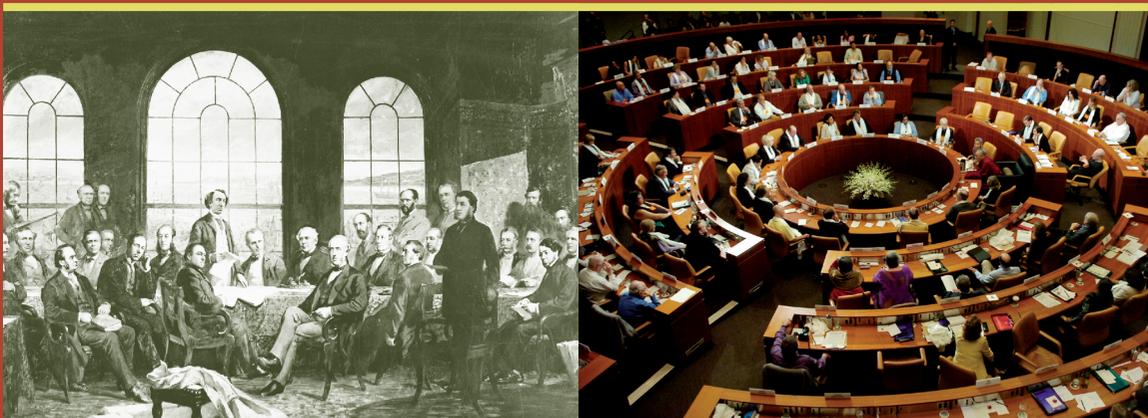


Sous la direction de
EUGÉNIE BROUILLET et LOUIS MASSICOTTE

COMMENT CHANGER UNE CONSTITUTION ?



Les nouveaux processus constitutants



Collection
DÉMOCRATIE et INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES



Collection « Démocratie et institutions parlementaires »
dirigée par Louis Massicotte

Comment changer une constitution ?

Comment changer une constitution ?

LES NOUVEAUX PROCESSUS CONSTITUANTS

Actes du colloque
sur les nouveaux processus constitutants
tenu à Québec le 15 mai 2009

Sous la direction de
Eugénie Brouillet et Louis Massicotte



**Presses de
l'Université Laval**

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

Nous remercions le Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes du Gouvernement du Québec pour l'aide apportée à la tenue du colloque et à la publication de cet ouvrage.

Mise en pages : In Situ inc.

Maquette de couverture : Laurie Patry

Illustrations de la couverture :

Les participants à la Conférence de Québec (octobre 1864), copie d'un tableau de Robert Harris, 1885; avec la permission de Bibliothèques et Archives Canada.

Une séance de l'Assemblée citoyenne de Colombie Britannique (décembre 2004), photographie : The Province (Vancouver); avec la permission de la Pacific Newspaper Group Library.

ISBN : 978-2-7637-9042-8

PDF : 9782763710426

© Presses de l'Université Laval. Tous droits réservés.

Dépôt légal 3^e trimestre 2011

Les Presses de l'Université Laval

www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

Table des matières

Remerciements	IX
Les auteurs	XIII
Introduction.....	1
<i>Eugénie Brouillet et Louis Massicotte</i>	
La modération, clé du succès des réformes constitutionnelles.....	4
Les États infranationaux : un laboratoire constitutionnel?	6
Quand une participation citoyenne réelle aboutit à l'échec : les assemblées citoyennes de Colombie-Britannique (2004) et d'Ontario (2006-2007).....	8
Un processus élitiste, mais couronné de succès : la révision constitutionnelle française de 2008.....	10
La composition de l'organe constituant affecte-t-elle la substance du texte constitutionnel? Le cas des pouvoirs présidentiels en Amérique latine	13
Une participation populaire modeste, source de légitimité : la Conférence nationale malienne de 1991	14
Chapitre 1	
Le difficile projet de la modération globale	17
<i>Karol Edward Soltan</i>	
Qu'est-ce qu'un projet?	18
Qu'est-ce que la modération?.....	19
Créer un terrain neutre.....	23
Constitutionnaliser l'Union européenne.....	25

Renouveau, rétablissement et renaissance	31
1989 en tant que renaissance	33
A. Rétablissement de la continuité	34
B. Améliorations plurielles.....	35
C. Réenchantement.....	36
Bibliographie.....	38

Chapitre 2

Les processus de modification des constitutions infranationales. Tendances et évolutions..... 41

John Dinan

Souplesse et rigidité.....	47
La participation populaire	50
La participation des gouvernements locaux	54
L'utilisation des conventions et des commissions	59
Le rôle de surveillance des responsables nationaux	62
Conclusion	64

Chapitre 3

Les citoyens sont-ils à la hauteur du processus constituant? Ce que les assemblées citoyennes peuvent nous enseigner 65

Jonathan Rose

Les propositions mégaconstitutionnelles : à l'affût d'un processus....	68
Les citoyens en marge	69
Quel genre de démocratie?	72
La démocratie délibérative	73
Les assemblées citoyennes portant sur les réformes électorales en Colombie-Britannique et en Ontario	76
Conclusion	82
Bibliographie.....	83

Chapitre 4

Les révisions constitutionnelles sous la V^e République.

Les objectifs des auteurs, le jeu des acteurs..... 87

Bertrand Mathieu

Les objectifs et les contraintes des auteurs d'une révision constitutionnelle..... 88

Les objectifs de la révision constitutionnelle..... 89

Les limites fixées à la révision constitutionnelle..... 92

La répartition des rôles entre les acteurs de la révision constitutionnelle : la procédure de révision..... 96

Le rôle à la fois fondamental et secondaire du peuple dans le processus de révision constitutionnelle 97

Le rôle du juge constitutionnel dans la révision constitutionnelle 100

Le rôle des comités d'experts dans le processus de révision constitutionnelle 102

Chapitre 5

Une explication des degrés de présidentielisme dans les constitutions récentes en Amérique latine, 1987-2008 107

Javier Corrales

L'appropriation du présidentielisme en Amérique latine depuis les années 1980..... 108

Possibilités d'ouverture pour les FMO..... 110

Hypothèses..... 112

L'asymétrie à la table des négociations et les résultats constitutionnels 113

Les cas de parrainage et autres cas (la Colombie par rapport au Venezuela)..... 115

Les principaux enjeux pour O : la règle du ballottage..... 117

La constitution de 1999 (la V^e République) : un cas d'asymétrie extrême 118

L'Équateur 121

Conclusion 122

Bibliographie..... 128

Chapitre 6**La Conférence nationale du Mali, 1991 133***Louis Massicotte*

Vers la Conférence nationale (mars à juillet 1991)	135
La révolution de mars 1991 et ses conséquences.....	135
Une conférence nationale était-elle indispensable?	136
La préparation organisationnelle de la conférence.....	138
La préparation politique de la conférence.....	138
Les développements politiques, juin et juillet 1991	140
La Conférence nationale (du 29 juillet au 12 août 1991)	140
Survol des séances.....	140
Composition	141
L'organisation	143
L'attention du public	145
Le bilan de la Conférence.....	146
La constitution.....	146
Le Code électoral.....	147
La Charte des partis politiques	150
Conclusion	151

Remerciements

Au nom des chercheurs dont les contributions sont ici réunies, nous tenons à remercier les personnes et les institutions qui ont rendu possible la tenue du colloque dont est issu le présent ouvrage. Notre gratitude va d'abord au Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes du gouvernement du Québec, dont l'aide financière a permis la tenue du colloque, à l'Université Laval, siège de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, et à l'Assemblée nationale du Québec qui a permis que le colloque ait lieu dans le cadre somptueux de ses propres murs. Vincent Rochette a pris en charge l'organisation matérielle du colloque. Meghan Cameron et Pierre-Luc Gagnon ont traduit en français plusieurs des communications présentées. Madame Julie Gaudreault a relu le texte des chapitres. Aux Presses de l'Université Laval, la collaboration d'André Baril s'est avérée précieuse pour la publication du manuscrit. Michel Bonsaint, alors secrétaire général adjoint aux affaires parlementaires et à la procédure à l'Assemblée nationale, et André C. Côté, alors commissaire au lobbyisme, ont aimablement accepté de présider les séances du colloque.

Notre collègue Tessi Bakary, éminent spécialiste de l'Afrique au sein du Département de science politique de l'Université Laval, devait présenter une communication sur les conférences nationales africaines lors de ce colloque. Trahi par sa santé, il n'a pu le faire et nous a quittés doucement en septembre 2009. Ce livre est dédié à sa mémoire.

Les auteurs

Eugénie BROUILLET est professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval et vice-doyenne aux études de premier cycle. Ses domaines de recherche sont le droit constitutionnel, en particulier le fédéralisme canadien et comparé en contexte plurinational et la protection des droits et libertés de la personne. Elle est l'auteure de l'ouvrage intitulé *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien* (2005) et co-auteure du traité *Droit constitutionnel* (5^e éd., 2008).

Javier CORRALES est professeur agrégé de science politique au collège Amherst (Massachusetts). Il est l'auteur de l'ouvrage intitulé *Presidents without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1960s* (2002). Il a été aussi consultant pour la Banque mondiale, les Nations unies, le Center for Global Development, Freedom House et l'American Academy of Arts and Sciences.

John DINAN est professeur agrégé de science politique à l'Université Wake Forest (Virginie occidentale). Ses recherches portent sur le constitutionnalisme étatique, le fédéralisme et l'évolution politique des États-Unis. Il est co-rédacteur de l'«Annual Review of American Federalism» qui paraît chaque année dans *Publius: The Journal of Federalism*. Il est également le rédacteur du chapitre annuel intitulé «State Constitutional Developments» publié dans *The Book of the States*.

Louis MASSICOTTE est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université Laval et a été titulaire de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires. Professeur invité à l'American

University de Washington (DC), il a participé au développement démocratique de 13 pays, situés pour la plupart en Afrique francophone.

Bertrand MATHIEU est professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne et directeur du Centre de recherche en droit constitutionnel. Il a été membre de la Commission de réflexion sur le statut pénal du chef de l'État et du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République (comité Balladur).

Jonathan ROSE est professeur agrégé au Département d'études politiques de l'Université Queen's de Kingston (Ontario). En 2006 et 2007, il a été directeur de recherche de l'Assemblée citoyenne sur la réforme électorale de l'Ontario. En 2008, il a été chercheur universitaire invité à l'Université Victoria de Wellington en Nouvelle-Zélande, où il a donné des cours sur l'engagement des citoyens.

Karol Edward SOLTAN est professeur de science politique à l'Université du Maryland à College Park, où il dirige également le Committee for Politics, Philosophy and Public Policy et enseigne à la Faculté de droit. Il codirige le *Summer Institute of Civic Studies* à l'Université Tufts. Il a travaillé pour les Nations unies au Timor-Oriental et conseillé le Kurdistan lors des récentes négociations sur la constitution de l'Irak.

Introduction

Eugénie Brouillet et Louis Massicotte

Depuis les révolutions américaine et française de la fin du XVIII^e siècle, il est devenu quasiment de règle pour les États de codifier leur mode de gouvernement dans un texte juridique appelé constitution. L'absence de constitution formelle, encore en 2011, au Royaume-Uni, en Israël et en Nouvelle-Zélande, tout comme au Québec et dans les autres provinces canadiennes, ne fait que confirmer cette règle très générale. Au fil des décennies, cependant, les constitutions sont devenues de plus en plus ambitieuses. Envisagées à l'origine comme le fondement juridique des organes de l'État et comme un rempart contre l'arbitraire, elles tendent maintenant en plus à proclamer explicitement les valeurs fondamentales de la communauté politique, à en définir les fins, voire à indiquer les grandes lignes des lois à venir.

Les politologues ont longtemps pris les constitutions avec un grain de sel, soulignant que nombre d'entre elles avaient un caractère purement déclaratoire, pour ne pas dire déclamatoire. Ils n'avaient pas toujours tort. Dans bien des pays, la constitution jouait le même rôle que les panneaux imaginés par le général Potemkine, pour véhiculer à l'étranger l'image d'une société idyllique régie par le règne du droit, la justice sociale et le principe démocratique, alors qu'une analyse le moins réaliste du fonctionnement réel du régime politique en illustrait rapidement le caractère trompeur. D'où la propension marquée des analystes à reléguer la constitution de nombreux pays au rang des apparences à écarter dans une analyse sérieuse d'un régime politique.

Pourtant, dans les démocraties occidentales imbuës du principe de l'État de droit, la constitution joue assez bien le rôle que les publicistes du XIX^e siècle lui assignaient. Si les garanties économiques et sociales conservent un caractère indicatif plutôt que prescriptif, les règles juridiques relatives à l'organisation des pouvoirs publics sont effectivement respectées, et leur modification s'effectue selon les normes admises. Si les Canadiens vivent sous l'empire d'une constitution essentiellement rédigée à l'époque victorienne dont la seule lecture donne l'impression d'une monarchie puissante tempérée par l'élection d'une des deux chambres, de nombreuses conventions constitutionnelles ont imposé depuis belle lurette une pratique gouvernementale plus conforme à l'idéal démocratique.

Depuis la fin des années 1980, deux changements fondamentaux ont modifié le paysage constitutionnel. Concrétisée durant la majeure partie du XX^e siècle dans au mieux une vingtaine de pays faisant face à une multitude d'États autoritaires, parfois même totalitaires, la notion de gouvernement constitutionnel est devenue à l'échelle mondiale une norme érigée en modèle, et la démocratie libérale s'est répandue dans un grand nombre de pays. On estime maintenant à soixante-dix le nombre de pays que l'on peut considérer comme démocratiques. Cette expansion sans précédent est due à un tournant capital survenu en 1989 avec la chute du Mur de Berlin. L'écroulement de l'empire soviétique a fait plus que permettre aux pays de l'Europe de l'Est de se démocratiser. Dans nombre de pays en développement, il a signé l'arrêt de mort de régimes autoritaires dont l'appui géopolitique et économique de l'Union soviétique avait jusque-là garanti la survie. Des dizaines de pays se sont dotés de constitutions d'inspiration démocratique et des efforts soutenus sont déployés pour en assurer l'approfondissement. L'histoire suggère que de telles progressions sont souvent suivies de reculs et l'élan libérateur de 1989 semble avoir atteint un plateau. Des analyses récentes suggèrent un léger recul de la liberté dans le monde. Toutefois, les remous survenus dans le monde arabe en 2011 laissent penser que le goût de la liberté demeure contagieux.

Si les deux dernières décennies ont été pour les constitutionnalistes une période faste, marquée par la discussion et l'adoption d'une grande quantité de nouveaux textes constitutionnels, l'évolution des sociétés occidentales leur a réservé une mauvaise surprise, qui a pris la forme de ce que l'on a appelé le désenchantement démocratique. Les signes de ce désenchantement sont multiples. Les enquêtes d'opinion ont révélé un recul important de la confiance du public envers les institutions démocratiques et ceux et

celles qui y évoluent. De nombreux scandales politico-financiers ont contribué à ce discrédit de la classe politique. La participation électorale, qui avait atteint son zénith durant les années 1960, 1970 et 1980, s'est mise à chuter brutalement depuis, et ce, à peu près partout, particulièrement au sein des jeunes générations.

Cette mutation de l'esprit public ne découle pas, comme durant les années 1930, d'une soudaine nostalgie pour l'autoritarisme ou d'une aspiration à une gouverne plus forte. Au contraire, c'est au nom de l'idéal démocratique lui-même que les institutions démocratiques sont contestées. Celles-ci ont toujours souffert d'un important décalage entre l'idéal et la réalité. Considérons par exemple les trois principales puissances démocratiques du monde en 1939. La France refusait alors aux femmes de prendre part aux élections. L'Angleterre, qui leur accordait ce droit, possédait par ailleurs, comme la France, un immense empire colonial au sein duquel des millions d'hommes et de femmes se voyaient refuser le moindre droit de regard sur la façon dont ils étaient gouvernés. Les États-Unis faisaient meilleure figure avec un droit de vote attribué sans égard au sexe et un empire colonial modeste déjà en voie de liquidation, mais que dire de la pratique généralisée de la ségrégation raciale dans les États du Sud ?

Si les esprits les plus éclairés ont conclu à l'époque que ces trois pays incarnaient dans les circonstances le meilleur choix possible, c'est qu'ils étaient bien conscients de la menace mortelle que constituaient les régimes totalitaires. C'est justement la disparition de ce repoussoir qui a ouvert la voie à une remise en cause des failles des régimes démocratiques. On n'accepte plus comme allant de soi que les gouvernants procèdent à d'importants changements de cap sans rechercher une consécration populaire explicite. On estime de plus en plus intolérable l'influence des puissances d'argent sur la vie politique. On juge inacceptable que le cercle étroit des décideurs politiques soit réservé à des hommes blancs issus des classes privilégiées.

Dans le domaine institutionnel, cette attitude nouvelle des publics occidentaux s'est traduite par une boulimie de changements touchant aussi bien le contenu des constitutions que le processus constituant. Côté contenu, on réclame des procédures de démocratie directe permettant de contourner la résistance des élites politiques, et des systèmes électoraux proportionnels qui facilitent l'émergence de forces nouvelles. Côté processus, on s'indigne de voir les changements constitutionnels demeurer le privilège des élites politiques et l'on réclame des procédés plus inclusifs. Pour plusieurs, le

processus selon lequel les constitutions et les réformes politiques sont élaborées et adoptées est devenu aussi important que leur substance même.

C'est dans ce contexte général que la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires, créée en 2007 par l'Assemblée nationale et les Facultés des sciences sociales et de droit de l'Université Laval, a organisé à Québec en mai 2009 un colloque international intitulé *Changer la donne politique. Nouveaux processus constitutants*. L'objectif était de procurer une vue d'ensemble et une évaluation comparative des processus constitutants et de réforme politique au cours des vingt dernières années. Y ont été invités six conférenciers en provenance de trois pays, dont les textes sont reproduits dans le présent ouvrage. Plusieurs ont participé activement aux processus qu'ils analysent.

LA MODÉRATION, CLÉ DU SUCCÈS DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES

Dans son chapitre, Karol Soltan nous invite à réfléchir sur la question des processus constitutants et du constitutionnalisme dans une perspective large et englobante qui dépasse l'élaboration et l'adoption d'un texte constitutionnel. Cette perspective est celle de ce qu'il appelle le *projet de la modération globale*. Ce projet, dont il reconnaît le caractère vaste et ambitieux, s'entend d'« un système partagé d'idées et d'institutions, capable de produire une suite d'améliorations, de guider des réformes et d'améliorer le monde de quelque façon » en réduisant et en renversant même les penchants destructeurs de l'humanité. Il est modéré en ce qu'il repose sur la création d'un *terrain neutre* permettant la recherche d'un *équilibre* entre des droits, des valeurs, des objectifs partagés et légitimes, d'une part, et la lutte contre la violence et la destruction, d'autre part. Pour lui, le constitutionnalisme est le principal exemple de politique modérée, puisqu'il implique la recherche d'équilibres entre des droits, des revendications et des principes légitimes et la résolution pacifique de conflits, et qu'il est fondé sur la lutte contre l'arbitraire par la subordination des actes des dirigeants à l'*empire du droit* (suivant la formule de Dehousse reprise par l'auteur).

Il existe plusieurs façons de créer un *terrain neutre*, par exemple la négociation ou encore la mise en place de mécanismes de résolution de conflits (notamment des tribunaux neutres et perçus comme tels, appliquant des règles neutres et perçues comme telles). Le principe de la primauté du droit est ainsi, selon Soltan, au cœur du projet de modération globale. Outre cette dimension de la primauté du droit que nous qualifierions de *procédurale*,

ce principe en est venu à signifier davantage en ce qu'il tend aujourd'hui à s'attacher à la teneur des normes elles-mêmes. Ainsi, la création d'un *terrain neutre* peut-elle (et même doit-elle) également passer par la recherche, l'énonciation et la codification de principes partagés (les libertés et droits fondamentaux de la personne, etc.).

Le second aspect déterminant de la modération est la lutte permanente contre la violence et la destruction. Pour l'auteur, ce combat doit à la fois être créateur et s'inscrire dans la continuité. En outre, il ne doit pas se limiter à défendre le monde contre ces ennemis, mais bien tenter de les faire reculer, «de renverser la tendance, de détruire les effets de la destruction». C'est autour du concept de «renaissance» qu'il articule ces idées *modérées*.

Contrairement à la révolution qui fait, ou du moins prétend faire, table rase du passé et instituer un tout nouvel ordre, la *renaissance* vise plutôt à rétablir la continuité avec l'héritage des générations antérieures dans un processus créateur tourné vers l'avenir. Elle n'est donc ni oubli ni nostalgie (ou *adoration*) du passé. Pour Soltan, l'idée de renaissance commande donc «une attitude particulière à l'égard ce que nous créons, une attitude qui conjugue nos efforts pour conserver notre patrimoine et nos efforts pour l'améliorer». La *renaissance* se distingue, également, fondamentalement de la révolution en ce qu'elle n'entraîne pas un changement de grande envergure fondé sur un programme central, mais une importante et intense mobilisation de personnes et de groupes dans la poursuite de leurs propres projets convergents, et résulte en ce sens d'«améliorations novatrices cumulatives». Enfin, l'amalgame entre héroïsme, passion et violence, souvent associé au contexte révolutionnaire, n'a pas nécessairement de raison d'être dans la mesure où le dernier siècle a vu naître des combats politiques modérés qui ont su conjuguer attachement à des idéaux sacrés et pacifisme. Soltan réfère notamment à l'œuvre de Gandhi.

Soltan fonde son développement théorique sur la modération dans deux projets concrets européens, l'évolution récente de l'Union européenne et la chute de l'Union soviétique en 1989. Dans le premier cas, la mise sur pied d'un nouveau type d'instance, des conventions (ni pleinement délibératives ni entièrement technocratiques), a servi à la poursuite de deux missions distinctes: la rédaction de la Charte européenne des droits fondamentaux et l'élaboration d'une nouvelle «constitution» pour l'Europe. Pour l'une et l'autre de ces missions, l'objectif ultime était la codification (compilation) de règles ou de pratiques constitutionnelles existantes, et non l'innovation radicale, donc une tentative de création d'un terrain neutre européen. Ces

projets étaient *modérés* en ce qu'ils visaient la recherche, l'énonciation et la codification de principes partagés et s'inscrivaient dans une logique de continuité créatrice avec le passé et non de rupture : « Il ne s'agissait pas d'inventer une charte et une constitution radicalement nouvelles, mais – du moins dans une grande mesure – de les découvrir dans les pratiques et les engagements déjà présents au sein de l'Union européenne », permettant ainsi de réduire les zones d'obscurité et, potentiellement, d'arbitraire.

La chute de l'Union soviétique en 1991 est, pour Soltan, « un véritable triomphe de la modération », l'illustration parfaite de son concept de renaissance, c'est-à-dire de renversement des tendances destructrices. Au lieu d'une volonté de restaurer, sans changement, le passé tel qu'il existait avant l'épisode communiste, on assiste à une véritable mobilisation non violente des forces vives de la société vers l'objectif commun de faire échec au régime communiste et de « [...] créer ce qui aurait pu se développer [...] si la destructivité humaine n'était pas intervenue si massivement ». Il conclut bellement par cette phrase : « [...] il existe une nouvelle source d'espoir profond et modéré, fondé non pas sur l'inéluctabilité du progrès, mais sur la réversibilité de la destruction ».

LES ÉTATS INFRANATIONAUX : UN LABORATOIRE CONSTITUTIONNEL ?

On a souvent déploré le peu d'attention que suscite dans les fédérations le niveau dit infranational, celui des États membres. Dans son chapitre, John Dinan contribue à combler cette lacune par une revue des tendances et des évolutions dominantes qui marquent les processus de modification des constitutions infranationales. Il démontre que ces derniers diffèrent sur plusieurs plans des processus équivalents au niveau national (ou central), notamment en ce qui concerne leur plus ou moins grande flexibilité ou rigidité, les formes de participation populaire permises, le rôle des gouvernements locaux, l'utilisation d'assemblées et de commissions et le rôle de supervision des responsables nationaux (ou centraux).

L'étude de seize pays dotés de constitutions infranationales (ou de leur équivalent fonctionnel) amène Dinan à conclure d'abord que les processus constituants infranationaux sont légèrement plus souples que les processus nationaux. La rigidité ou la souplesse (pour reprendre la célèbre antithèse de Lord Bryce) de ces processus est mesurée par la facilité avec laquelle il est possible de faire approuver les modifications par l'organe législatif. Or, les processus nationaux (ou centraux) requièrent généralement que les modi-

fications constitutionnelles proposées soient approuvées par une majorité qualifiée à la chambre législative ou encore par une majorité simple de la ou des chambres législatives fédérales et une majorité simple des membres des chambres législatives d'un nombre appréciable d'entités fédérées. Les seuils décisionnels requis pour les modifications aux constitutions infranationales varient beaucoup. Certains exigent l'approbation des deux tiers des membres de la chambre législative ou plus. Toutefois, certaines constitutions infranationales peuvent être modifiées à la suite d'un vote de moins des deux tiers des voix ou même à la majorité simple des membres de la chambre.

Contrairement aux processus constituants nationaux, les processus infranationaux réservent plus souvent une place à l'électorat. De nombreuses constitutions infranationales exigent un référendum populaire pour approuver les modifications proposées, à une majorité qualifiée ou simple des voix exprimées. Certaines permettent même à la population de proposer des modifications. La participation populaire prend également parfois la forme d'une nécessaire approbation, par voie de référendum, de la convocation d'une assemblée constituante. Enfin, dans quelques fédérations, comme la Suisse, les citoyens peuvent proposer et approuver les modifications constitutionnelles.

En ce qui concerne le rôle joué par les gouvernements infranationaux au sein des processus constituants nationaux, la tendance lourde est de prévoir leur participation formelle non seulement dans la formulation de propositions de modifications mais aussi pour leur approbation. Il s'agit là selon nous d'une condition nécessaire à la nature fédérative d'une constitution. Les constitutions fédératives sont en effet le plus souvent issues d'ententes entre diverses entités. Le pouvoir constituant est ainsi exercé conjointement par l'ordre fédéral et l'ordre fédéré. Certaines modifications requerront le consentement de l'ordre central et d'un certain nombre d'entités. Quelques-unes vont même jusqu'à exiger l'unanimité. Dans certains cas d'exception, l'approbation des gouvernements infranationaux s'exprimera par la voie d'une chambre législative fédérale les représentant ou encore à la suite d'un vote favorable d'une majorité d'électeurs dans une majorité d'entités infranationales. Les processus constituants infranationaux font beaucoup moins de place aux gouvernements locaux. Comme le mentionne Dinan, les relations qu'entretiennent les gouvernements nationaux et infranationaux ne sont pas de la même nature que celles existant entre ces derniers et les gouvernements municipaux. En outre, étant donné que la population locale est davantage impliquée dans les processus infranationaux, il devient moins pertinent d'y impliquer les gouvernements locaux.

Le recours formel à des assemblées et à des commissions, souvent prévu dans les processus initiaux de rédaction de constitutions nationales, est beaucoup moins fréquent lors de leur modification, bien qu'elles puissent parfois jouer un rôle consultatif. Leur utilisation est un peu plus répandue dans la modification des constitutions infranationales.

En dernier lieu, Dinan aborde une question propre aux processus constituants infranationaux, celle du rôle de surveillance ou d'approbation que peuvent y jouer des responsables nationaux (ou centraux) avant que les modifications proposées entrent en vigueur. Il faut toutefois distinguer cette question de deux autres dont ne traite pas Dinan : celle du contrôle judiciaire de constitutionnalité des constitutions infranationales en vertu de dispositions de la constitution nationale et celle du rôle de surveillance ou d'approbation de responsables nationaux de la constitution initiale d'une entité infranationale. L'étude des seize pays permet de conclure que, très généralement, aucun rôle formel n'est accordé à ceux-ci dans les processus de réformes constitutionnelles infranationaux, quoique l'auteur dise déceler une tendance récente en sens contraire au sein de quelques fédérations.

QUAND UNE PARTICIPATION CITOYENNE RÉELLE ABOUTIT À L'ÉCHEC : LES ASSEMBLÉES CITOYENNES DE COLOMBIE-BRITANNIQUE (2004) ET D'ONTARIO (2006-2007)

S'il est courant de requérir l'approbation de l'électorat pour l'adoption d'une nouvelle constitution rédigée par les élus du peuple, peut-on envisager une participation plus décisive de la population dans l'élaboration même du texte ? À la lumière de l'expérience de l'Assemblée citoyenne de la Colombie-Britannique sur la réforme du mode de scrutin, et de sa propre implication au sein de l'Assemblée citoyenne mise sur pied dans le même but en Ontario, Jonathan Rose s'interroge sur la capacité des citoyens à participer activement à la préparation d'un projet de réforme politique et juridique.

Jusqu'à récemment, le Canada ne pouvait guère servir d'inspiration à ceux qui rêvent d'une participation populaire décisive dans les réformes politiques et constitutionnelles. La tradition historique réservait aux élites dirigeantes, surtout gouvernementales, le privilège de négocier entre elles le contenu des constitutions.

La situation a changé avec les déboires constitutionnels des années 1987-1992. L'Accord du lac Meech fut négocié par les premiers ministres

fédéral et provinciaux, bien que plusieurs Parlements aient par la suite tenu des audiences publiques en commission parlementaire sur le sujet. À mesure que l'on se rapprochait de la date limite fixée pour la ratification de l'accord, une profonde discordance s'installa dans les provinces anglo-canadiennes entre des élites politiques décidées à faire ratifier l'accord et leurs opinions publiques respectives, de plus en plus hostiles à une telle ratification. Plusieurs attribuèrent l'échec de l'accord au caractère élitiste du processus qui avait conduit à son élaboration. Le même reproche fut adressé à l'Accord de Charlottetown, et contribua au rejet décisif de celui-ci lors du référendum d'octobre 1992.

Le concept d'assemblée citoyenne visait à pallier cette critique et à faire participer les citoyens de façon décisive en leur permettant de contourner les élites politiques en place. Il a été utilisé non pour modifier la constitution, mais pour permettre une réforme politique de grande importance, soit l'introduction d'un mode de scrutin proportionnel. Les dirigeants politiques de la Colombie-Britannique acceptèrent de mettre sur pied un organe appelé Assemblée citoyenne, composé de 160 citoyens choisis au hasard parmi les électeurs et électrices de la province. Chaque circonscription électorale était représentée par une femme et un homme choisis au hasard parmi les citoyens, également choisis au hasard, qui avaient exprimé de l'intérêt pour participer à un tel exercice. S'y ajoutaient deux représentants des peuples autochtones.

Le processus de fonctionnement de l'Assemblée citoyenne s'articulait en étapes successives. En premier lieu, une phase d'*apprentissage*, réalisée grâce à la participation d'experts en la matière. Ensuite, une phase de *consultation publique*, qui permit aux participants de jauger le sentiment des électeurs des différentes régions de la province. Vint ensuite une phase de *délibération*, où les participants devaient débattre des diverses possibilités. Enfin venait la phase de *décision*, lors de laquelle les membres avaient à déterminer en premier lieu s'ils recommandaient ou non le maintien du système uninominal à un tour en vigueur et, en cas de réponse négative, le modèle qu'ils proposeraient à leurs concitoyens.

Le projet ainsi adopté n'était pas soumis aux parlementaires pour approbation. Il était plutôt soumis directement à l'électorat lors d'un référendum devant être tenu en même temps que l'élection suivante, prévue pour mai 2005. L'Assemblée s'engageait à adopter le projet, pourvu qu'il recueille lors du référendum l'appui de 60 % des votes valides et qu'il soit victorieux dans 60 % des 79 circonscriptions.

L'Assemblée citoyenne réserva une surprise à la plupart des observateurs en choisissant à une forte majorité de recommander le système du vote unique transférable, une forme de représentation proportionnelle en vigueur en Irlande qui réduit le poids des dirigeants des partis quant au choix des candidats. Lors du référendum, le système proposé recueillit 57 % des voix et la majorité dans 77 des 79 circonscriptions. Le référendum fut donc négatif, mais, au vu de l'appui populaire recueilli par la proposition, les parlementaires décidèrent de lui accorder une deuxième chance en la soumettant à nouveau à un référendum destiné comme le précédent à être tenu en même temps que l'élection suivante, soit en mai 2009. Entretemps, une commission prépara un projet de découpage des circonscriptions électorales approprié à un tel mode de scrutin, permettant ainsi d'en offrir une image plus concrète. Lors de ce deuxième référendum, les appuis à la proposition chutèrent à 39 %.

L'Assemblée citoyenne de l'Ontario fut constituée sur les mêmes bases que celle de la Colombie-Britannique. Elle comptait 103 membres, à raison d'un par circonscription, et était composée d'un nombre presque égal d'hommes et de femmes. Elle comportait un autochtone. Elle en vint toutefois à une conclusion différente en adoptant un système mixte de nature compensatoire inspiré de l'Allemagne et de la Nouvelle-Zélande. Ce système fut mis aux voix lors d'un référendum tenu en octobre 2007 en même temps que l'élection générale prévue pour cette date. Tout comme en Colombie-Britannique, la proposition devait recueillir 60 % des voix et mener dans 60 % des circonscriptions. Cette fois-ci, cependant, les seuils ne jouèrent aucun rôle décisif puisque la proposition ne recueillit que 37 % des voix.

Bien que ces deux tentatives se soient soldées par des échecs, l'auteur réaffirme sa foi dans les assemblées citoyennes en tant que moyens valables de faire participer avec succès des citoyens dans la réforme des institutions.

UN PROCESSUS ÉLITISTE, MAIS COURONNÉ DE SUCCÈS : LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE DE 2008

De l'engouement de plusieurs pour les procédés inclusifs comme celui des assemblées citoyennes, faut-il déduire la disparition des processus plus classiques où participent les parlementaires et les experts ? C'est ce que conteste implicitement Bertrand Mathieu dans son analyse de la révision constitutionnelle française de 2008, peut-être la plus importante en cinquante ans, hormis celle de 1962 instaurant l'élection du président au suffrage

universel. L'auteur, sur la foi de sa participation aux travaux du comité Baladur, en fait la genèse tout en la situant au sein du processus de révision sous la V^e République. Il en expose les objectifs et les contraintes et y analyse le rôle joué par divers acteurs. Plus particulièrement, il aborde plusieurs questions fondamentales communes aux processus constitutants et soulevées lors de la dernière réforme française, notamment celle des rôles respectifs des juges, des experts et du peuple au sein de ceux-ci.

Comme le rappelle Mathieu, la définition des objectifs poursuivis lors d'une révision constitutionnelle en constitue l'étape fondamentale. Vise-t-elle à répondre à des *préoccupations macro constitutionnelles*, tel l'équilibre général des pouvoirs au sein de l'État, ou plutôt à des *préoccupations micro constitutionnelles*, relevant davantage des diverses techniques de gouvernance ? De façon plus générale, Mathieu met en garde contre deux tentations possibles dans tout processus constituant, le *conservatisme* qui inhibe les désirs de réforme et *l'esprit de système* qui pousse à la recherche de la constitution idéale.

En ce qui concerne la récente révision constitutionnelle française, celle-ci constitua essentiellement un exercice de réécriture de la constitution procédant d'un souci de cohérence et d'exhaustivité. Trois objectifs y étaient poursuivis : la revalorisation du rôle du Parlement, l'amélioration de son fonctionnement et la bonification des conditions de la production normative. Ainsi la réforme de 2008 instaure-t-elle un nouvel équilibre des pouvoirs en encadrant le pouvoir de nomination du président de la République, introduit-elle la possibilité d'un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité des normes et celle de référendums mixte, parlementaire et populaire, et octroie-t-elle au Parlement une fonction d'évaluation des politiques publiques.

Tout exercice constituant est soumis à certaines limites d'ordre juridique et politique. Celles-ci seront évidemment davantage présentes lors de réformes constitutionnelles que lors de processus constitutants originaires. À cet égard, certaines dispositions de la constitution française, à l'instar des clauses d'éternité de la Loi fondamentale allemande, sont mises à l'abri de toute modification constitutionnelle, ce qui n'est pas sans poser problème eu égard au principe démocratique, comme le rappelle tout à fait pertinemment Mathieu. En outre, toute réforme constitutionnelle française doit tenir compte de l'interpénétration de différents ordres normatifs découlant des réformes européennes et de l'organisation des collectivités infra-étatiques. À ces limites juridiques se sont ajoutées des contraintes politiques qui rendent non avenues en 2008, pour diverses raisons, des réformes relatives aux institutions chargées de la conduite de la politique de la nation (le président

de la République ou le gouvernement), au Sénat et aux libertés et aux droits garantis par la constitution.

En ce qui concerne ensuite la question de la répartition des rôles entre les divers acteurs dans la procédure de révision constitutionnelle elle-même, Mathieu constate d'abord qu'en France «le peuple a presque toujours été exclu de la révision constitutionnelle». Tel semble avoir été le cas en 2008. En effet, bien que la procédure de modification prévoit la possibilité pour le président d'obtenir l'approbation du peuple par voie de référendum, le président Sarkozy a opté pour la seconde voie, qui ne requiert que l'accord des deux chambres du Parlement réunies en Congrès (à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés), et ce, en dépit de l'importance de la réforme proposée. Peut-être a-t-on craint une répétition des scénarios de 1969, où une réforme proposée par le président fut rejetée par référendum, ou de 2000, où la réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat présidentiel fut largement ratifiée, mais moyennant un taux de participation rachitique.

Les textes constitutionnels évoluent bien sûr à la suite de révisions formelles. Ils évoluent également de façon informelle par la jurisprudence constitutionnelle. Cette évolution, moins facilement perceptible et moins spectaculaire qu'une modification formelle de la constitution, est néanmoins déterminante. Il n'existe pour ainsi pas de *statu quo* en matière constitutionnelle. Mathieu met donc en exergue le rôle créateur des juges en ce domaine. L'ampleur de ce rôle sera d'autant plus grande si ceux-ci se sentent investis du pouvoir de compléter les dispositions constitutionnelles en fonction de ce qu'ils estiment être nécessaire à l'adaptation de la constitution aux nouvelles conditions sociétales. Tel sera le cas, par exemple, lorsqu'ils y découvriront des principes qui n'y figurent pas expressément. On parlera alors d'un certain activisme judiciaire. Pour Mathieu, «si l'on pousse cette logique à son paroxysme, la constitution n'est plus essentiellement un texte substantiel mais un texte attributif de compétences aux juges».

Enfin, des experts peuvent être appelés à participer au processus constituant. Tel fut le cas en France en 1958 et en 2008. Dans ce dernier cas, le comité «Balladur» était présidé par un ancien premier ministre (Édouard Balladur) et composé d'anciens politiciens, d'anciens juges et d'universitaires, dont l'auteur. À la suite de nombreuses discussions et d'auditions d'intervenants, les membres du comité se sont entendus sur un rapport dont le contenu, pour l'essentiel, se retrouve dans la loi constitutionnelle de juillet 2008.

LA COMPOSITION DE L'ORGANE CONSTITUANT AFFECTE-T-ELLE LA SUBSTANCE DU TEXTE CONSTITUTIONNEL ? LE CAS DES POUVOIRS PRÉSIDENTIELS EN AMÉRIQUE LATINE

L'Amérique latine a été de tout temps un champ d'action particulièrement fertile pour les constituants, encore que la succession des textes, proprement affolante en certains pays, jette un doute sur la solidité des résultats obtenus. Le chapitre de Javier Corrales ne nous convie pas à une revue détaillée des processus suivis dans les dix pays latino-américains ayant procédé à des révisions constitutionnelles par voie d'assemblée constituante entre 1987 et 2008. Il pose plutôt une question fondamentale : existe-t-il un lien entre le processus suivi et le résultat obtenu ? Question pertinente s'il en est, puisque les débats sur la procédure à suivre masquent souvent des divergences fondamentales quant au contenu souhaité. Après tout, si l'on réclame une participation populaire réelle, c'est parce que l'on estime qu'elle aura pour effet de produire un texte constitutionnel plus conforme aux vues du public.

Plus précisément, Corrales concentre son analyse sur l'importance des pouvoirs présidentiels dans les textes issus de ces exercices constituants. Dans un continent caractérisé par l'hypertrophie des pouvoirs de l'exécutif, il s'agit là d'une dimension hautement pertinente. Son hypothèse de départ est que les partis d'opposition ont intérêt à limiter le pouvoir présidentiel, alors que les partis au pouvoir cherchent à l'étendre, dans le but proclamé de faire face aux difficultés économiques qui ont frappé le continent plus qu'ailleurs. Il émet donc l'hypothèse selon laquelle la diminution ou l'accroissement des pouvoirs présidentiels provenant de la réforme constitutionnelle étudiée sera fonction du rapport de forces entre le parti au pouvoir et l'opposition au sein de l'assemblée constituante. Plus la prépondérance du premier est grande, plus le pouvoir présidentiel en sortira renforcé, et vice versa.

La convocation d'une assemblée constituante distincte des organes législatifs élus en place permet au président de renforcer le poids de ses partisans au sein de l'organe constituant. Cette règle se vérifie en certains pays, comme le Venezuela de Chavez, l'Équateur de Rafael Correa et le Pérou d'après Fujimori. Mais il est également fréquent pour le parti au pouvoir de peser d'un poids moins lourd dans la constituante, comme ce fut le cas en Colombie.

Utilisant la méthodologie développée par Shugart et Carey, l'auteur établit pour chaque constitution (avant et après la réforme réalisée) un indice synthétique de l'ampleur des pouvoirs présidentiels. L'indice du rapport de

forces entre le gouvernement et les petits partis d'opposition au sein de l'organe constituant est ensuite mis en relation avec celui des pouvoirs présidentiels avant et après la réforme constitutionnelle. L'hypothèse centrale de l'auteur est globalement confirmée. La relation se vérifie également pour une autre réforme chère aux partis d'opposition, soit l'introduction, pour l'élection présidentielle, d'un second tour de scrutin qui leur permet de peser davantage sur l'élection du président en monnayant leur soutien aux deux candidats restés en lice. Plus l'opposition est forte au sein de la constituante, plus cette règle a de chances d'être retenue.

La réforme constitutionnelle française de 2008 tend à confirmer que cette tendance n'est pas limitée au continent latino-américain. Le rapport des forces entre le gouvernement et l'opposition au sein du Congrès de Versailles était relativement favorable à celle-ci, et les pouvoirs présidentiels sont sortis légèrement diminués de l'exercice, qui a renforcé le Parlement.

UNE PARTICIPATION POPULAIRE MODESTE, SOURCE DE LÉGITIMITÉ : LA CONFÉRENCE NATIONALE MALIENNE DE 1991

Au cours des dernières décennies, le continent africain fut le théâtre de plusieurs processus constitutants dont l'objectif déclaré était la mise en place de régimes démocratiques. Parmi ceux-ci, des succès et des échecs. Outre le cas du Bénin, le Mali constitue un exemple réussi de démocratisation d'un pays marqué par plusieurs décennies de domination exercée par des régimes à parti unique. Sur la base de sa participation à titre d'expert invité, Louis Massicotte décrit en détail les travaux de la Conférence nationale qui a rédigé la constitution du Mali.

Le concept de conférence nationale est entré dans le vocabulaire politique au début de 1990 avec la tenue de la Conférence nationale du Bénin. Cet organe a joué un rôle essentiel dans le remplacement pacifique du régime de parti unique du président Kerekou par un régime plus démocratique. Ailleurs, des conférences nationales se sont étirées en longueur avant d'avouer leur impuissance à modifier les rapports de forces politiques existants. La Conférence nationale malienne se situe entre ces deux modèles. Elle n'avait pas pour objectif de provoquer un changement de régime, puisque celui-ci était déjà acquis, mais elle a permis de faire en sorte que la préparation du texte constitutionnel bénéficie d'une participation populaire qui aille au-delà de la nouvelle élite au pouvoir.

Un premier projet de constitution a d'abord été ébauché par différents comités mis en place par le Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP), organisation provisoire du pouvoir établi par la junte militaire à la suite du coup d'État contre le dictateur Moussa Traore en mars 1991. Sous le sceau de la confidentialité, ce texte fut soumis pour commentaires à divers spécialistes étrangers, dont l'auteur, lors d'un premier séjour effectué en mai 1991. C'est à ce stade que les avis de spécialistes étrangers avaient le plus de chances de peser. Fut ensuite convoquée en juillet une conférence nationale à laquelle furent conviés des citoyens désignés par les forces vives du pays, avec pour objectif d'approuver un projet de constitution, une loi électorale et une loi sur les partis politiques. L'exercice comportait le risque potentiel de déborder ces cadres et de dégénérer en une lutte pour le pouvoir. Malgré ce danger, les dirigeants maliens considérèrent que le jeu en valait la chandelle dans la mesure où un tel rassemblement pourrait conférer une plus grande légitimité au texte constitutionnel. Le calcul s'avéra bon.

L'auteur estime que la conférence nationale fut un franc succès. Il ne s'agissait pas d'un organe élu, mais plutôt d'un rassemblement d'environ un millier de personnes désignées par les partis politiques, les associations professionnelles et les autres groupes d'intérêt. Par sa nature, elle s'apparentait aux États généraux de la France de 1789 plutôt qu'à une assemblée constituante classique. Elle n'était pas représentative de la population au sens sociologique du terme, puisque les gens instruits, les intellectuels (enseignants, fonctionnaires, avocats) dominaient largement. Les délibérations furent intégralement menées en français, langue parlée par seulement 30 % de la population. Seulement 5 % des délégués étaient des femmes, un chiffre qui ne fut compilé et divulgué qu'à la demande des intéressées.

L'auteur décrit sommairement les trois documents juridiques approuvés par la conférence nationale et les débats auxquels ils ont donné lieu. Tant la constitution que le Code électoral portent l'empreinte du droit public français, et le régime politique établi ressemble à celui de la V^e République, avec cette modification importante que le gouvernement ne peut être renversé que par les deux tiers du Parlement et non par la majorité. Une innovation notable réside dans la création d'une cour constitutionnelle ayant le pouvoir de déclarer des lois contraires à la constitution. Le code électoral fut le fruit de discussions très laborieuses. Lors de l'examen de la charte des partis politiques, c'est l'interdiction des partis religieux qui suscita les discussions les plus vives.

Moins spectaculaire que celle de son homologue béninoise, l'œuvre de la Conférence nationale du Mali s'est avérée durable. Le texte constitutionnel qu'elle adopta fut ensuite ratifié lors d'un référendum qui eut lieu le 12 janvier 1992. Cette constitution est demeurée inchangée depuis sa promulgation le mois suivant. L'histoire retiendra surtout que le Mali demeure, près de vingt ans plus tard, l'une des rares exceptions à la règle selon laquelle la démocratie connaît une existence très difficile dans un pays pauvre, et qu'il a échappé entretemps aux tragédies qui ont frappé nombre de pays du continent. S'il en a été ainsi, c'est peut-être en raison d'un contexte politique favorable et de la présence de dirigeants éclairés, mais peut-être également, en partie du moins, en raison de la nature *modérée*, au sens défini par Soltan, du processus qui lui a donné jour sous sa forme démocratique : la création d'un terrain neutre par la mise en place de la Conférence nationale, terrain permettant la recherche d'un *équilibre* entre des droits, des valeurs, des objectifs partagés et légitimes, d'une part, et la lutte contre la violence et l'arbitraire, d'autre part.

Chapitre 1

Le difficile projet de la modération globale

Karol Edward Soltan

University of Maryland at College Park, MD

Le difficile projet de la modération globale peut être considéré comme une tentative de redéfinir l'ordre politique mondial. Cette tentative est loin d'être récente, mais les efforts se sont accélérés de façon spectaculaire au cours des 20 dernières années. L'élaboration constitutionnelle et la constitutionnalisation représentent un des aspects de ce projet, mais on ne parle pas ici d'une élaboration constitutionnelle au sens superficiel habituel, c'est-à-dire de la rédaction d'un texte juridique. L'élaboration constitutionnelle devrait plutôt être vue comme un processus complexe d'engagement politique à l'égard de la modération, donc comme un élément parmi d'autres d'un projet beaucoup plus vaste, plus ambitieux et plus difficile de la modération globale. C'est aussi grâce à ce projet plus vaste qu'on est le mieux à même de la comprendre et de la poursuivre.

La forme de modération que j'ai à l'esprit se définit par deux caractéristiques. D'abord, par un engagement tout particulier envers des principes impartiaux et la poursuite du bien commun, qui valorise le pluralisme et encourage une complexité morale reposant sur une pluralité d'idéaux attrayants (et sur un équilibre harmonieux entre eux). Ensuite, par son engagement à réduire et à renverser l'influence des penchants destructeurs de l'humanité.

La promotion de la primauté du droit, avec ses buts multiples de paix et de sécurité, de prévisibilité et d'ordre, de principes impartiaux et de droits humains, doit se trouver au cœur de cet ambitieux «projet modéré».

Ces principes ont d'ailleurs aussi été au cœur de la construction d'institutions européennes, ce processus lent, désordonné et cumulatif, qui a permis de rendre la guerre impensable et d'assurer l'omniprésence des droits humains. Même quand ils passent à l'attaque, les modérés, ceux qui font le genre de politique représenté par Mohandas Gandhi et Martin Luther King, la lutte de Solidarność contre le communisme en Pologne et la Révolution orange en Ukraine, le font à partir de positions profondément modérées. Les grands événements de 1989 étaient distinctifs et sans précédent (doit-on parler de révolutions antirévolutionnaires? de révolutions?) précisément parce qu'ils ont entraîné des transformations sociales à la fois profondes et modérées, ce à quoi nous n'avons pas été préparés par l'héritage politique et intellectuel du XVIII^e siècle. Et, enfin, l'écologisme contemporain est en grande partie un appel en faveur d'une civilisation de la modération fondée sur une nouvelle compréhension des limites que nous devons imposer à notre capacité sans cesse croissante de détruire ce qu'il y a de précieux dans la nature.

QU'EST-CE QU'UN PROJET ?

Cette communication fait partie de mes efforts d'énonciation de ce projet modéré ambitieux et profond. Un projet, tel que je l'entends ici, est un ensemble ou un système partagé d'idées, de façons de penser et d'institutions, capable de produire une suite d'améliorations, de guider des réformes et d'améliorer le monde de quelque façon. Le fait de l'énoncer permet de mieux le comprendre et de le rendre plus cohérent et plus facile à mettre en œuvre. L'énonciation peut accroître la capacité du projet à exercer une influence sur le monde.

La tâche de l'énonciation est une tâche empirique puisque le projet que nous énonçons fait partie du monde. Mais il n'en va pas de même du but, en ce sens que l'énonciation nous permet de mieux expliquer diverses caractéristiques de la réalité empirique, mais elle ne le fait pas en les révélant comme des conséquences de quelque autre facteur ou processus causal. Elle nous les fait voir comme des éléments d'un processus de création, qui est lui-même un processus causal qu'il vaut mieux expliquer non pas par ses origines (ce qui l'a produit), mais plutôt par une énonciation plus complète des éléments du projet. Un projet est un tout formé de fins, de méthodes et d'hypothèses factuelles, ainsi que de stratégies pour les modifier.

Le monde regorge de tels projets, de toutes les dimensions et de toutes les formes. Certains sont clairement locaux et portent sur des questions précises, alors que d'autres ont des visées globales et des assises théoriques solides. Parmi ces derniers, on trouve les diverses formes de féminisme, la modernisation écologique, le développement durable, la responsabilité sociale des entreprises, les droits humains, la démocratisation, le libéralisme économique (privatiser, déréglementer, ne justifier l'action de l'État que pour pallier les défaillances du marché, utiliser l'analyse coûts-avantages comme moyen pour l'État d'imiter le marché en se demandant : que ferait le marché?). Évidemment, dans la pratique, ces projets ne sont pas très bien énoncés, n'ont pas de frontières délimitées et se chevauchent de diverses façons. Les projets plus ambitieux se composent d'une foule de projets moins ambitieux, et ainsi de suite.

QU'EST-CE QUE LA MODÉRATION ?

La modération est un projet ancien, déjà présent dans la pensée d'Aristote et dans la tradition intellectuelle des lettrés chinois, à laquelle Confucius a donné très tôt une forme d'expression. Mais il y a quelque chose de tout à fait nouveau dans le projet de la modération tel qu'il apparaît au sortir de la crise du XX^e siècle, dans les premières formulations et les développements aux racines beaucoup plus profondes qui ont immédiatement suivi la Deuxième Guerre mondiale et dans la véritable éclosion à laquelle on assiste depuis la fin de la guerre froide.

Comme bien d'autres formes de politique qui tirent leurs origines de la tradition républicaine occidentale ou d'autres civilisations, la politique modérée cherche à trouver et à poursuivre des objectifs partagés et aspire à manifester des principes partagés. Le slogan de toutes ces formes de politique est *Créons un terrain neutre*. C'est la traduction moderne la plus pratique de l'engagement antique envers la *res publica*. La *res publica* peut être vue comme une forme d'administration publique, et c'est ainsi que la voit généralement la théorie politique républicaine, mais, dans un sens plus général, elle est constituée d'idées, d'idéaux, d'objectifs et d'institutions partagés. Créer un terrain neutre, c'est d'abord créer le cadre social qui rend possible une politi-

1. J'ai déjà consacré un certain nombre de pages au thème de la modération. Voir notamment Soltan, 2008a, 2008b, 2009.

que impartiale légitime, puis permet la poursuite de cette politique légitime. Le terrain neutre est la *res publica*.

La politique modérée s'engage aussi à créer un terrain neutre, mais sous une forme complexe. Entre les nombreux objectifs et idéaux partagés, il nous faut un équilibre créateur d'harmonie et d'attraction. Il y a place pour des idéaux universels, tout comme pour des idéaux qui n'ont qu'un attrait strictement local. Les dimensions de la complexité morale sont multiples. Les modérés sont attirés par toute une série de métaphores de l'équilibre et du centre (éviter les extrêmes, chercher le juste milieu, etc.). Le but est toujours de trouver l'équilibre le plus attrayant et le plus approprié, donc de privilégier le centre (le milieu, la juste mesure) par rapport aux extrêmes non équilibrés. Le principal exemple de politique modérée est le constitutionnalisme – qu'il s'agisse de rédiger une constitution, de la modifier ou de rendre des décisions en se fondant sur elle – au cœur duquel se situe la recherche de formes d'équilibre attirantes (Beatty, 2005). Contrairement à ce qu'on dit souvent, l'équilibre en question n'est pas un équilibre entre des intérêts, mais un équilibre entre des droits, des revendications et des principes légitimes.

La modération repose, en deuxième lieu, sur la reconnaissance de la puissance omniprésente de la destruction et de la violence, et de la nécessité de faire de la victoire sur la destruction un but essentiel. La modération dans la destruction et la violence n'est pas une idée modérée. Ainsi, le deuxième aspect déterminant de la modération, à mon sens, est la reconnaissance de la violence et de la destruction comme l'ennemi à vaincre. Un modéré cherche à détruire la destruction, faute de quoi il cherchera à l'asservir en la soumettant à la gouvernance d'un ordre complexe de principes. Les disciples de Confucius, les constitutionnalistes et les pacifistes prennent au sérieux le problème de la destruction (et de la menace de destruction), contrairement à la plupart des adeptes de la résolution de problème à la Dewey et des partisans de la démocratie délibérative.

Selon un point de vue, souvent inspiré par Marx et Nietzsche, si l'on veut soutenir l'action créatrice humaine, on doit permettre la destruction et le déséquilibre. Il n'y a pas de création sans destruction. Et la création doit suivre une certaine séquence, car certaines choses doivent se faire avant que d'autres puissent être faites. On doit reconnaître au moins que le déséquilibre temporaire a sa place. Le nietzschéen embrasse la destructivité et les déséquilibres (l'extrémisme) du processus de création. Le marxiste embrasse la destructivité des plus grands moments créateurs de l'histoire : les révolutions.

Le modéré, par contre, croit que la meilleure façon d'exprimer la création est de la voir comme une bataille entre la création et la destruction. Les deux forces peuvent avoir besoin l'une de l'autre, mais comme d'éternels ennemis. Dans la bataille entre la création et la destruction, le modéré n'hésite pas à prendre parti.

Les fins légitimes multiples que reconnaît un modéré sont autant de moyens de s'engager dans cette bataille. Certaines de ces fins légitimes nous guident vers l'amélioration du monde. D'autres sont ce qu'on pourrait appeler des fins légitimes négatives : les moyens par lesquels nous essayons de vaincre la destruction. Trois de ces moyens sont bien connus (voir, par exemple, Hayek, 1978-1981). La paix est un moyen évident de vaincre la destruction et la destructivité. L'ordre (que Hayek appelle la justice) et la prévisibilité (fondée sur des règles générales) de l'emploi de la violence par l'État nous protègent contre la destructivité de l'État. Cette idée est au cœur de la forme classique du *Rechtsstaat*. Et nous accédons à la liberté, comprise comme l'absence de coercition, dans la mesure où nous diminuons le pouvoir des instruments de destruction. Si nous intensifions encore plus notre guerre contre la destruction, nous allons même au-delà de ces fins : nous essayons de faire reculer la destruction, de renverser la tendance. Le renouveau, le rétablissement, la renaissance sont les moyens les plus ambitieux de vaincre la destruction. Leur force et leur portée sont plus grandes que celles de la paix, de l'ordre et de la liberté.

Bon nombre des plus grandes réalisations de la création humaine proviennent d'une collaboration entre un grand nombre de personnes et de la division du travail. En effet, la création peut se diviser en tâches et en étapes. La spécialisation dans l'accomplissement de tâches augmente la capacité humaine collective de créer (Adam Smith a été un des premiers à le faire remarquer). La division du travail en étapes est d'une importance au moins égale. Donc, si l'on aspire à créer de grandes choses, on le fera par étapes, et des personnes différentes, voire des générations différentes, reprendront et poursuivront la tâche. Si l'on aspire à créer de grandes choses, il est peu probable qu'on y arrive en créant *ex nihilo*, après avoir détruit ce dont on a hérité. Notre meilleur choix se situe du côté des projets que nous ont légués les générations précédentes, et des projets que nous pourrions léguer à celles qui nous suivront. Les plus grandes œuvres de la création humaine, pour citer une phrase célèbre de Burke, doivent leur existence à « une association non seulement entre des vivants, mais aussi entre des vivants, des morts et des personnes encore à naître » (Burke, 1790 [1987] : 85).