineté mixte », de « pooled sovereignty », etc. (voir les multiples références à ces théories dans Besson 2005, 147).

Il serait tentant de simplement dire que ces solutions ne peuvent être satisfaisantes dans la mesure où le concept de « souveraineté » est dénaturé au point qu'il n'a plus de sens propre afin de pouvoir s'accommoder du phénomène fédéral ; que les concepts d'unité et d'absolu qui paraissaient essentiels au concept de souveraineté disparaissent de ces théories au profit des simples notions d'autorité et de suprématie dans un cadre limité et que ces tentatives d'accommodement

⁵ Nous tirons cette référence des ouvrages de Borel (1886) et de Le Fur (1896). Ces auteurs citent d'ailleurs d'autres publicistes germanophones qui empruntèrent cette voie : voir notamment Westerkamp (1892), Rüttimann (1867), Schulze (1867) et von Gerber (1880).

exigent la modification d'éléments qui sont au cœur même du concept de souveraineté. Toutefois, nous éviterons d'adopter une position aussi essentialiste du concept de souveraineté. Nous reconnaissons donc que le concept de souveraineté, comme tout autre, est le fruit d'une construction historique contingente et est appelé à se transformer avec le temps. Par contre, il est utile de s'opposer à des transformations potentielles du concept lorsque celles-ci auraient pour conséquence de rendre inintelligible ses usages antérieurs. C'est notamment le cas lorsque la transformation du concept aurait pour effet de lui donner le sens opposé à celui qu'il avait à l'origine.⁶ Or, puisque le concept de souveraineté a été développé pour exprimer l'idée d'une autorité *unique* et *suprême* sur un territoire donné – en opposition aux régimes féodaux où l'autorité était partagée par les ententes de suzeraineté et par l'*imperium* du Pape ou de l'Empereur – modifier le concept de souveraineté pour qu'il puisse signifier une autorité *partagée* et *partielle* pour rendre compte du phénomène fédéral exigerait qu'on lui donne un sens opposé à son sens premier.

Les tentatives de conciliation qui reposent sur un troisième terme

Un troisième type de tentatives consiste à regrouper l'État central et les États fédérés sous un troisième terme qui opérerait alors une synthèse, une unité capable d'être porteuse de la souveraineté. Une première tentative de ce genre consiste à chercher dans la Constitution qui institutionnalise la Fédération et qui opère le partage des compétences le véritable lieu de la souveraineté. Cette option relève, à notre avis, de la tentative désespérée : comment peut-on donner un sens à l'idée que des pouvoirs absolus résideraient dans une entité inanimée et abstraite n'ayant pas de prise directe sur le monde concret et n'ayant aucune action autonome (Schmitt 1993, 136-37, 186-89) ?

Si la souveraineté ne se trouve pas dans la Constitution, ne pourrait-elle pas être reconnue chez le constituant ayant mis en place la Constitution fédérale ? Outre le fait que cette hypothèse d'une souveraineté appartenant au constituant originaire cadre fort mal avec la situation des Fédérations canadienne et australienne où le constituant originaire n'a plus aucun pouvoir juridique relatif à elles, cette hypothèse ignore aussi comment l'acte fédératif même a pu transformer et même créer des agents pouvant réclamer la capacité d'entité constituante. Par exemple, si l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* de 1867 – aujourd'hui nommé *Loi constitutionnelle, 1867* – a donné lieu à la création de la

⁶ Voir, par exemple, Cyr (2007).

Fédération canadienne, il a aussi permis la création des provinces autonomes de l'Ontario et du Québec que l'on connaît aujourd'hui à partir de ce qui était, depuis 1841, la *Province of Canada*. La *Province of Quebec* avait bel et bien existé de 1774 à 1791 mais elle ne couvrait qu'environ un tiers de la superficie du Québec actuel, la partie restante, la Terre de Rupert, étant alors sous la gouverne de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Par ailleurs, la partie du territoire québécois actuel qui se trouvait dans l'étendue originelle de la *Province of Quebec* ne comptait que pour environ le tiers de sa superficie. En effet, le territoire originel comprenait notamment le Labrador et une partie de ce qui recouvre maintenant six États américains. Même dans la *Constitution Act of 1791* qui s'appliquera jusqu'en 1841, les *Provinces of Upper Canada* et *of Lower Canada* n'auront pas la même étendue territoriale que connaissent l'Ontario et le Québec actuel. En bref, bien que les entités politiques que sont aujourd'hui les provinces de l'Ontario et de Québec soient des créations de l'acte fédératif de 1867, elles réclament aujourd'hui le pouvoir d'agents constituants.⁷

Puisque le pouvoir constituant originaire n'est plus, il faudrait donc se rabattre soit sur les pouvoirs constituants dérivés ou encore sur le nouveau pouvoir constituant originaire latent qu'est le Peuple qui ne s'est pas encore fait entendre. Or, ces deux propositions posent évidemment d'autres difficultés. Premièrement, dans plusieurs Fédérations, il existe diverses modalités de modification constitutionnelle impliquant une diversité de forces constituantes dérivées. Par exemple, certaines modifications constitutionnelles ne sont possibles au Canada qu'avec l'approbation unanime des dix provinces et de l'État central. Pour d'autres, l'appui de sept provinces représentant 50 % de la population canadienne et de l'État central suffira. Et n'oublions pas les cas où une province seule peut modifier sa Constitution ou encore modifier une partie de la Constitution canadienne avec le simple accord de l'État central. Ces diverses formules révèlent une variété d'amalgames représentant des pouvoirs constituants dérivés différents les uns des autres; la

⁷ Certains diront que même dans les cas où les entités fondatrices demeurent matériellement identiques lors de l'adoption de la Constitution les fédéralisant, donnant ainsi plus fortement l'impression d'un réel « compact » entre États souverains, la Constitution qui résulterait de l'accord entre les parties fondatrices ne devrait pas nécessairement être qualifiée de contrat ou de « compact ». En effet, la mise en œuvre de l'entente entre les États s'unissant pour créer une Fédération pourrait avoir pour effet d'opérer une sorte de « novation de droit public » par laquelle l'obligation initiale serait éteinte et remplacée par la norme constitutionnelle ainsi créée (pour une discussion très critique de cette notion et quelques références pertinentes, voir Le Fur (1896 : 586-87)).

souveraineté une et unique ne saurait se trouver dans cet assortiment d'acteurs collectifs.

Par ailleurs, l'hypothèse selon laquelle il pourrait y avoir *une* population dans laquelle résiderait un nouveau pouvoir constituant originel pouvant remplacer le Parlement impérial britannique ne tient pas compte du fait même qu'il s'agit de Fédérations dont il est question ici. Si l'État-Nation peut compter sur une communauté souveraine pour lui donner sa légitimité, la légitimité de la Fédération doit autant compter sur le « peuple » des États fédérés que le « peuple » de l'État central. Dit autrement, l'État central et les États fédérés comptent sur la légitimité populaire mais cette légitimité provient de corps politiques distincts pouvant être composés en bonne partie des mêmes individus. Ainsi, la théorie fédérale non seulement est prête à accommoder les allégeances politiques multiples, mais elle repose sur la possibilité de celles-ci. Ainsi, dans une Fédération, il ne peut y avoir une communauté unique sur qui reposerait la souveraineté; le concept de Fédération exige que chacun des paliers possède une légitimité populaire qui lui soit propre et ainsi, chacun des paliers représente une fraction des forces constituantes originaires latentes. C'est d'ailleurs en partie pourquoi les politiciens dans une Fédération ont parfois tendance à chercher à décrire celle-ci comme étant soit un État décentralisé, soit une confédération, de manière à tenter de délégitimer le potentiel d'action du palier concurrent (les États fédérés dans le premier cas et l'État central dans le second).

Ne trouvant pas ce troisième terme qui permettrait de préserver à la fois souveraineté et fédéralisme dans les forces constituantes de la Fédération, certains l'ont cherché dans la Fédération qui est la *communauté* constituée des États fédérés et de l'État central. Cette stratégie a notamment l'avantage de lever la confusion fréquente entre l'État central et la Fédération *proprio sensu* – confusion causée par le fait que certains pouvoirs relatifs à l'ensemble de la structure de la Fédération sont parfois attribués aux organes de l'État central.⁸ Ainsi, ces approches rappellent que l'État central n'est pas nécessairement identique à la Fédération mais qu'il en est plutôt un membre au même titre que les États fédérés.

Si cette communauté qu'est la Fédération est institutionnalisée par la Constitution en une corporation distincte des membres qui la composent, alors elle seule serait souveraine, et ni les États fédérés ni l'État

⁸ Au Canada, par exemple, c'est l'État central qui a seul le pouvoir de nommer les juges qui siégeront à la Cour suprême du Canada. Or, la Cour suprême du Canada est l'instance appelée à trancher en dernière instance, notamment, des litiges entre l'État central et les États fédérés relativement aux pouvoirs qui leur ont été respectivement attribués par la Constitution.

central ne jouiraient alors aucunement de la souveraineté (Le Fur 1896, 653-656); ils ne seraient que des organes secondaires. Cette solution ne peut être satisfaisante pour plusieurs raisons. Premièrement, un tel arrangement se distinguerait mal d'un État unitaire décentralisé. De plus, ce troisième palier serait inévitablement subordonné à la Constitution l'établissant, niant ainsi son caractère suprême et absolu. Aussi, la théorie juridique doit s'approcher des faits qu'elle cherche à éclairer. Or, toute Fédération n'est pas nécessairement composée de trois paliers institutionnalisés comme cette théorie le suggère. Par exemple, les États-Unis d'Amérique sont composés des cinquante États et de l'État central sans pour autant avoir institutionnalisé un troisième palier gouvernemental qui surplomberait les deux premiers.

Plutôt que de chercher un troisième ordre de gouvernement qui serait porteur de la souveraineté, d'autres ont pu voir dans la *communauté* même des États membres (central et fédérés) de la Fédération le *locus* de la souveraineté (voir, par exemple, la théorie d'Otto von Gierke⁹).

Ces approches acceptent généralement que la participation à l'exercice de la souveraineté soit divisée mais refusent que la participation à la *substance de la souveraineté* elle-même soit divisée sous peine de n'être qu'une autre forme de théorie de la « souveraineté partagée » examinée plus haut. Or, comment est-il possible de distinguer l'exercice de la souveraineté de la participation à la substance de cette dernière ? Le Fur disait de la participation à la substance de la souveraineté qu'elle était la participation à la formation de la volonté souveraine alors que la participation à l'exercice de la souveraineté, quant à elle, s'opère quand l'État confie à l'un de ses organes « l'exercice sur son territoire particulier d'une fraction divisée des attributions qui découlent de la souveraineté »

⁹ Borel décrit ainsi cette théorie de Gierke (Borel 1886, 158) : « En première ligne, *Gierke* pose en principe qu'il y a pour chaque peuple un pouvoir souverain et indivisible, et il n'admet ni la notion de partage de la souveraineté ni la possibilité d'un État non souverain. Ce pouvoir suprême est le même dans l'État simple que l'État fédératif; seulement dans le premier il est exercé par une seule personne, l'État; dans le second il appartient à plusieurs personnes, l'État fédératif et ses membres. En d'autres termes, dans l'État fédératif, l'État central forme avec ses membres une communauté qui est détenteur du pouvoir public suprême ; et c'est cette participation à la substance (non seulement à l'exercice) de ce pouvoir, qui, en donnant aux États particuliers aussi bien qu'à l'État collectif le caractère juridique d'État, distingue les premiers *toto genere* des communes, et explique les honneurs souverains reconnus à leurs monarques par le droit international. En substance, le pouvoir public suprême appartient donc en entier à la communauté formée par l'État central et ses membres. Quant à son exercice, par contre, le pouvoir est partagé entre l'État collectif et les États confédérés, qui ont ainsi un pouvoir public propre qu'ils exercent d'une manière indépendante. » Pour une description et une critique approfondie de la théorie de Gierke, voir aussi, Le Fur (1896 : 648-73).

(Le Fur 1896, 666-68). Le risque de tomber à nouveau dans un exercice de scolastique stérile est encore ici fort élevé. Dira-t-on que le législateur participe à la substance de la souveraineté ou simplement à son exercice lorsqu'il adopte une nouvelle loi ? La loi est-elle l'expression de la volonté souveraine ou simplement le fruit d'un des attributs de la souveraineté ? On voit bien les difficultés qu'une telle approche soulève.

On pourrait toutefois tenter de sauver en partie cette théorie en réservant le statut de participation à la substance de la souveraineté aux seules actions réellement prises en commun au sein de la Fédération. Cela présuppose qu'il est possible de distinguer les actions relevant de la communauté des États membres (central et fédérés) de la Fédération de celles posées par ces mêmes membres en dehors de leur rôle de membres de la communauté. Or, puisque nous explorons présentement l'hypothèse où la communauté des États n'est pas institutionnalisée sous la forme d'un troisième ordre de gouvernement, comment pourrait-on opérer cette distinction ?

On pourrait s'imaginer que la souveraineté, dans un contexte fédéral où la communauté fédérale n'a pas été institutionnalisée en ordre de gouvernement distinct des ordres fédérés et centraux, apparaîtrait de manière intermittente lorsque les membres de la Fédération s'engageraient dans des *actions communes* ou existerait de manière latente comme possibilité d'action commune. Encore faudrait-il être capable de distinguer les actions communes des membres de la Fédération qui pourront être interprétées comme pouvant être attribuées à la Fédération et les actions communes d'un nombre insuffisant de membres ou encore des actions additives ne donnant pas lieu à des actions pouvant être attribuées à la Fédération. Sans doute est-il possible pour une Fédération de ne pas avoir de règles préétablies clairement sur la question de savoir ce qui compte comme expression de sa volonté collective¹⁰ ; il est par contre plus douteux que la Fédération puisse se passer d'un décideur pour déterminer si une action d'un groupe d'États membres (central et fédérés) compte ou non comme étant une action commune de la Fédération. Une chose est toutefois certaine : bien curieuse serait cette souveraineté à l'existence indéterminée et qui devrait compter sur un agent externe pour déterminer si une action relève de sa substance...

¹⁰ C'était d'ailleurs la raison pour laquelle trois provinces canadiennes et le gouvernement central du Canada eurent recours en 1981 aux tribunaux pour déterminer si l'accord unanime des dix provinces était requis pour que le gouvernement central aille de l'avant avec son projet de modifier substantiellement la Constitution du Canada et de « rapatrier » les pouvoirs de modification de celle-ci qui étaient encore sous la garde du Parlement britannique : *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

On pourrait également être tenté de voir les États membres (central et fédérés) participer à la substance de la souveraineté de la Fédération dans les cas limités où ceux-ci agissent en vertu de règles, établies par la Constitution, qui déterminent ce qui compte au titre d'action de la Fédération. Dit autrement, il ne s'agirait pas de situations qui impliquent une institutionnalisation aussi importante que la création d'un troisième palier de gouvernement qui chapeauterait l'État central et les États fédérés, mais il s'agirait plutôt de situations où la Constitution établit des conditions minimales préalables à l'existence de « faits sociaux institutionnels »¹¹ relatifs à l'action de la Fédération. Les situations ici visées sont généralement limitées puisqu'elles vont à l'encontre de l'objectif même de la Fédération qui est de diviser l'exercice du pouvoir entre les multiples communautés politiques qui la composent. Toutefois, il va sans dire que l'on trouvera facilement de telles règles dans les dispositions constitutionnelles visant les modalités de modifications de la Fédération. Mais restreindre l'action de la souveraineté à ces domaines plutôt limités semble fort cher payer pour tenter de conserver côte à côte souveraineté et fédéralisme. En effet, contrairement à une souveraineté permanente reposant dans un corps politique quelconque et qui n'attend qu'à être exercée, nous aurions ici une souveraineté qui n'apparaît que lors des rares occasions où les États membres (central et fédérés) agiraient en commun au sens de la Constitution. Il en résulterait une sorte de « souveraineté à temps partiel » qui ne serait *présente* que lors de moments exceptionnels de la vie politique.¹² Ce qui serait d'autant plus troublant pour le concept de souveraineté, c'est que le souverain serait entièrement dépendant des formes de la Constitution puisqu'il n'aurait aucune *existence* à l'extérieur de celles-ci.

Il appert qu'aucune des solutions examinées et visant à résoudre l'antinomie entre souveraineté et fédéralisme n'est satisfaisante. En fait, nous croyons que la question qui consiste à se demander comment concilier le concept de souveraineté avec le fédéralisme équivaut à ce que le philosophe Gilbert Ryle nommait une « erreur de catégorie »

¹¹ Le « fait social institutionnel » est une sous-catégorie des faits sociaux. Un fait social est dit « institutionnel » lorsqu'il est le produit d'une règle constitutive du type « X est réputé être un Y dans le contexte C » où cette règle constitutive relève d'une intentionnalité collective. Par exemple, un certain bout de bois (X) sera réputé être un « roi » (Y) dans le contexte d'un jeu d'échec (C). Le statut de « roi » est attribué à la pièce de bois par une règle constitutive qui définit son sens et ses fonctions à l'intérieur du jeu.

¹² Il y a ici un parallèle intéressant à faire avec la théorie de l'auto-gouvernance constitutionnelle de Bruce Ackerman selon laquelle il y a des moments de politique ordinaire et des « moments constitutionnels » où la souveraineté du peuple est activée, voir Ackerman (1993).

(Ryle 1949). L'idée même d'un partage de la souveraineté, elle qui doit être « une et indivisible », semble profondément antinomique. Il est en fait impossible de donner un sens à une souveraineté *désunie, divisée et aliénée* sans se heurter à une contradiction. Se demander comment diviser l'indivisible, c'est se poser une question dont la prémisse est erronée. C'est comme chercher à décrire un monocycle à deux roues ! Il faut donc laisser de côté cette monstruosité logique et chercher à décrire ce véhicule du pouvoir en des termes plus adaptés.

Une fois délestés de nos charges associées à l'idée de souveraineté, nous devons faire face à une série de défis que pose cette re-conceptualisation du politique en contexte fédéral. La première série de défis qui attendent la théorie du fédéralisme est, à proprement parler, de nature conceptuelle. Cette émancipation de la pensée fédérale requiert le développement d'un appareillage conceptuel qui saura acquérir son autonomie face aux vieilles catégories de la souveraineté (Cyr, 2009). Une seconde série de défis découlent de la première série : bien que le fédéralisme puisse être plus que le simple démembrement des « attributs de la souveraineté », jusqu'où sommes-nous capables de re-conceptualiser l'attribution efficace des pouvoirs entre divers organes politiques ? Cette deuxième série de défis appelle, à son tour, une troisième série de défis du fait que si l'efficacité et la fonctionnalité sont outils de la politique, ils ne sont pas *la* politique. Ainsi, la pensée fédérale cherchera des arrangements qui ne sont peut-être pas toujours optimaux au sens de l'efficacité instrumentale mais qui le sont quant au respect des diverses allégeances communautaires. L'ensemble de cette série de défis découle des divers enchevêtrements d'allégeances qui constituent le tissu de légitimité existentielle des organes politiques au sein d'une Fédération – tissu que ces organes contribuent à produire et tissu sur lequel ils reposent. Cela nous entraîne finalement vers une quatrième série de défis qui découle du rapport entre la deuxième et la troisième série : comment mettre en rapport la légitimité technocratique – celle qui repose sur la fonctionnalité et l'efficacité – et la légitimité existentielle – celle qui repose sur le caractère identitaire de l'autorité ? Dit autrement : à quelle(s) condition(s) la seconde forme de légitimité devrait l'emporter sur la première ? Voilà un bien riche programme.

Références

- Ackerman, Bruce. *We the People: Foundations*. Cambridge (Mass.), Belknap Press of Harvard University Press, vol. 1, 1993.
- Beaud, Olivier. *Théorie de la fédération*. Paris, Les Presses universitaires de France, 2007.

- Besson, Samantha. « Book review: Neil Walker, dir., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003. » in *I-Con*, 2005, 2003, p. 147-62.
- Bodin, Jean. *Les six livres de la République*, abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583, édité par Gérard Mairet. Paris, Librairie générale française, 1993 [1583].
- Borel, Eugène. *Étude sur la souveraineté et l'État fédératif*. Berne, Imprimerie Staempfli, 1886.
- Cyr, Hugo. *Canadian Federalism and Treaty Powers: Organic Constitutionalism at Work*. Bruxelles, PIE Peter Lang, Collection « Diversitas », 2009.
- Cyr, Hugo. « La paresse du droit ou pourquoi néglige-t-on les droits sociaux et économiques » in Véronique Fortin, Myriam Jézéquel et Nicholas Kasirer, dir., *Les sept péchés capitaux et le droit privé*. Montréal, Thémis, 2007, p. 105-157.
- de Tocqueville, Alexis. *De la démocratie en Amérique (1835)*, 17^e édition. vol. 1 Paris, Calmann Lévy, 1888.
- Duguit, Léon. *L'État, les gouvernants et les agents*. Paris, Dalloz, 2005 [1903].
- . *Les transformations du droit public*. Paris, Librairie Armand Colin, 1913.
- Esmein, Adhémar. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 7^e édition. Dirigé par Henri Nézart, vol. 1, (La liberté moderne : Principes et institutions), Paris, Recueil Sirey, 1921.
- Freidman Goldstein, Leslie. *Constituting Federal Sovereignty: The European Union in Comparative Context*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2001.
- Friedrich, Carl J. *Tendances du fédéralisme en théorie et en pratique*. Traduit par André Philippart et Lucie Philippart. Bruxelles, Institut belge de science politique, 1971.
- Jennings, Ivor. *A Federation for Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1940.
- Le Fur, Louis. *États fédéral et confédérations d'États*. Paris, Librairie générale de jurisprudence, 1896.
- Liquidators of the Maritime Bank v. New Brunswick (Receiver-General)*, [1892] A.C. 437, 4.
- Rüttimann, Johann Jakob. *Das nordamerikanische bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen einrichtungen der Schweiz*. vol. 1, Zurich, Drell, Füssli und Comp, 1867.
- Ryle, Gilbert. *The Concept of Mind*. Londres, Hutchinson, 1949.
- Schmitt, Carl. *Théorie de la constitution (Verfassungslehre (1928))*, traduit par Lilyane Deroche. Paris, Les Presses universitaires de France, 1993.
- Schulze, Hermann Johann Friedrich. *Einleitung in das deutsche staatsrecht mit besonderer berücksichtigung der krisis des jahres 1866 und der gründung des Norddeutschen Bundes*. Leipzig, Breitkopf & Härtel, 1867.

Unger, Roberto Mangabeira. *False Necessity: Antinecessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1987.

— . *What Should Legal Analysis Become ?*. Londres, Verso, 1996.

von Gerber, Carl Friedrich. *Grundzüge des deutschen staatsrechts*, 3^e édition. Leipzig, B. Tauchnitz, 1880.

Waitz, Georg. *Grundzüge der Politik*. Kiel, E. Homann, 1862.

Westerkamp, Justus Bernhard. *Staatenbund und Bundesstaat: Untersuchungen über die Praxis und das Recht der mordenen Bunde*. Leipzig, Brockhaus, 1892.

Wheare, Kenneth C. *Federal Government*. Oxford, Oxford University Press, 1953.

Zimmerman, Joseph Francis. *Congressional Preemption: Regulatory Federalism*. Albany, SUNY Press, 2005.

Notes sur les auteurs

Josep Bargalló, directeur de l'Institut Ramon Llull et ancien Premier ministre de la Catalogne.

Joaquim Colominas Ferran, professeur agrégé de science politique et de sciences sociales à l'Université Pompeu Fabra (Barcelone).

Hugo Cyr, professeur de droit constitutionnel au département de sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal et membre du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ).

Denys Delâge, professeur titulaire au département de sociologie et d'histoire de l'Université Laval. Il est aussi membre du Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones.

Alain-G. Gagnon, professeur titulaire au département de science politique, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes et directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec, Université du Québec à Montréal.

Montserrat Guibernau, professeure titulaire au département de science politique de la University of London (Queen Mary).

André Lecours, professeur agrégé à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa et membre du Groupe de recherches sur les sociétés plurinationales (GRSP).

Klaus-Jürgen Nagel, professeur au département de science politique et membre du Groupe de recherche en théorie politique de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone).

Benoît Pelletier, professeur titulaire à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa et ancien ministre des relations intergouvernementales canadiennes sous les gouvernements Charest.

Ferran Requejo Coll, professeur titulaire au département de science politique et directeur du Groupe de recherche en théorie politique de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone).

Michel Seymour, professeur titulaire au département de philosophie politique de l'Université de Montréal et membre du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ).

Carles Viver i Pi-Sunyer, titulaire de la Chaire de droit constitutionnel à l'Université Pompeu Fabra (Barcelone) et directeur de l'Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalogne.

Diversitas

Cette collection cherche à étudier la diversité sous les angles politique, juridique, culturel et social en privilégiant le prisme de l'interdisciplinarité. La démarche scientifique proposée fait appel à la fois à la philosophie politique, au droit, à la science politique, à l'histoire de même qu'à la sociologie. Au moment où les sociétés sont de plus en plus traversées par la diversité, les auteurs publiés dans cette collection exploreront des avenues en vue de gérer le pluralisme communautaire et identitaire. Sont mis à l'étude tout aussi bien les pays fédéraux, les pays en voie de fédéralisation que les pays non fédéraux. Des efforts importants seront consentis afin d'enrichir notre compréhension des nations dites sans État, pensons à la Catalogne, à l'Écosse, à la Flandre et au Québec. Une volonté affirmée de mettre en parallèle les enseignements tirés des expériences civilistes et de celles propres au droit coutumier sera au rendez-vous. Les modèles monistes et concurrents seront mis dos à dos afin de saisir la capacité propre à chacun de fournir des réponses à l'instabilité politique tout en poursuivant la quête de justice pour les sociétés minoritaires. La place des métropoles au chapitre de la gestion de la diversité retiendra notre attention de même que les questions de migration des populations et du métissage communautaire. Une sensibilité à la trame historique viendra enrichir la démarche scientifique proposée. Les ouvrages publiés dans cette collection auront en commun leur volonté de faire avancer les débats de société sans privilégier aucune école de pensée.

***Directeur de la collection :** Alain-G. Gagnon, titulaires, Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes et directeur du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec.*

Comité scientifique :

Alain Dieckhoff, Institut d'Études Politiques, Paris
Hugues Dumont, Facultés Saint-Louis, Bruxelles
Avigail Eisenberg, University of Victoria, Victoria
Montserrat Guibernau, University of London, London
Will Kymlicka, Queen's University, Kingston, Canada
Guy Laforest, Université Laval, Québec
Ramon Máiz, University of Santiago de Compostela, Santiago de Compostela
Marco Martiniello, Université de Liège, Liège
Ferran Requejo, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona
José Maria Sauca Cano, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid
Michel Seymour, Université de Montréal, Montréal
James Tully, University of Victoria, Victoria
Stephen Tierney, University of Edinburgh, Edinburgh

Series Titles

- N° 1 – François CHARBONNEAU et Martin NADEAU (dir.), *L'histoire à l'épreuve de la diversité culturelle*, 173 p., 2008
- No.2 – Hugo CYR, *Canadian Federalism and Treaty Powers. Organic Constitutionalism at Work*, 305 p., 2009
- No.3 – Ricard ZAPATA-BARRERO (ed.), *Immigration and Self-government of Minority Nations*, 177 p., 2009
- N° 4 – Ferran REQUEJO, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs. Le cas espagnol*, 199 p., 2009
- N° 5 – Charles GAUCHER et Stéphane VIBERT, *Les Sourds : aux origines d'une identité plurielle*, 228 p., 2010
- N° 6 – Christophe PARENT, *Le concept d'État fédéral multinational. Essai sur l'union des peuples*, 495 p., 2011.
- No 7 – Daniel INNERARITY, *The Transformation of Politics. Governing in the Age of Complex Societies*, 154 p., 2010
- N° 8 – Jacques BEAUCHEMIN (dir.), *Mémoire et démocratie en occident. Concurrence des mémoires ou concurrence victimaire*, 136 p., 2011.
- N° 9 – Alain-G. GAGNON et Ferran REQUEJO (dir.), *Nations en quête de reconnaissance. Regards croisés Québec-Catalogne*, 241 p., 2011

Peter Lang—The website

Discover the general website of the Peter Lang publishing group:

www.peterlang.com