**Nouveaux défis pour les États plurinationaux en vue d’éclairer le**

**Projet marocain d’autonomie de la région du Sahara**

**Alain-G. Gagnon[[1]](#footnote-1)**

Le Maroc a entrepris un vaste projet de développement économique, social et politique dans la région du Sahara. Il s’agit d’un programme ambitieux en vue à la fois d’étendre les responsabilités régaliennes du Royaume du Maroc sur ce territoire, de développer les infrastructures portuaires et terrestres, d’exploiter les ressources naturelles et de repeupler le territoire.

À la lumière de travaux que j’ai déjà publiés sous différentes formes, mon travail consiste à identifier les principaux mécanismes institutionnels dont le Maroc pourrait vouloir s’inspirer pour doter la région des éléments essentiels à la cohésion sociale et à une meilleure intégration avec les institutions que le gouvernement du Maroc a mises en place sur l’ensemble du territoire. L’objet du texte n’est donc pas ici d’apprécier la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement pour agir sur le territoire mais plutôt d’apprécier les options pouvant être mises en profit pour encourager la participation la plus large possible des populations évoluant sur le territoire et ainsi les impliquer dans le développement futur de la région.

Le texte qui suit se décline autour de trois principales sections[[2]](#footnote-2). **Dans un premier temps**, nous explorerons les deux principales traditions qui se font concurrence dans les études sur le fédéralisme. Nous avons choisi d’emprunter cette route puisque pour nous la façon la plus avancée permettant de limiter le pouvoir des groupes en position de domination demeure la formule fédérale. **Dans un deuxième temps**, nous défendrons l’idée pour les nations en contexte minoritaire de proposer des projets politiques et d’instaurer des politiques favorables à la mise en place d’une citoyenneté active. L’expérience du Québec nous servira de toile de fond pour avancer un projet fondé sur la confiance mutuelle bien que conditionnelle des nations en présence. **Dans un troisième temps**, nous développons l’argument qu’il est essentiel pour les contemporains de repenser les rapports politiques et, par extension, les rapports sociaux en approfondissant une démarche plurinationale sans quoi les membres des nations minoritaires ne peuvent tout simplement pas bénéficier des mêmes conditions de vie et des mêmes possibilités émancipatrices sur les plans culturel, social, économique et juridique. Dans une très large mesure, la stabilité politique des régimes politiques en place dépend de la capacité étatique des ensembles multinationaux à être sensible aux besoins et aux attentes des nations minoritaires (Requejo et Gagnon, 2010).

**Deux principales traditions**

Le concept de fédéralisme revêt des sens pouvant varier de façon significative selon l’endroit et le moment où il est évoqué. Les deux principales traditions connues sont celles d’inspiration américaine et suisse. La tradition américaine fondée sur un équilibre entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire est celle qui domine le champ des études fédérales. Bien qu’elle mette en échec une vision absolutiste du pouvoir, cette tradition fait fi de la diversité nationale à la base même du pacte fédéral et propose l’avènement d’une nation homogène et uniformisée dans le but de garantir la stabilité politique. Cette tradition ne reconnaît qu’un seul *pouvoir constituant* et elle s’est construite, du moins aux États-Unis, au prix de conflits armés en niant en particulier aux nations autochtones leurs droits de représentation et d’autoreprésentation les plus fondamentaux. Les spécialistes décrivent habituellement la tradition américaine comme étant l’expression la plus avancée du fédéralisme territorial. Il semble évident que cette tradition exerce une influence marquée sur la façon dont la nation majoritaire en Espagne souhaite voir évoluer les relations de pouvoir et ce même avec la sortie du régime franquiste et l’avènement de l’État des autonomies.

La tradition helvétique du fédéralisme se distingue de la tradition américaine de deux façons : elle a été érigée sur le principe de l’autonomie politique des États membres fondant la (con)fédération et sur celui de la non-superposition des pouvoirs entre ordres de gouvernement. Cette tradition a connu beaucoup de succès auprès des sociétés démocratiques complexes en reconnaissant les nations fondatrices comme autant de *pouvoirs constituants*. Le plus grand défi de cette école de pensée a été de ré-imaginer sur une base continue et évolutive les rapports de pouvoir sans préjudice pour les communautés politiques et les nations historiques à l’origine du pacte fondateur. Cette tradition a pris diverses formes à travers le temps et est généralement reconnue comme étant l’expression la plus avancée du fédéralisme pluraliste (Smith, 1995 ; Caminal, 2002) – certains universitaires dont Ramon Maiz (2008) y voient les bases mêmes du fédéralisme multinational avancé par une école de pensée émergente (Gagnon et Tully, 2001 ; Seymour et Gagnon, 2012) en pleine croissance dans plusieurs pays démocratiques traversés par la diversité nationale.

*L’État* *des autonomies* en Espagne, - à l’image de l’expérience canadienne *-* porte en son sein ces deux traditions avec le gouvernement de Madrid qui cherche à s’imposer comme seul pouvoir constituant alors que les nations historiques, en particulier celles de la Catalogne et des Pays basques, se pensent et se projettent comme étant autant de pouvoirs constituants avec lesquels le centre politique doit composer. Cela a donné lieu à divers soubresauts politiques et a même incité plusieurs autres communautés autonomes à chercher à convoiter le statut de nation historique (Communauté valencienne, Andalousie, Îles canaries, etc.) et profiter de leur nouveau statut pour faire des gains politiques. Deux des principales nations historiques ont souhaité par ailleurs concrétiser au cours de la dernière décennie leur statut de *pouvoir constituant* en cherchant à consulter directement leur population par la voie d’une consultation populaire, ce qui leur a été refusé jusqu’à ce jour par le plus haut tribunal du pays.

Quarante ans après l’aboutissement d’une réforme constitutionnelle haute en importance mais toujours inachevée (Fossas, 2007 ; Joan Romero, 2012), l’Espagne est aujourd’hui arrivée à une nouvelle croisée des chemins. On peut imaginer quatre principaux cas de figure dont les chances de succès varient : le statu quo politique et constitutionnel ; la recentralisation des pouvoirs à Madrid accompagnée de la re-symétrisation des pouvoirs entre les communautés autonomes ; la réactualisation et l’élargissement des statuts d’autonomie ; la sécession de certaines communautés autonomes historiques.

Le statu quo politique et constitutionnel est devenu impossible à envisager de la part de certaines communautés autonomes qui ne trouvent plus l’oxygène nécessaire dans un système politique qui s’est sclérosé et qui s’est délesté de grands principes (fédéraux) ayant présidé à sa refondation après la mort de Franco et le retour de la démocratie en Espagne. Rappelons que *l’État des autonomies* prenait sa source d’abord et avant tout de la tradition fédérale helvétique en ce qu’elle permettait la reconnaissance de plusieurs *demos*, tout en défendant l’idée d’une nation espagnole indivisible.

Or, au fur et à mesure où *l’État des autonomies* a été mis en place, on a pu constater que le gouvernement central a cherché à imposer la tradition américaine d’un fédéralisme territorial et mono-national et a porté de moins en moins attention à la protection et la promotion de la diversité nationale. Ce faisant l’Espagne s’est uniformisée et s’est ainsi défédéralisée en proposant des pratiques d’inspiration jacobine.

Deux voies avaient été imaginées au moment de la transition vers la démocratie en vue d’accommoder à la fois les nations historiques et les autres communautés autonomes. Les nations historiques de la Catalogne, de la Galice et des Pays basques pourraient rapidement exercer d’importants pouvoirs alors que les autres communautés pourraient en faire une acquisition partielle sur un horizon beaucoup plus long. Or, dans le but d’amoindrir l’impact politique du *hecho diferential* le gouvernement de Madrid n’a eu de cesse de chercher à imposer les mêmes règles à toutes les communautés selon le principe bien connu en Espagne du *café para todos*. Ce faisant, le nationalisme espagnol a pris de l’ascendance sur les pratiques fédérales et le nationalisme des nations historiques a été fouetté. Cela a contribué à inciter des régions comme celles des Pays basques et de la Catalogne à réfléchir à des voies de sortie de l’Espagne uniformisatrice (Requejo et Nagel, 2011; Requejo et Gagnon, 2011) qui devenait de plus en plus insensible à la diversité nationale et faisait de l’égalité entre les communautés autonomes un principe non négociable.

Aussi, en réponse à l’avènement d’une culture politique de moins en moins fédérale en Espagne, plusieurs communautés ont exigé de revoir en profondeur leur statut d’autonomie afin de conserver (sinon d’accroître) leur marge de manœuvre et ainsi donner à leurs citoyens la possibilité de vivre pleinement dans leur culture d’origine au sein d’une Espagne plurinationale. Plusieurs universitaires chevronnés, en provenance de toutes les régions et de toutes les familles politiques, se sont investis dans la conceptualisation du fédéralisme multinational pour en faire une voie de compromis acceptable pour tous. Les travaux érudits de Joxerramon Bengoetxa, Miquel Caminal, Enric Fossas, Ferran Requejo, Ramon Maïz, José Maria Sauca et d’Eduardo Vieytez en sont de belles illustrations.

Un bras de fer s’est ensuivi entre le gouvernement de Madrid (appuyé le plus souvent par plusieurs communautés autonomes sous l’égide du Parti populaire) et les deux principales nations historiques qui ont cherché à se démarquer (Catalogne, Pays basques). Le manque d’ouverture du centre à l’endroit des nations historiques a eu pour conséquence d’aliéner davantage les habitants de ces nations à l’égard de *l’État des autonomies* tel que mis en place par Madrid et les a conduit à envisager un scénario pouvant aller jusqu’à se retirer de l’État espagnol à la faveur d’un référendum constitutionnel (Tierney, 2013 ; Kraus et Vergés Gifra 2017).

À défaut de pouvoir conserver leur caractère distinct, la Catalogne et le Pays basque en sont ainsi venus à différents moments à envisager la possibilité de se retirer de l’État espagnol. Comment expliquer une telle situation ? Les principales raisons expliquant l’affaiblissement des liens entre les nations historiques et la nation espagnole sont de trois ordres et s’inscrivent sur une longue trame historique : la difficulté pour les régions historiques de faire progresser leur propre régime linguistique dans un pays où la langue espagnole a été imposée comme langue commune ; la perte graduelle d’influence des régions autonomes au sein du gouvernement de Madrid et le l’influence décroissante des partis politiques régionaux dans la gouverne de l’État central ; la contribution fiscale disproportionnée (Boix, 2003) des régions les plus prospères au profit de la région-centre et des régions moins nanties.

Ces raisons n’expliquent pas toutes les tensions politiques en Espagne mais elles permettent de mieux comprendre pourquoi le lien de confiance qui avait pu s’établir au moment de fonder *l’État des autonomies* s’est graduellement effrité au gré des crises politiques et sociales qui ont secoué l’Espagne ces dernières années. Dans la mesure où l’on peut imaginer une sortie à la présente crise politique, il faudra envisager sans détour un redressement majeur de la part des acteurs sociaux, économiques et politiques comme je le développe dans *L’Âge des incertitudes*.

Il importe de repenser les voies de la réconciliation communautaire sur des bases nouvelles, tout en remontant aux sources même du « pactisme » pour en identifier les avenues les plus porteuses d’une véritable réforme constitutionnelle respectueuse des nations fondatrices. Il importera aussi de faire évoluer le système politique actuel, enclin à défendre une nation surplombant toutes les autres et présentement inspiré par un fédéralisme de façade, par un fédéralisme authentiquement multinational. À ce chapitre, les travaux d’un James Tully (1999), d’un Ramon Maiz (2008) ou d’un Juan Romero (2012) seront d’un important secours étant donné leur sensibilité aux principes de réciprocité et de reconnaissance mutuelle propres aux théories relevant du constitutionnalisme. Enfin, il faudra aussi réfléchir à l’implantation d’un fédéralisme par traités (hérité des Premières Nations en Amérique) pour rétablir le lien de confiance faisant présentement tant défaut aujourd’hui en Espagne.

En somme, la réconciliation entre les principaux partenaires au sein d’une Espagne pluraliste et plurinationale ne pourra se faire que dans la mesure où les nations seront non seulement reconnues et respectées mais qu’elles seront habilitées à promouvoir leur langue, leur culture, leurs traditions et leurs institutions propres. Ce qui m’amène à discuter de la transition nécessaire de la *polité* en tant que nation intégratrice et assimilatrice en un État-nation(s) beaucoup plus accommodant et surtout plus respectueux de la diversité nationale au sein d’un État devant être plus complexe mais surtout plus démocratique.

**Diversité nationale et modèles étatiques complexes : le cas québécois en contexte international**

Plusieurs modèles de gestion de la diversité ont été proposés au sein des démocraties libérales dans le but de répondre à la fois aux attentes des citoyens et, plus récemment, au besoin de reconnaissance identitaire exprimé par les représentants des nations minoritaires ou lors de séances de consultation et d’audiences publiques. Plusieurs formules ont été proposées pour redresser certaines iniquités existant entre les communautés nationales, pour repenser les rapports entre les citoyens ou encore pour refaire le lien de confiance entre les citoyens et les institutions politiques. Parmi ces modèles de gestion de la diversité dans les sociétés libérales complexes, il y a bien sûr l’État des autonomies en Espagne, le modèle de la consociation propre aux petits États européens, de même que les formules fédérales de nature territoriale (par exemple les États-Unis) et celles de nature multinationale (par ex. la Belgique). Puis, il y a le cas canadien, qui constitue un modèle hybride de fédéralisme territorial *de jure* et multinational *de facto*.

Quelques mots sur le Québec, État-membre fondateur de la fédération canadienne, qui constitue pour nombre de spécialistes des nations dites sans État (Guibernau 1999, Keating 2001) un cas dont il faudrait s’inspirer pour faire progresser plusieurs autres démocraties libérales plurinationales souhaitant démocratiser leurs pratiques politiques.

Le Québec cherche à innover au sein de la fédération canadienne en mettant en valeur les principes propres au constitutionnalisme, que ce soit en misant sur la continuité historique, en valorisant le consentement des communautés nationales ou en exigeant la réciprocité de la part des acteurs politiques et sociaux. Ces éléments constituent en quelque sorte les fondements du vivre-ensemble et dotent la *polité* canadienne d’une constitution informelle ‒ laquelle complète la constitution formelle ‒ à laquelle les institutions politiques ne peuvent être insensibles dans leur prise de décision sans quoi elles perdront une bonne partie de leur légitimité politique. Cette constitution informelle offre un cadre d’action beaucoup plus large que la constitution formelle et invite la classe politique à se monter réceptive face aux luttes menées à divers échelons d’intervention par les communautés nationales. D’importantes luttes pour la reconnaissance et l’habilitation ont été menées au Canada par les Premières Nations de même que par les nations acadienne et québécoise. Ces luttes représentent des défis majeurs à relever pour la réussite d’un projet d’édification d’une fédération fondée sur la diversité nationale. Dans le cas canadien, les changements constitutionnels n’ont pas donné les résultats attendus de la part des nations minorisées qui se sont senties prises pour acquises par la nation majoritaire. Cela fait en sorte que les partis politiques doivent tous élaborer des éléments de politique constitutionnelle en vue de répondre aux prochaines revendications qui ne manqueront de refaire surface un jour.

Dans le but de contrer (plutôt que la prendre en compte de façon authentique) la diversité nationale et imposer son propre modèle de gestion territoriale de la diversité, le gouvernement central au Canada a misé sur l’implantation d’une politique multiculturelle dont un des buts était de représenter les populations de diverses origines tout en dotant le pays d’une nouvelle image de soi. Cette politique a beaucoup été critiquée en ce qu’elle a contribué à ethniciser les rapports sociaux (Abu-Laban et Stasiulis, 1992) et à retarder la participation des membres des diverses communautés culturelles à l’une ou l’autre de deux grandes sociétés d’accueil au pays. Il s’agit en quelque sorte de l’implantation d’une citoyenneté passive. Passive, parce que le multiculturalisme se veut essentiellement l’expression d’un fait inscrit dans la constitution canadienne plutôt que l’expression de pratiques résultant de l’interaction entre les groupes ou les communautés politiques elles-mêmes. Dans le contexte canadien, et cela ressemble étrangement à ce qui se passe en Espagne, le lien de confiance est pensé à partir du centre (constitution canadienne) et se projette vers la périphérie (les groupes communautarisés, ethnicisés ou « racisés »). Presque tout émane du centre (Parlement, Cour suprême) et la mobilisation faite au sein des groupes consiste à obtenir la reconnaissance des autorités centrales dans le but justement de faire monter leurs revendications dans l’échelle des priorités, tout en amoindrissant et en relativisant la prégnance des demandes provenant des communautés nationales fondatrices.

En réponse au modèle multiculturel, le Québec a fait la promotion de son propre modèle fondé sur l’*interculturalité* au cours des trente dernières années et a misé sur la construction d’une citoyenneté active (Gagnon, 2011) qui se veut en constante évolution (Bouchard, 2012). Cette pratique invite en outre les membres des communautés culturelles non pas à se fondre dans un grand tout mais à venir inscrire publiquement leurs différences et à chercher à démocratiser encore davantage la prise de décision en se dévoilant au groupe majoritaire et en forçant de ce dernier à prendre en compte ses attentes (Gagnon et Iacovino, 2007). Il s’agit d’une forme très avancée d’auto-représentation et d’auto-projection communautaire en contexte de pluralisme identitaire et de diversité nationale. L’implantation de ce mode de vie communautaire traduit une volonté de transformation profonde. Il s’agit au premier chef d’une volonté de dé-judiciariser les rapports sociaux hérités entre autres de la Charte canadienne des droits et libertés et de redonner sens au champ politique comme espace public pour les grands arbitrages culturels, politiques et sociaux. Il s’agit ici d’inciter la population à l’action politique en s’engageant activement sur la scène publique en vue de faire voter des politiques publiques au diapason avec les attentes citoyennes. C’est dans le cadre de ces interactions que le lien de confiance se révélera grâce aux échanges intercommunautaires et aux tensions créatrices que ces échanges feront naître. Cette manière de voir et de faire permet d’entrevoir la consolidation du lien social en misant sur le débat public et en créant des occasions de rencontres interculturelles. La confiance ainsi obtenue ne sera jamais inconditionnelle. Cette confiance se méritera mais surtout sa quête forcera les membres du groupe majoritaire à faire tout en leur pouvoir pour chercher à se mériter l’estime de l’ensemble des citoyens.

En bref, la démocratie doit pouvoir s’ériger sur les bases d’une confiance mutuelle et conditionnelle. C’est dans cet esprit qu’il faut agir pour repenser les rapports Québec/Canada (ou encore ceux entre les communautés autonomes et l’État central en Espagne) de façon franche et avertie sur des bases plus justes et plus égalitaires. La santé de la démocratie au Québec et au Canada, et à bien plus grande échelle naturellement, dépend de la qualité de cet engagement à la délibération et du respect des choix faits aux divers échelons de la *polité*. Tournons-nous maintenant vers l’analyse des défis que devront relever les nations majoritaires si elles aspirent à conserver leur légitimité auprès de l’ensemble des communautés formant la *polité*.

**Plaidoyer pour une démocratie multinationale**

Si le nombre des États-nations était seulement de 51 au moment de la fondation des Nations Unies en 1945, nous n’en dénombrons pas moins de 197 en 2018. Les nations minoritaires ont souvent des attentes quant à leur reconnaissance et à leur volonté de s’autodéterminer à l’interne faute de quoi elles tenteront parfois à s’autodéterminer à l’externe. Ces sorties de régime ne sont pas encouragées en règle générale par la communauté internationale bien que leur légitimité soit fréquemment admise. D’ailleurs dans l’Avis de la Cour internationale de justice sur le Kosovo et la stabilité des fédérations, on peut lire le passage suivant :

« *Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, le droit international, en matière d’autodétermination, a évolué pour donner naissance à un droit à l’indépendance au bénéfice des peuples des territoires non autonomes et de ceux qui étaient soumis à la subjugation, à la domination ou à l’exploitation étrangères. Un très grand nombre de nouveaux États sont nés par suite de l’exercice de ce droit. Il est toutefois également arrivé que des déclarations d’indépendance soient faites en dehors de ce contexte. La pratique des États dans ces derniers cas ne révèle pas l’apparition, en droit international, d’une nouvelle règle interdisant que de telles déclarations soient faites* » (Cour internationale de justice, 2010 : article 79).

Il existe évidemment de nombreuses nations qui aspirent à obtenir le statut d’État-nation. À cet égard, Allen Buchanan nous rappelle qu’il importe de différencier le droit légal du droit moral de sécession (Buchanan, 1992 : 162). Il n’est pas possible d’arrêter tous les critères permettant de déterminer si telle ou telle nation a des aspirations légitimes à l’obtention d’un tel statut. Formulé autrement, les nations majoritaires doivent, en faisant appel aux étalons internationaux les plus élevés, faire aussi la démonstration que les attentes légitimes des nations minoritaires sont comblées de façon satisfaisante et respectueuse au sein des États constitués. Les attentes des nations minoritaires seront remplies en bonne partie dans la mesure où ces dernières ne verront plus leurs préférences[[3]](#footnote-3) simplement subordonnées à celles de la nation majoritaire. L’usage de la formule fédérale peut contribuer à rapprocher les communautés et à enrichir le lien de confiance intercommunautaire. Cela pourra se réaliser dans la mesure où trois conditions minimales seront rencontrées :

* que les représentants de la nation majoritaire et des nations minoritaires s’engagent dans un authentique processus de délibération et de dévoilement ;
* que la nation majoritaire évite de faire usage de ses pouvoirs coercitifs (menaces, intimidation, sanctions, cours de justice, recours à l’armée) à des fins de fermeture à l’autre. Le droit de consulter la population constitue au demeurant un outil démocratique légitime auquel le gouvernement (central) peut faire appel pour éclairer sa position ;
* que les nations minoritaires ne menacent pas de rompre les pourparlers à tout moment mais acceptent plutôt d’entretenir un lien agonique avec leur vis-à-vis. Le droit de consulter la communauté politique (canton, province, communauté autonome) constitue au demeurant un outil démocratique légitime pouvant être utilisé par les représentants politiques des communautés nationales.

Dans la mesure où ces conditions seront respectées, et cela ne devrait pas poser problème en contexte de démocratie libérale avancée, le fédéralisme multinational offre selon nous les conditions optimales en vue d’une gestion responsable et équitable des relations intercommunautaires devant prévaloir entre les nations évoluant au sein d’États démocratiques multinationaux complexes (Parent, 2011 ; Gagnon et Keating, 2012).

La formule fédérale (sinon celle du respect des pratiques fédérales) constitue une forme plus avancée de l’exercice démocratique en ce qu’elle permet de fragmenter la souveraineté étatique et peut ainsi rapprocher les citoyens de lieux de pouvoir où les communautés dont ils relèvent en premier lieu pourront remplir leurs obligations de représentation et de promotion de leurs valeurs, de leurs manières de voir et de leurs intérêts. C’est le cas par exemple des cantons en Suisse ou des communautés autonomes historiques en Espagne, lesquels agissent comme interface première entre les citoyens à ces échelons territoriaux distincts et l’État central. Cette idée n’est pas sans rappeler les propos de John Emerich Acton au sujet des théories portant sur l’unité et la liberté  du sujet politique : « *La présence de nations différentes dans une même souveraineté (…) permet de se garantir contre l’asservissement qui se développe à l’enseigne d’une autorité politique unique, en équilibrant les intérêts, en multipliant les associations, et en donnant au sujet la retenue et l’appui d’une opinion conjointe. (…) La liberté entraîne la diversité, et la diversité protège la liberté en fournissant les moyens de l’organiser* » (Lord Acton, cité dans Himmelfarb, 1949, notre traduction). Aujourd’hui les Catalans, les Québécois, et plusieurs autres nations, aspirant à être pleinement reconnues, se réclament des propos de Lord Acton et exigent des institutions politiques plus en lien avec les pratiques démocratiques les plus affirmées.

Le fédéralisme plurinational offre des avenues à explorer pour les nations minoritaires. D’une part, il favorise la reconnaissance de ces nations et leur permet de s’autogouverner à l’échelle de leur propre nation et, d’autre part, il constitue un bouclier contre toute tentative d’intrusion dans les domaines de compétence relevant de plein droit (ou par *dévolution,* comme c’est le cas avec les statuts d’autonomie*)* des entités constituantes, tout en valorisant une citoyenneté de proximité.

Le Canada, la Grande-Bretagne ou l’Espagne ne peuvent plus aujourd’hui se soustraire au défi de la diversité nationale (Gagnon, 2012). Dans chacun de ces cas, la nation majoritaire est invitée à poursuivre plus avant ses échanges intercommunautaires en respectant les traditions nationales des uns et des autres en vue de la mise en place de régimes politiques plus conviviaux et de régimes de citoyenneté complémentaires. Le renvoi de la Cour suprême du Canada, rendu public en août 1998, concernant le droit du Québec de faire sécession s’inscrit dans ce processus d’ouverture et d’écoute des besoins des diverses communautés nationales. La décision du gouvernement Cameron au Royaume-Uni d’accepter la tenue d’un référendum en Écosse s’inscrit aussi dans cette ouverture à l’autre, en ce que le gouvernement central accepte d’entendre les arguments démocratiques favorables à la sécession (Tierney, 2012) d’un partenaire important de son *Union d’États* (Forsyth, 1981). À ce chapitre, l’Espagne, insensible aux enseignements de Lord Acton, s’oppose toujours à faire montre d’autant de liberté pour ses nations constituantes et privilégie plutôt le maintien de son autorité sur toutes les communautés autonomes quel que soit leur statut au sein du nouvel ordre constitutionnel ‒ négocié rappelons-le dans un contexte fort difficile ‒ convenu au moment de la transition vers la démocratie, il y a de cela 40 ans.

Dans le cas des sociétés plurinationales, il faut comprendre que le rôle du système judiciaire est crucial. Les cours de justice de dernière instance ont des responsabilités majeures dans le maintien du lien de confiance devant prévaloir entre les membres des diverses communautés vivant en contexte de pluralisme identitaire. Ces cours ont comme obligation première non pas de prendre parti pour le gouvernement central ou pour les États membres mais d’agir comme « juridiction suprême appelée à trancher les conflits de compétence susceptibles de s’élever entre [les États-membres] et le pouvoir central ou entre elles-mêmes » (Ergec, 1994 : 42). En d’autres termes, la Cour de dernière instance a plusieurs prérogatives, mais elle n’a surtout pas celle d’être partisane à défaut de quoi, elle viendrait remettre en cause sa propre légitimité. À ce chapitre, plusieurs juristes (Viver, 2010 ; Vieytez, 2011) ont noté que le Tribunal constitutionnel en Espagne avait plus à cœur la défense des intérêts de l’État « espagnol » que ceux de ses composantes.

**Quelques défis à relever**

Les démocraties libérales avancées, tant par leurs façons de concevoir la souveraineté que d’imaginer son implantation, constituent des lieux riches d’innovation politique et de liberté. Toutefois, et ce même en contexte de démocraties libérales, les défis auxquels sont confrontés les nations minoritaires (Guibernau, 2007 ; Requejo et Gagnon, 2010) demeurent multiples : la continuité historique, la quête de reconnaissance, l’affirmation identitaire, les exigences de dignité et de liberté, la capacité d’accueil des immigrants, la prospérité économique, le développement social, l’insertion dans les réseaux et la projection internationale constituent des objectifs à atteindre. Dans le but de trouver des réponses permettant des rapprochements entre les nations majoritaires et minoritaires, il importe donc d’imaginer la mise en place de certains rééquilibrages au chapitre du partage des pouvoirs, de la prise en compte des préférences politiques des communautés nationales composant la *polité* et permettant d’élargir et d’approfondir les pratiques démocratiques essentielles à l’avènement des sociétés pluralistes démocratiques.

La formule fédérale, en ce qu’elle se doit d’être négociée et non pas imposée, possède selon nous les qualités intrinsèques essentielles à la stabilité des régimes politiques dans la mesure où ces régimes se feront un devoir de reconnaissance des nations sur lesquelles ils fondent leurs actions politiques. C’est en ce sens que la capacité de reconnaissance des nations majoritaires à l’égard des nations minoritaires viendra contribuer à étoffer et à enrichir le lien de confiance intercommunautaire faisant si souvent défaut à certains pays qui sont trop facilement enclins à imposer les lois favorisant la nation majoritaire (Karmis et Rocher, 2012).

Cette quête de rééquilibrage au sein des démocraties plurinationales demeure un objectif clé à parfaire sans cesse. Cette recherche d’équilibre se veut le gage d’une démocratie active et aguerrie et doit être au diapason des revendications légitimes des nations en présence.

Le cas de l’Espagne constitue un exemple révélateur de la volonté des nations minoritaires à revoir leurs rapports avec le gouvernement central en revisitant les statuts d’autonomie consentis au moment de faire entrer l’Espagne dans une ère de transition démocratique. Force est de constater qu’au moment de fonder l’État des autonomies et d’enclencher le processus de démocratisation, l’ensemble des communautés autonomes étaient prêtes à faire d’importantes concessions quant aux objectifs à atteindre dans l’immédiat pensant que, dans la longue durée, il serait possible de revoir divers éléments sous-tendant les statuts propres à chacune des communautés.

Cette transition en Espagne a été possible parce que les élites en place en étaient arrivées à certains consensus sur des enjeux fondamentaux. Ces nouveaux consensus « mettaient en cause des dispositions constitutionnelles particulières qu’il ne devrait pas être permis de contester. De tels engagements des élites semblent être ce qui permit les accords sur la nouvelle constitution espagnole [de 1978]. Ils reflètent l’accent que met J.A. Corry sur la ‘moralité constitutionnelle’ – l’auto-répression et la prise de conscience des majorités qu’elles ne doivent pas user de leur pouvoir pour assujettir les minorités si une réussite à long terme doit être achevée (Banting et Simeon, 1985 : 20). »

L’Espagne, à l’époque de la transition démocratique, avait prévu doter les diverses communautés autonomes de pouvoirs spécifiques et de statuts particuliers, tout en soulignant la spécificité de la Catalogne, de la Galice et du Pays basque en leur reconnaissant le statut de nations historiques. Or, et souvent à l’instigation du gouvernement central qui souhaita imposer graduellement le principe de l’égalité des communautés autonomes, plusieurs gouvernements autonomes sont parvenus à convaincre leurs commettants qu’il ne s’agissait là que de privilèges et non pas de droits historiques. C’est ainsi que le pacte de 1978 commença à s’effriter et que les nations historiques virent d’autres régions obtenir un statut identique ce qui contribuerait à faire disparaître *el hecho diferential*.

Les États plurinationaux évoluant au sein des démocraties plurinationales avancées se doivent de répondre de façon juste et sans détour aux demandes de reconnaissance émanant des nations minoritaires (Seymour et Laforest, 2011). Trop souvent la nation majoritaire prend sur elle de voir à la reproduction des rapports de force et tient trop peu compte des revendications légitimes émanant des nations minoritaires. Il importe à présent d’ouvrir la voie aux débats intercommunautaires, d’inciter les partenaires politiques en engageant la conversation inter-nationale et de faire croître une société inspirée par *l’éthique de l’hospitalité* pour reprendre la belle formule de Daniel Innerarity. Une telle pratique permettrait à tous de se sentir pleinement libres au sein des espaces plurinationaux qu’ils ont en partage et de repenser les fondements constitutionnels de leur État-nation(s) sur des bases respectueuses des grands principes du constitutionnalisme que sont la continuité historique, le consentement, la réciprocité et pourrait-on ajouter la modération.

En ce sens, l’Initiative marocaine faisant l’objet de ce séminaire peut donc s’appuyer sur une vaste littérature favorable au vivre ensemble. Nous pouvons dès lors penser les conditions (1) invitant l’ensemble des acteurs régionaux à se faire entendre et (2) incitant les acteurs gouvernementaux à imaginer des modèles de gouvernance partagée à la hauteur des attentes soulevées par la présente Initiative.

**Références**

* ABU-LABAN, Yasmeen et Daiva STASIULIS, « Ethnic Pluralism Under Siege : Popular and Partisan Opposition to Multiculturalism » in *Analyse de politiques*, vol. 18, no 4, 1992, p. 365-86.
* ACTON, John Emerich, « Nationality » dans Gertrude Himmelfarb, dir., *Essays on Freedom and Power*, Glencoe, Free Press, 1949.
* BANTING, Keith et Richard SIMEON, « Introduction : The Politics of Constitutional Design » dans *Redesigning the State : The Politics of Constitutional Change in Industrial Nations*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.
* BOIX, Carles, *Democracy and Redistribution*, New York, Cambridge University Press, 2003.
* BOUCHARD, Gérard, *L’interculturalisme. Un point de vue québécois,* Montréal, Boréal, 2012.
* BUCHANAN, Allen, « Les conditions de la sécession » in *Philosophiques,* vol. 19, no 2, 1992, 159-168.
* CAMINAL, Miguel, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional,* Barcelona, Ediciones Paidos Ibérica, 2002.
* COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE, Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d’indépendance relative au Kosovo, Avis consultatif du 22 juillet 2010.
* DUNN, John, *Democracy*, New York, Atlantic Monthly Press, 2005.
* FORSYTH, Murray, *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981.
* FOSSAS, ENRIC, « Autonomie et plurinationalité en Espagne : vingt-cinq ans d’expérience constitutionnelle » dans Alain-G. GAGNON, et al. dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, collection *Débats*, Montréal, Québec Amérique, 2007, pp. 291-306.
* GAGNON, Alain-G. *L’Âge des incertitudes : essais sur la diversité nationale et le fédéralisme*, Québec, Les Presses de l’Université Laval, 2011.
* GAGNON, Alain-G. et Raffaele IACOVINO, *Quebec, Federalisme i el Quebec : la multinacio a debat*, Barcelone, Centre d’Estudis de Temes Contemporanis, 2007.
* GAGNON, Alain et Michael KEATING, *Political Autonomy and Divided Societies : Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
* GAGNON, Alain-G et James TULLY, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
* GUIBERNAU, Montserrat, *Nations without States. Political Communities in a Global Age*, Cambridge, Polity Press, 1999.
* KARMIS, Dimitrios et François ROCHER, dir., *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l’angle comparatif*, Québec, Les Presses de l’Université Laval, 2012.
* KEATING, Michael, *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereign Era*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
* KRAUS, Peter A. et Joan VERGÉS GIFRA, dir., *The Catalan Process : Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*, Barcelone, Institut d’Estudis de l’Autogovern.
* MAIZ, Ramon, *La frontera interior. El lugar de la nacion en teoria de la democracia y el federalismo*, Murcia, Tres Fronteras Ediciones, 2008.
* MINZ, Jack et Richard SIMEON, « Conflict of Taste and Conflict of Claim in Federal Countries », Kingston, Institute of Intergovernmental Affairs, 1982.
* PARENT, Christophe, *Le concept d’État fédéral multinational*, collection *Diversitas*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.
* REQUEJO, Ferran et Klaus-Jürgen NAGEL, dir., *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham, Ashgate 2011.
* REQUEJO, Ferran et Alain-G. GAGNON, dir., *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur,* Barcelone, Institut d’Estudis Autonomics, 2010.
* ROMERO, Joan, « Espana inacabada. Organizacion territorial del Estado, autonomia politica y reconocimiento de la diversidad nacional » in *Documents d’Anàlisi geogràfica*, vol. 58, no 1, 2012, pp. 13-49.
* ROMERO, Juan Gonzalez, « Spain’s State of Autonomies. Political Autonomy and National Diversity – The (Im) Possible Multinational Federalism » in *The International Journal of Community Diversity*, vol. 12, no 1, 2013, pp. 37-50.
* RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. *Juntos pero no revueltos. Sobre diversidad cultural, democracia y derechos humanos*, Madrid, Maia Ediciones, 2011.
* SAUCA, JOSÉ MARIA, *Identidad y derecho. Nuevas perspectivas para viejos debates*, Valence, Tirant lo Blanch, 2012.
* SEYMOUR, Michel et Alain-G. GAGNON, dir., *Multinational Federalism. Prospects and Problems*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
* SEYMOUR, Michel et Guy LAFOREST, dir., Le fédéralisme multinational. Un modèle viable ? *Collection Diversitas*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.
* SMITH, Eivind, *Constitutional Justice under Old Constitutions*, La Haye, Londres, Kluwer Law International, 1995.
* TIERNEY, STEPHEN, *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
* TIERNEY, Stephen, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
* TULLY, James (1999), *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l’Université Laval, 1999.
* VIVER I PI-SUNYER, Carles, « El reconeixement de la plurinationalitat de l’Estat en l’ordenament juridic espanyol » in Ferran REQUEJO et Alain-G. GAGNON, dir., *Nacions a la recerca de reconeixement. Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelone, Institut d’Estudis Autonomics, 2010, pp. 213-35.
1. Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, Université du Québec à Montréal. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ce texte reprend des portions importantes de mon analyse intitulée « La Gobernanza multinivel et la reconfiguracion del espacio politico » et publiée dans Guy Lachapelle et Pablo Onate, dir., *Federalismo, Devolution y Gobernanza Multinivel*, Valence, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 87-100. Une version anglaise est en préparation par les mêmes directeurs de publication et paraîtra chez Barbara Budrich à l’automne 2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Jack Minz et Richard Simeon (1982) proposent une distinction intéressante entre les conflits au chapitre des revendications et ceux au chapitre des valeurs, voir leur article publié au moment du rapatriement de la constitution canadienne. [↑](#footnote-ref-3)