

Université de Montréal

**L'État des lieux :
l'autonomie gouvernementale des municipalités
canadiennes dans la perspective du libéralisme**

par Benoît Morissette

**Département de science politique
Faculté des arts et des sciences**

Thèse présentée en vue de l'obtention
du grade de *Philosophae Doctor* (Ph. D.)
en science politique

Septembre 2018

© Benoît Morissette, 2018

Résumé

Cette thèse constitue une défense libérale du droit à l'autonomie gouvernementale des municipalités canadiennes. On y soutient que la consolidation de leur statut constitutionnel peut renforcer le fédéralisme en favorisant l'adoption de politiques urbaines plus sensibles aux différences entre les collectivités locales.

L'argumentaire déployé s'appuie tout d'abord sur une analyse de l'évolution des relations entre les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral. Il expose ensuite les raisons pour lesquelles les démocraties libérales comme le Canada doivent sérieusement envisager d'octroyer un droit à l'autonomie gouvernementale aux municipalités. Premièrement, une telle réforme favorise la poursuite d'une pluralité d'aspirations et de modes de vie dans une même société politique. Deuxièmement, les démocraties libérales doivent reconnaître aux municipalités un droit à l'autonomie gouvernementale puisque le pluralisme institutionnel et social contribue à l'effectivité de la liberté politique. Dans cette perspective, les municipalités apparaissent comme des institutions servant à prémunir leurs citoyens contre l'exercice arbitraire du pouvoir dans une société démocratique.

Cette thèse apporte trois contributions aux débats politiques et normatifs soulevés par la gouvernance urbaine au Canada. Premièrement, elle souligne que l'identité des municipalités dans la fédération canadienne ne saurait être réduite à la position constitutionnelle que leur assignent les tribunaux. Deuxièmement, contrairement à ce qu'allèguent des penseurs critiques, elle démontre que le libéralisme ne se définit pas comme une idéologie fondée sur le principe de souveraineté de l'État-nation et par conséquent hostile à l'exercice des libertés locales. Finalement, elle rappelle aux théoriciens libéraux contemporains que le pluralisme institutionnel et social n'entraîne pas inévitablement la fragmentation de la société politique ni l'étiollement des bases qui en assurent la stabilité. Au contraire, elle soutient qu'une constitution qui distribue le pouvoir entre plusieurs corps politiques peut consolider les assises des démocraties libérales.

Mots-clés : libéralisme, municipalités, autonomie gouvernementale, gouvernance urbaine, fédéralisme, constitution, Canada

Abstract

This thesis argues that the consolidation of the constitutional status of municipalities within the Canadian federation can favour the adoption of urban policies more sensitive to differences between local communities.

The argument is based, first of all, on an analysis of the evolution of relations between the municipalities, the provinces and the federal government. Our study then goes on to explain why liberal democracies like Canada must seriously consider giving municipalities the right to self-government. It argues firstly that such a reform promotes the pursuit of a plurality of aspirations and lifestyles in a single political society. Secondly, it argues that liberal democracies must recognize the right of municipalities to self-government, since institutional and social pluralism directly contributes to the actualization of political freedom.

This thesis provides three contributions to the policy and normative debates raised by urban governance in Canada. First, it stresses that the identity of municipalities in the Canadian federation cannot be reduced to the constitutional position assigned to them by the courts. Secondly, contrary to what critical thinkers claim, it demonstrates that liberalism is not defined as an ideology based on the principle of sovereignty of the nation-state, and therefore hostile to the exercise of local liberties. Finally, he reminds contemporary liberal theorists that institutional and social pluralism does not inevitably lead to the fragmentation of the political society, nor the erosion of the foundations that ensure its stability. On the contrary, she argues that a constitution that distributes power among several political bodies can strengthen the foundations of liberal democracies like Canada.

Keywords : liberalism, municipalities, self-government, urban governance, federalism, constitution, Canada

Table des matières

Résumé	i
Abstract	ii
Liste des abréviations	vi
Remerciements	vii
1. Introduction	1
1.1 Un problème de « philosophie politique »	1
1.2 Les termes du problème	7
1.3 Le dilemme de l'autonomie locale.....	16
1.4 Le prisme du libéralisme.....	19
1.4.1 L'horizon libéral.....	20
1.4.2 Quels fondements pour l'État canadien ?	23
1.4.3 Un autre libéralisme	29
1.5 Le sens de la démarche	34
2. Des agences administratives ?	39
2.1 Introduction.....	39
2.2 Un revers de fortune.....	42
2.3 Les réformes des structures de gouvernement métropolitain	50
2.4 Une autonomie accrue ?	59
2.5 Conclusion partielle	64
3. Les limites de la volonté	68
3.1 Introduction.....	68
3.2 Un troisième ordre de gouvernement ?	79
3.3 Le renouvellement du fédéralisme canadien.....	86
3.3.1 Le concept de gouvernance multiniveau	86

3.3.2 La gouvernance multiniveau au Canada.....	90
3.3.3 L'approfondissement du fédéralisme	94
3.4 Les défis démocratiques de la gouvernance urbaine.....	101
3.5 Le droit à l'autonomie gouvernementale reconsidéré.....	111
3.6 Conclusion partielle	116
4. Le « beau spectacle ».....	118
4.1 Introduction.....	118
4.2 L'entrée en scène d'un nouvel acteur	122
4.3 Les origines romaines de l'ancienne constitution.....	125
4.4 Le destin moderne de la tradition romaine	127
4.5 Le gouvernement mixte et la common law.....	133
4.6 L'empire des bonnes manières.....	139
4.7 La tradition continue	146
4.8 Conclusion partielle	152
5. La fédération idéale	161
5.1 Introduction.....	161
5.2 Une pensée politique pour le présent	166
5.3 Le libéralisme de John Rawls	172
5.3.1 La stabilité politique.....	172
5.3.2 La confiance mutuelle	179
5.3.3 La justice comme équité.....	181
5.4 Quelles institutions pour une société juste ?	187
5.5 Un fédéralisme polycentrique.....	192
5.5.1 Le modèle polycentrique de gouvernement métropolitain.....	192
5.5.2 Le polycentrisme raisonnable.....	195
5.6 L'urbanisation du fédéralisme	203
5.6.1 La ville comme contexte de choix.....	203
5.6.2 De multiples appartenances	209
5.7 Conclusion partielle	216

6. Les « fondements de la liberté »	220
6.1 Introduction.....	220
6.2 Montesquieu : comment modérer le pouvoir ?	224
6.2.1 À chaque mal son remède.....	225
6.2.2 Corriger la constitution.....	232
6.3 Réformer pour préserver : la Grande réforme de 1832.....	241
6.4 Les municipalités dans les constitutions équilibrées	246
6.4.1 John Stuart Mill : la centralisation contre les préjugés aristocratiques	247
6.4.2 Alexis de Tocqueville : l'honneur communal contre le despotisme	249
6.5 Lord Durham : l'Ancien régime et les rébellions.....	259
6.5 Conclusion partielle	267
7. Conclusion	270
Bibliographie	284

Liste des abréviations

Pour alléger la lecture du texte, ces abréviations renvoient aux ouvrages suivants :

ARR : *L'Ancien Régime et la Révolution*, d'Alexis de Tocqueville

DDA 1835 : *De la démocratie en Amérique I*, d'Alexis de Tocqueville

DDA 1840 : *De la démocratie en Amérique II*, d'Alexis de Tocqueville

EL : *De l'Esprit des lois*, de Montesquieu

VA 1835 : *Voyage en Angleterre de 1835*, d'Alexis de Tocqueville

Remerciements

Mon directeur Charles Blattberg m'a aidé à trouver mon chemin et à parler de ma propre voix en tant que penseur politique. Il m'a offert un soutien indéfectible tout au long de mon parcours doctoral. Ma codirectrice Laurence Bherer m'a accueilli au département de science politique. Elle m'a aussi appris les rudiments de l'administration publique et des politiques urbaines. Elle s'est toujours montrée ouverte à discuter de ces enjeux avec un penseur politique. J'ai lu tous les ouvrages qu'Augustin Simard m'a conseillé de ne pas lire. Il m'a aussi enseigné les subtilités de la common law, du droit public et du libéralisme anglais. Si ces enjeux ne sont pas tous abordés de front dans cette thèse, une part significative de l'ouvrage résulte de nos discussions.

Je n'aurais jamais apprécié autant mon parcours doctoral si je n'avais pas rencontré Frédéric Mercure-Jolette, Éléna Choquette et Martin Beddelem. Ce sont des penseurs audacieux, curieux et originaux, et surtout des amis chers.

Tout au long des années, mes parents, mon frère, ma sœur et mes beaux-parents m'ont toujours encouragé. Ils ont accepté les sacrifices qu'exigent parfois les études de doctorat et la rédaction d'une thèse. Je les remercie sincèrement.

Comme *l'océan entre les vagues*, le nom d'Anne-Marie apparaît entre chaque ligne et chaque caractère de cette thèse. Je n'aurais tout simplement pas pu écrire ces lignes sans elle.

Cette thèse a été réalisée avec l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Fonds de recherche du Québec Société et Culture, le Centre de recherche en éthique (CRE) de l'Université de Montréal, le Groupe interuniversitaire de recherche en philosophie politique de Montréal (GRIPP), ainsi que grâce à des bourses d'études qui m'ont été octroyées par Laurence Bherer.

1. Introduction

1.1 Un problème de « philosophie politique »

Le 20 décembre 2000, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais. Grâce à cette réforme, les vingt-huit municipalités indépendantes de la région montréalaise constitueraient dorénavant une seule grande Ville¹. Au cours des deux décennies précédentes, plusieurs analyses réalisées par des organismes publics et privés concluaient que la complexité de l'organisation politique de la région montréalaise entravait son développement social et économique. La multiplication d'instances politiques et administratives, dont les compétences se chevauchaient les unes les autres, compliquait la coordination des interventions nécessaires à la résolution des problèmes qui se posaient dans l'espace régional et affectaient directement la vie de l'ensemble de ses habitants. La Loi prévoyait initialement une structure de gouvernance à deux paliers : la « Ville », l'échelon supérieur, et les vingt-sept « arrondissements », l'échelon inférieur. Ces deux paliers se partageraient entre autres des responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme, de gestion des matières résiduelles, de sécurité publique, d'entretien des infrastructures et de culture et de loisirs. Les défenseurs de cette politique avançaient qu'elle contribuerait à la promotion de l'équité fiscale entre les habitants de la région, à la construction d'une vision concertée de son développement, à l'accroissement de sa compétitivité économique, à l'optimisation de la prestation des services publics et au contrôle de l'étalement urbain.

La réforme s'est néanmoins heurtée à l'opposition des habitants et des élus des municipalités des banlieues montréalaises majoritairement anglophones, qui ont contesté sa constitutionnalité devant les tribunaux. Ils y alléguaient que l'institution municipale était

¹ Le résumé des événements qui suit dans ce paragraphe s'appuie sur ceux de Julie-Anne Boudreau (2003a) et Mariona Tomàs (2012) dans leurs analyses du processus de réforme de la gouvernance métropolitaine amorcé avec l'adoption de la Loi.

essentielle au maintien de la minorité anglophone du Québec, puisqu'elle constituait la seule institution dans laquelle cette communauté jouit d'une représentation majoritaire. En tant qu'unique institution démocratique contrôlée par les Anglo-Québécois, elle leur permettait de prendre des décisions qui correspondaient à leurs aspirations collectives.

Leurs arguments s'appuyaient notamment sur le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998), dans lequel la Cour suprême reconnaît la protection des minorités comme un des « principes directeurs fondamentaux pour la nature du Canada ». Considérant les municipalités comme les principales institutions permettant à la communauté anglo-québécoise de se définir et de subsister, ils soutenaient que ce principe confère à leurs habitants un droit constitutionnel à l'autonomie locale. Ce droit stipulerait que les pouvoirs et les frontières accordés aux municipalités ne peuvent pas être abolis sans le consentement de leurs citoyens. En retirant à la communauté anglophone la seule institution sur laquelle elle exerçait un contrôle politique considérable, la réforme s'avérait aussi anticonstitutionnelle, car elle violait les droits que la *Loi constitutionnelle de 1867* conférait aux minorités nationales. Finalement, ils suggéraient que la nouvelle *Loi* constituait une forme de discrimination fondée sur la langue. Si les changements proposés par le gouvernement provincial permettaient à la communauté francophone de conserver des institutions démocratiques municipales qu'elle pourrait toujours contrôler, elle retirait ce même droit à la communauté anglophone.

La Cour d'appel du Québec a rejeté ces arguments et confirmé la constitutionnalité des réformes métropolitaines. Dans *Westmount c. Québec* (2001), elle reconnaissait que la protection des minorités figure sur la liste des principes fondamentaux de la Constitution canadienne. Elle rappelait que dans le *Renvoi* (1998), la Cour suprême affirme que la reconnaissance de ce principe : « n'est pas une invitation à négliger le texte écrit de la Constitution, et qu'il existe des raisons impératives d'insister sur la primauté de notre Constitution écrite ». Comme l'explique la Cour d'appel, les principes évoqués dans le *Renvoi* servent d'abord à « combler les vides » laissés dans le texte constitutionnel. Ils doivent orienter les raisonnements des juges appelés à trancher dans des litiges soulevant des problèmes que les règles écrites, et leurs interprétations ultérieures par les tribunaux ne permettent pas de résoudre. Par exemple, bien que les Pères de la Confédération aient envisagé l'entrée d'autres colonies

dans la Constitution, ils ne s’imaginaient certainement pas que certaines de ses Provinces souhaiteraient un jour en sortir. Ainsi, la Constitution écrite ne comprend aucune disposition au sujet de la demande de sécession d’une Province. La conduite des parties engagées dans un conflit à ce sujet et les décisions des juges appelés à y statuer doivent alors être guidées par les principes énoncés dans le *Renvoi*.

Le jugement de la Cour d’appel reconnaît l’importante contribution des institutions municipales à la vie démocratique. Citant le juge Lebel dans *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria* (2000), elle affirme que les municipalités : « permettent aux membres d’une collectivité de s’organiser pour vivre ensemble ». Elle considère également que l’attachement qu’éprouvent les citoyens à l’égard de leur localité se présente comme une « réalité sociologique » analogue à l’identification des individus à d’autres groupes, comme les associations, les organisations universitaires, les collectivités territoriales, ou à d’autres entités comme la région, la province ou le pays. Cependant, « la reconnaissance de cette réalité sociologique ne doit pas faire oublier que le Parlement et les législatures ont, dans leurs champs de compétence respectifs, le pouvoir d’imposer leur choix politique, et les tribunaux n’ont d’autre devoir que celui de contrôler la constitutionnalité ». L’article 92 (8) de la Constitution stipule effectivement que la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux institutions municipales dans la province. Puisque la loi écrite s’avère explicite à ce sujet, le désaccord soulevé par la réforme du gouvernement québécois ne saurait être comparé à celui de la sécession d’une province d’après la Cour d’appel.

Le caractère « absolu » de ce pouvoir ne fait d’ailleurs aucun doute. Selon les juges de la Cour d’appel :

« [il est de jurisprudence constante, et ce depuis le début de la Confédération, que les législatures ont une compétence complète sur les institutions municipales d’une part, et que les municipalités n’ont aucun statut constitutionnel d’autre part. Elles sont, suivant l’expression consacrée, des créatures des législatures. » (*Westmount c. Québec* 2001)

Leur raisonnement s’appuie sur une série de décisions rendues depuis la fin du dix-neuvième siècle. L’argumentaire débute par la référence à un arrêt de la Cour suprême du Canada. Le juge en chef Ritchie y affirmait dans *Lynch c. Canada North-West Land Co.* (1891) que : « municipal

corporations are mere instruments of the State for the more convenient administration of local government » (cité dans *Westmount c. Québec* 2001). Ils rapportent ensuite les propos que tenait Lord Atkins dans *Ladore c. Bennett* (1939), deux décennies plus tard.

« Sovereign within its constitution powers the Province is charged with local government of its inhabitants by means of municipals institutions [...] if corporation A or B or C is unable to function satisfactorily it would appear to be elementary that the Legislature must have the power to provide that the function of one or all should be transferred to some other body or corporation. For this purpose as the corporation could be created by the Province, and a new corporation created as a municipal institution to perform the duties performed by the old. » (Cité dans *Westmount c. Québec* 2001)

Cette interprétation a été confirmée par les juges Lebel et Iacobucci de la Cour suprême du Canada au début des années 2000. Dans *Ontario English Catholic Teachers' Assn. c. Ontario* (2001), ce dernier écrivait par exemple :

« Les administrations municipales et les institutions municipales à vocation particulière comme les conseils scolaires sont des créatures du gouvernement provincial. Sous réserve des limites de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ces institutions n'ont aucun statut constitutionnel ni aucune autonomie indépendante, tandis que la province a le pouvoir juridique absolu et sans réserve de les traiter comme elle l'entend. » (Cité dans *Westmount c. Québec* 2001)

Toutes ces interprétations des dispositions constitutionnelles au sujet de l'exercice du pouvoir municipal nient l'existence, implicite ou explicite, d'un « droit à l'autonomie locale », défini comme le droit des citoyens de s'instituer eux-mêmes en tant que municipalité, en créant et en transformant leurs institutions politiques locales. Contrairement à ce qu'alléguaient la Ville de Westmount et ses sympathisants, la jurisprudence citée démontre que le fait que ce pouvoir soit inclus dans la liste des compétences réservées exclusivement aux législatures atteste que si un tel droit avait existé, il aurait été « cédé » au gouvernement au moment de l'adoption du pacte constitutionnel en 1867. L'article 92 (8) démontrerait donc à lui seul que les modifications des frontières et des compétences municipales étaient anticipées par les Pères de la Confédération. Les désaccords suscités par les réformes du gouvernement local peuvent alors être résolus au moyen des normes prescrites par la constitution écrite. Ainsi, le droit à l'autonomie locale ne peut pas être interprété comme un principe au fondement de la société politique canadienne. Le raisonnement constitutionnel rappelle également que si la législature fédérale et celles des provinces sont tenues d'observer certains droits garantis aux minorités nationales, dont l'accès

à un système scolaire dispensant un enseignement dans leurs langues maternelles respectives, elles n'obligent en rien les gouvernements à doter les groupes minoritaires d'institutions municipales qu'ils peuvent contrôler. Au contraire, la constitution écrite accorde au gouvernement provincial des pouvoirs « sans réserve » à l'intérieur de ce champ de compétence.

Sauf pour ce qui concerne les questions linguistiques, l'argumentaire des juges de la Cour d'appel est pratiquement identique à celui formulé par le juge Borins dans *East York c. Ontario* (1997). Ce litige opposait des municipalités et des groupes de citoyens qui s'opposaient à la création de la « méga-Ville » de Toronto, par la fusion des six municipalités constitutives de la région métropolitaine. Comme dans le cas montréalais, cette réforme prévoyait l'institution d'un régime à deux paliers. Les opposants contestaient la constitutionnalité de cette loi en affirmant qu'elle violait plusieurs des droits fondamentaux prescrits par la *Charte canadienne des droits et libertés*². Ils soutenaient entre autres que la nouvelle ville contraignait leur liberté d'expression, car elle réduisait significativement la capacité de chaque citoyen d'influencer les décisions politiques en élargissant considérablement le bassin d'électeurs municipaux. De plus, au moment de l'adoption de la réforme, la législature avait refusé de prendre en compte les résultats des référendums tenus par des municipalités qu'elle affectait, lors desquels une majorité de citoyens s'était exprimée contre la fusion. Les contestataires soutenaient aussi que la politique enfreignait leur liberté d'association en les contraignant à se joindre à un groupe auquel ils refusaient d'appartenir.

Le juge Borins en a toutefois conclu autrement. Selon lui, la nouvelle loi ne niait pas leur liberté d'expression, puisqu'elle n'empêchait pas les citoyens de participer à l'élection de leurs dirigeants locaux. Il observait aussi que, dans la mesure où les municipalités ne jouissent d'aucune protection constitutionnelle, la législature n'est en aucun cas obligée de respecter leur avis lorsqu'elle procède à la modification des pouvoirs locaux. Finalement, la loi ne portait pas atteinte à la liberté d'association. Il soulignait à ce propos que : « freedom of association is an

² L'introduction du second chapitre de cette thèse propose une analyse plus approfondie de cette réforme. Entretemps, pour une analyse de la mobilisation citoyenne et politique à l'origine de ce recours judiciaire, consulter le texte de Beth Moore Milroy (2002). Pour un aperçu général de la réforme conduite par le gouvernement alors dirigé par Mike Harris, voir (Friskin 2007, ch.2 et 3).

individual right, not a majority right, and no authority has been provided that S (2) d. includes the right of an inhabitant or a majority of inhabitants of a municipality to determine the boundaries of a municipality, or the manner of its governance » (*East York c. Ontario* 1997). Comme les juges de la Cour d'appel du Québec, il soutenait que les dispositions de la Constitution stipulent que le pouvoir de créer ou d'abolir les municipalités revient exclusivement aux législatures des provinces. Les normes énoncées dans la constitution écrite proscrivent ainsi de les considérer comme une extension des droits et libertés prévus par la Charte.

Le juge ontarien termine néanmoins son jugement en témoignant d'une certaine sympathie envers les opposants. Comme ceux-ci l'avaient souligné lors du procès, le projet de loi avait été adopté de façon expéditive par Queen's Park, et son contenu déplaisait manifestement à une part considérable des citoyens qu'il touchait. Bien qu'ils auraient pu sanctionner le gouvernement de l'époque lors de l'élection subséquente, la réforme avait cependant pris son élan et l'on pouvait difficilement imaginer un retour en arrière. Il s'exprimait ainsi :

« It may be that the government displayed mega chutzpah in proceeding as it did and in believing that the inhabitants of Metro Toronto would submit to the imposition without being given a real say in how they were to live and be governed. However, the question before the Courts is not government's political position, but rather its legal and constitutional authority to proceed as it did. » (*East York c. Ontario* 1997)

Il renchérit en se référant aux propos du Chancellor Boyd, qui près d'un siècle auparavant, affirmait dans *Smith c. London (City)* que la réforme municipale alors contestée constituait sans doute :

« a violation pro tanto of the principle of local self-control, and is somewhat a reversion to an older type of paternal or autocratic rule. But whatever its character or effect, the investigation is not for the Courts, but for the politician or the elector. *The property of any interference with these rights of local self-government is a matter of legislative policy and ethics, not of constitutional law* [mon accentuation]. » (Cité par *East York c. Ontario* 1997)

Dans *Westmount c. Québec* (2001), la Cour d'appel fait écho à cette remarque. Paraphrasant le juge de première instance, elle réitère :

« [q]ue le problème qu'on lui demande de régler en est essentiellement un de philosophie politique, et qu'il n'appartient pas aux tribunaux de décider de l'opportunité ou de la sagesse de mesures législatives, à partir du moment où les pouvoirs législatif et exécutif agissent dans les limites des compétences de la constitution, et des droits fondamentaux prescrits par la Charte [mon accentuation]. » (*Westmount c. Québec* 2001)

En affirmant que l'organisation du pouvoir municipal se présente d'abord comme un problème « d'éthique » ou de « philosophie politique », les juges soulignent que si les citoyens désirent accroître l'autonomie politique des municipalités, ils doivent modifier les lois qui les instituent, sinon modifier leur Constitution écrite. Ils renvoient aux citoyens la tâche de fixer les règles qui encadrent l'exercice du pouvoir politique dans les sociétés démocratiques, et à partir desquelles ils pourront statuer sur la constitutionnalité des actions gouvernementales.

1.2 Les termes du problème

Comme l'évoquent ces jugements, sous l'actuel régime constitutionnel, les institutions du gouvernement local ne jouissent d'aucune reconnaissance constitutionnelle formelle. Les municipalités y sont définies comme des institutions créées par les législatures afin d'accomplir les mandats qu'elles leur délèguent au moyen de lois et de règlements (Gibson 1980 ; Levi et Valverde 2006). Tel que le stipule la règle des « pouvoirs prescrits³ », les institutions locales ne sont autorisées qu'à exécuter les actions prévues par des législations municipales générales, ou des chartes propres à certaines villes, à l'intérieur d'un territoire également délimité par voie législative. En raison de « l'inexistence constitutionnelle » de la municipalité, seuls les gouvernements des provinces détiennent l'autorité requise afin d'adopter, de modifier ou d'abroger ces lois. Cet encadrement légal et constitutionnel suppose aussi que les municipalités ne peuvent pas acquérir des droits ou des privilèges établis par des précédents. Les interprétations de l'article 92 (8) confirment que les pouvoirs et les fonctions que les municipalités ont été appelées à exercer avec le temps ne peuvent jamais leur revenir de « droit ». Ils peuvent donc être révoqués à tout moment par la législature.

³ Cette règle est aussi connue sous le nom de la « règle de Dillon » (consulter également Frug 1980).

Concrètement, l'exercice du pouvoir par le biais d'organisations créées par le gouvernement, dont l'autorité relève exclusivement d'une délégation législative, signifie que ces agences ne peuvent poser que les actions expressément prescrites par leurs lois constitutives⁴. Les acteurs politiques municipaux sont donc contraints de s'adresser à la législature chaque fois qu'ils souhaitent entreprendre des actions qui ne sont pas prévues par ces mêmes lois. Dans leur étude des mécanismes juridiques servant à l'exercice du pouvoir municipal au Canada, Levi et Valverde constatent que les gouvernements provinciaux accèdent habituellement aux demandes de modifications formulées par les municipalités⁵. Ils soulignent de plus que certains gouvernements provinciaux ont récemment adopté des lois municipales déléguant aux institutions locales des pouvoirs dans des « sphères d'intervention » plus étendues⁶.

Malgré tout, d'un point de vue légal, les municipalités demeurent des organisations complètement assujetties au pouvoir des gouvernements provinciaux. Ces derniers détiennent toujours une autorité incontestable sur l'organisation des institutions démocratiques locales, le mode de financement des activités de ces corps politiques, et finalement sur l'étendue de leur territoire. De plus, les politiques adoptées par le Parlement ou les législatures dans divers champs d'action, autre que l'organisation du pouvoir municipal comme tel, engendrent aussi des impacts importants sur plusieurs aspects de la vie urbaine, y compris sur les responsabilités ultérieurement assumées par les gouvernements locaux. Par exemple, les lois criminelles, le contrôle des flux migratoires, l'organisation des services sociaux et de santé, la réglementation

⁴ Ces lois sont habituellement très prescriptives. Citant l'ancien maire de Toronto John Sewell, Ron Levi et Mariana Valverde expliquent par exemple que: « explicit permission must be obtained from the province for every stoplight that municipal authorities want to erect. Similarly, cities cannot license new types of businesses – even if they present the same public order problems as existing licensed businesses – since their powers are restricted to long, but to particularly rational, lists of businesses traditionally requiring a licence ». (2006, p. 417)

⁵ Dans le cadre de leur étude, les chercheurs ont effectué une série d'entretiens avec des élus et des fonctionnaires municipaux. Renvoyant leurs lecteurs aux propos d'un dirigeant torontois, ils affirment que : « The Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing has usually been willing to comply with the simple requests for amendments facilitating changes in local bylaws. Yet it is clear that city leagl and policy staff and municipal politicians resent being unable to exercise their judgment even in minor matters ». (2006, p. 417)

⁶ Depuis les trois dernières décennies, plusieurs législatures ont effectivement reformulé la définition de la municipalité afin d'étendre leur capacité d'action. Toutefois, ces transformations ne confèrent pas aux municipalités une autonomie politique comparable à celle que détiennent les législatures ou le Parlement selon la Constitution. Ces réformes feront l'objet d'une discussion à la fin du premier chapitre de cette thèse.

des usages du territoire, de la qualité de l'environnement ou de l'extraction des ressources naturelles affectent de façon importante la composition de la population urbaine et le type d'activité qui se déroule dans les villes. Comme les municipalités ne sont pas représentées en tant que telles dans les processus de décisions formelles qui conduisent à la production de politiques dans ces champs d'action, elles ne peuvent pas exercer un pouvoir immédiat sur ces actions publiques susceptibles d'entraîner des conséquences considérables sur l'organisation sociale et économique de leurs collectivités locales.

En 2014 par exemple, le gouvernement du Québec souhaitait adopter une « Charte des valeurs ». La mesure prévoyait entre autres l'interdiction du port de signes religieux par les employés de l'État, dont les fonctionnaires, les enseignants ou les agents de la paix. Les élus montréalais s'y sont opposés, car ils estimaient qu'une telle mesure porterait atteinte à la diversité culturelle de la ville, et plus précisément au type de relations interculturelles qu'ils souhaitaient promouvoir entre ses habitants⁷. En 1998, le conseil municipal de Vancouver votait pour sa part une politique de prévention de la toxicomanie qui requérait l'exemption de certains articles de la *Loi sur les drogues et les autres substances*, de compétence fédérale, afin de permettre l'ouverture d'un site d'injection supervisé (McCann 2011). Cette intervention s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie de santé publique, qui cherchait à rompre partiellement avec les modes de répression employés jusqu'alors, afin de réguler les conduites psychotropes. Bien que cette exemption ait été accordée par le gouvernement fédéral en 2001, un changement de gouvernement est venu compromettre la poursuite de ce programme. Le nouveau gouvernement refusait de renouveler l'exemption requise, car il s'opposait aux moyens de prévention préconisés par la ville et ses partenaires.

⁷ Tous les candidats à l'élection municipale de 2013 se sont opposés à la Charte proposée par le gouvernement péquiste. Suite à son élection, le maire de Montréal a d'ailleurs réitéré son opposition au projet de loi 60 (Rettino-Parazelli 2013). Un sondage réalisé par la maison CROP révélait que 58 % des Montréalais s'opposaient à la Charte (Radio-Canada 2013). Dans un mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale en 2015, la Ville rappelait d'ailleurs que : « Les débats suscités par la commission Bouchard-Taylor sur les accommodements raisonnables et plus récemment, ceux ayant entouré le projet de loi 60 - Charte de la laïcité ont mis en évidence les inquiétudes de la société à l'égard du vivre ensemble. Interpellée par cette réalité, Montréal constate qu'un fossé entre les perceptions et les réalités de la diversité s'est créé entre la métropole et les régions ». (Montréal 2015, 4)

Ces deux exemples démontrent que sur plusieurs enjeux politiques qui concernent directement la vie des habitants d'une collectivité locale, les municipalités n'ont simplement aucun pouvoir. Par conséquent, elles peuvent être exclues du processus décisionnel dans ces sphères d'intervention, même si les actions posées affectent directement les habitants de la collectivité locale qu'elles représentent. Les paliers de gouvernement supérieurs, pour leur part, détiennent sur ces mêmes questions un pouvoir incontestable. Dès lors, l'objection des élus municipaux à une politique provinciale ne peut pas faire obstacle à son exécution en exerçant un recours judiciaire par exemple, tandis que le gouvernement provincial ou fédéral détient l'autorité et la légitimité requise, d'un point de vue légal, afin de compromettre les initiatives municipales dans des champs d'action autres que ceux délimités par leurs lois constitutives.

Les règles qui encadrent l'exercice du pouvoir municipal, et les conflits auxquels elles donnent lieu, attestent ainsi de la faible autonomie gouvernementale des villes canadiennes. Les collectivités locales, en tant que groupes sociaux particuliers, ne détiennent qu'une capacité d'action très limitée afin de décider des lois et des normes en vertu desquelles elles souhaitent se gouverner. La notion d'autonomie gouvernementale fait ici référence à l'indépendance, au pouvoir de décider ou à la « discrétion » que possède un agent dans une sphère d'activité particulière. L'ampleur de l'autonomie politique dont dispose un agent collectif, tel qu'une province, une entité fédérée, ou une municipalité, est ainsi déterminée par l'étendue du champ d'action dans lequel il peut agir sans craindre « l'interférence » d'une « puissance extérieure » au groupe qu'il représente, comme le gouvernement provincial⁸. Elle désigne donc la capacité d'un agent de se mouvoir au sein d'un espace particulier. Cette définition permet ainsi d'identifier l'instance disposant de l'autorité politique ultime au sein d'une sphère spécifique. La conception de l'autonomie politique en termes de « non-interférence » suppose donc une distribution préalable des compétences entre différentes entités réunies au sein d'une société

⁸ Cette définition recoupe celle de différents penseurs politiques qui se sont intéressés au fédéralisme. Elle fait écho plus précisément à celle de Jacob T. Levy (2008). La Citoyenneté multiculturelle, Will Kymlicka (2001) offre aussi une définition de l'autonomie gouvernementale, qu'il décrit comme une forme « d'autorité territoriale », à laquelle aspirent les minorités nationales. Daniel Weinstock définit lui aussi le droit à l'autonomie gouvernementale (self-determination) comme le contrôle exercé par un groupe sur ses « propres affaires » (2014, 262). Ces ouvrages seront abordés à différents moments de l'argumentaire développé dans cet essai.

politique, et formellement reconnues par la constitution. Les multiples entités détiennent alors l'exclusivité de l'autorité politique à l'intérieur de leurs champs de compétence.

La notion « d'autonomie locale », lorsqu'elle est évoquée dans le discours public, est aussi généralement définie en termes démocratiques. D'aucuns apparaissent affirmer que la municipalité, en tant qu'organisation, doit pouvoir agir sans aucune forme de contrainte à l'intérieur de ses frontières. La définition d'autonomie politique s'articule plutôt aux pratiques de la démocratie locale, telles qu'elles peuvent être observées dans les États modernes comme le Canada. En dépit de l'inexistence d'un droit constitutionnel à l'autonomie locale, les municipalités sont tout de même reconnues comme des « ordres de gouvernement démocratiques ». Les dirigeants municipaux sont effectivement élus par la population et responsables devant elle. Cette pratique suggère, d'après Luc Turgeon, que les élus locaux sont les « porte-voix d'une certaine volonté locale qui ne peut être ignorée (2006, 405) ». Dans la même veine, Jacques L'Heureux affirme dans un des chapitres du rapport de la *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* que : « la représentativité [démocratique] des municipalités est aussi grande que celle des deux autres ordres [de gouvernement]. Les membres des conseils municipaux sont élus, comme les députés fédéraux et les députés provinciaux » (1985, 207). L'exercice de la démocratie à l'échelle locale suppose ainsi que les élus municipaux sont responsables devant les citoyens de la localité qu'ils sont chargés de gouverner.

La municipalité est donc généralement comprise par les citoyens, et reconnue par les autres ordres de gouvernement, comme une institution grâce à laquelle les habitants d'une ville exercent un contrôle démocratique sur leur vie collective, en déterminant les valeurs, les intérêts ou les priorités qui doivent déterminer les actions de leurs élus locaux (Pratchett 2004, 364). Le concept d'autonomie gouvernementale, lorsqu'il est employé dans le contexte des débats portant sur l'organisation municipale, fait donc référence à la capacité d'une collectivité locale d'exercer *elle-même* un contrôle direct sur les normes et les règles à l'aide desquelles elle se gouverne. Il suggère ainsi que l'origine des limites du pouvoir de la municipalité réside dans ce groupe, plutôt que dans un ensemble constitué au-delà de ses frontières, comme la province ou la nation.

Bien entendu, le défaut d'autonomie politique ne signifie pas que les municipalités n'exercent aucune *influence* sur les règles et les normes qui gouvernent les activités qui se déroulent dans l'espace urbain⁹. Les analyses de plusieurs politologues démontrent que l'encadrement légal et constitutionnel du pouvoir municipal ne reflète pas nécessairement la capacité d'action des élus locaux dans le processus d'adoption des politiques publiques. Elles soulignent, chacune à leur façon, l'importance de la « politique locale » au sein des sociétés démocratiques. Plutôt que de restreindre l'autonomie politique à la capacité au sein d'une sphère libre d'interférence, ils suggèrent de la comprendre comme l'habileté des acteurs politiques locaux d'influencer le processus décisionnel en faveur des valeurs ou des besoins des collectivités locales qu'ils représentent. La question posée par Harlold Wolman et Michael Goldsmith il y a désormais quelques décennies résume l'esprit de ces travaux : pour apprécier pleinement le rôle des municipalités dans les sociétés démocratiques, il convient de se demander si « local governments in urban areas have autonomy in the sense that their presence and activities have independent impacts on anything important? Does urban politics matter ? » (1990, 3)

Une part importante de la recherche sur les gouvernements locaux répond par l'affirmative¹⁰. Elle révèle que les actions des élus locaux peuvent entraîner des changements importants en dehors des sphères d'intervention circonscrites par les lois municipales. Observant le processus d'implantation des conseils de quartier dans la ville de Québec, Laurence Bherer (2006) conclut que cette transformation institutionnelle résulte d'une « mise en débat » des pratiques de démocratie locale par un parti politique municipal. L'accès au pouvoir de cette formation partisane, appuyée par des groupes de la société civile, a conduit la création d'instances de participation publique dans chacun des quartiers de la ville. Ces conseils permettent entre autres à leurs citoyens de prendre part aux décisions relatives au zonage, de

⁹ Les politologues qui distinguent la « capacité de contrôler » (power over) de la « capacité d'influencer » (power over) s'appuient généralement sur les recherches de Clarence N. Stone (2012 pour une synthèse ; comparer à Horak 2012, 369).

¹⁰ Les paragraphes suivants se concentrent sur les travaux de politologues canadiens qui portent sur le Canada. Pour un portrait plus général des travaux qui s'inscrivent dans cette approche, et des théories qu'ils développent, consultez entre autres les textes de Jonathan S. Davies et Jessica Trounstone (2012 ; voir aussi Trounstone 2009).

même que d'interpeller leurs élus locaux au sujet d'enjeux affectant la vie de quartier. Cette « expérience unique », comme la qualifie Bherer, démontre que la politique locale affecte bel et bien les politiques urbaines. L'existence d'institutions différentes dans les diverses localités de la province témoigne non seulement d'une réalité sociale et économique distincte, mais aussi de la capacité différenciée des acteurs politiques locaux à se mobiliser et à influencer le gouvernement central, afin qu'il autorise les changements revendiqués à cette échelle.

Un phénomène similaire peut-être constaté dans les cas des réformes de la gouvernance métropolitaine à Montréal et Toronto, évoquées au début de ce texte. L'adoption puis l'exécution de ces politiques publiques a donné lieu à des conflits entre des coalitions d'élus municipaux, de groupes de citoyens et d'élites locales qui adhéraient à des compréhensions différentes des objectifs poursuivis par ces politiques, de même que de l'échelle d'intervention la plus appropriée afin de les réaliser, ainsi que de la structure démocratique capable de favoriser la collaboration entre les acteurs locaux (Boudreau et Keil 2006, 87-88 ; Tomàs 2012, 11). Dans la région montréalaise, les opposants à la fusion initialement proposée par le gouvernement du Parti québécois ont dû essuyer un échec devant les tribunaux. Malgré cette défaite, l'importance de leur mobilisation dans l'arène de la politique partisane a conduit le Parti libéral du Québec à promettre l'amendement de la réforme afin de prendre en compte certaines des doléances exprimées par les contestataires, ainsi que la tenue d'un référendum au sujet des fusions municipales, s'il était porté au pouvoir au terme de l'élection provinciale de 2003. Sorti gagnant de la joute électorale, le Parti libéral a apporté certaines modifications à la politique en question et procédé à la consultation populaire promise. Quelques municipalités ont alors choisi de conserver leur indépendance, plutôt que de se joindre aux nouvelles municipalités proposées par la législature.

L'influence de la politique locale se fait aussi ressentir dans des champs d'activités autres que la délimitation des pouvoirs municipaux. Les travaux de Kristin R. Good (2009) sur les politiques d'intégration des immigrants expliquent que celles-ci varient d'une ville à l'autre en raison des réponses apportées par les municipalités aux réalités démographiques qui leur sont propres, et aux dynamiques partisanes qu'elles alimentent. La politologue constate que la construction « d'alliances multisectorielles » entre les élus locaux, des partenaires issus du

secteur privé dont les banques et les promoteurs immobiliers, et des associations d'immigrants conduisent à la création de modèles d'intégration des immigrants propres aux diverses collectivités locales. Le type d'activité économique, conjugué à l'origine des populations issues des flux migratoires et à l'histoire de l'implantation des divers groupes au Canada, conduit ainsi à des processus d'intégration différents selon les caractéristiques des collectivités locales. Good en vient ainsi à la conclusion qu'en dépit des pouvoirs restreints – voire inexistant – des municipalités en matière d'immigration, et de leur capacité fiscale très étroite, ces organisations se sont imposées comme des acteurs stratégiques dans ce secteur d'intervention.

Dans une même veine, les recherches dirigées par Christopher Leo (2006 ; 2009) portant sur les politiques d'aide à l'emploi ou de rénovation urbaine démontrent que les municipalités sont les organisations publiques les mieux placées afin d'articuler ces programmes aux réalités des différentes collectivités locales. Les analyses qu'il propose tentent plus précisément de faire ressortir la dimension « créative » propre au fédéralisme canadien. S'inspirant des travaux de Thomas J. Courchene, il souligne que la créativité des acteurs politiques est reflétée par leur habileté à contourner les règles constitutionnelles (Leo 2006, 93). Les stratégies déployées donnent alors naissance à des formes de collaboration inédites, qui permettent de développer des politiques publiques mieux adaptées aux besoins des différentes régions du pays. C'est ainsi qu'il est possible de poursuivre des objectifs communs, tout en respectant les différences de chacun. L'inclusion des municipalités dans l'élaboration et l'exécution des politiques permettent donc « d'approfondir le fédéralisme », c'est-à-dire que la différence en question ne se manifeste pas seulement entre les provinces et les territoires, mais aussi à l'intérieur de ces mêmes entités. Luc Turgeon propose une lecture semblable de « l'accord de Vancouver » conclu entre la municipalité et les gouvernements fédéral et provincial. Cet accord définit une stratégie tripartite de développement social et économique destiné à lutter contre la pauvreté dans des quartiers défavorisés¹¹. Des accords similaires ont également été signés avec les municipalités de

¹¹ Turgeon note que : « le principal programme mis en place à la suite de l'adoption de l'accord est le Four Pillars Drug Strategy qui a mené à l'ouverture des premiers sites d'injection en Amérique du Nord » (2006, p. 421). Considérant que l'adoption de la politique des drogues en question résulte en partie de la mobilisation d'acteurs locaux (McCann 2011, 103- 104), cette expérience de « gouvernance multi niveaux » constitue aussi un exemple probant de l'approfondissement du fédéralisme évoqué précédemment par Christopher Leo.

Winnipeg et de Régina. D'après Turgeon, ces exemples de gouvernance multiniveau « ont en commun de placer les autorités municipales sur un pied d'égalité avec les autres paliers de gouvernement, et d'institutionnaliser des mécanismes de consultation qui limitent les possibilités d'actions d'un ordre de gouvernement (2006, 421) ». Ces propos traduisent dans le vocabulaire contemporain de la gouvernance le constat effectué quelque deux décennies auparavant par L'Heureux lorsqu'il écrivait qu'en pratique; « il y a trois ordres de gouvernement au Canada : l'ordre fédéral, l'ordre provincial et l'ordre municipal » (1985, 205-206).

L'apport de ces recherches à la compréhension des politiques urbaines est indéniable. Il démontre que les municipalités sont des organisations dont le pouvoir affecte, à divers degrés, et selon les circonstances, les politiques publiques, de leur élaboration à leur mise en œuvre. Ainsi, l'adoption d'une conception plus large du pouvoir, ou de l'autonomie politique, rend compte d'une dimension de la vie démocratique qui demeure imperceptible à l'œil de l'observateur qui fixerait son regard uniquement sur la description légale de la municipalité. À elle seule, la distinction « de la capacité d'influencer » et « de la capacité de contrôle », ou de l'absence d'interférence extérieure, procure une compréhension somme toute limitée des débats politiques soulevés par les conflits entre les municipalités et les paliers supérieurs de gouvernement.

En axant l'analyse sur l'influence exercée par les gouvernements locaux dans le processus décisionnel, elles font l'impasse sur la question de la légitimité du pouvoir exercé par les villes au sein de la société politique. En effet, l'absence de statut constitutionnel se présente comme une véritable contrainte à l'autorité que peuvent exercer les municipalités à l'extérieur de leurs compétences formelles. Bien que ce pouvoir dispose d'une légitimité démocratique reconnue à la fois par les citoyens et les deux autres ordres de gouvernement, le défaut d'autonomie locale concède à ces derniers une autorité incontestable sur les règles et les institutions qui gouvernent les collectivités urbaines. Il existe donc une asymétrie importante à l'intérieur des pratiques de gouvernance « multiniveau », ou encore des types de collaboration exercés entre les « trois ordres de gouvernement du Canada ». Tandis que les législatures et le

Parlement peuvent, de façon tout à fait légitime, adopter des politiques qui affectent, de près ou de loin, le déroulement des activités au sein d'une localité particulière, dont les citoyens sont effectivement représentés par des institutions démocratiques, ces derniers ne disposent d'aucun moyen légal ou politique de proposer des réformes ou de s'opposer aux politiques contre lesquelles ils s'opposent en tant que groupe municipal distinct. Puisque les villes ne sont pas représentées en tant que telles dans les processus décisionnels, et qu'elles ne détiennent aucun pouvoir enchâssé dans la Constitution, il leur est impossible d'agir sans l'autorisation d'un agent extérieur à la collectivité locale, alors que ce même agent peut adopter des décisions susceptibles de transformer ces mêmes collectivités de façon unilatérale.

1.3 Le dilemme de l'autonomie locale

La juxtaposition de ces deux définitions de l'autonomie gouvernementale locale révèle que l'identité « juridique » de la municipalité conférée par le droit constitutionnel ne correspond pas exactement à son identité « politique », telle qu'elle prend forme dans les divers types de collaboration entre les paliers de gouvernement. Ce décalage entre les aspects légal et politique de l'identité des municipalités semble recouper l'ensemble des conflits qui les opposent aux gouvernements provincial et fédéral. Bien que les gouvernements locaux soient parfois considérés comme des représentants des valeurs et des intérêts prioritaires par les citoyens des collectivités locales (Graham, Philips et Maslove 1998, 172-173), ils ne disposent finalement que d'un pouvoir limité sur plusieurs des règles qui gouvernent les espaces urbains.

Le défaut d'autonomie gouvernementale entraîne alors des conséquences importantes. Comme l'exposent les exemples cités précédemment, elle peut entraver la possibilité que des citoyens réalisent plusieurs des finalités auxquelles ils aspirent. Ceux-ci peuvent souhaiter habiter des collectivités dans lesquelles ils peuvent participer activement à la vie démocratique, ou qui veillent à la préservation et à la promotion de leur langue et de leur culture. Ils peuvent également aspirer à vivre dans des localités qui instituent des rapports entre les communautés culturelles en vertu d'un certain idéal plutôt qu'un autre, ou bien prendre en charge les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale à l'aide d'interventions qui préconisent la

prévention et la tolérance plutôt que la répression et la contrainte. Ils peuvent aussi souhaiter acquérir des pouvoirs accrus afin d'orienter le développement économique ou territorial vers des objectifs qui correspondent à leurs intérêts ou à leurs valeurs.

Bien entendu, la plupart de ces projets apparaissent souhaitables aux yeux des « progressistes ». Or, les fins poursuivies par certaines collectivités locales sont souvent formulées dans un langage qui rappelle celui qui caractérise les idéologies à tonalité traditionaliste, conservatrice ou libertaire (par exemple Kong 2010 ; 2012 ; Williamson 2010). Parfois, elles expriment simplement une forme d'intolérance à l'égard de ceux qui n'appartiennent pas à la collectivité locale en question¹². Le philosophe politique Loren King rappelle à cet effet que plusieurs des parties prenantes aux conflits à propos des politiques urbaines ne témoignent pas du caractère raisonnable, tolérant et civil que les sociétés démocratiques exigent de leurs citoyens (King 2004a ; 2011 ; consulter aussi Boudreau 2003b). Il souligne que les oppositions des citoyens aux réformes de la gouvernance urbaine sont parfois motivées par le désir des habitants de localités plus fortunées de ne pas partager les recettes, souvent élevées, de la taxe foncière avec des collectivités locales plus pauvres. De plus, les citoyens peuvent se prévaloir des mécanismes prévus par les règles qui encadrent la pratique de l'aménagement du territoire afin d'empêcher la construction d'infrastructures qu'ils jugent nuisibles à leur vie commune. Il s'agit parfois d'équipements collectifs comme des aéroports, des autoroutes, des dépotoirs ou de grands projets industriels. Leurs actions collectives peuvent aussi viser des infrastructures visant à desservir des populations marginalisées ou minoritaires, comme des refuges pour sans-abri, des sites de distribution de matériel d'injection, des centres de services de santé pour les autochtones, des logements sociaux ou des lieux de cultes destinés aux croyants d'une religion qu'ils désapprouvent. Finalement, les habitants de quartiers fortunés multiplient parfois les efforts afin d'éviter que le territoire desservi par leurs écoles n'inclue pas

¹² Un bref parcours des différentes controverses recensées par Gérard Bouchard et Charles Taylor (2008) dans leur rapport rappelle que les institutions démocratiques locales servent également d'espaces propices à l'expression d'attitudes intolérantes. Les controverses entourant la construction d'un cimetière destiné aux citoyens de confession musulmane à Saint-Appolinaire, une municipalité située dans la région de Québec, évoque l'apparente permanence de cette réalité (consulter Pineda 2017 et Sioui 2017 pour un résumé des événements).

d'autres quartiers plus pauvres, ou culturellement hétérogènes, pour éviter une mixité sociale ou culturelle qui nuirait, selon eux, à l'éducation de leurs enfants (par exemple Macedo 2011).

Cette thèse se penche sur les réponses qui s'offrent à la société politique canadienne afin de résoudre les conflits occasionnés par le décalage entre l'identité « juridique » et l'identité « politique » des villes. Plus précisément, elle cherche à déterminer si une société démocratique comme le Canada doit octroyer aux villes un droit à l'autonomie gouvernementale, qui serait reconnu formellement dans la Constitution. En puisant tant dans l'histoire politique canadienne, la philosophie politique contemporaine et l'histoire de la pensée politique libérale, cette recherche identifie les moyens à l'aide desquels les conflits qui opposent les municipalités aux ordres supérieurs de gouvernement peuvent être surmontés.

Une réponse satisfaisante à ces interrogations doit veiller à ne pas établir d'inférence entre un *fait* et un *devoir*, entre ce qui *est* et ce qui *doit être*. Ce n'est pas parce que de grandes entreprises privées exercent une influence certaine sur les politiques fiscales, économiques et sociales des États les plus puissants qu'il est moralement ou politiquement désirable de leur accorder les mêmes droits que les citoyens dans les sociétés démocratiques. Rédigée avec ces considérations en tête, cette recherche s'abstient de justifier l'attribution de droit à l'autonomie politique aux villes seulement, car certaines d'entre elles disposent parfois d'avantages stratégiques dans le processus de production des politiques urbaines, ou les « réseaux d'acteurs » impliqués dans gouvernance métropolitaine. À l'inverse, elle ne considère pas davantage qu'à elle seule, l'existence d'un régime constitutionnel dans lequel les municipalités ne sont pas formellement reconnues comme des ordres de gouvernement, constitue un argument suffisant pour justifier la légitimité des politiques adoptées par les législatures ou le Parlement, en dépit des objections des collectivités locales.

Finalement, cette thèse envisage les conflits entre les gouvernements locaux et les législatures ou le Parlement comme des événements historiques, qui surviennent d'ailleurs régulièrement au cours de la vie politique des sociétés démocratiques comme le Canada. En ce sens, ils appellent toujours à l'action. Par conséquent, le refus d'apporter des modifications à la Constitution ou celui d'en interpréter autrement les règles doivent être considérés comme des

actions qui entraînent nécessairement des conséquences politiques. Il en va de même pour les revendications d'acquérir une autonomie locale, et les réformes auxquelles elles ont donné lieu au cours de l'histoire politique canadienne¹³. Au demeurant, l'objectif de cet essai consiste d'abord à identifier et à interpréter les raisons invoquées afin de justifier les politiques destinées à répondre aux conflits entre les municipalités et les deux autres ordres de gouvernement.

1.4 Le prisme du libéralisme

Saisissant le relais tendu par la Cour d'appel du Québec il y a près de deux décennies, cette thèse examine les revendications en faveur de l'attribution d'un droit constitutionnel à l'autonomie locale au prisme du libéralisme. Elle insère la réflexion dans cette tradition de pensée politique pour deux raisons complémentaires. Tout d'abord, à l'image de penseurs provenant d'horizons très variés, elle adhère au constat qui stipule que le libéralisme constitue désormais le principal discours politique à l'aide duquel les citoyens des sociétés occidentales comprennent et débattent de leur vie collective (Bell 2014). Ensuite, elle prend acte des interprétations des historiens et des penseurs politiques qui se sont intéressés à la question du statut des municipalités dans la Constitution, et qui attribuent la position subordonnée de ce statut à « l'hégémonie » du discours libéral au Canada (Dagenais 2009 ; Isin 1992 ; Magnusson 2005a ; 2015). De leur point de vue, le libéralisme se présente comme le principal obstacle à l'exercice d'une véritable démocratie à l'échelle locale. Les conceptions de l'individu et de la vie politique véhiculées par cette tradition empêcheraient les citoyens de créer et de rénover par eux-mêmes le cadre dans lequel se déroule leur existence collective ; ceux-ci ne parviendraient pas à imaginer la possibilité d'entreprendre des actions collectives sans

¹³ Comme on le verra à différents moments de cette thèse, les municipalités se voient parfois attribuer des pouvoirs étendus par les législatures, affectant ainsi la teneur des rapports qu'elles entretiennent avec les ordres de gouvernement supérieurs.

l'autorisation d'un pouvoir extérieur à leur groupe. Autrement dit, ils considèrent le libéralisme et l'État-nation souverain comme des concepts consubstantiels ou coextensifs¹⁴.

1.4.1 L'horizon libéral

Premièrement, comme le souligne Duncan Bell, les partisans comme les adversaires du libéralisme estiment qu'il occupe une place centrale dans la vie politique et intellectuelle du monde occidental, voire tout l'espace disponible. L'historien des idées appuie son propos en citant par exemple Thomas Nagel et Raymond Geuss (Bell, 689). Le premier mentionne que la plupart des débats politiques qui surviennent actuellement dans les sociétés démocratiques opposent finalement différentes « branches » de la tradition libérale. Le second déplore quant à lui le fait que cette compréhension aussi « riche » et « globale » de la société humaine ne parvienne pas à répondre de façon adéquate aux aspirations d'une grande partie de la population des sociétés occidentales. En conclusion de *La liberté avant le libéralisme*, Quentin Skinner écrit lui aussi que les habitants du monde occidental ont adopté la conception de la liberté qu'il assimile au libéralisme, laissant derrière eux d'autres traditions de pensée politique (2000, 67-77). Dans l'avant-propos de son imposante somme de la pensée libérale, Catherine Audard (2009) mentionne quant à elle que le monde occidental semble percevoir les transformations historiques survenues durant la seconde moitié du vingtième siècle comme le triomphe du

¹⁴ Loren A. King (2013) a mis en évidence que c'est une telle compréhension du libéralisme, et plus généralement de la pensée politique moderne, qui sous-tend l'argumentaire de Warren Magnusson (2011) dans un essai intitulé *Politics of Urbanism : Seeing Like a City*. On trouve une interprétation comparable dans les ouvrages d'histoire qui souscrivent aux thèses de l'ordre libéral, discutés quelques paragraphes plus bas (Curtis 2009 ; McKay 2009). De telles interprétations s'édifient évidemment sur une lecture de la modernité politique assez courante ; après tout, Skinner conclut son étude des origines de la pensée politique moderne par ces mots : « Avec cette analyse de l'État tout-puissant, mais impersonnel, nous pouvons dire que nous entrons dans le monde moderne : la théorie moderne de l'État reste à construire, mais ses fondements sont maintenant achevés » (2009, 831). Cette thèse considère la relation entre cette conception de l'État et la modernité d'un œil un peu plus sceptique. À l'image de Michael Oakeshott (1995) ou de Michel Foucault (2011a, 91-118 ; 2011b, 295-320) par exemple, elle considère que la notion d'État se réfère à différentes modalités d'association humaine, ou à différentes formes de relation intersubjectives, qui coexistent dans les sociétés modernes (consulter également Loughlin 2010, 157-180).

libéralisme, pour le meilleur et pour le pire. De telles observations suggèrent toutes que les conceptions de l'individu et de la société, ou encore de la citoyenneté et des institutions politiques - que le libéralisme véhicule - forment l'horizon de sens sur lequel se déroulent les débats dans les sociétés démocratiques contemporaines comme le Canada. Pour le dire en paraphrasant Quentin Skinner cherchant à évoquer le sens de la démarche qu'emprunte J.G.A. Pocock dans ses travaux, lorsque ces sociétés se « parlent à elles-mêmes », elles s'expriment maintenant dans le langage du libéralisme¹⁵.

De façon générale, ce discours se démarque par l'importance prépondérante qu'il accorde à la valeur de la liberté personnelle (Shklar 1998, 3-30). L'une de ses « idées principales », affirme Manent, est celle de l'individu, auquel le libéralisme accorde des droits afin de protéger sa liberté (1987, 9). Dans la pensée libérale, les individus sont la plupart du temps définis comme des êtres libres et égaux. Cette condition constitue aussi bien un « fait » qu'une « norme » ; il s'agit d'une aspiration qui doit être réalisée parce qu'elle correspond à ce que certains décrivent comme leur nature, et d'autres comme une compréhension d'eux-mêmes indissociable du contexte historique dans lequel ils vivent. La majorité des penseurs libéraux contemporains valorisent également l'exercice du pouvoir politique au moyen d'institutions démocratiques, dont le fonctionnement promet de garantir les droits individuels qui protègent la liberté personnelle. Certains de ces penseurs, dont Judith N. Shklar (1998, 3-12), dépeignent la relation entre la liberté personnelle et la démocratie comme un « mariage de raison ». D'autres, comme John Rawls (1995) ou Jürgen Habermas (1996), y perçoivent plutôt un lien de filiation. Pour ces derniers, les droits individuels et la démocratie relèveraient finalement d'une même conception de la personne. L'histoire de la philosophie politique suggère souvent que la définition de la personne en tant qu'individu se serait d'abord cristallisée dans la philosophie des Lumières. De nombreux penseurs ou historiens des idées font remonter les racines de la subjectivité moderne qu'ils situent au fondement du libéralisme à la Réforme, à la théologie

¹⁵ « Ce fut Pocock entre tous qui apprit à ma génération en Angleterre à penser l'histoire de la théorie politique non comme une étude de textes prétendument canoniques, mais plutôt comme une enquête plus étendue sur les discours politiques changeants dont les sociétés se servent pour se parler à elles-mêmes » (2000, 69).

chrétienne, aux traditions politiques et juridiques médiévales qui s'y apparentent, et même à la philosophie classique¹⁶.

Les multiples interprétations de la tradition libérale qui se sont accumulées au fil du temps, qui cherchent toutes à clarifier le sens des valeurs ou des pratiques dont se revendiquent les libéraux, rendent compte de sa complexité. Elles proposent des compréhensions très variées de ses concepts-clés tels que la liberté, l'individu et l'individualité, les droits individuels, la démocratie ou l'État. Pour certains, ces interprétations doivent être comprises comme des positions stratégiques adoptées dans le cours de conflits politiques, lors de crise, de guerres ou de révolutions. D'autres les conçoivent plutôt comme des idées développées au fil d'une « grande conversation » éternelle entre des philosophes en quête de vérité. Or, plusieurs penseurs qui se réclament du libéralisme estiment quant à eux, peut-être plus sobrement, que leur tâche consiste surtout à identifier ou à décrire, au mieux de leurs connaissances, les principes qui doivent orienter les actions politiques dans les sociétés démocratiques. De plus, depuis la seconde moitié du dix-neuvième siècle au moins, force est d'admettre que les principes et les pratiques revendiqués par les penseurs libéraux se sont inscrits dans des lectures très différentes de l'histoire politique et intellectuelle du monde occidental. Or, qu'ils définissent les valeurs et leurs relations d'un point de vue moniste, pluraliste ou paradoxal, qu'ils souscrivent à une conception de l'histoire aux accents idéalistes ou matérialistes, ou qu'ils demeurent tout simplement indifférents face à ces questions, un fait semble persister : dans sa version contemporaine, qui s'est reconstituée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le libéralisme paraît intimement associé à la défense de la liberté personnelle, des droits individuels et des institutions démocratiques.

Dans cette perspective, cette thèse évalue dans quelle mesure le contexte idéologique et politique actuel procure aux citoyens les matériaux conceptuels à l'aide desquels ils peuvent

¹⁶ Il n'est ni possible ni nécessaire, de citer l'ensemble des genèses du libéralisme dans le cadre de cette thèse. L'article de Duncan Bell cité plus haut propose cependant une brève histoire des historiographies du libéralisme dans le monde anglo-saxon. À titre d'exemple, on peut aussi consulter les ouvrages suivants pour constater les différentes origines attribuées à la pensée libérale : Manent (1987), Nemo et Petitot (2006), Siedentop (2014), Strauss (1995), Ryan (2012).

légitimer les revendications d'acquérir une autonomie locale. Elle tente d'évaluer si ces changements constitutionnels peuvent être décrits et justifiés en vertu des principes ou des valeurs véhiculés par la tradition libérale, ou si la réalisation des libertés locales exige au préalable quelque chose comme une « sortie du libéralisme », une transformation des principales aspirations politiques de la société dans laquelle ils vivent, ou du sens qu'ils leur attribuent. En somme, compte tenu de la réalité contemporaine, qui se caractérise par la centralité du discours libéral, ce projet de recherche souhaite non seulement déterminer si l'apport de tels correctifs à la constitution s'avère désirable, mais surtout si les citoyens peuvent *espérer* les rendre légitimes¹⁷.

1.4.2 Quels fondements pour l'État canadien ?

Ces dernières remarques nous conduisent à la seconde raison qui motive une analyse du droit des municipalités à l'autonomie gouvernementale au prisme du libéralisme. Des historiens et des penseurs politiques avancent que l'absence d'autonomie locale serait d'abord attribuable à l'hégémonie du libéralisme au Canada. La conclusion à laquelle parvient Michel Ducharme au terme de l'étude qu'il consacre aux luttes d'idées qui ont éclaté dans les premières décennies du dix-neuvième siècle dans l'Amérique du Nord britannique résume bien l'esprit de ces

¹⁷ Le ton employé dans ce paragraphe rappelle évidemment la conception du rapport entre les pratiques politiques et les théories politiques qui caractérise les approches « contextualistes » en histoire des idées politiques. Comme l'explique par exemple Skinner au sujet de la relation entre le vocabulaire normatif et le comportement des acteurs politiques : « ce que l'on peut espérer rendre légitime [en politique] dépend des façons d'agir que nous pouvons ranger de façon plausible sous les principes normatifs existants. [...] Nous ne pouvons donc nous dispenser de faire appel à ces principes si nous voulons expliquer pourquoi certaines politiques sont choisies à certaines époques et sont alors articulées et poursuivies de façon particulière » (Skinner 2000, 65 ; voir aussi 2009, 10-14 ; 2010). Bien que cette compréhension du rapport entre théorie et pratique informe partiellement la construction de l'argumentaire développé dans cette thèse, l'objectif poursuivi ne consiste aucunement à exposer les significations précises que les partisans ou les opposants de l'autonomie locale confèrent à ce principe en l'inscrivant dans son contexte intellectuel spécifique, ni de démontrer la contingence des significations accordées à nos institutions actuelles, afin d'amener les citoyens à se « libérer de leur propre histoire », comme le proposent Quentin Skinner (2016) ou James Tully (2008). Au sujet des finalités éthiques et politiques poursuivies par les historiens et les penseurs qui situent leur démarche dans le cadre de la généalogie, consultez notamment Lane (2011).

ouvrages. Selon l'historien, le libéralisme « donne sa cohérence générale à l'histoire intellectuelle canadienne. C'est lui qui permet l'émergence d'un ordre libéral au Canada après 1840 fondé sur les principes de liberté, d'égalité et de propriété. C'est cet ordre qui est à la base de l'État canadien moderne » (2010, 237).

Comme le laisse croire son analyse, l'ordre politique progressivement établi dans la province nord-américaine durant le dix-neuvième siècle visait principalement à protéger les libertés individuelles des citoyens, leur égalité devant la loi et leurs droits naturels à la propriété¹⁸. Ces valeurs, qu'il juge constitutives du libéralisme, se sont imposées au cœur de la vie politique et intellectuelle canadienne avec la publication du rapport Durham (Ducharme 2010, 236-37). Le rapport stipulerait effectivement que l'instauration d'un gouvernement responsable et l'union législative favoriseraient la réalisation de ces principes prétendument universels dans la colonie britannique. La lutte pour la responsabilité ministérielle engagée par les élites politiques canadiennes au cours de la décennie subséquente, et les débats soulevés par l'enjeu de l'union des deux Canada, témoigneraient ainsi de l'adhésion graduelle des citoyens à ces valeurs.

Cette « liberté des modernes », qui s'actualiserait dans le rapport Durham, présupposerait « l'autonomie des individus », et se résumerait « à la jouissance des droits individuels inaliénables » (Ducharme 2010, 27, 30-31). Selon cette idéologie, un individu est libre lorsqu'il peut agir « comme bon lui semble, selon ses goûts et ses intérêts ». Ces propos révèlent qu'à l'image de Skinner (2000), Ducharme réduit la conception moderne de la liberté à la « théorie de la liberté négative », telle que l'a qualifiée Isaiah Berlin¹⁹. Dans *La liberté avant le libéralisme*, Skinner oppose effectivement deux conceptions de la liberté. La « théorie néo-romaine » suppose que la liberté individuelle n'est possible que dans un État libre, qui accorde

¹⁸ Cette définition du libéralisme renvoie notamment aux travaux de Ian McKay (2009) et de Fernande Roy (1988), qui s'inspirent directement de l'interprétation de C.B. Macpherson (1978, 2004). Les lignes qui suivent se concentrent sur la définition du libéralisme qui s'échafaude chez Ducharme (2010) et Dagenais (2009) puisqu'il s'agit des formulations les plus récentes proposées par cette approche. Une même compréhension du libéralisme sous-tend aussi les analyses colligées dans l'ouvrage collectif au titre (très évocateur) dirigé par Allan Greer et Ian Radforth (1992).

¹⁹ Ducharme définit le libéralisme à partir de la théorie de la « liberté négative » énoncée par Isaiah Berlin (Ducharme 2010, 28, voir aussi Berlin 2002).

à tous les citoyens un droit égal et effectif de participer à la constitution des lois. La « théorie libérale » s'oppose à cette conception républicaine. Elle réduit la liberté à la simple absence de contrainte restreignant l'action individuelle. Pour le libéralisme : « il n'existe donc aucune relation nécessaire entre la préservation de la liberté individuelle et le maintien d'une forme particulière de gouvernement » (Skinner 2000, 54).

D'après Ducharme, cette conception de la liberté s'arrime à une définition strictement juridique de l'égalité ; tous les citoyens doivent jouir des mêmes libertés civiles et politiques. Cette définition s'opposerait à l'égalité républicaine, préoccupée par l'égalité matérielle et la réduction des écarts de fortune entre les citoyens. Au contraire, le libéralisme s'appuierait sur les « droits naturels » des individus à la propriété et à la sécurité. « Chacun doit pouvoir travailler librement et le fruit de son travail doit lui appartenir en propre » (Ducharme 2010, 33). Donc, les libertés égales prescrites par les lois d'une société libérale, et plus généralement sa structure de gouvernement, viseraient d'abord à protéger le droit naturel des individus à faire usage de leurs capacités, de leurs aptitudes et de leurs biens comme ils le souhaitent²⁰. Ensuite, le libéralisme induirait une compréhension instrumentale de la relation entre les citoyens et leurs institutions politiques. Les actions de l'État, de même que l'organisation de sa constitution, n'étaient justifiées qu'en vertu de leur capacité à protéger, ou à promouvoir, les principes libéraux. Au tournant du dix-neuvième siècle, avance-t-il, les penseurs libéraux considéraient le « gouvernement mixte » comme le régime politique le plus apte à protéger les droits fondamentaux des individus. Dans l'ouvrage de Ducharme, la notion du « gouvernement mixte » se rapporte surtout aux pratiques parlementaires britanniques (2010, 59). Comme il l'explique, la répartition des fonctions gouvernementales entre des « intérêts différents », c'est-à-dire la monarchie, l'aristocratie et la démocratie, devait garantir la protection des libertés fondamentales. Comme les trois corps regroupés au sein du Parlement souverain poursuivaient des finalités différentes, ils ne pouvaient « théoriquement s'unir » afin de « détruire » la liberté individuelle, pensaient les libéraux. On comprend ainsi que la « séparation des pouvoirs » devait prévenir qu'un des groupes représentés au Parlement s'arrogé l'entière du pouvoir souverain,

²⁰ Cette description de la relation entre les principes de liberté, d'égalité et de propriété reprend essentiellement celle qu'on trouve chez McKay (2009) et Roy (1988, 49-52).

lui permettant ainsi d'entreprendre des actions qui brimeraient les droits individuels fondamentaux. Pour Ducharme, la dynamique du gouvernement mixte se réduit donc à une sorte de contrôle de constitutionnalité du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif, alimenté par un « rapport de force » entre ces deux entités²¹. Puisque les différentes fonctions du « beau système » de Montesquieu (*EL XI, 6*) sont exercées par des corps différents – compris comme des « groupes d'intérêts » dans cette analyse – la loi édictée par le souverain représenterait au final la « somme des intérêts du peuple²² ». Dans cette analyse, le onzième livre de *l'Esprit des lois* se lit comme une simple transposition de la conception de la constitution avancée dans le *Second traité du gouvernement civil*²³.

Ducharme conclut sa présentation du libéralisme en affirmant qu'il s'agit d'une idéologie fondamentalement « non subversive », puisqu'elle situe la liberté « hors de l'arène politique », c'est-à-dire dans la société civile, comprise au sens lockéen du terme. Par conséquent, « aussi longtemps que le pouvoir ne limitait pas indûment la liberté civile (et cette liberté ne possède pas de définition stricte, hormis quelques droits naturels), la révolution apparaissait injustifiable » (Ducharme 2010, 45). Contrairement aux républicains, les libéraux supposent que toute réforme politique ou constitutionnelle ne peut émaner que du Parlement, qui se confond ici avec l'État, puisque c'est bien lui, et non le peuple, qui constituerait le dépositaire ultime de la souveraineté.

L'étude des assises idéologiques du système municipal canadien réalisée par Michèle Dagenais (2009) prend pour point de départ cette même conception du libéralisme (consulter également Isin 1992 ; 1995 ; et Radforth 1992). L'historienne souligne que les premières

²¹ Selon Ducharme : « C'est ce que Montesquieu voulait dire lorsqu'il a écrit : "pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" » (Ducharme 2010, 57).

²² « Le peuple représenté par le Parlement était la somme de la monarchie, de l'aristocratie et de la démocratie », précise Ducharme (Ducharme 2010, 39). À la même page, Ducharme écrit : « Dans les faits, les modernes voulaient assurer l'autonomie des individus en faisant du pouvoir exécutif le gardien de la liberté. Ils centraient leur réflexion sur le pouvoir exécutif, qui seul pouvait garantir la sécurité au sein de la société et participer à son développement ».

²³ Le dernier chapitre de cette thèse présente une interprétation beaucoup plus nuancée de la conception moderne du « gouvernement mixte », ou de la « constitution équilibrée ».

institutions municipales, créées dans la foulée de l'Acte d'Union de 1840, s'inspiraient d'une « conception libérale de la vie politique », dont elle retrace elle aussi les origines dans le rapport Durham (Dagenais 2009, 213). Comme Ducharme, elle soutient que les auteurs du rapport concevaient les institutions politiques, et plus spécifiquement les municipalités, comme des instruments au service de la protection de libertés individuelles dérivées d'un droit à la propriété²⁴.

Pour Durham et ses collaborateurs, affirme Dagenais, les institutions municipales constituaient l'espace privilégié où les colons d'origine française, qu'ils comparent aux paysans de l'*Ancien régime* français, apprendraient les rudiments de la vie politique d'une société moderne, formée de citoyens qui se reconnaissent mutuellement comme des êtres propriétaires d'eux-mêmes. Plus précisément, la délégation de certaines tâches gouvernementales aux municipalités enseignerait à ces individus en devenir à se fixer des objectifs et à compter sur leurs propres ressources pour les atteindre. Autrement dit, par leur participation à la vie politique locale, ils parviendraient à définir leurs propres intérêts, et à les harmoniser avec ceux d'autrui, dans le respect de leurs droits. Ils pourraient alors transposer les fruits de cette expérience lors des élections de leurs représentants à l'Assemblée législative. Les municipalités présenteraient un dernier avantage selon les libéraux. Ces institutions amélioreraient l'efficacité de l'appareil gouvernemental en permettant aux collectivités locales d'adopter des politiques publiques adaptées à la réalité de leur territoire. Lord Durham et ses collaborateurs envisageaient donc les municipalités comme des « agents de l'État », soit des corps politiques disposant de pouvoirs délégués par le gouvernement central, définis dans des lois écrites prescriptives, qui les habilitaient à exercer seulement les fonctions administratives énoncées dans ces mêmes lois²⁵. Comme elle le résume :

²⁴ Dans son texte, Dagenais définit le libéralisme pratiquement dans les mêmes termes que McKay (2009). Cependant, contrairement à ce dernier, elle n'attribue pas l'essor de l'ordre libéral à l'avènement d'une « hégémonie », au sens où l'entendait Antonio Gramsci (2000 ; voir aussi 2010). Adoptant une posture foucauldienne, elle postule que l'avènement de l'ordre libéral relève d'une transformation des régimes de vérité auxquels s'articulent les pratiques du pouvoir (Dagenais 2009, 206-7, consulter aussi : Curtis 2009).

²⁵ La spécificité de la municipalité moderne résiderait dans le fait que ce corps politique est institué par des lois écrites édictées par un pouvoir souverain. « While this regime, inspired by a liberal conception of political life,

« Municipal institutions appeared all the more important to Durham and Sydenham in their perceived capacity as a liaison between the local population and the central government. Duly elected municipal authorities, enjoying the people's confidence were critical for keeping the government informed of developments at all level, to formulate local demands, and to maintain a link between two levels of government. » (Dagenais 2009, 208)

Ces propos laissent penser que Durham concevait la municipalité comme une institution intégrée à l'appareil de gouvernement. La compréhension de la séparation entre la société civile et l'État qui sous-tend le « cadre de l'ordre libéral » porte à croire que les municipalités sont « séparées » de leurs citoyens (voir également Frug 1979 ; Isin 1992). Dans ces circonstances, il ne s'agit plus d'un corps politique dont l'autorité découlerait de l'exercice du pouvoir à l'échelle locale, qui serait doté d'une personnalité morale et juridique distincte de l'État. La municipalité se présente dès lors comme une « extension » du gouvernement central dans les diverses collectivités locales. Par conséquent, l'intégration de ces institutions à l'appareil gouvernemental, grâce à son inscription dans la loi positive, confisquait cette institution aux citoyens ou à la société civile, au profit de l'État. Du point de vue de la « liberté moderne », la municipalité se présenterait donc comme une institution relevant d'une sphère fondamentalement opposée à la liberté, mais toutefois nécessaire à sa préservation. Ces entités peuvent alors être considérées comme des composantes d'une « bureaucratie moderne » au service du pouvoir souverain, plutôt que d'institutions qui incarneraient le bien commun d'une collectivité locale (Magnusson 2005a ; consulter aussi Cooper 1994 ; et Frug 1980).

L'image du libéralisme qui se dessine dans les analyses de ces historiens, qui se reflète aussi dans l'ensemble des textes de Warren Magnusson (par exemple : 2005a ; 2005b ; 2011 ; 2015), se révèle en somme sous les traits suivants : tout d'abord, cette idéologie se reconnaît à la « primauté épistémologique et ontologique » qu'elle accorde à l'individu dans toute discussion de nature politique, sociale, économique ou morale (McKay 2000, 624-625 ; voir surtout Magnusson 2011 ; 2015) ; de plus, « l'individu abstrait » du libéralisme exercerait sa liberté dans une société civile considérée comme une sphère indépendante de la sphère

certainly intended to replace an older one characterized by authoritarianism, its creation occurred through a process of normalization that evacuated established practices in order to replace them with a collection of norms dictated by municipal laws. [...] If the fact that they were written down in the form of laws made them more transparent, and in a sense more equitable, this does not conceal the obvious transfer of sovereignty that resulted from this process [mes accentuations] ». (Dagenais 2009, 213)

politique ; ensuite, les libéraux assimileraient la sphère politique à l'État. La seule finalité de l'État libéral consisterait à protéger la liberté individuelle. Dans les États libéraux, l'autorité politique ultime résiderait entre les mains d'un souverain, qui l'exercerait par l'entremise d'agences—dont les municipalités—auxquelles il délègue des pouvoirs par voies légales. Par conséquent, ces dernières ne disposent d'aucune autonomie politique. Selon les historiens qui adhèrent à ces postulats, le premier chapitre de l'histoire de l'État canadien a été écrit par les auteurs du rapport Durham, qui s'inspiraient incontestablement de cette conception de la vie politique. Comme l'affirme avec certitude Michèle Dagenais :

« And yet although it was long in coming, this process of normalizing local political life would ultimately be successful. The fact that municipalities are now seen as common realities, fully integrated into everyday practices, eloquently attests to this. *It can only be concluded that the establishment of the liberal order on the local scale, begun with efforts undertaken to municipalize local communities and incorporate them into the realm of the state, has been fully accomplished* [mon accentuation]. » (2009, 214)

1.4.3 Un autre libéralisme

Comme le rappelle Charles Taylor (1995), la définition de la société civile qui s'articule dans l'utilitarisme classique fait effectivement écho à celle formulée par Locke dans sa doctrine constitutionnelle anti-absolutiste. Chez Locke par exemple, elle se présente comme une sphère dont la réalité se manifeste à travers les échanges et les rapports productifs entre les individus. Ces interactions seraient à l'origine de phénomènes réguliers comme la croissance de la population, de la productivité, des richesses, de même que la formation d'une opinion publique. Bref, la société civile constitue un domaine autonome, au sens où les activités qui s'y déroulent répondent de forces ou de lois qui s'y rapportent directement. L'instauration de l'appareil gouvernemental peut alors être considérée comme une émanation de la société civile. Il est créé pour répondre aux besoins, aux intérêts ou aux aspirations de ceux qu'elle rassemble.

Cette représentation de la société a engendré des doctrines politiques radicales, dont celle de Thomas Paine, qui stipule que la société détient le droit absolu de faire et défaire l'autorité politique selon sa volonté. Elle est également à l'origine de la conception utilitariste de l'État, qualifiée « d'antipolitique » par Taylor (1995, 220). Pour Bentham (2011), les actions des

individus sont naturellement motivées par la recherche du plaisir et le désir d'éviter les peines. De plus, puisque les sociétés modernes se caractérisent par la diversité des croyances et des intérêts de leurs citoyens, Bentham affirme que la seule finalité qu'elles doivent poursuivre consiste à rechercher « le plus grand bonheur du plus grand nombre, chacun comptant pour un ». Ce principe doit guider l'activité des législateurs lorsqu'ils édictent les lois qui encadrent les relations entre les individus (2000). L'appareil gouvernemental constitué par les lois doit donc être structuré de façon à maximiser la félicité de chaque individu. L'utilitarisme propose ainsi une conception « purement instrumentale » du gouvernement, puisque l'exercice du pouvoir n'est plus fondé sur des principes autonomes imaginés comme le produit d'une action concertée des membres de la société politique, comme chez Paine par exemple (Taylor 1990, 111). Selon les utilitaristes, la constitution est comprise comme l'expression d'un pouvoir « réel » exercé par des personnes « réelles ». En l'absence de telles personnes, soutient Bentham, l'État n'existe simplement pas (Bentham 1996, consulter aussi Skinner 2009, 356).

À première vue, la progression des définitions de la société civile et de l'État de Locke jusqu'à Bentham place les études de Ducharme et Dagenais en contradiction. Au moment de la rédaction du rapport Durham, en 1839, le libéralisme n'avait-il pas définitivement rompu avec la doctrine des droits naturels, pour se convertir définitivement à l'utilitarisme ? La lecture de leurs travaux laisse penser que les historiens qui adhèrent aux postulats de l'ordre libéral minimisent ces différences, puisqu'elles ne remettent pas en cause les fondements mêmes du libéralisme tel qu'ils le définissent. À l'image de Macpherson (1977 ; 2004), ils conçoivent les différentes déclinaisons de la pensée libérale, exprimées d'abord dans les écrits de Hobbes et Locke, avant de se parfaire dans ceux de Bentham, comme des variantes de la théorie de l'individualisme possessif. Perçu sous cet angle, le libéralisme apparaît comme un courant de pensée résolument « atomiste », unifié par des convictions favorables aux libertés civiles, à l'égalité juridique et à l'économie capitaliste, conjuguée à une conception instrumentale de l'État. Joseph Carens souligne d'ailleurs que « Macpherson treated talk of natural rights as a facade for a utilitarian structure of thought » (1993, 4). Les distinctions entre les penseurs libéraux s'effacent, laissant seulement paraître leurs similitudes. Pour chacun d'eux, la société civile constitue l'espace dans lequel les individus peuvent théoriquement se mouvoir sans

l'interférence d'une puissance extérieure, tandis que l'intervention de l'État n'est justifiée que si elle leur permet de satisfaire les intérêts qu'ils poursuivent.

Ces conclusions ne sont pas sans fondement. Les ramifications de l'utilitarisme dans la pensée de Hobbes et de Locke sont bien connues (par exemple Rosenblum 1978). Cependant, la réduction du libéralisme à l'atomisme obscurcit nécessairement les différentes conceptions de la société civile, du gouvernement ou de l'État qui coexistent dans la tradition libérale. Telles que l'évoquent les remarques de Taylor, on trouve aussi dans la pensée libérale une conception de la société civile qui s'apparente davantage à celle formulée par Montesquieu dans *l'Esprit des lois*²⁶. Or la spécificité de ce courant réside dans le fait qu'il ne trace pas de frontières imperméables entre l'État et la société civile (consulter également de Dijn 2008 ; Levy 2009 ; 2015 ; et Spector 2010 ; 2011). Pour le dire sans ambiguïtés, il ne situe pas la liberté à *l'extérieur de l'arène politique*. Dans les écrits de Montesquieu, ainsi que dans ceux de ses principaux héritiers, dont Alexis de Tocqueville, la liberté s'avère indissociable d'un « gouvernement équilibré », construit sur les assises de « l'ancien constitutionnalisme ».

Dans la *Démocratie* de 1835 par exemple, la décentralisation administrative se dresse comme un rempart contre le despotisme dans les sociétés démocratiques (consulter également de Dijn 2008, 135-142 ; Levy 2015, ch. 8 ; Taylor 1995, 221-224). Elle limite la volonté de la majorité souveraine en incitant les citoyens à se porter à la défense de leurs « libertés provinciales » dans le cadre de l'exercice du pouvoir politique. Ces corps politiques sont bel et bien assujettis à la puissance souveraine. Cependant, comme on peut le lire dans l'ouvrage, leur indépendance ne relève pas exclusivement de leur statut légal ou constitutionnel²⁷. L'indépendance de la commune découle plutôt de l'attachement des citoyens à leurs institutions politiques locales, auxquelles ils associent leurs intérêts particuliers. Lorsqu'ils exercent leurs libertés provinciales, les citoyens américains en viennent à considérer qu'ils se prémunissent contre les actions du gouvernement central, qui risquent d'entraver leur capacité à poursuivre leurs intérêts particuliers. En autres mots, pour Tocqueville, une constitution *de facto* se

²⁶ Voir également Foucault (2004b), et plus précisément les leçons du 28 mars et du 4 avril 1979.

²⁷ Le sixième chapitre de cette thèse présente une interprétation détaillée des passages que Tocqueville dédie au système communal américain dans DDA 1835. Ce paragraphe résume globalement ses propos.

superpose à la constitution *de jure* à travers l'exercice du pouvoir politique. Aux États-Unis comme en Angleterre, l'exercice du pouvoir s'avère donc régulé par des passions induites par l'organisation constitutionnelle, mais qui se cultivent dans la société civile. Les constitutions de ces États amènent leurs citoyens à éprouver un attachement intéressé pour leur collectivité locale et leurs institutions politiques. Leur loyauté commune les conduit alors à s'opposer aux entreprises du gouvernement central qui font obstacle à l'indépendance de leur collectivité locale, à laquelle serait rattachée leur liberté individuelle d'après eux. La définition de la société civile qui s'inscrit dans le sillage de Montesquieu conçoit ainsi la société civile à partir de la constitution du régime politique. Les penseurs qui s'y réfèrent envisagent plutôt les sociétés politiques modernes comme le produit d'un rapport dynamique entre la forme du gouvernement et les phénomènes économiques, sociaux et psychologiques qui se déploient dans la société civile. Cette approche ne représente pas les citoyens comme des individus dotés de droits naturels ni comme des êtres cherchant naturellement à éviter les souffrances. À travers leurs descriptions respectives des constitutions, Montesquieu et Tocqueville ne tracent jamais de frontières très étanches entre la société civile d'un côté, et l'appareil d'État ou gouvernemental de l'autre. Selon eux, l'avènement de la liberté politique s'avère conditionnel à l'existence d'un régime politique dans lequel le pouvoir est réparti entre une pluralité de corps politiques, auxquels les citoyens confèrent *effectivement* une autorité.

Dans un ouvrage récent, Levy (2015) démontre que le libéralisme s'est construit à travers les tensions entre deux modes de pensée : le rationalisme et le pluralisme²⁸. Les rationalistes tendent à concevoir ces groupes comme des espaces dans lesquels s'exerce une « tyrannie locale », qui entrave la capacité des individus à transformer ou à transcender leur propre existence (Levy 2015, 2). Les penseurs apparentés à ce courant défendent généralement le progrès intellectuel par l'exercice de la raison, l'universalisme l'égalité des individus devant une loi unifiée. Par l'emploi du qualificatif « rationaliste », Levy cherche à évoquer Max Weber plutôt que René Descartes (2015, 27). Ainsi, les rationalistes partageraient la croyance selon laquelle il s'avère toujours possible de connaître les ressorts des conditions de vie dans

²⁸ Comme le reconnaît Levy, cette interprétation est édifée sur des bases établies par Charles Taylor (2015, 18). Pour des définitions semblables, mais non tout à fait identiques, du libéralisme, voir notamment : Burrow (1988), William Galston (1995) et Larry Siedentop (2012).

lesquelles nous nous trouvons. Dans les sociétés modernes, déclare Weber, « [...] il n'y a donc en principe aucune puissance mystérieuse et imprévisible qui entre en jeu, que l'on peut bien plutôt *maîtriser* toute chose (en principe) par le calcul » (Weber 2003, 83). L'adoption d'une telle posture suppose ainsi une objectivation de la réalité sociale. De ce point de vue, l'identité citoyenne n'est plus déterminée par la place qu'une personne occupe au sein d'une hiérarchie sociale, ancrée dans la tradition constitutive d'un groupe particulier ou d'une société politique. Le citoyen apparaît maintenant comme un être aux comportements prévisibles, dont les actions répondent à des déterminants mis à jour par des savoirs objectifs. L'individu peut alors être représenté comme une entité abstraite, telle qu'un agent économique ou un sujet de droit.

Ce postulat inciterait alors les rationalistes à préférer l'État moderne, tel qu'il est décrit par Weber, comme mode d'organisation politique. L'État moderne, en tant que communauté politique, se serait substitué à l'anarchique pluralité des « communautés de droits » qui caractérisait la société médiévale (consulter également Colliot-Thélène 2011, 41-43). « Car ce qui est spécifique à l'époque présente est que tous les autres groupements ou toutes les autres personnes individuelles [que l'État ne] se voient accorder le droit à la violence physique que dans la mesure où l'État la tolère de leur part : il passe pour la source unique du "droit" à la violence », déclare Weber (2003, 118-119). Pour les penseurs examinés par Levy, dont Locke, Voltaire, Paine, Mill ou Rawls, seul ce mode d'organisation politique peut assurer la paix ou favoriser l'émancipation individuelle en encadrant la coopération sociale par des règles formelles, calibrées sur les conceptions objectives de la personne et de la société (voir aussi 2009). Un État central « fort » peut ainsi contrer les « tyrannies locales » en s'assurant que les hiérarchies propres aux différents groupes n'induisent pas d'inégalités injustifiables en vertu de principes rationnels, comme les droits naturels, l'autonomie morale de l'individu ou l'utilité générale.

Les pluralistes valorisent quant à eux la liberté des personnes « telles qu'elles sont » dans l'histoire (Levy 2015, 2). Une telle approche aux accents historiques ou sociologiques se dessine entre autres dans les écrits de Montesquieu, d'Edmund Burke, du Fédéraliste, de John Adams et de Tocqueville. Ces libéraux considèrent généralement les entités des collectivités locales, des associations volontaires, des Églises ou des provinces comme des « pouvoirs

intermédiaires », des « corps politiques », ou des « formes de propriété », tels qu'ils sont définis notamment par Montesquieu et Burke. Pour paraphraser Tocqueville, les pluralistes apprécient une telle constitution pour ses « effets politiques » et non pour ses « effets administratifs » (DDA 1835, 159). Cet « *éparpillement* de la puissance » incite les différentes parties de la constitution à défendre leurs libertés lorsqu'ils les estiment menacées par les intentions du souverain, qu'il se présente sous les traits d'une personne individuelle ou collective (DDA 1835, 122 et 391). Au demeurant, les pluralistes considèrent que l'*attachement* aux coutumes, aux traditions, aux modes de vie ou aux pratiques propres aux divers groupes sociaux constitue le principal ressort de la liberté politique dans la société moderne. De leur point de vue, la multiplicité de centres de pouvoirs, dispersés dans l'ensemble de société civile, apparaît comme une « condition de la liberté », ainsi que l'affirme Judith Shklar (1998, 19).

1.5 Le sens de la démarche

Telle qu'elle se dessine dans le récent ouvrage de Levy, comme dans le texte de Taylor sur la société civile, l'histoire du libéralisme réunit des conceptions variées de l'individu, de la société civile et de l'État, qui ne se rapportent pas nécessairement aux mêmes présupposés philosophiques²⁹. Une telle interprétation de la tradition libérale invite alors à reconsidérer les thèses mises de l'avant par Dagenais, Isin, ou Magnusson, qui portent à croire que le libéralisme réduit nécessairement les municipalités au rang de « créature de l'État » — une expression dont l'emploi sous-entend une relation de subordination qui favorise le souverain au détriment des « organes assujettis », comme le dirait Hobbes (2000, II-22). En considérant que la culture politique des sociétés démocratiques modernes s'est notamment construite à travers les tensions entre ces deux pôles de la tradition libérale, la conception de la municipalité qui se dessine dans leurs débats publics apparaît sous un jour plus nuancé. Elle semble effectivement s'articuler au carrefour de ces deux courants libéraux. Dès lors, lorsqu'on approche la réalité politique à partir de ces pratiques, on constate inévitablement que dans les démocraties libérales comme le

²⁹ En plus de Levy (2015), Galston (1995) et Siedentop (2012), consulter également Bell (2014), Blattberg (2001), Shklar (1998a), Taylor (1995b) ou Williams (2005).

Canada, les municipalités sont des corps politiques qui sont à la fois subordonnés à la volonté du souverain et indépendants de cette dernière, tel que l'avait bien vu Tocqueville aux États-Unis. En d'autres mots, le volet « juridique » et le volet « politique » de l'identité des municipalités se recourent. D'un côté, les citoyens envisagent le peuple comme la source du pouvoir souverain (voir Russell 2004). De l'autre, ils se gouvernent au moyen d'institutions qui génèrent sans cesse des attachements à des collectivités particulières, qui les incitent parfois à contester des décisions des gouvernements centraux, censés représenter la volonté populaire. Bref, tant la souveraineté du peuple que l'aspiration à l'autonomie locale doivent être comprises comme des faits « constitutifs » de la réalité politique contemporaine, qui alimentent les conflits opposant les ordres de gouvernement formellement reconnus par la Constitution canadienne aux municipalités.

S'inspirant des penseurs apparentés à l'approche pluraliste par Levy (2015), l'argumentaire développé dans cette thèse démontre que cette tension s'avère essentielle à la préservation de la liberté personnelle dans les démocraties libérales. C'est de ce point de vue qu'elle propose d'aborder les revendications des citoyens et de leurs dirigeants politiques d'avoir droit à une autonomie locale. Comme elle le conclut, une telle démarche suggère que la constitutionnalisation d'un droit à l'autonomie locale peut contribuer à renforcer la stabilité politique en produisant des politiques urbaines plus légitimes.

Comme le souligne Duncan Bell dans l'article cité plus haut, la compréhension du libéralisme est indissociable de l'histoire dans laquelle les penseurs libéraux tentent de s'inscrire. Plus généralement, les partisans comme les critiques de cette tradition invoquent l'autorité d'auteurs passés et présents pour justifier les positions qu'ils défendent ou pour expliciter leurs idées. Cette thèse n'entend pas déroger à cette façon de penser. Toutefois, l'interprétation plus complexe du libéralisme qui lui sert de point de départ invite à reconsidérer certaines des interprétations de cette tradition et des auteurs qui y sont associés. Son objectif n'est pas tant de discréditer les analyses qui associent le libéralisme à l'individualisme possessif, à la liberté négative, ou au « *high liberalism* » de Rawls et Ronald Dworkin³⁰, que d'éviter de

³⁰ Cette expression est empruntée à Galston (2010).

réduire cette tradition à ces seules expressions. Dans cette perspective, le prisme du libéralisme à travers lequel cette thèse se propose d'analyser la Constitution et le statut qu'y occupent les municipalités s'articule par les interprétations des penseurs qui cherchent à rendre compte de cette complexité. La lecture de ces analyses paraîtra sûrement fastidieuse au lecteur à certains moments, notamment parce qu'elles abordent de nouveau des ouvrages bien connus. Or, les relectures proposées ici souhaitent mettre en lumière des aspects ou des compréhensions de ces textes parfois obscurcis par les débats contemporains, où les « réalistes » s'opposent aux « idéalistes », les « agonistes » aux « théoriciens », les « néo-républicains » aux « libéraux », etc. Au terme de la thèse, espère-t-on, la patience du lecteur sera peut-être récompensée.

La présentation du développement du système canadien de gouvernance urbaine et métropolitaine peut aussi inspirer un reproche similaire. Cette démarche, qui commence par étudier les lois municipales, avant de les examiner à la lumière des principes de la gouvernance dans les fédérations, apparaît indispensable à la compréhension des dynamiques politiques à l'œuvre dans l'exercice du pouvoir à l'échelle locale. Certains penseurs abordent les enjeux de politique urbaine à partir de leur définition juridique. Par exemple, un texte récent de Daniel Weinstock s'ouvre ainsi par cette déclaration : « in most countries, cities are constitutional nonentities » (2014, 259). Insatisfaits de cette définition légale qu'ils jugent réductrice, ils partent ensuite à la recherche de principes dans la philosophie politique afin de les appliquer à l'objet particulier que serait la ville, justifiant dès lors l'octroi d'une autonomie gouvernementale. Cette thèse n'emprunte pas une même démarche. Elle entend plutôt compléter ces analyses en démontrant que les penseurs et les citoyens qui aspirent réformer leur Constitution afin qu'elles produisent des règles et des décisions publiques qui répondent aux aspirations de leurs citoyens doivent prêter une attention particulière aux effets moraux et politiques engendrés par l'actuelle structure gouvernementale. Ainsi, ils constateront que ni les politiciens ni les citoyens ne réduisent les municipalités à leur définition juridique. Une défense de l'attribution d'une autonomie gouvernementale aux municipalités qui tient compte des réalités propres à l'exercice du pouvoir dans les régions urbaines et métropolitaines s'avère alors plus prometteuse, puisqu'elle se construit à partir des expériences morales et politiques ordinaires des citoyens.

Cette thèse démontre que l'attribution d'une autonomie gouvernementale aux municipalités canadiennes peut contribuer à l'approfondissement du fédéralisme au Canada. Elle soutient qu'une telle réforme constitutionnelle peut conduire à la production de politiques publiques qui respectent les différences entre les collectivités locales et qui répondent ainsi aux aspirations de leurs habitants, en accroissant le rôle que peuvent jouer les gouvernements locaux dans la gouvernance urbaine. Elle identifie également dans la pensée politique libérale, telle qu'elle a été définie plus haut, des conceptions de la constitution qui permettent de justifier une telle réforme constitutionnelle. Ainsi, elle conteste les interprétations des historiens ou des penseurs qui allèguent que le libéralisme assujettit nécessairement les groupes comme les collectivités locales à la souveraineté de l'État ou de l'individu, comme l'écrit par exemple Magnusson (2015, 27). Plus spécifiquement, elle révèle que l'octroi d'une autonomie locale aux municipalités n'induit pas nécessairement la fragmentation de la société politique ni sa transformation en un simple *modus vivendi*. Au contraire, elle avance que la distribution des pouvoirs à des corps politiques locaux peut consolider les fondements qui lui assurent sa stabilité.

La construction de cet argumentaire débute par un premier chapitre qui examine l'évolution des structures gouvernementales locales et régionales en place dans les principales métropoles canadiennes. Cette démarche permet notamment d'identifier certaines des conditions dans lesquelles les municipalités exercent leurs pouvoirs et les limites auxquelles elles sont confrontées. Le deuxième chapitre procède à une analyse du rôle que jouent les municipalités dans l'exercice de la gouvernance urbaine. L'étude des pratiques de gouvernance s'avère essentielle puisque plusieurs politologues estiment qu'elles rendent obsolètes les revendications des municipalités d'acquérir une autonomie gouvernementale formellement reconnue par la Constitution. Ce chapitre propose une lecture alternative de ces revendications, qui tient compte des leçons enseignées par le fédéralisme asymétrique. Il souligne que l'absence d'autonomie gouvernementale des municipalités canadiennes limite considérablement la possibilité d'intensifier les rapports d'interdépendance entre les acteurs qui prennent part à la production des politiques urbaines.

Le troisième chapitre cherche à prendre la mesure des difficultés entraînées par l'avènement d'une conception « moderne » de la constitution au sein de la société politique canadienne, dont les traits sont mis en évidence par un contraste avec « l'ancienne constitution ». Ce chapitre souligne entre autres que ce changement historique complexifie les réflexions portant sur le statut constitutionnel des groupes au sein des démocraties libérales. Le quatrième chapitre explique que le libéralisme politique tel qu'il est défini par John Rawls contient certaines ressources à l'aide desquelles les citoyens de ces sociétés politiques peuvent contourner ces difficultés. Il souligne entre autres que cette pensée politique aide non seulement à clarifier la signification qu'ils attribuent aux principes au fondement de leur constitution, mais également à concevoir des modèles constitutionnels qui accordent une autonomie gouvernementale significative aux collectivités locales. Finalement, le cinquième chapitre décèle une compréhension plus féconde des libertés locales dans les écrits des libéraux pluralistes comme Montesquieu, Tocqueville et Lord Durham. Comme le souligne cette dernière partie de la thèse, l'une des principales valeurs de la démarche propre à ces penseurs se trouve dans leur conception particulière du changement constitutionnel, qui s'arrime à une compréhension qu'on juge plus réaliste de la vie politique et des principes qui animent les démocraties libérales comme le Canada.

2. Des agences administratives ?

2.1 Introduction

Plusieurs ouvrages qui se penchent sur le fonctionnement du gouvernement local au Canada définissent les municipalités en soulignant deux de leurs traits les plus saillants³¹. Tout d'abord, ils mentionnent que ces corps politiques administrent des biens et des services publics au sein des collectivités locales du pays. Ensuite, les notions « d'administration », ou de « prestation de services » suggèrent généralement une compréhension spécifique de la nature des pouvoirs exercés par les municipalités. Au Canada, rappellent-ils, les fonctions remplies par les organes du gouvernement local sont considérées comme le produit d'une délégation législative. Plus précisément, les municipalités constituent des organismes institués par des lois provinciales, dont les règles de fonctionnement et les pouvoirs sont spécifiées par ces mêmes lois.

L'absence de statut constitutionnel et la position de subordination politique des municipalités qui en découle ont conduit certains analystes à les comparer aux divers organismes apparentés à la bureaucratie provinciale, comme des ministères³². Comme l'écrit Magnusson :

« The presumption is that the well-being of the wider society is dependent on the state's capacity to reorganize government to meet changing needs (and a changing understanding of the state's duties). Government in this context includes local government, so the assumption is that the reorganization of a province's system of municipal authorities is no different from the reorganization of the Ministry of Transportation or the Ministry of Forests. After all, the latter two ministries have local offices as well, offices that may be quite important to the communities in which they are located. [...] The system of municipal government, like the administration of schools and hospitals, has to be reorganized from time to time, and it would be improper to allow parochial authorities to have a veto on the process ». (2005a, 902-903)

³¹ Pour un aperçu général, consulter : Lightbody (2006) ; Magnusson (1983) Sancton (2015) Sancton et Young (2009) Tindal, Tindal, Stewart et *al.* (2017) Baccigalupo (1990).

³² Leurs observations rappellent l'article du juriste américain Gerald E. Frug, qui prend pour point de départ le problème suivant : « Why are cities today governed as bureaucracies, rather than as experiments in participatory democracy? (1980, 1073) ».

Moins d'une décennie plus tôt, Reid Cooper écrivait lui aussi que les règlements municipaux sont considérés par les tribunaux « as though they were simply delegated legislation. This means that laws are enacted by elected representatives are equivalent to regulations brought into being by non-elected bureaucrats » (1996, 292).

Ni les bureaucraties ni les municipalités ne possèdent de statut constitutionnel comparable aux législatures provinciales ou au Parlement³³. Les airs de famille que partagent les municipalités et les organisations bureaucratiques se dévoilent également lors des réformes de la gouvernance locale et métropolitaine, dont les fusions municipales, l'instauration de structures gouvernementales à plusieurs paliers, ou encore l'attribution ou le retrait de responsabilités aux différentes corporations locales et régionales. Les gouvernements provinciaux procèderaient à de telles transformations administratives pour mieux satisfaire les besoins des citoyens de leur province, qui se transforment au fil du développement des régions urbaines. Les restructurations partielles ou totales des systèmes municipaux auxquelles s'adonnent périodiquement les gouvernements provinciaux viseraient ultimement à répondre à ces impératifs. À travers ces réformes, les municipalités se découvriraient sous les traits d'agences administratives, à l'aide desquelles les provinces parviendraient à réguler certains aspects de la vie sociale et économique.

Les travaux d'historiens qui relatent le développement de la structure canadienne gouvernementale locale suggèrent cependant que cette compréhension apparemment restrictive du rôle des municipalités s'est imposée seulement au fil du vingtième siècle. Comme le rappellent leurs auteurs, l'organisation de l'appareil municipal durant le dix-neuvième siècle accordait aux corporations locales et régionales une autonomie gouvernementale beaucoup plus importante qu'aujourd'hui (consulter notamment Weaver 1977 ; Gow 1986 ; Taylor 1984). La contraction du champ d'action des municipalités se serait amorcée avec les transformations institutionnelles initiées durant l'ère réformiste, pour se poursuivre tout au long de l'implantation d'un État-providence au sein de la fédération. Comme en témoignent par exemple

³³ À propos du statut constitutionnel des bureaucraties fédérales et provinciales, dont certains éléments s'apparentent à celui des municipalités, voir Sossin (2005).

la multiplication des normes destinées à structurer les activités des municipalités, la création d'organismes qui régulent leurs actions, et plus récemment la succession des réformes du système municipal, les gouvernements provinciaux ont progressivement réduit l'autonomie gouvernementale qu'ils avaient d'abord octroyée à ces corps politiques. Par surcroît, plusieurs des sphères d'intervention traditionnellement réservées aux corporations locales ont été investies par des organismes relevant directement de l'autorité des ministres fédéraux ou provinciaux, dont la prestation de la sécurité du revenu. En somme, le développement d'un « État canadien » paraît avoir été porté par une dynamique de centralisation administrative, qui se serait soldée par la restriction et la spécialisation des pouvoirs concédés aux municipalités (consulter également Guest 1995 ; Heaman 2015). Au terme de ce processus, les collectivités locales canadiennes se sont donc retrouvées pratiquement privées de toute forme d'autonomie gouvernementale.

Une discussion approfondie sur les promesses et les limites de l'autonomie locale ne peut pas faire l'économie d'une étude préalable des origines du système municipal canadien, telle qu'elle est rapportée dans les ouvrages des historiens et des politologues. Ce détour par l'histoire – dont certains penseurs politiques contemporains qui s'intéressent à l'enjeu de l'autonomie locale estiment pouvoir éviter³⁴ – s'impose pour trois raisons. Premièrement, elle expose certaines des spécificités propres au contexte juridique et politique dans lequel se déroulent les débats sur l'autonomie locale au Canada. Plus précisément, elle démontre que le développement de cet appareil administratif est généralement expliqué par la nécessité de répondre aux divers problèmes sociaux, économiques et politiques engendrés par l'urbanisation de la population canadienne. Deuxièmement, elle révèle que la définition de l'autonomie locale, en tant que principe politique, s'articule entre autres dans des textes qui relatent la construction de la structure gouvernementale en place au Canada. La plupart de ces ouvrages représentent cette histoire sous les traits d'un mouvement de déclin de l'autonomie locale, redevable à la centralisation du pouvoir administratif entre les mains du gouvernement fédéral, et de celles des provinces. Troisièmement, l'histoire du système municipal canadien, telle qu'elle est racontée

³⁴ Par exemple : King (2005a ; 2014), Kong (2010), Turmel (2009) ou Weinstock (2014).

par de nombreux historiens et politologues canadiens, porte à croire que l'autonomie locale constitue désormais un principe « anachronique ».

2.2 Un revers de fortune

La position subordonnée des municipalités face aux provinces se reflète, à plusieurs égards, dans les rapports intergouvernementaux qu'elles entretiennent dans le cours ordinaire de la vie politique. L'anecdote que racontent Katherine A. Graham et ses collègues, au début d'une analyse consacrée à cet enjeu, illustre parfaitement cette dynamique (1998, 171). Au moment de son entrée en poste en 1992, le nouveau ministre des Affaires municipales de l'Alberta s'étonnait de devoir approuver le nouveau logo choisi par une petite Ville située en banlieue d'Edmonton. Surpris par cette demande, le politicien apprenait aussitôt que la législation en vigueur requérait des corporations locales qu'elles obtiennent l'assentiment du ministre des Affaires municipales avant de changer leurs armoiries ou leurs emblèmes. Au cours de ce mandat, le gouvernement albertain procéda à une réforme du système municipal qui concéda aux gouvernements locaux des pouvoirs d'action accrus. Comme le concluent les auteurs de l'ouvrage, cet épisode témoigne de la nature des rapports entre les municipalités et les provinces tels qu'ils s'étaient développés jusqu'alors, ainsi que la nouvelle direction vers laquelle ils s'orientaient.

Plusieurs des politologues qui s'intéressent aux relations entre les municipalités et les provinces les décrivent en reprenant l'expression articulée par J. Stefan Dupré pour les définir, soit des relations « hyperfragmentées » de « quasi-subordination » (1968, 1 ; consulter aussi Andrew 1995, 137 ; Graham, Philips et *al.* 1998, 172 ; et Turgeon 2006, 405). Cette expression renvoie tout d'abord aux principaux effets politiques de la position constitutionnelle des municipalités exposée dans l'introduction de cette thèse. Ensuite, il se réfère au fait que ces interactions impliquent plusieurs agences administratives, qui relèvent de la corporation municipale ou du gouvernement provincial. Il s'agit par exemple des agences spécialisées chargées d'administrer ou de fournir certains services publics à l'échelle locale ou régionale, des différents ministères, ou encore des commissions municipales.

Envisagée dans une perspective historique, cette position de quasi-subordination apparaît un peu comme un revers de fortune. Au moment de son adoption, le *Municipal Corporations Act* de 1849 était perçu comme une mesure accordant une autonomie gouvernementale considérable aux collectivités locales du Haut-Canada (Atchison 1949 ; Whebell 1974, 1989). La législation conférait le droit à leurs habitants de « gérer leurs propres affaires », comme on le disait à l'époque, par l'entremise d'une corporation gouvernée par des dirigeants élus démocratiquement. Dans les décennies qui suivront, les provinces du dominion adopteront l'une après l'autre, et parfois dans la controverse³⁵, des lois municipales modelées sur le *Baldwin Act*, que l'on n'hésitait pas à comparer à la Magna Carta (Anderson 1979, 84).

Les décennies qui ont suivi l'entrée en vigueur du *Baldwin Act* et des lois qu'il a inspirées sont parfois décrites comme une sorte « d'âge d'or » de l'autonomie locale au Canada³⁶. Cette réforme aurait non seulement imposé la responsabilité des gouvernants devant les gouvernés, mais ³⁷elle serait plus généralement parvenue à augmenter la part du pouvoir consenti aux membres d'une classe moyenne de plus en plus importante, formée de petits propriétaires

³⁵ L'historien Éric Bédard rappelle que les débats provoqués par l'établissement d'un système municipal, dans la foulée de la publication du Rapport Durham, divisaient les forces politiques réformistes canadiennes-françaises au milieu du dix-neuvième siècle. Comme il l'écrit : « Dans les rangs réformistes, l'enjeu du self-government ne fait pas l'unanimité. [Louis-Hippolyte] Lafontaine et [Auguste-Norbert] Morin semblent moins inquiets que [Pierre-Olivier] Chauveau et [Étienne] Parent de voir le plus grand nombre participer aux décisions politiques. En cela, les premiers font peut-être écho à l'esprit républicain de 1837, alors que les seconds semblent juger que le peuple n'est pas encore prêt à se gouverner lui-même » (2012, 121). D'autres travaux relatent plutôt que les Canadiens français se sont montrés hostiles aux institutions municipales nouvellement implantées dans la colonie puisqu'ils les considéraient comme des « machines à taxer » (consulter plus précisément Dagenais 2009 et L'Heureux 1979). Pour un aperçu général de la structure politique montréalaise et de la vie politique de la métropole durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle, voir notamment Fougères (2012b). Pour un aperçu global de la situation au Québec, Baccigalupo (1990, 14-17).

³⁶ Par exemple, l'historien John C. Weaver décrit les conséquences politiques du mouvement réformiste (1880-1920) dans les termes suivants : « The notion that the city constituted a community, a human environment, was pushed further into the background with the rise of overwhelming technical and business concerns. Civic government was moving away from the ideal described by the author of the 1849 Municipal Corporations Act, Robert Baldwin, who had suggested that local government should serve as a school for democracy » (1984, 473). John H. Taylor (1984) interprète aussi le développement du système municipal canadien à partir du début du vingtième siècle comme un mouvement de déclin de l'autonomie locale. L'analyse plus récente d'Andrew reconnaît elle aussi que le Baldwin Act accordait une autonomie considérable aux corporations municipales, qui s'est effritée dans la foulée du mouvement réformiste (1995, 138-147).

³⁷ Jusqu'à l'adoption du *Baldwin Act* de 1849, les juges de paix se présentaient comme les principales autorités décisionnelles en matière d'administration des collectivités locales, c'est-à-dire des agents nommés par le Gouverneur de la colonie nord-américaine (Atchison 1949 ; Whebell 1974, 1989).

fonciers, d'hommes d'affaires et de membres des professions libérales, au sein de l'appareil gouvernemental, au détriment du pouvoir que possédait alors l'élite politique coloniale. Les corporations municipales apparaissaient dès lors comme des institutions à l'aide desquelles ces individus faisaient avancer leurs intérêts, en exerçant un contrôle important sur la vie économique et sociale de la localité qu'ils habitaient.

Les auteurs des récits relatant le déclin de l'autonomie locale et la construction de l'État canadien soulignent habituellement que, durant la seconde moitié du dix-neuvième siècle, une part considérable des responsabilités gouvernementales étaient assumées par les municipalités (Gow 1986, 40-41 ; Hodgetts 1995, 26-27). Ces corps politiques disposaient alors d'un champ d'action très étendu. Ils réglementaient le commerce et le travail, les usages de la propriété foncière et les mœurs des citoyens. Ils administraient également des services tels que le secours aux pauvres ou l'instruction primaire, en plus de veiller au maintien de l'hygiène et de la sécurité publique. Ils pouvaient aussi entreprendre des travaux de construction ou d'entretien d'infrastructures collectives, comme celles des routes, des ponts, ainsi que des réseaux d'égouts et d'aqueducs. Les règles énoncées dans les lois et les chartes municipales étaient alors considérées comme des « habilitations », plutôt que des prescriptions ou des obligations statutaires (consulter également Taylor 1984, 481). Ainsi, elles spécifiaient habituellement que la corporation municipale pouvait adopter tous les règlements qu'elles jugeaient nécessaires à la préservation de la paix, de l'ordre, du bon gouvernement et du bien-être de la collectivité locale. Dans ce contexte, les municipalités apparaissent telles des corps politiques dotés de pouvoirs « quasi résiduaire », qu'elles exerçaient de façon « discrétionnaire », mentionne Taylor.

Paradoxalement, l'urbanisation de la population canadienne au cours du vingtième siècle aurait provoqué le déclin de l'autonomie locale. Les problèmes sociaux et économiques engendrés par ce phénomène auraient effectivement entraîné l'effritement des pouvoirs exercés par les corporations locales, en plus de favoriser le développement de mécanismes de contrôle à l'aide desquels les paliers supérieurs de gouvernement cherchaient à limiter la capacité d'action des municipalités. Au fil de ces changements sociaux et économiques, les collectivités locales se sont donc trouvées dépourvues d'institutions dotées de pouvoirs leur permettant de se

gouverner par elles-mêmes. Dans cette perspective, la construction d'un imposant appareil administratif, relevant directement de l'autorité du cabinet, tant à l'échelle provinciale que fédérale, apparaît comme le résultat d'un processus graduel de dépossession des collectivités locales de leur autonomie politique, qu'elles exerçaient par l'entremise des corporations municipales.

À l'époque, ces corps politiques s'avéraient parfois mal équipés pour répondre efficacement à certains problèmes sociaux, économiques et techniques engendrés par ces phénomènes historiques³⁸. L'accroissement rapide de la population causait des pénuries de logements dans les villages et les villes, alors que sa concentration dans des espaces restreints, conjuguée au piètre état du réseau édilitaire, facilitait la propagation d'épidémies et de maladies infectieuses. Les fluctuations économiques provoquaient, quant à elles, des épisodes de chômage. De plus, les changements technologiques, combinés à l'expansion territoriale des régions urbaines, exerçaient aussi d'importantes pressions sur les ressources municipales. Il fallait construire des routes afin de relier les nouveaux quartiers au centre-ville, développer le réseau de transport en commun, ainsi qu'étendre le système d'égouts et d'aqueducs vers ces localités périphériques.

À compter de la fin du dix-neuvième siècle, les municipalités ne parvenaient plus à remplir ces fonctions adéquatement. La politique expansionniste (*boosterism*) alors poursuivie par de nombreux conseils municipaux les plaçait dans une situation financière extrêmement précaire³⁹. Pour stimuler l'activité économique, ils offraient souvent aux industriels et aux commerçants des subventions ou des congés de taxe, en plus d'investir massivement dans la construction d'infrastructures et l'aménagement du territoire, de façon à rendre leur collectivité locale plus attrayante. Ces initiatives étaient surtout financées par le recours au crédit privé. Les

³⁸ Les lignes qui suivent résument les analyses des réponses politiques apportées à ces problèmes, et plus généralement les actions du mouvement réformiste, qu'on trouve notamment chez : Dagenais (1999) ; Fougères et Shaffer (2012) ; Heaman (2015, 149-151) ; Germain (1983) ; Guest (1995, 53-54) ; Linteau (1992, 211-228 et 253-265) ; Rutherford (1974 ; 1984) ; Weaver (1977 ; 1984).

³⁹ Pour un tour d'horizon de la politique d'expansion, voir notamment Artibise (1984) ; Bloomfield (1983) ; Linteau (1981 ; 1992, ch. 3-4) ; Rudin (1982) ; Magnusson (1983, 9-13). On trouvera aussi une analyse des dynamiques politiques à l'œuvre à Montréal à cette époque dans l'ouvrage dirigé par Fougères (2012, consulter précisément ch. 9, 10 et 11).

municipalités espéraient alors pouvoir s’acquitter de leurs obligations envers leurs créanciers en tirant profit de l’éventuelle croissance économique, qui devait notamment se traduire par la création d’emplois, et par conséquent l’élargissement de leur base de taxation. Or, sitôt une période de ralentissement ou de stagnation économique arrivée, elles recouraient à de nouveaux emprunts. Plusieurs corporations municipales canadiennes se sont alors trouvées dans l’incapacité de procéder à de nouveaux emprunts, ou de refinancer leurs dettes. Par conséquent, elles ne pouvaient plus assumer les coûts représentés par les biens et services qu’elles devaient pourtant offrir afin de poursuivre leur stratégie de développement ni pourvoir aux principaux besoins de leur population.

C’est dans ce contexte que les gouvernements provinciaux ont graduellement resserré les contrôles sur les administrations municipales. Trois développements témoignent de l’accentuation de leur emprise⁴⁰. Premièrement, plusieurs réformes ont été apportées à la structure institutionnelle des corporations municipales. Au cours de cette période, des commissions, des corporations ou des trusts ont été formés afin d’assumer des fonctions telles que l’éducation primaire, les services de police et de prévention des incendies, la santé publique, le pavage et l’éclairage des rues, les transports en commun, la construction et l’entretien d’égouts et d’aqueducs, la production et la distribution d’électricité, l’application des règles de zonage et d’urbanisme. Ces corps politiques étaient dirigés par des conseils, composés des titulaires de charges publiques spécifiques, comme les maires ou les chefs de police par exemple, de même que par des représentants nommés par les gouvernements provinciaux ou les municipalités. De plus, ces instances étaient assistées par des bureaucrates et des professionnels, dont l’expertise permettait de planifier et de mettre en œuvre des interventions qui savaient mieux répondre aux besoins des localités dans lesquelles elles étaient implantées. Finalement, les pouvoirs de ces organismes s’étendaient à l’échelle du village, de la ville ou même d’une région métropolitaine. Par la création des corps politiques spécialisés, les réformistes espéraient en somme favoriser la réalisation du bien public par le contournement du patronage et du système des quartiers. La stratégie consistait essentiellement à retirer des responsabilités aux conseils

⁴⁰ Rutherford (1984), Weaver (1984), Dagenais (1999) ; Fougères et Shaffer (2012, 462-472).

municipaux corrompus, pour les placer entre les mains d'organisations relativement indépendantes.

Durant la même période, la structure des conseils municipaux a aussi subi des modifications. Dans le but de limiter les pouvoirs des conseils, les modes de désignation des maires ont fait l'objet de réformes (Tindal, Tindal, Stewart et Smith 2017,49-53). Plutôt que de laisser aux conseillers les soins de choisir un maire parmi eux, les lois municipales provinciales ont progressivement instauré l'élection du maire par l'ensemble des électeurs éligibles qui habitaient le territoire délimité par les frontières de la municipalité. La fragmentation de la vie politique locale, qu'induisait le « système des quartiers », serait ainsi contrée par l'élection d'un exécutant qui agirait au nom de la ville dans son ensemble et qui serait désormais doté de pouvoirs généraux lui permettant de veiller à la bonne gestion des affaires municipales. Parallèlement à ces réformes, au tournant du vingtième siècle, plusieurs des fonctions assumées auparavant par les conseils ont été transférées à des « commissions de contrôle ». Parmi ces fonctions, les historiens recensent notamment l'élaboration du budget, la nomination des directeurs des départements et des hauts fonctionnaires des corporations locales, de même que l'attribution des contrats publics. Ces comités auraient donc assuré des fonctions que les théories constitutionnelles associent habituellement au « pouvoir exécutif ». À l'origine, les personnes qui siégeaient à la table de ces comités exécutifs étaient sélectionnées parmi les membres du conseil municipal. Peu à peu, à l'image des maires, les conseillers ont été remplacés par des dirigeants élus directement par les habitants du territoire de la municipalité. C'est aussi au cours de cette période que les corporations locales ont amorcé un processus de bureaucratisation, qui répondait d'une même volonté d'éliminer le patronage et de gouverner les affaires locales au moyen de l'expertise.

Deuxièmement, les gouvernements provinciaux ont tour à tour institué des organismes dont le principal mandat consistait à encadrer l'administration des affaires municipales en général et à réguler leur gestion financière en particulier (Crawford 1954, 346-355 ; Taylor 1984). Des postes de commissaires provinciaux aux Affaires municipales, qui se transformeront dans plusieurs cas en ministères, seront établis afin de surveiller les pratiques des dirigeants locaux. Désormais, les municipalités devaient obtenir l'autorisation de ces agents, qui relevaient

du cabinet provincial, afin de contracter des emprunts auprès d'institutions financières, ou encore de présenter des budgets déficitaires. Les commissaires municipaux disposaient souvent de pouvoirs d'enquête, qui leur permettaient d'examiner la conduite des élus locaux et de les sanctionner au besoin. Avec le temps, ces organismes ont été dotés de pouvoirs leur permettant de veiller au respect des règles encadrant la pratique du zonage, d'édicter dans les législations municipales provinciales, et même de réguler la perception des taxes municipales. Les décisions rendues par les régulateurs ne pouvaient pas faire l'objet de contestation judiciaire. Au cours des premières décennies du vingtième siècle, les gouvernements provinciaux créèrent aussi des ministères des Affaires municipales, dont les fonctionnaires devaient assister les administrations municipales dans l'exercice de leurs principales fonctions.

Troisièmement, les provinces mirent sur pied de nouveaux mécanismes de financement de municipalités (Crawford 1954 ; Taylor 1984, 485-487; Gow 1986, 175-179 ;Tindal, Tindal, Stewart *et al.* 150). Elles limitèrent leurs sources de revenus à la taxe foncière, de même qu'aux subventions et aux prêts « conditionnels ». Dans un contexte où elles éprouvaient des difficultés financières, les cabinets provinciaux proposèrent des montants d'argent aux municipalités afin qu'elles entreprennent la construction d'infrastructures publiques, qu'elles encadrent le développement de leur territoire, ou qu'elles veillent à l'administration de services sociaux ou de soins de santé. En d'autres mots, les provinces se servirent de ces mécanismes financiers afin de gouverner les collectivités locales « à distance », pour le dire comme Engin F. Isin (1992). Si les dirigeants à la tête des municipalités demeuraient élus par la population locale, ils étaient dorénavant contraints d'exercer les fonctions de plus en plus spécifiques que leur déléguaient les gouvernements provinciaux.

Au cours de la même période, avec le développement de l'État-providence, plusieurs des services auparavant administrés ou supervisés par les corporations municipales, tels que les pensions aux mères nécessiteuses ou la sécurité du revenu, ont été confiés à des agences relevant des provinces ou du gouvernement fédéral. La grande dépression avait exposé les limites du

système de sécurité sociale résiduel administré principalement par les municipalités⁴¹. Ces dernières ne parvenaient tout simplement pas à assurer un revenu minimal qui permettrait à leurs habitants de combler leurs besoins primaires en temps de crise. La création en 1940 de programmes nationaux d'assurance-chômage et de pensions de vieillesse administrés par le gouvernement fédéral s'explique notamment par le fait que les municipalités ne disposaient ni des ressources humaines ni des ressources financières, afin d'assurer la prestation de ces biens publics. En retour, les autres services sociaux, dont ceux qui visaient les chômeurs non employables, les mères dans le besoin, l'aide à l'enfance et les pensions aux accidentés du travail demeureraient sous l'autorité des gouvernements provinciaux, et par conséquent des municipalités. Libérées du fardeau que leur imposaient les secours aux chômeurs et aux vieillards, ces dernières auraient disposé de ressources financières à l'aide desquelles ils pouvaient offrir une aide à ces populations spécifiques.

À compter des années quarante, les gouvernements provinciaux se servirent de plus en plus des subventions conditionnelles pour financer les municipalités (Andrew 1995, 139-143 ; Dupré 1968 ; Tindal, Tindal, Stewart et Smith 2017, 150 ; Taylor 1984). En effet, la pénurie d'investissements privés durant la crise, conjuguée à la précarité financière des corporations municipales et à la nécessité d'apporter une aide aux plus démunis ont effectivement provoqué le ralentissement de la construction de logements et d'infrastructures. Le développement de l'environnement bâti des localités a cependant été retardé en raison de l'éclatement du conflit

⁴¹ À ce sujet, consulter surtout Fecteau et Harvey (2012), Taschereau (2012), Guest (1995), Haddow (2002). Certaines citations tirées des discours des premiers ministres canadiens que rapporte Guest dans son ouvrage témoignent de cette réalité. Par exemple, pour répondre à la pénurie de travail consécutive au ralentissement économique de 1921, le gouvernement Borden autorisa des subventions à l'aide desquelles les gouvernements provinciaux financeraient des travaux publics, de même que des secours aux pauvres. Bien que les fonds étaient transférés directement aux Provinces, il était entendu que l'argent serait administré par les municipalités. Comme le déclarait le premier ministre : « les secours au chômage ont toujours été, et doivent nécessairement continuer d'être, en premier lieu, du ressort des municipalités, et en deuxième lieu, de la province » (cité par Guest 1995, 106). La conception résiduelle de la sécurité sociale s'est d'ailleurs perpétuée malgré la défaite électorale des conservateurs en 1921, aux mains d'un parti libéral aux sensibilités réformistes dirigé par Mackenzie King. Pour lutter contre le chômage, le nouveau cabinet dirigé par le premier ministre proposait de poursuivre la stratégie engagée par son prédécesseur. « Le ministère adhère à cette idée selon laquelle les secours de chômage restent fondamentalement du ressort des provinces et des municipalités ; seules les conditions économiques et industrielles anormales qui prévalent actuellement, et qui sont en grande partie attribuables à la fin de la guerre, permettent de justifier l'action des autorités fédérales » (cité par Guest 1995, 107).

en Europe, l'effort de guerre mobilisant la plupart des ressources humaines et matérielles alors disponibles. Dès lors, au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, plusieurs collectivités locales se trouvaient aux prises avec un manque critique de logements et de services sociaux, alors qu'elles connaissaient une autre période de croissance démographique. Pour rattraper ces retards et répondre aux besoins des populations des collectivités locales, les gouvernements provinciaux ont dû apporter des soutiens financiers considérables aux municipalités, puisque ces dernières constituaient toujours l'une des principales organisations administrant des services publics à l'échelle locale.

2.3 Les réformes des structures de gouvernement métropolitain

À partir de la seconde moitié du vingtième siècle, plusieurs provinces entreprirent des réformes importantes des institutions municipales de leurs régions métropolitaines, en instaurant un système de gouvernement métropolitain à « deux paliers⁴² ». Ce développement s'est présenté comme une réponse à l'expansion des régions urbaines, portée entre autres par les politiques élaborées et mises en œuvre par la Société centrale d'hypothèque et de logement⁴³ (Andrew 1995 ; Leone et Carroll 2010 ; Suttor 2016). Cette corporation de la Couronne a été créée par le gouvernement fédéral afin de financer la construction et l'administration de logements sociaux par les municipalités⁴⁴ et faciliter l'accès aux prêts hypothécaires. Ces programmes étaient destinés à combler les besoins en logement des vétérans et des travailleurs qui avaient contribué à l'effort de guerre, stimulant par le fait même la construction résidentielle. Les politiques de logement élaborées par le gouvernement fédéral se sont traduites

⁴² Andrew Sancton résume le principe sur lequel reposent ces systèmes dans les termes suivants : « The basic theory of two-tier metropolitan government is simple : a metropolitan level of government is established for those functions of local government that require a metropolitan-level solution, usually metropolitan-wide land-use planning and major municipal infrastructure; local municipalities remain in place to provide such local-level services as zoning and recreational facilities. As in a federation, the metropolitan (or upper-tier) level is not hierarchically superior to the local (or lower-tier). Each level has full autonomy to act within the legal authority allocated to it by the provincial legislation ». (2005, 321)

⁴³ Cette corporation de la Couronne créée par le gouvernement fédéral en 1946 porte aujourd'hui le nom de Société canadienne d'hypothèque et de logement.

⁴⁴ À l'origine, soixante-quinze pour cent des coûts du programme de soutien au logement social étaient défrayés par la corporation fédérale, tandis que les provinces assumaient les vingt-cinq pour cent supplémentaires.

géographiquement par l'étalement des régions métropolitaines. La plupart d'entre elles étaient dès lors formées d'une ville centrale plus ancienne, autour de laquelle émergeaient de nouvelles municipalités de banlieues, où s'établissaient les propriétaires immobiliers appartenant à une classe moyenne en pleine expansion (Poitras 2012). Plusieurs d'entre ces dernières éprouvaient des difficultés à répondre adéquatement à la hausse de la demande en services publics conséquente à ce mouvement de population. Encore une fois, les systèmes d'égouts et d'aqueducs devaient être construits rapidement afin d'alimenter en eau potable les bâtiments habités par les ménages, les commerces et les entreprises qui s'établissaient dans ces municipalités. Il fallait aussi élargir le réseau routier, développer les services de transports en commun afin d'éviter la congestion automobile et faciliter les déplacements dans la région. Des écoles devaient aussi être édifiées. La croissance de la population nécessitait également l'expansion des modes de prestation des services sociaux et des soins de santé.

Pour encadrer le développement de leurs régions métropolitaines, de façon à maximiser l'efficacité de la prestation des biens et des services publics offerts par les municipalités, les provinces ont réformé l'organisation de leurs institutions locales. Elles ont intégré les villes centrales et les municipalités au sein d'un seul territoire, placé sous la gouverne d'une structure formée de deux paliers (Sancton 2001 ; 2005). De telles réformes cherchaient à faciliter la planification, la gestion des travaux d'infrastructures et la prestation des services municipaux à l'échelle de la région. Ces nouveaux systèmes municipaux étaient donc plus ou moins organisés en vertu du principe de subsidiarité. Les différentes responsabilités administratives étaient allouées aux échelons territoriaux les plus aptes à remplir efficacement certaines fonctions. De plus, le financement des infrastructures et des services municipaux aurait été optimisé grâce à la mise en commun des sources de revenus des parties réunies au sein de la nouvelle entité. Finalement, précise Andrew Sancton (2000, 46-63 ; 2005, 319-323), les gouvernements envisageaient d'intégrer les futures municipalités qui se seraient développées éventuellement en bordure des frontières administratives des régions métropolitaines, aux nouvelles structures de gouvernement inaugurées par leurs réformes.

À l'image des premières grandes réformes municipales entreprises au Canada un peu plus d'un siècle auparavant, c'est d'abord en Ontario qu'une telle politique publique sera

élaborée et mise en œuvre, avant d'être importée dans les autres provinces (Sancton 2000, 46-51 ; Frisken 2001 ; 2007, ch. 2 et 3). En 1953, la législature ontarienne adoptait effectivement une loi qui instituait une structure de gouvernement métropolitain à deux paliers dans la région de Toronto. L'organisation rassemblait treize municipalités, qui conservaient pour la plupart leurs frontières et leurs pouvoirs. Ces corps politiques formaient l'échelon « local ». L'échelon « régional » s'étendait, quant à lui, sur l'ensemble du territoire constitué par ces treize municipalités. La corporation constituée à cette échelle, surnommée « *Metro Toronto* », était responsable de la planification, de la construction et de l'entretien des systèmes d'égouts, d'aqueducs et des grandes artères routières, ainsi que d'un réseau de transport en commun. Ses fonctions incluaient aussi l'aménagement du territoire métropolitain, la construction et l'entretien de grands parcs récréatifs et la prise en charge des enjeux liés au logement. Le corps politique métropolitain était finalement gouverné par un conseil formé des représentants de chaque municipalité constitutive, parmi lesquels serait désigné un président. Des structures semblables ont été établies dans les banlieues plus excentrées de la grande région torontoise, c'est-à-dire dans les comtés d'Halton, Peel, York et Durham, et éventuellement dans les autres régions urbaines ontariennes, soit Ottawa-Carleton, Niagara, Waterloo, Sudbury et Hamilton.

En 1959, le rapport de la Commission d'enquête sur le Grand Winnipeg recommandait lui aussi l'implantation d'un système de gouvernement à deux paliers dans cette région, où se concentrait la majorité de la population et de l'activité économique du Manitoba. L'année suivante, le gouvernement provincial adoptait une loi instituant la *Corporation of Greater Winnipeg*, une instance qui regroupait la dizaine de municipalités locales de la région (Sancton 2005, 321 ; Carter 2008, 240-241). La réforme octroyait au palier supérieur de cette structure d'importants pouvoirs en matière d'aménagement du territoire, de zonage, d'émission de permis, ainsi que de planification et de gestion des systèmes d'égouts, d'aqueducs et de traitement des eaux. Les municipalités locales conservaient, pour la plupart, les pouvoirs qu'elles exerçaient jusqu'alors. Si cet appareil de gouvernement local ressemblait à celui qui avait été échafaudé à Toronto sept années plus tôt, il s'en distinguait par une caractéristique importante : le conseil de la Corporation du Grand Winnipeg était formé de membres directement élus par la population régionale, plutôt que de représentants délégués par chacune des municipalités constitutives.

Vers la fin des années 1960, la législature de la Colombie-Britannique a également procédé à une réforme de son système municipal (Sancton 2005, 550-551 ; Lightbody 1978 ; Tennant et Zirhelt 1973 ; Kennedy et Stewart 2008, 286-287). À l'époque, la majorité de la population de cette province n'habitait pas un territoire gouverné par une corporation municipale. Les services étaient pour la plupart dispensés par des agences provinciales, comme des ministères. La majorité des municipalités se concentraient, pour leur part, dans les régions de Vancouver et de Victoria. Entre 1965 et 1968, la province a ainsi été subdivisée en vingt-sept districts régionaux, dans lesquels la législature établissait une corporation. Chacun de ces corps politiques régionaux serait gouverné par une commission de direction, formée par les maires ou les conseillers des municipalités d'un district, ou le cas échéant, par des représentants directement élus par la population⁴⁵. Chacun des membres de la commission détenait plusieurs droits de vote, dont le nombre était proportionnel à la taille de la population de la collectivité locale qu'il représentait. La loi instituant les commissions de districts ne prescrivait pas à ces corps politiques de pouvoirs formels très spécifiques. Elle leur confiait la gestion des matières résiduelles, la planification et l'administration de services assurant la sécurité civile, l'inspection des bâtiments et l'aménagement du territoire régional. Le nombre limité de fonctions leur étant attribué s'explique surtout par le fait qu'ils n'étaient pas conçus comme un « palier de gouvernement supplémentaire ». Ils étaient plutôt présentés comme des forums à l'intérieur desquels les représentants des municipalités ou des citoyens d'un district pouvaient développer des stratégies permettant de coordonner la prestation des différents biens et services publics, afin d'accroître l'efficacité de l'appareil administratif en place dans la région. C'est à l'intérieur de ce cadre que s'est développée la structure de gouvernement métropolitain toujours en vigueur dans la grande région de Vancouver.

⁴⁵ Dans les endroits où la population régionale n'était pas regroupée en municipalités locales, des subdivisions électorales ont également été instaurées par la législature.

Le gouvernement du Québec établissait quant à lui une structure de gouvernement à deux paliers dans la région de Montréal en 1959⁴⁶. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) réunissait la ville de Montréal et quatorze municipalités environnantes. Le conseil de cette corporation régionale était composé de quatorze représentants issus de la Ville de Montréal, quatorze autres désignés par chacune des villes périphériques, ainsi que d'un commissaire désigné par le gouvernement provincial. Parmi les fonctions exercées par ce corps politique, on recensait la construction et l'entretien des réseaux d'égouts et d'aqueducs ainsi que d'artères routières, l'administration et le développement du système de transport en commun, la planification du territoire régional, ainsi que l'aménagement et la gestion de parcs. La corporation métropolitaine s'avérait toutefois pratiquement inopérante en raison des oppositions répétées de la Ville de Montréal aux projets qu'elle souhaitait entreprendre.

Pour pallier ces difficultés, le gouvernement provincial remplaçait la CMM par un nouveau système de gouvernement métropolitain en 1970, qui comprenait lui aussi deux paliers. La nouvelle Communauté urbaine de Montréal (CUM) était gouvernée par un conseil constitué du maire et des conseillers de la Ville de Montréal, ainsi que d'un représentant nommé par chacune des vingt-neuf municipalités également incorporées à ce corps politique. La loi dotait aussi l'organisme d'un conseil exécutif formé de douze membres, dont sept étaient issus de la Ville de Montréal. Le principal mandat attribuer à la CUM consistait à unir les forces de police, ainsi qu'à veiller au développement du métro. Des structures de gouvernement semblables ont été implantées dans les régions de Québec et de l'Outaouais dans le cadre de cette même réforme.

L'expérience des systèmes de gouvernements métropolitains à deux paliers a été de courte durée au Canada. À l'exception de celui implanté en Colombie-Britannique, ils ont progressivement été remplacés par des structures dans lesquelles les pouvoirs municipaux se concentrent principalement entre les mains d'une seule grande Ville, qui regroupe toutes les

⁴⁶ Sur l'évolution du système de gouvernement métropolitain à Montréal dans la période d'après-guerre, consulter notamment Collin (1988) et plus généralement Bélanger, Comeau, Desrochers et *al.* (1988) ; ainsi que Linteau (1992, 548-554) ; pour un portrait détaillé de l'évolution de la structure de gouvernement métropolitain institué à Montréal durant la période d'après-guerre, voir Collin et Bherer (2012).

municipalités d'une même région au sein d'une seule corporation (Garcea et Lesage 2005 ; Sancton 2000 ; 2005). Dès 1971, le gouvernement manitobain abolit la Corporation du Grand Winnipeg. Cette réforme s'expliqua notamment par le fait que, dès 1961, la corporation métropolitaine aurait été « assiégée » par les municipalités locales, qui contestaient presque systématiquement les projets d'envergure régionale qu'elle proposait et dont la réalisation exigeait leur collaboration. Le gouvernement provincial remplaçait le système à deux paliers par une ville unique, surnommée « Unicity » (Sancton 2004, 322). La nouvelle municipalité était dirigée par un maire élu par les habitants de la grande région de Winnipeg et de cinquante conseillers désignés par les résidents des treize districts de la nouvelle Ville. L'objectif de la réforme, tel qu'il était énoncé à l'époque, consistait entre autres à permettre à la municipalité d'exercer un véritable contrôle sur le développement urbain et à promouvoir l'égalité sociale et économique au sein de la région. On espérait alors que la croissance des municipalités de banlieue, maintenant réunie dans la Ville unique, élargirait la base de taxation servant à financer la production des biens et services municipaux. Le conseil municipal pourrait ensuite les redistribuer plus équitablement entre les diverses parties de la métropole.

Un peu plus de vingt-cinq ans plus tard, le gouvernement ontarien, alors sous la direction des conservateurs de Mike Harris, entamait une réforme en profondeur de son système municipal (Frisken 2007, 237-292 ; Siegel 2005). Une première loi incitait fortement les petites municipalités situées en régions rurales à se regrouper entre elles, afin de réaliser des économies d'échelle notamment. Elle autorisait d'ailleurs le ministre des Affaires municipales à nommer un commissaire, qui disposait du pouvoir de décréter une fusion à la demande d'une municipalité qui souhaitait s'associer à ses voisines, mais qui était confrontée aux objections de ses dernières. Cette mesure a ainsi encouragé la plupart des municipalités rurales à se regrouper sur une base volontaire. La même année, une autre loi fusionnait entre elles les municipalités réunies dans le territoire placé sous l'autorité de *Metro Toronto*. La structure à deux paliers, constituée en 1954, était remplacée par une « méga-Ville », dirigée par un conseil formé de 56 représentants et d'un maire élu directement par la population. La loi permettait également au Conseil d'établir des conseils communautaires dans les divers districts que représentaient les élus locaux. Néanmoins, la réforme n'établissait pas de système à deux paliers en bonne et due forme : elle centralisait tous les pouvoirs municipaux entre les mains de la nouvelle Ville. Le

gouvernement justifiait cette nouvelle organisation de l'administration métropolitaine en affirmant qu'elle permettrait de réaliser des économies d'échelles, d'éviter les dédoublements de fonctions et de favoriser une distribution plus équitable des biens et services publics entre tous les habitants de la région torontoise. Deux ans plus tard, une loi similaire procédait au même type de réforme dans les régions d'Ottawa, d'Hamilton et de Sudbury. De plus, il créait le *Greater Toronto Service Board*, une instance qui regroupait la « méga-Ville » de Toronto et les vingt-quatre municipalités avoisinantes. L'organisme est dirigé par un conseil formé de quarante membres, dont le maire de Toronto et dix de ses conseillers municipaux. Les trente autres sièges sont occupés par les maires et des conseillers issus des autres municipalités. Le principal rôle de cette autorité consiste à administrer le système de train métropolitain et d'en planifier le développement.

Quelques années après l'Ontario, le gouvernement québécois entreprenait un programme de fusions municipales dans les plus grandes régions métropolitaines de la province. Adoptée en 2001, la réforme réunissait les vingt-huit municipalités indépendantes situées sur l'Île de Montréal au sein d'un corps politique unifié⁴⁷. L'un des principaux objectifs de la réforme, tel que le spécifiait le *Livre blanc* présenté par la ministre des Affaires municipales en 2000, consistait à réduire les inégalités sociales et économiques entre les diverses localités de la région, qui résultaient ici aussi d'iniquités fiscales entre les municipalités. Dans la métropole québécoise comme dans les autres grandes régions urbaines canadiennes, la ville située au centre faisait face au déclin de ses infrastructures, de même qu'à plusieurs problèmes qui découlaient de la concentration des populations immigrantes et au faible revenu taxé sur son territoire. L'indépendance des municipalités avoisinantes privait ainsi la Ville de Montréal des revenus à l'aide desquelles elle aurait pu financer des projets et des politiques permettant de résoudre ces problèmes.

En plus du Conseil de Ville, dirigé par un maire élu directement par la population, cette loi créait des conseils dans chacun des vingt-sept arrondissements. Ces instances réunissaient

⁴⁷ Pour une analyse minutieuse des débats entourant la réforme de l'organisation métropolitaine montréalaise, consulter notamment Collin et Bherer (2012) ; Tomàs (2012). Hamel (2005).

les conseillers qui siégeaient au conseil de Ville, de même que des conseillers d'arrondissements, qui représentaient les habitants des différents quartiers formant un arrondissement. Contrairement aux conseillers de Ville, ces derniers ne siégeaient qu'au conseil d'arrondissement. Le principal mandat confié à ces organismes se résumait à la gestion de certains services de proximité.

Ce projet de réforme a soulevé une importante vague de contestation, provenant notamment des municipalités anglophones situées dans l'ouest de l'île. Les habitants et les représentants politiques de ces localités affirmaient alors que les fusions municipales portaient atteinte à des institutions constitutives de leur identité culturelle et politique. Le mouvement d'opposition à la réforme a alors entrepris une démarche de contestation judiciaire, qui s'est finalement soldée par un échec. Or, le refus des fusions municipales aurait simultanément contribué à la défaite du parti au pouvoir lors des élections de 2003. Le parti élu à sa place a effectivement promis la tenue de référendums dans les municipalités dont les citoyens souhaitaient se désincorporer des Villes auxquels leurs anciennes municipalités avaient été intégrées. Dans l'année suivant son élection, le nouveau gouvernement provincial dirigé par le Parti libéral adoptait trois lois modifiant la structure municipale mise sur pieds par son prédécesseur sur l'île de Montréal. Une première mesure législative renforçait les pouvoirs des arrondissements. Elle les dotait entre autres d'une capacité d'emprunt plus importante, de pouvoirs budgétaires plus importants, ainsi que d'un contrôle accru sur le personnel à l'emploi de ces organisations. Elle instituait aussi un poste de maire d'arrondissement, élu directement par l'ensemble des habitants de ce territoire et qui siégerait aussi au conseil de Ville. La seconde loi autorisait la tenue de référendums, à l'issue desquels les anciennes municipalités maintenant fusionnées pouvaient retrouver leur indépendance. Quatorze des quinze corporations locales montréalaises pourvues du statut de « municipalité bilingue » avant la réforme de 2001 ont ainsi été désannexées de la nouvelle Ville de Montréal. Ces municipalités pouvaient de nouveau exercer un plein contrôle sur l'administration des biens et des services municipaux de proximité. Il s'agissait plus précisément des fonctions attribuées aux conseils d'arrondissement de la Ville de Montréal. Une troisième loi créait finalement un conseil d'agglomération, qui regroupait des représentants de la Ville de Montréal et des Villes de banlieues de nouveau indépendantes. Les principales fonctions attribuées à ce corps politique consistaient à administrer un ensemble de

biens et de services partagés par toutes les municipalités de l'agglomération, dont l'évaluation foncière, le service de police, la gestion des matières résiduelles, le système de transports en commun et le logement social. Or, les municipalités qui n'étaient plus incorporées à la Ville de Montréal devaient également participer au financement de tous ces biens et services municipaux et leur contribution s'élevait à environ soixante pour cent de leur budget annuel.

Les réformes des systèmes de gouvernement de ces métropoles ne sont évidemment pas les seuls changements apportés aux structures de gouvernance locale et régionale en place dans les provinces canadiennes. Chacune d'elles a modifié l'organisation des gouvernements locaux durant les décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Les gouvernements provinciaux entreprenaient alors l'incorporation de nouveaux territoires institués en tant que municipalités, à qui ils confièrent l'administration de certains biens et services. À l'image des politiques discutées plus haut, plusieurs d'entre elles procédèrent à des fusions municipales, ou encore à la création de structures d'un gouvernement local à deux paliers. Comme le soulignent l'ensemble des travaux réalisés sur ces politiques (notamment Lesage 2005 ; Tindal, Tindal et *al.* 2017 ; Young et Sancton 2009), les spécificités du mode d'organisation des systèmes municipaux présentement en fonction au Canada varient significativement d'une province à l'autre.

Toutefois, ces distinctions ne doivent pas obscurcir la nature similaire des pouvoirs exercés par les corps politiques qui forment ces structures administratives. L'histoire des réformes du système municipal démontre effectivement que les municipalités sont considérées comme des organisations créées par les gouvernements centraux, afin d'exercer des fonctions spécifiques, prescrites dans les lois qu'elles édictent. Autrement dit, les multiples réorganisations de la gouvernance locale et régionale, la plupart du temps entreprises à

l'initiative des gouvernements provinciaux⁴⁸, visent premièrement à améliorer la prestation des biens et les services publics aux citoyens des provinces qu'ils dirigent.

2.4 Une autonomie accrue ?

Le développement du système municipal rend compte de l'ascendant des législatures provinciales sur les municipalités. Comme le mentionne l'introduction de la thèse, leur pouvoir exclusif dans ce domaine a d'ailleurs été confirmé par les tribunaux, dans des jugements défavorables aux municipalités qui ont contesté le droit des provinces développer et de mettre en œuvre de telles politiques sans leur aval. Néanmoins, certaines analyses relatent l'amorce d'un virage vers l'attribution d'une plus grande autonomie aux municipalités (Graham, Phillips et *al.* 1998, 176-177 ; Levi et Valverde 2006 ; Young 2009, 490). Ce changement apparaît notamment sous la forme de nouvelles législations municipales, votées durant les années quatre-vingt-dix, qui semblent s'inscrire en rupture avec la doctrine restrictive des pouvoirs prescrits, au profit d'une approche plus permissive.

L'origine de ce changement peut être retrouvée dans le rapport présenté en 1977 par l'ancien premier ministre de l'Ontario John Robarts, qui portait sur le fonctionnement de la structure de gouvernement métropolitain en place à Toronto (Graham, Phillips et *al.* 1988, 176). Dans son document, l'ancien élu recommande la réduction du contrôle qu'exerçait la province sur ses municipalités en leur octroyant des pouvoirs et des responsabilités plus étendus, plutôt que de dicter dans les lois provinciales les actions précises qu'elles peuvent ou qu'elles doivent poser dans tel ou tel champ d'intervention. Ces conclusions ont été ignorées par le gouvernement provincial en place à l'époque. Or, comme le souligne Katherine A. Graham et ses

⁴⁸ Comme le mentionne d'ailleurs Andrew Sancton : « Socio-economic elites in Canada have traditionally expected their provincial and municipal governments to look after the well-being of their cities. To the extent that municipalites do not perform as required, they expect the provincial government to intervene, either by doing the job themselves or by forcing the municipalities to behave differently, sometimes by creating new and powerful regional institutions ». (2001, 553)

collaborateurs, les propos de Robarts semblent avoir pavé la voie vers la rédaction de nouvelles lois municipales durant la dernière décennie du vingtième siècle. En 1994, une nouvelle *Loi sur les gouvernements locaux* entrait en vigueur en Alberta⁴⁹. Cette mesure définissait tout d'abord les municipalités dans des termes qui rappellent les premières lois municipales canadiennes, c'est-à-dire des corps politiques dont le mandat consiste à procurer un « bon gouvernement », ainsi que « des services, des infrastructures et toute autre chose » que le conseil juge « nécessaires » ou « désirables » pour la municipalité, et finalement à développer des communautés « sécuritaires » et « viables⁵⁰ ». Ensuite, plutôt que de prescrire les multiples pouvoirs que les municipalités pouvaient exercer et les modalités très précises en vertu desquelles elles devaient exécuter leurs fonctions, la législation albertaine délimitait différentes « sphères juridictionnelles » (*spheres of jurisdiction*). Le gouvernement provincial délègueait donc aux corporations municipales une autorité générale, à l'aide de laquelle elles pourraient désormais réguler les activités qui se déroulent dans ces secteurs d'intervention⁵¹. Edward C. Lesage et Melville L. McMillan notent ainsi que la loi reconnaît implicitement les municipalités comme des « ordres de gouvernement » (2008, 396). Cela dit, ils poursuivent leur description de la législation albertaine en rappelant qu'elle fixe également plusieurs limites aux pouvoirs que peuvent exercer les municipalités⁵². Par exemple, ces dernières ne sont pas autorisées à réglementer l'exploitation minière ou pétrolière, à acquérir de la propriété située à l'extérieur des frontières de la municipalité, ni à contrôler les compagnies incorporées, de même que la vente et l'usage des armes à feu. De plus, elle détermine les normes en vertu desquelles les municipalités peuvent être créées, ainsi que les règles qui encadrent le fonctionnement des conseils municipaux, la participation du public à la gestion des affaires locales, l'administration

⁴⁹ Comme l'indiquent Lesage et McMillan au sujet de la loi de 1994, « this legislation is of note in that it recognizes municipal government as an order of government without especially saying so ». (2009, 396)

⁵⁰ « s. 3 The purposes of a municipality are : (a) to provide good government; (b) to provide services facilities and other things, that in the opinion of the council, are necessary for all or part of the municipality, and; (c) to develop safe and viable communities ». (Alberta Municipal Government Act s. 3)

⁵¹ La loi définit les neuf « sphères » suivantes : 1) la sécurité, la santé et le bien-être de la population, de même que la protection de la population et de la propriété ; 2) la population, les activités et les choses situées dans l'espace public, ou dans un espace accessible au public ; 3) les nuisances ; 4) le transport et les systèmes de transport ; 5) le commerce, les activités commerciales et les personnes engagées dans le commerce ; 6) les services offerts par la municipalité, ou au nom de la municipalité ; 7) les biens et les infrastructures publiques (*utilities*) ; 8) les animaux sauvages et domestiques, et les activités qui s'y rapportent ; 9) l'application des règlements municipaux. (Alberta Municipal Government Act, s. 6).

⁵² Toutes ces exceptions sont incluses dans le troisième chapitre de la *Loi*.

des finances, l'évaluation foncière et l'application des règles de zonage. Pour les auteurs de la *Loi*, remarquent Lesage et McMillan, toutes ces dispositions devaient être clairement définies, parce que cette dernière se présentait sous les traits d'une constitution sur laquelle les municipalités de la province étaient fondées (2008, 396). Ces mesures s'avéraient indispensables afin de préserver l'intérêt du public et de l'éduquer en matière de gouvernance municipale. Le maintien de ces dispositions dans la *Loi* fait dire à Lesage que malgré l'avènement des « sphères juridictionnelles », la règle de Dillon se portait toujours très bien au Canada (2003, 77).

Au cours de la décennie suivante, plusieurs provinces et territoires ont emboîté le pas à l'Alberta. La Colombie-Britannique, la Nouvelle-Écosse, la Saskatchewan, le Québec, le Yukon et l'Ontario ont tous apporté des changements analogues à leurs lois municipales. À l'image de l'Alberta, si les nouvelles législations déterminent des sphères d'intervention à l'intérieur desquelles les municipalités disposent de pouvoirs élargis, elles comprennent toutes plusieurs exceptions, qui viennent finalement limiter la portée de ces transformations. Faisant écho à la conclusion de Lesage, Levi et Valverde observent dans leur étude des réformes apportées par la législature ontarienne à sa *Loi municipale* que de tels changements n'ont pas tout à fait entraîné l'abandon de l'approche des pouvoirs prescrits⁵³. Au contraire, les nouvelles moutures apparaissent davantage sous l'aspect d'amalgames mélangeant des « logiques légales » différentes, voire opposées. D'un côté, elles cèdent aux municipalités des pouvoirs réglementaires accrus, alors que de l'autre, elles continuent de s'immiscer dans la gestion quotidienne de leurs propres affaires.

⁵³ Dans leur article, Levi et Valverde recensent une série de dispositions légales visant précisément à limiter la capacité d'intervention ou de régulation des municipalités dans les sphères à l'intérieur desquelles la *Loi* ontarienne de 2001 doit pourtant accorder des pouvoirs plus étendus (2006, 429-439). Ils notent entre autres que la loi ne définit ni la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des citoyens, ni la régulation des nuisances, ni la protection de l'environnement, comme des « sphères ». Ces trois champs d'intervention figurent plutôt comme des sections de la *Loi*, qui prescrivent des modalités particulières d'exercice des pouvoirs municipaux. En plus des exceptions comparables à celles prévues par la *Loi* albertaine, elle oblige aussi les municipalités à justifier précisément les frais demandés aux citoyens et aux entreprises lorsqu'elles délivrent des permis, en leur interdisant d'accroître leurs revenus de cette façon, en plus de limiter leur pouvoir d'imposer des amendes à certaines activités spécifiques et d'énoncer une série de prescriptions relatives à la réglementation des nuisances.

La coexistence de ces deux logiques au sein des lois municipales rénovées est d'ailleurs perceptible dans les jugements des tribunaux rendus dans le cadre des litiges qui ont opposé les gouvernements locaux aux paliers supérieurs de gouvernement ou aux entreprises privées. Les jugements *East York c. Ontario* 1997, ou *Westmount c. Québec* (2001), confirment les pouvoirs exclusifs des provinces en matière d'institutions municipales. Ces dernières peuvent ainsi s'immiscer comme elles l'entendent dans la gestion des affaires municipales, en réglementant le fonctionnement des corporations locales ou régionales jusque dans leurs moindres détails. Simultanément, d'autres décisions sont venues conférer à l'approche des « sphères juridictionnelles » une certaine assise légale, qui se traduit par une reconnaissance limitée du principe de l'autonomie locale par les cours canadiennes. Une telle avancée doit d'abord être attribuée au raisonnement développé par la juge L'Heureux-Dubé de la Cour suprême du Canada, dans *Spraytech c. Hudson* (2000)⁵⁴. Ce jugement confirmait effectivement le droit de la petite municipalité de la banlieue montréalaise d'interdire l'usage d'un pesticide commercialisé par le plaignant, même s'il ne figurait pas sur la liste des substances proscrites par les autorités réglementaires provinciale et fédérale. S'exprimant au nom de la Cour, la juge expliquait que l'interdiction générale d'utiliser des pesticides aurait certainement été déclarée *ultra vires*. Or, l'ajout d'un produit à la liste des substances proscrites relevait dans ce cas-ci de l'application du principe de précaution. Dès lors, le règlement ne contredisait pas les objectifs poursuivis par les lois provinciales et fédérales, mais cherchait plutôt à les compléter, de façon à protéger la santé et le bien-être des habitants de la municipalité. Elle renchérisait en affirmant que la Cour reconnaissait :

«[...] que les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseillers municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision donnée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. [...] Quelles que soient les règles d'interprétation appliquées, elles ne doivent pas servir à usurper le rôle légitime de représentants de la collectivité que jouent les conseils municipaux ». (*Spraytech c. Hudson* 2000)

⁵⁴ Pour une analyse détaillée de l'interprétation du principe de subsidiarité par la Cour suprême du Canada durant les deux décennies, lire entre autres Brouillet (2012).

L'influence du raisonnement présenté par la Cour suprême dans *Spraytech* s'est fait sentir quelques années plus tard, dans une décision où elle devait interpréter les dispositions de la *Loi sur les gouvernements locaux* de l'Alberta⁵⁵. En raison de la portée générale des « sphères juridictionnelles » qu'elle traçait, la nouvelle législation ne spécifiait plus que les municipalités étaient investies de pouvoirs les autorisant à réguler l'industrie du taxi. Des entrepreneurs en ont alors profité pour contester le moratoire imposé par la Ville de Calgary à l'octroi de permis de taxi à des entreprises qui n'en possédaient pas déjà. Les plaignants alléguaient que ce règlement municipal devait être déclaré *ultra vires* par le tribunal. Alors que le juge de première instance confirmait la légalité du système de régulation des permis de taxi en vertu de la *Loi* sur les gouvernements locaux, le tribunal d'appel affirmait au contraire qu'il dérogeait au principe des pouvoirs prescrits. La cause a été portée devant la Cour suprême par la municipalité. Dans son jugement, le plus haut tribunal du pays reconnaissait que la loi albertaine visait à étendre les pouvoirs des municipalités dans les sphères qu'elle définissait, plutôt qu'à les restreindre. Dès lors, en l'absence d'interdictions énoncées dans les lois qui gouvernent leurs activités, les municipalités pouvaient librement exercer leurs pouvoirs réglementaires dans les sphères qui leur étaient assignées.

Ces jugements confirment que les tribunaux ne considèrent pas systématiquement les municipalités comme des agences intégrées à l'appareil bureaucratique dirigé par les cabinets provinciaux, contrairement à ce qu'allèguent des penseurs politiques ou des juristes dans des analyses aux fortes tonalités critiques. Ces décisions les dépeignent plutôt sous les traits de corps politiques dotés d'un statut « quasi constitutionnel » (Cameron 1980 ; Feldman et Graham 1979 ; Graham, Phillips et *al.* 1998, 173) ; ces corps politiques démocratiquement élus disposent effectivement d'une autonomie leur permettant d'édicter et d'appliquer leurs propres règlements dans certaines « sphères juridictionnelles », à l'intérieur des frontières du territoire placé sous leur responsabilité. Cependant, cette autonomie n'est jamais envisagée par les tribunaux comme un principe au fondement de la constitution canadienne. Elle est reconnue par

⁵⁵ *United Taxi Drivers of Southern Alberta c. Calgary* fait l'objet d'une analyse plus détaillée par Lesage (2005) Levi et Valverde (2006).

la Cour suprême puisqu'elle interprète des lois provinciales qui y consentent. À ce jour, ces mêmes lois n'ont pas abandonné complètement l'approche des pouvoirs prescrits. Ces dispositions permettent donc toujours aux provinces d'exercer un contrôle important sur les actions des municipalités. De surcroît, les réformes des systèmes de gouvernement métropolitain survenues durant la seconde moitié du vingtième siècle rappellent qu'en dépit de ces signes de changements, les municipalités demeurent des corps politiques assujettis à l'autorité des législatures provinciales lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications à leur structure institutionnelle ou à l'étendue leurs frontières. La transformation des rapports entre les municipalités et les provinces, tels qu'ils se sont développés au cours du vingtième siècle, démontre ainsi que l'esprit des nombreuses lois qui encadrent l'exercice du pouvoir municipal peut changer avec le temps. Elles sont parfois plus permissives, parfois plus restrictives. Or, ces contingences ne sauraient faire ombre à la persistance d'une pratique qui paraît avoir résisté à l'ensemble de ces réformes : la délégation de pouvoirs à des corporations locales dont les dirigeants sont élus par les habitants du territoire dans lequel elles sont instituées.

2.5 Conclusion partielle

L'histoire de la structure gouvernementale locale, telle que la relatent les historiens et les politologues, fait ressortir plusieurs des éléments constitutifs de l'horizon politique et intellectuel sur lequel s'inscrivent les débats contemporains au sujet de l'autonomie locale au Canada. En portant une attention à ces développements, les penseurs politiques qui s'intéressent à ces enjeux constatent tout d'abord que les régions urbaines et métropolitaines actuelles ne sont pas gouvernées par une organisation politique indépendante, chargée d'appliquer les règles adoptées par les représentants des citoyens qui habitent le territoire sur lequel s'étend son pouvoir. Au contraire, les activités qui se déroulent dans les espaces urbains sont régulées par une multiplicité de corps politiques, dont les compétences s'enchevêtrent les unes dans les autres et qui se rapportent à des ordres de gouvernement distincts. Certains d'entre ces corps politiques, comme les municipalités, disposent d'une variété de pouvoirs qui leur permettent d'intervenir dans plusieurs champs d'action à la fois. D'autres sont institués afin d'administrer des biens ou

des services très particuliers, comme un réseau de transport ferroviaire, ou le développement d'un quartier historique situé sur le territoire d'une municipalité.

S'ils considèrent l'histoire de cet appareil administratif, ces penseurs réalisent cependant que cette structure de gouvernement est également comprise comme le produit d'une succession de réponses apportées aux problèmes survenus avec l'urbanisation de la société canadienne. Au gré de la croissance des régions urbaines, de nouveaux besoins sont effectivement apparus. Leurs habitants devaient se loger, se nourrir et se déplacer pour travailler, consommer ou se divertir. Des ressources devaient être acheminées dans les villages et les villes afin de produire des biens et des services, qui y seraient aussi vendus, achetés ou exportés. Il fallait également préserver l'ordre social grâce à la répression des crimes, la prévention des incendies, la promotion de la santé publique, l'éducation des enfants ou la préservation des bonnes mœurs.

Ces différentes fonctions ont d'abord été prises en charge par des corporations municipales dotées de pouvoirs importants, qu'elles exerçaient à l'intérieur des frontières délimitant des territoires auxquels les habitants des collectivités locales s'étaient identifiés historiquement. De plus, ces corps politiques étaient dirigés par des conseils élus par les propriétaires qui résidaient sur ces mêmes territoires. Dans ce contexte, les municipalités se présentaient comme des agences administratives de premier plan, placées sous le contrôle des populations locales. L'ampleur des pouvoirs qui leur avaient été délégués signifiait en pratique que les membres de ces communautés administraient la plupart des dimensions de leur vie collective. Les institutions municipales étaient effectivement créées en vertu de lois adoptées par la législature. En pratique, les collectivités locales acquièrent une autonomie gouvernementale significative, dans la mesure où les conduites de leurs habitants étaient dirigées en vertu de règles qu'ils édictaient et appliquaient par eux-mêmes. En d'autres mots, le gouvernement central s'investissait peu dans la gestion des affaires des différentes collectivités locales.

Comme l'atteste toutefois l'organisation actuelle de la gouvernance urbaine, l'appareil administratif édifié au Canada depuis la fin du dix-neuvième siècle s'est transformé significativement. Tout au long du vingtième siècle, les lois adoptées par les législatures

provinciales ont spécifié les fonctions déléguées aux municipalités. Elles ont également doté les gouvernements centraux de mécanismes leur permettant de surveiller et de diriger les corporations municipales, en les assujettissant à des normes de gestion spécifique, ou en restreignant leur capacité à prélever des revenus. Plusieurs des pouvoirs exercés traditionnellement par les municipalités ont aussi été transférés à des corps politiques spécialisés, ou encore à des organismes relevant directement de l'autorité du gouvernement fédéral, ou de celle des provinces. Ces changements se sont alors soldés par l'amenuisement de l'autorité des collectivités locales au sein de l'appareil administratif canadien en général et de la structure gouvernementale locale en particulier. Plus d'un siècle et demi après l'adoption du *Municipal Corporations Act* de 1849, les municipalités apparaissent désormais comme des organismes intégrés à l'appareil bureaucratique dirigé par le gouvernement provincial. Plutôt que des institutions à l'aide desquelles les habitants d'un village, d'une ville ou d'une région peuvent administrer leur vie commune dans sa globalité, elles se présentent maintenant comme des instruments à l'aide desquelles le gouvernement central régule des secteurs d'activités précis, comme les infrastructures collectives, le développement économique, les services policiers ou l'aménagement du territoire.

L'histoire du système municipal canadien explique ces changements par la croissance et la complexification des régions urbaines. Au fil de leur développement, les municipalités ne parvenaient plus à satisfaire les besoins toujours grandissants de leurs habitants à l'aide de leurs seules ressources. Dans cette perspective, la centralisation administrative observée durant le vingtième siècle se présente sous les traits d'une conséquence de l'urbanisation de la société canadienne. Ce phénomène aurait donc incité les gouvernements centraux à proposer des réformes visant à optimiser les modalités de financement et de prestations de biens et de services à leurs citoyens. Une structure institutionnelle formée d'organismes spécialisés, dont les interventions se déploient aux différents échelons de la vie sociale, selon la nature des besoins à combler, s'est ainsi graduellement constituée au Canada. Dès lors, les multiples réformes qui jalonnent le développement de l'appareil administratif en général, et du système municipal en particulier, peuvent être comprises comme des adaptations successives de la structure gouvernementale à des réalités géographiques, sociales et économiques changeantes. Puisque la population des espaces urbains augmente, et que leurs territoires s'étendent, de nouvelles

institutions sont requises pour satisfaire aux nouveaux besoins qui y émergent. Les transformations de la structure gouvernementale locale suggèrent en ce sens que l'identité des collectivités locales comme les villages, les villes ou les régions métropolitaines ne peut être envisagée indépendamment du processus d'urbanisation. Autrement dit, la croissance constituerait l'un des principaux traits de caractère des espaces urbains. Cette propriété se reflèterait alors dans le développement de l'appareil administratif échafaudé afin de les gouverner.

De ce point de vue, l'attribution d'une autonomie gouvernementale à des collectivités locales, telles que des villes ou des métropoles dont les pouvoirs seraient enchâssés dans la loi constitutionnelle, élèverait d'importants obstacles à l'adoption de politiques publiques qui favorisent le bien-être des citoyens. De telles dispositions risquent effectivement de perpétuer inutilement l'existence d'une structure administrative ultimement décalée de la réalité historique dans laquelle elle est ancrée. Autrement dit, elle compromet sérieusement la possibilité d'adopter les réformes éventuellement nécessaires au bien-être des habitants d'un espace urbain. Comme l'affirme Andrew Sancton (2008), l'histoire de la structure de gouvernement local enseigne que les municipalités ne devraient pas être reconnues comme des institutions dont les pouvoirs émaneraient de communautés autonomes au sein de la société politique canadienne, tel que le revendiquent des penseurs et des activistes politiques. L'argument du politologue ne stipule aucunement que les gouvernements provinciaux qui souhaitent entreprendre des réformes de la gouvernance locale ou métropolitaine, ou qui envisagent l'adoption d'autres politiques qui affecteront les habitants des espaces urbains, devraient procéder unilatéralement. Ils peuvent les consulter afin de mieux tenir compte de leurs intérêts, de leurs opinions ou de leurs besoins, dans le but de favoriser le succès de l'initiative proposée. Cependant, la dynamique d'urbanisation qui alimente le développement des sociétés modernes comme le Canada, de même que la transformation de leur organisation institutionnelle, démontre que l'attribution de droits et de libertés à des entités infranationales comme les collectivités locales peut finalement nuire au bien-être de leurs citoyens, en réduisant considérablement l'efficacité de l'appareil gouvernemental.

3. Les limites de la volonté

3.1 Introduction

L'attribution d'un droit constitutionnel à l'autonomie gouvernementale aux municipalités canadiennes a fait l'objet d'un débat public au début du vingt-et-unième siècle, suite aux revendications d'un groupe d'élus municipaux, de gens d'affaires et de militants provenant surtout de la région de Toronto. Leurs demandes se sont cristallisées dans la foulée d'une conférence honorant la carrière de Jane Jacobs, en 1997. L'essayiste et militante américaine établie au pays depuis longtemps y déclarait qu'il était peut-être temps pour Toronto de se séparer de l'Ontario (citée par Sancton 2008, 17). En accédant à son indépendance, la métropole pourrait plus facilement adopter des politiques qui stimuleraient l'innovation économique et sociale. Dans le contexte d'une économie globalisée, le succès de telles politiques s'avérait indispensable à la construction de milieux de vie épanouissants.

Les propos de Jacobs ont été bien entendus par le maire de Toronto de l'époque, Mel Lastman. Deux ans plus tard, ce dernier déclarait que la Ville devait envisager la sécession de la métropole⁵⁶. En 2000, le conseil municipal renchérit en commandant un rapport devant examiner la possibilité de tenir un référendum sur la question, en plus d'explorer d'autres mécanismes à l'aide desquels la Ville pourrait se prémunir contre les effets négatifs des politiques provinciales. Les municipalités ontariennes subissaient alors toujours les contrecoups d'importantes compressions budgétaires imposées par le gouvernement provincial, qui étaient accompagnées d'une augmentation de leurs responsabilités administratives. Le document, préparé par les fonctionnaires torontois et présenté aux élus le mois suivant, ne leur recommandait pas de s'engager dans la direction d'une sécession. Cette voie leur paraissait semée d'embûches : elle exigerait un amendement constitutionnel, auquel s'opposerait

⁵⁶ Les débats entourant l'adoption d'une charte pour la Ville de Toronto, et le contexte intellectuel et politique dans lequel ils se sont déroulés font l'objet d'une analyse détaillée rédigée par Keil et Young (2003). Ces événements sont également discutés dans les textes de Boudreau et Keil (2006), Levi et Valverde (2006), Frisken (2007) et Sancton (2008).

assurément la province. Ce document leur conseillait plutôt de chercher à réformer les lois municipales ontariennes. Queen's Park pourrait effectivement déléguer à la Ville des pouvoirs plus étendus, qu'elle exercerait selon des modalités qu'elle déterminerait elle-même, dans des sphères qui lui seraient propres.

Ces réflexions sont à l'origine d'une campagne en faveur de l'octroi d'une charte à la Ville de Toronto. Cette législation cèderait au gouvernement local des pouvoirs considérables, qu'elle utiliserait sans l'interférence d'une puissance extérieure, dont le gouvernement provincial. En 2001, Jacobs se faisait maintenant le porte-voix du mouvement « chartiste » lors d'une rencontre du C5, un groupe réunissant les maires de Montréal, de Toronto, de Vancouver, de Winnipeg et de Calgary⁵⁷. Celle qui s'était fait connaître au Canada par son opposition à la construction de l'autoroute Spadina revenait à la charge au sujet de l'autonomie des régions métropolitaines. Comme le souligne Andrew Sancton, Jacobs considérait que la croissance des villes était facilitée par des constitutions semblables à celles d'une fédération, dans laquelle le pouvoir était partagé entre un gouvernement régional et des municipalités locales (Sancton 2000, 469-470). Ce système favorisait à la fois la poursuite d'objectifs communs et l'adoption de politiques capables de répondre aux besoins particuliers des différentes localités constitutives d'une métropole. Le développement des régions métropolitaines canadiennes était compromis par l'organisation actuelle du pouvoir municipal, soutenait Jacobs. Les revenus des municipalités provenaient, dans une large mesure, des subventions provinciales. Leur dépendance financière les plaçait dans une position « démoralisante » ; elle leur reflétait une image de gouvernements « incompetents » et « quémandeurs ». La subordination des villes engendrait simultanément des conséquences civiques ; comme ils ne disposaient d'aucun véritable pouvoir, ces corps politiques suscitaient le « dégoût » des citoyens, affaiblissant la confiance qu'ils devaient ressentir à leur égard. Jacobs affirmait ensuite que les régions urbaines s'imposaient maintenant comme des incubateurs d'innovation sociale et technologique. Dès lors, leurs gouvernements ne pouvaient plus se contenter d'offrir des services de proximité, comme l'entretien des routes, des égouts et des aqueducs, la prévention des incendies et la

⁵⁷ Les échanges entre Jacobs et les élus municipaux ont été retranscrits dans une édition du périodique *Ideas that Matter* paru en 2001. L'article en question s'intitule *C5 : Historic first meeting of Canadian mayors with Jane Jacobs* (C5, 2000).

répression des incivilités. Ils devaient disposer des outils à l'aide desquels ils pourraient dynamiser l'économie métropolitaine. Elle concluait son argumentaire par un réquisitoire contre la centralisation administrative, affirmant que les municipalités étaient toujours assujetties à des lois uniformes, imposées par les gouvernements provinciaux, qui servaient d'abord les intérêts de ces deniers. Elle plaidait ainsi en faveur de l'adoption de lois municipales taillées sur mesure pour chacune des régions métropolitaines⁵⁸. Autrement dit, elle réitérait la nécessité de chartes municipales à l'essor des grandes villes canadiennes.

La même année, des membres de la société civile et du secteur privé réunis autour de l'homme d'affaires Alan Broadbent proclamaient la *Charte du Grand Toronto*. Son premier article présentait la région comme un « ordre de gouvernement indépendant », dont le statut constitutionnel lui permettrait de participer aux rencontres intergouvernementales et au système de péréquation. Le mouvement chartiste s'est graduellement estompé au cours des années subséquentes (Levi et Valverde 2006, 456). Les élus torontois ne cherchent plus à doter leur Ville d'une charte appuyée sur des garanties constitutionnelles ou quasi constitutionnelles. Leur stratégie intergouvernementale consiste maintenant à revendiquer des pouvoirs accrus à la province par l'entremise d'amendements à la *Loi sur la Ville de Toronto* et à la *Loi sur les municipalités*, les deux principales législations qui régulent le pouvoir qu'ils exercent en tant que corporation.

Le droit à l'autonomie locale n'a pas seulement été réclamé par cette coalition durant les dernières décennies. L'introduction de cette thèse rappelle qu'un groupe d'élus municipaux et de citoyens a contesté les fusions municipales entreprises par le gouvernement du Québec au cours des mêmes années, en affirmant que ce droit était inhérent aux principes sur lesquels repose la Constitution. Leurs demandes faisaient d'ailleurs écho aux positions que défendra la Fédération canadienne des municipalités (FCM) au tournant du vingt-et-unième siècle. En 2002, l'organisation déclarait que les pouvoirs et les ressources des municipalités demeuraient pour l'essentiel les mêmes que ceux qui leur avaient été consentis au moment de l'établissement du

⁵⁸ Les propositions de Jane Jacobs ont entre autres été reprises et développées par la suite dans les ouvrages de l'homme d'affaires torontois Alan Broadbent (2008).

système municipal canadien, au milieu du dix-neuvième siècle (FCM 2002). Le *Baldwin Act* de 1849 et les législations municipales qui s'ensuivirent définissaient la municipalité comme une corporation instituée par l'Assemblée législative, qui ne pouvait exercer que les pouvoirs que cette autorité supérieure lui déléguait. Ce statut de « créature de la législature » était confirmé par la Constitution, qui octroyait aux provinces le pouvoir exclusif de faire des lois relatives aux institutions municipales. La Constitution confirmait ainsi que les gouvernements locaux ne pouvaient exercer que les pouvoirs prescrits dans les lois provinciales. Ils ne détenaient donc aucun pouvoir résiduaire, et ne pouvaient se financer que par des mécanismes autorisés par les législations provinciales.

Plus d'un siècle et quart après la Confédération, les corporations municipales étaient confrontées aux effets entraînés par le désengagement du gouvernement fédéral et des provinces dans plusieurs des secteurs d'intervention traditionnellement associés à la mission de l'État-providence, comme le logement social ou la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (consulter également Andrew 1995 ; Andrew, Graham et Phillips 2002 ; et Graham, Phillips et Maslove 1998). La rigueur budgétaire pratiquée par les deux ordres de gouvernement supérieurs s'était aussi traduite par une réduction des prêts et des subventions provinciales, affirmait la FCM. Ces événements survenaient au moment même où la population canadienne continuait de s'urbaniser, exerçant une pression importante sur les biens et les services administrés par les municipalités. De nouvelles infrastructures étaient requises, alors que la réfection d'ouvrages publics qui avançaient en âge se faisait de plus en plus pressante. Selon la FCM, les provinces canadiennes refusaient toujours de céder aux municipalités les pouvoirs et les ressources qui leur permettraient de relever ces nombreux défis. Prises dans le carcan constitutionnel qui est encore en place aujourd'hui, elles se trouvaient finalement sans défense devant l'obstination provinciale. C'est dans l'espoir de se défaire du contrôle exercé par les provinces afin de surmonter ces problèmes que les municipalités réclamaient des pouvoirs accrus, protégés par des garanties constitutionnelles.

En exigeant de telles réformes, la FCM reprenait son militantisme là où elle l'avait laissé quelque quinze ans auparavant, au moment où les négociations « mégaconstitutionnelles », comme les appelle Peter H. Russell (2004), semblaient avoir atteint leur apogée. Au cours des

débats soulevés par les changements que les citoyens canadiens souhaitaient apporter à leur Constitution, l'organisme a défendu la nécessité d'y enchâsser un droit à l'autonomie locale. Cette proposition s'était présentée sous deux formes principales (Dewig, Young et Tolley 2006). Tout d'abord, les porte-paroles des municipalités canadiennes suggéraient de formaliser les règles encadrant la tenue et le déroulement des rencontres fédérales-provinciales-municipales, qui servaient alors de forums où les trois ordres de gouvernement discutaient des différents enjeux des politiques urbaines et des contributions que chacun pouvait apporter au développement des villes et des métropoles. La Fédération réclamera éventuellement l'octroi d'une autonomie municipale, semblable à celles qui délimitent la nature et l'étendue des pouvoirs que peuvent exercer les provinces et le gouvernement fédéral. Ces demandes connaîtront le même sort que plusieurs des autres propositions de réformes formulées durant les rondes « mégaconstitutionnelles », qui occuperont le centre de la vie politique durant une bonne partie de la seconde moitié du vingtième siècle ; elles aboutiront à une sorte de non-lieu, décrété plus ou moins volontairement par les citoyens canadiens et leurs élus.

Les politologues qui s'intéressent à la gouvernance urbaine au Canada réservent un accueil plutôt tiède, sinon assez froid, à ces revendications. À l'image de la FCM, Caroline Andrew (2001) soutient par exemple qu'à l'aube des années deux-mille, les grandes villes canadiennes demeurent encore largement ignorées par le système politique canadien. Selon elle, ces espaces constituent désormais les théâtres de transformations sociales majeures, dont la croissance des inégalités socio-économiques, de même que la série d'enjeux liés à la gestion de la diversité culturelle. Cependant, la marginalisation des municipalités au sein de la fédération canadienne freine considérablement le développement de politiques publiques capables de répondre à ces problèmes collectifs par des actions adaptées aux réalités des villes. Découragée par des perspectives de changement constitutionnel peu prometteuses, Andrew présente l'attribution d'un droit à l'autonomie gouvernementale aux municipalités comme une voie sans issue. Elle encourage plutôt les trois ordres de gouvernement à s'engager sur le chemin de la gouvernance multiniveau. Cette stratégie implique que les provinces et le gouvernement fédéral ne se contentent plus d'exercer que les pouvoirs qui leur sont accordés par la loi constitutionnelle en silo, mais agissent aussi « à travers » et « entre » leurs champs de compétence, tout en se concertant avec des acteurs qui ne sont pas formellement reconnus comme des parties

constitutives du système politique institué par la Constitution. Il s'agit notamment des municipalités, ainsi que des groupes issus de la société civile et du secteur privé, qui possèdent des connaissances et des ressources pouvant contribuer au succès des politiques publiques.

Andrew Sancton (2008) s'en prend plus spécifiquement aux arguments présentés par le mouvement chartiste basé à Toronto, à partir d'une comparaison entre les frontières qui posent des limites à l'autorité des États, et celles qui définissent les régions métropolitaines. D'après le politologue, les États-nations, ou les parties constitutives des fédérations, se caractérisent par leurs frontières fixes⁵⁹. Leurs limites territoriales circonscrivent la sphère dans laquelle un gouvernement jouit d'une autorité incontestée, c'est-à-dire d'un pouvoir souverain. Les régions urbaines se démarquent de ces entités pour deux raisons. Premièrement, leurs territoires sont plus organiques que ceux des États ou des entités fédérées : ils évoluent au fil du processus d'urbanisation, repoussant sans cesse les limites des villes et des métropoles. Ensuite, ces mêmes territoires sont gouvernés par d'innombrables corps politiques et agences administratives. Il s'agit bien sûr des municipalités locales et régionales, auxquelles s'ajoute une pléthore de corps spécialisés, qui relèvent des trois échelons de gouvernement, comme les agences qui administrent les services de santé, qui veillent à la protection de l'environnement, qui gèrent les réseaux de transport en commun, etc. Or le développement des régions métropolitaines entraîne inévitablement l'incessante multiplication de ces organismes, et la redéfinition constante des frontières dans lesquelles elles peuvent exercer leurs fonctions. Pour Sancton, les défenseurs d'une décentralisation politique et administrative à la faveur des

⁵⁹ La conception du territoire métropolitain que développe Sancton ici sous-tend la plupart des travaux réalisés sur la gouvernance urbaine. Comme on peut le lire dans un article de Bernard Jouve où il synthétise les apports des travaux sur la gouvernance à la compréhension des politiques urbaines contemporaines : « Pour délimiter cet objet de recherche, il est plus fécond de se tourner vers une approche économique et sociopolitique. En premier lieu, les métropoles constituent les territoires les plus directement affectés par les transformations économiques qui accompagnent la globalisation. [...] En second lieu, il s'agit des territoires, aux limites géographiques et institutionnelles très floues, où s'opère la transformation des mécanismes d'agrégation et de différenciation sociale et politique » (2005, 319). À la différence des recherches sur la gouvernance qui accentuent le phénomène de rééchelonnement de l'État à l'heure de la globalisation, Sancton considère que les frontières nationales demeurent toujours plus stables et plus imperméables que celles des territoires qui s'échelonnent en deçà de l'État-nation (à ce sujet, voir aussi Skinner, 2009, 360-364).

gouvernements régionaux se méprennent lorsqu'ils avancent qu'une telle politique promet d'améliorer la qualité de vie de la collectivité, en rapprochant le centre de décision politique de la réalité sociale et économique des villes ou des métropoles. Selon lui, les divers organismes dont les pouvoirs se superposent dans ces régions remplissent tous des fonctions précises, et souvent essentielles. Dans ce contexte, la gouvernance urbaine peut être améliorée en coordonnant leurs actions respectives, de façon à combler les divers besoins des habitants des régions métropolitaines le plus efficacement possible⁶⁰.

Dans la même veine, Martin Horak (2012) se montre lui aussi plutôt hostile à l'égard des réformes proposées par la coalition torontoise, qu'il qualifie de « chimériques »⁶¹. Son opposition découle également d'une analyse informée par le paradigme de la gouvernance, et plus précisément du rééchelonnement de l'État-providence (consulter également Horak 2013). Dans ses études des transformations de la structure de gouvernance de la métropole ontarienne, il observe que les acteurs politiques ont changé d'approche lorsqu'ils entreprennent de résoudre des problèmes collectifs qui émergent dans les espaces urbains. À l'image de Sancton, il soutient qu'ils ne proposent plus de procéder à de nouveaux partages des responsabilités administratives au sein d'une structure de gouvernement unifiée, qui exerce des pouvoirs exclusifs au sein d'une sphère précise, formant ainsi un système englobant toute la région métropolitaine. Il constate plutôt que les politiques urbaines contemporaines sont produites à travers des réseaux qui intègrent une pluralité d'acteurs publics et privés, se rapportant à différents paliers de gouvernement.

On comprend à la lecture des analyses d'Horak que l'octroi d'une autonomie gouvernementale aux municipalités, assortie de garanties constitutionnelles, revient à porter un

⁶⁰ Comme l'écrit Sancton : « Fortunately, in most parts of the democratic world, certainly in Canada, we have multiple layers of government and multiple forms of governmental authorities that can respond to different kinds of urban problems at different scales. *We need not redesign the ways in which city-regions are governed; rather we need to make better use of the wide array of institutions that we already have* ». (2008, 134)

⁶¹ « Although our research suggests that the devolution of some resources and authority to municipalities might produce better policy outputs in some fields, large-scale decentralization at the municipal level, as advocated by numerous commentators is a *chimeric* alternative [mon accentuation] (Horak, 2012,366) ». Dans ce passage, l'auteur se réfère plus spécifiquement aux écrits d'Alan Broadbent (2008).

coup d'épée dans l'eau. La gouvernance des régions métropolitaines s'avère tout simplement beaucoup trop complexe pour pouvoir être prise en charge seulement par les institutions municipales. Pour le politologue, la prise en compte des besoins ou des intérêts des habitants des collectivités locales dans production des politiques urbaines ne serait donc pas nécessairement facilitée par une réforme de la structure de gouvernement. Elle relèverait d'abord de la « volonté politique » des principaux acteurs impliqués dans le processus décisionnel⁶². Ces derniers doivent plutôt travailler à l'institutionnalisation de démarches collaboratives qui favorisent la participation des « forces locales », dont les municipalités, à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Les écrits des trois politologues démontrent qu'ils sont convaincus que l'inclusion des représentants municipaux dans la gouvernance urbaine peut favoriser la représentativité du système politique, ou plus précisément sa « sensibilité » aux réalités des collectivités locales, et par extension aux intérêts de leurs habitants. Or, ils ne considèrent pas que l'enchâssement de compétences municipales dans la loi constitutionnelle accroîtrait la part du pouvoir qu'ils exerceraient dans ces processus, dans la mesure où la gouvernance exige nécessairement des participants qu'ils collaborent entre eux, transgressant de ce fait la division constitutionnelle des pouvoirs, comme le laissent entendre les propos de Andrew (2001).

Ces trois positions se reflètent, à plusieurs égards, dans les analyses d'autres politologues qui ont cherché à inscrire la gouvernance multiniveau dans le prolongement du « fédéralisme asymétrique », tel qu'il est pratiqué au Canada. Pour les auteurs de ces travaux, le fédéralisme se distingue entre autres par sa capacité à stimuler l'innovation politique et à respecter les différences communautaires (pour des exemples, voir Bradford [2007a ; 2007b] ; Courchene [1995] ; et Leo [2006]). Or les rapports entre les deux ordres de gouvernement formellement reconnus par la constitution canadienne, et les relations qu'ils entretiennent chacun avec les représentants des municipalités se distinguent toutefois par une différence

⁶² « It is highly unlikely that we will see a de jure unraveling of Canada's constitutional division of powers in response to this multilevel governance imperative, but the most successful examples of multilevel governance in the preceding pages suggest that this is not required. Rather, what is required is the willingness of governmental agents at various levels to institutionalise multilevel governance *de facto* » (Horak, 2012, 368).

significative que les spécialistes de la gouvernance urbaine tendent à minimiser. Dans le premier cas, les deux parties en interaction jouissent de pouvoirs propres, fondés sur des prescriptions constitutionnelles. Comme le souligne pertinemment Alain-G. Gagnon, « le fédéralisme présuppose la non-subordination des pouvoirs » (2006, 289 ; voir surtout 2008). Au regard de la loi constitutionnelle, les provinces ne sont donc jamais assujetties à la volonté du gouvernement fédéral. De plus, le fait qu'elles détiennent des pouvoirs balisés a grandement facilité le développement d'une capacité d'action politique autonome dans leurs propres sphères de compétence. En science politique canadienne, ce phénomène est généralement décrit comme un mouvement de *province building*, ou de « construction provinciale »⁶³. Ainsi, tant les provinces que le gouvernement fédéral sont parvenus à s'imposer comme des interlocuteurs incontournables dans le processus de production des politiques publiques. Les négociations entre les provinces et le gouvernement fédéral apparaissent comme des interactions entre des entités qui possèdent *déjà* des droits préalablement octroyés par la constitution.

Les relations qu'entretiennent les municipalités avec les paliers supérieurs de gouvernement, et plus spécifiquement avec les provinces, sont encadrées par des règles dont les principes s'opposent radicalement à ceux qui gouvernent le fédéralisme. En effet, l'absence de statut constitutionnel place automatiquement les premières dans une position de subordination par rapport aux seconds. Les pouvoirs exclusifs dont jouissent les législatures en matière d'institutions municipales, qu'elles ont exercés jusqu'ici en appliquant la règle des pouvoirs prescrits, empêchent entre autres les corporations municipales de se doter d'institutions et de ressources financières à l'aide desquelles elles pourraient accroître d'elles-mêmes leur capacité d'action. À défaut d'un droit à l'autonomie gouvernementale enchâssé dans la Constitution,

⁶³ La notion de construction provinciale a été élaborée dans les travaux d'Alan C. Cairns (consulter notamment : 1977). Comme le souligne Paquet, cette théorie a été reprise dans plusieurs recherches en science politique canadienne. La politologue résume le concept de construction provinciale de la façon suivante : « la construction provinciale est portée, tout d'abord, par l'émergence d'une élite provinciale qui considère que ses intérêts sont mieux servis par l'émergence d'une élite provinciale qui considère que ses intérêts sont mieux servis par les institutions à l'échelle provinciale plutôt qu'à l'échelle fédérale. On assiste ensuite à l'établissement d'une administration publique provinciale qui répond aux besoins de cette élite. Ce faisant, se développent de nouvelles classes d'acteurs qui répondent aux besoins de cette élite. Cela renforce l'alignement des élites envers la province et le poids des acteurs en relation avec l'État provincial. Finalement, la construction provinciale est renforcée par la mise de l'avant d'efforts provinciaux concertés de planification et de gestion de l'économie et de la société ». (2014, 105)

l'avènement d'un véritable mouvement de *municipal building*, pour paraphraser Cairns, paraît alors très peu envisageable. Les relations entre les municipalités et les ordres supérieurs de gouvernement ne sont donc pas structurées selon les mêmes règles que celles qui encadrent les relations entre les entités constitutives des sociétés politiques fédérales, dont les institutions encouragent cependant l'innovation politique et le respect des différences communautaires.

L'antinomie des lois qui règlent les relations entre les provinces et le gouvernement d'un côté, et celles qui dictent la conduite des rapports entre les municipalités et ces deux paliers de gouvernement de l'autre, incite donc à s'interroger sur les possibilités « d'approfondir » le fédéralisme canadien en étendant ses vertus aux régions métropolitaines, sans pour autant octroyer aux municipalités un droit à l'autonomie gouvernementale protégé par le droit constitutionnel. En autres mots, les citoyens canadiens doivent-ils se fier seulement à la volonté de leurs élus s'ils souhaitent se gouverner par des règles et des politiques qui respectent leurs « différences locales », ou doivent-ils envisager des changements constitutionnels plus importants ?

Dans ce chapitre, il est expliqué que de telles modifications constitutionnelles doivent être sérieusement considérées par ceux qui aspirent à approfondir le fédéralisme canadien. Comme certains des politologues cités plus haut, on y développe un argumentaire en faveur d'une plus grande inclusion des municipalités dans le système politique canadien, qui conjugue les apports des écrits sur la gouvernance multiniveau à ceux sur les bienfaits du fédéralisme asymétrique. Contrairement à ces deniers, on évite toutefois d'amoindrir l'importance de la pratique politique propre au fédéralisme, qui consiste à séparer des fonctions entre différentes collectivités définies par des droits et des pouvoirs enchâssés dans la loi constitutionnelle, et qui s'échelonnent sur des territoires précis. Il considère effectivement qu'on ne peut tout simplement pas faire abstraction de cette institution constitutive des unions fédérales lorsqu'il s'agit d'en apprécier les avantages et les potentialités. Une compréhension englobante de ce mode d'association politique invite à nuancer les conclusions normatives empreintes d'optimisme des travaux qui se penchent sur l'essor de la gouvernance multiniveau au Canada, et qui laissent penser que ce sont ultimement les qualités inhérentes de ce mode d'exercice du

pouvoir qui convaincront les gouvernants d'inclure les municipalités dans les processus décisionnels.

Dans cette partie de la thèse, on souligne plutôt que les avancées démocratiques qui découlent des formes de collaboration qu'ils analysent reposent sur des assises très instables. Comme le démontrent les pages qui suivent, ces analyses nous donnent effectivement des raisons d'espérer que le système politique canadien peut être réformé afin d'approfondir le fédéralisme, et plus spécifiquement son aspect démocratique. Simultanément, elles révèlent que la structure de gouvernance urbaine en place actuellement érige un obstacle important à la réalisation de ces ambitions. Ironiquement, les variables qu'elles identifient afin d'évaluer l'efficacité de la gouvernance, et sa sensibilité aux « préférences locales », suggèrent que les nouveaux modes de production des politiques urbaines ne peuvent pas livrer leurs promesses démocratiques tout en faisant l'économie d'un changement constitutionnel.

Dans ce chapitre, on propose donc une interprétation de la revendication des municipalités à un droit à l'autonomie gouvernementale différente de celle qui ressort des ouvrages des politologues cités plus haut. D'abord, ces demandes sont situées dans le cadre plus général des relations intergouvernementales canadiennes. La démarche vise deux objectifs complémentaires. Premièrement, elle invite à apprécier le fait que l'identité politique de ces corporations n'est pas tout à fait réductible à son « identité légale ». Deuxièmement, elle met en lumière les spécificités de la conception du gouvernement métropolitain critiquée par les politologues qui s'intéressent à la gouvernance multiniveau. À la lecture de leurs écrits, on devine que les principes au fondement de telles structures, sur lesquels se basent les revendications d'un droit à l'autonomie locale, relèvent finalement d'un mode de pensée anachronique, qui apparaît incapable de tenir compte des interactions entre les acteurs publics et privés qui participent à la production des politiques urbaines. La réflexion se poursuit par la présentation des pratiques de gouvernance multiniveau qui se sont développées suite aux débats « mégaconstitutionnels », telles qu'elles ont été examinées par la science politique canadienne. En étudiant les conclusions qu'ils tirent de ces analyses au jour des thèses de penseurs politiques pluralistes, qui s'emploient à définir le « sens et l'utilité du fédéralisme » comme l'écrit Guy Laforest (2014), on en conclut que les démocraties libérales comme le Canada doivent

désormais envisager d'offrir une protection constitutionnelle à l'autonomie gouvernementale des municipalités.

3.2 Un troisième ordre de gouvernement ?

La subordination des municipalités à l'autorité des provinces, reflétée par le droit canadien, a été contestée dans le cadre des négociations « mégaconstitutionnelles » qui se sont déroulées au Canada durant une grande partie de la seconde moitié du vingtième siècle. Comme l'explique Russell (1993), les débats politiques advenus au cours cette période de l'histoire politique canadienne se distinguent des discussions constitutionnelles normales de deux façons complémentaires. Premièrement, ces débats visent à produire un accord définissant « l'identité » et les « principes fondamentaux » d'un corps politique. Ainsi, les négociations ne portent pas simplement sur le bienfondé de réformes visant à adapter certaines normes constitutionnelles aux réalités contemporaines. Deuxièmement, puisque ces débats remettent en question le sentiment que les citoyens ont de leur propre identité politique, ils occupent une place prépondérante dans la vie publique, marginalisant ainsi la plupart des autres problèmes soulevés par la vie collective.

Au cours de ces débats, les représentants des municipalités canadiennes ont notamment revendiqué l'enchâssement constitutionnel du droit des municipalités à l'autonomie gouvernementale. L'adoption d'une telle mesure garantirait l'inclusion des corporations municipales canadiennes dans les débats à propos des politiques publiques susceptibles d'affecter les collectivités locales, ou encore à leur attribuer des pouvoirs définis par la Constitution. Le contexte dans lequel les représentants des municipalités ont formulé leurs demandes invite à comprendre leur initiative comme une démarche visant à faire reconnaître les collectivités locales comme des parties constitutives de la société politique canadienne.

Ces mêmes événements historiques laissent entrevoir un décalage entre la constitution *de jure* et la constitution *de facto*. Tandis que les juges ne perçoivent l'existence que de deux paliers de gouvernement au Canada, lorsque le partage des pouvoirs entre les municipalités et

les provinces est contesté, les citoyens et leurs élites politiques en reconnaîtraient plutôt trois. La participation des municipalités aux débats mégaconstitutionnels vient donc remettre en question l'hégémonie présumée de la conception juridique de la municipalité. Un bref rappel des principales revendications formulées par les municipalités au cours de ces décennies, de même que les réactions qu'elles ont suscitées, révèle ainsi que l'identité des municipalités canadiennes ne se réduit pas strictement à la définition formulée par le droit constitutionnel. Dans le contexte des relations intergouvernementales, les élus municipaux ont bel et bien été considérés comme les représentants d'un troisième ordre de gouvernement.

En 1970, un comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre des communes amorçait une consultation publique visant à recueillir l'avis des citoyens à propos de leur constitution. Le comité s'est déplacé dans quarante-sept villes. Près de mille-cinq-cents témoins ont pu s'exprimer à ce sujet lors de rencontres publiques auxquelles plus de treize mille personnes ont assisté. Au terme de l'exercice, en 1972, le sénateur Gildas Molgat et le député Mark MacGuigan, qui coprésidaient le comité, concluaient dans le rapport final que « le peuple souhaitait désormais une nouvelle constitution » (cité par Russell 1993, 93).

La FCM a présenté un mémoire lors des audiences du comité. L'organisation proposait notamment la formalisation des relations tripartites qu'entretenaient les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral. La FCM convenait alors que les municipalités constituaient bel et bien des entités assujetties à l'autorité des législatures provinciales, comme le stipule la Constitution. Elles ne contestaient pas ce statut. Cependant, elles souhaitaient être consultées dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques d'envergure provinciales ou nationales, dont l'implantation requérait habituellement leur contribution, sous une forme ou une autre. Elles suggéraient ainsi d'enchâsser dans la constitution les règles encadrant la tenue des conférences fédérales-provinciales-municipales. Dès lors, elles « auraient désormais le droit d'être consultées et de se faire entendre, droit qui serait officiellement reconnu et non plus laissé au bon vouloir des provinces [...] » (FCM 1971, 11, cité par Dewig, Young et Tolley 2006, 8).

Ces revendications ont été formulées à un moment où le gouvernement fédéral s'imposait lui aussi comme un intervenant incontournable dans les affaires de gestion des

collectivités locales⁶⁴. Des amendements apportés à la *Loi nationale sur le logement* au cours des années cinquante et soixante l'autorisaient effectivement à financer, par l'intermédiaire de la SCHL, jusqu'à cinquante pour cent des coûts engendrés par des projets de développement. Les sommes investies subventionnaient entre autres l'élaboration de plans d'aménagement, l'acquisition de propriété immobilière ou la production de biens et de services municipaux. Ces modifications législatives permettaient également au gouvernement fédéral de consentir des prêts aux provinces et aux municipalités qui couvriraient jusqu'aux deux tiers des frais engagés par la réalisation des projets.

Les modalités de financement du développement urbain accordaient un pouvoir important aux provinces. En effet, la participation directe des municipalités au programme de la SCHL était conditionnelle à l'adoption d'une loi provinciale les autorisant formellement à y présenter des demandes, puisque le logement relevait de l'autorité de la législature. Cette disposition constitutionnelle s'ajoutait d'ailleurs aux autres mécanismes d'encadrement des pouvoirs municipaux dont s'étaient dotés les gouvernements provinciaux au cours des décennies précédentes. Elle leur permettait ainsi d'exercer un contrôle important sur le développement du territoire provincial dans son ensemble, en s'interposant entre les municipalités et l'agence fédérale.

L'échec de la *Charte de Victoria* a reporté de près d'une décennie tout projet d'amendement à la loi constitutionnelle du Canada (Russell 2004a, 92). En dépit de ce revers, le gouvernement fédéral s'est toutefois efforcé de répondre, autant que faire se peut, aux demandes des municipalités, en créant un ministère d'État dédié exclusivement aux affaires urbaines (Graham et Feldman 1979 ; Oberlander et Fallick 1987 ; Spicer 2011). Le mandat confié au titulaire de ce poste consistait tout d'abord à superviser les activités de la SCHL. Il était ensuite chargé de planifier et de coordonner les différentes politiques fédérales qui affectaient la vie des collectivités locales du pays. Finalement, il s'était vu attribuer la tâche

⁶⁴ Pour un aperçu global des interventions fédérales dans la sphère du logement et du développement urbain au cours des années soixante, consulter notamment Suttor (2016, ch. 3).

d'établir un système de coopération trilatéral entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités, qui faciliterait l'harmonisation des objectifs poursuivis par ces trois paliers.

Si les provinces ont délégué des représentants aux rencontres tripartites organisées par le ministre d'État à partir de 1972, elles ont toujours considéré l'initiative fédérale avec appréhension. D'un côté, cette démarche semblait faciliter l'intervention du fédéral dans les champs de compétence que leur réservait la Constitution. De l'autre, la démarche reconnaissait les municipalités comme des ordres de gouvernement *de facto*. À terme, elle risquait de réduire les pouvoirs exclusifs que la constitution *de jure* accordait aux législatures provinciales en matière d'institutions municipales (Andrew 1995 ; Feldman et Graham 1979 ; Oberlander et Fallick 1987 ; Spicer 2011). Les réserves provinciales à l'égard de la coopération tripartite se sont manifestées au moment de la publication du rapport d'un groupe de travail sur les finances publiques au Canada. Ce groupe avait été créé conjointement par les trois paliers de gouvernement, dans le cadre du système de collaboration piloté par le ministère d'État aux Affaires urbaines. Le document concluait que les pouvoirs fiscaux actuellement consentis par les provinces aux municipalités ne leur permettaient pas de bien remplir leurs fonctions⁶⁵. Choqués par ce reproche, qui les engageait également à revoir en profondeur la fiscalité municipale, les gouvernements provinciaux ont alors cessé de participer à ce système de coopération. Le durcissement des relations intergouvernementales a finalement conduit au renforcement du pouvoir des gouvernements provinciaux dans le secteur du développement urbain, dans la mesure où ils s'imposaient désormais comme les seuls interlocuteurs du gouvernement fédéral dans ce secteur d'intervention. Une telle position leur permettait ainsi désormais de déterminer les enjeux qu'ils jugeaient prioritaires dans leurs sphères de compétence respectives. Ces difficultés ont finalement conduit à l'abolition du ministère d'État en 1979.

Les revers de la coopération fédérale-provinciale-municipale initiée durant les années soixante-dix ont cependant incité la Fédération à poursuivre sa campagne en faveur de

⁶⁵ Ce rapport est à l'origine d'un document intitulé *Puppets on a Shoestring* (1976), dans lequel la Fédération canadienne des maires et des municipalités dénonce la position de subordination dans laquelle les maintenaient les modalités de financement de leurs activités.

la reconnaissance constitutionnelle des municipalités en tant que palier de gouvernement. Suite à la victoire électorale du Parti québécois en 1976, le gouvernement fédéral créait le Groupe de travail sur l'unité canadienne, dirigé par Jean-Luc Pepin et John Robarts, et dont le principal mandat était de consulter de nouveau les Canadiens à propos d'éventuelles réformes constitutionnelles (Russell 2004a, 100). Dans le mémoire qu'elle présentait à l'occasion de ces audiences, la Fédération réaffirmait la position qu'elle avait défendue au cours de la décennie. Selon ses membres, la nouvelle constitution canadienne devait garantir l'autonomie des municipalités canadiennes (FCMM 1977, cité par Dewig, Young et Tolley 2006, 11).

Durant les audiences d'un autre comité spécial conjoint du Sénat et de la Chambre des communes, créé afin de proposer des solutions à une crise constitutionnelle qui s'était amplifiée, cette fois présidé par le sénateur Harry Hays et le député Serge Joyal, la Fédération réclamait maintenant que la nouvelle Constitution attribue aux municipalités une autorité exclusive dans les affaires d'intérêt local (FCMM 1980 ; cité par Dewig, Young et Tolley 2006, 11). Selon elle, parmi les sphères de compétence qui devaient relever de la compétence municipale, formellement instituée par la nouvelle constitution, se trouvaient le logement, la santé publique, le soutien au revenu, la qualité de l'air, les services d'eau, d'égout et de traitement des eaux usées, la police, la prévention des incendies, la protection de l'environnement et les loisirs. La FCM soutenait encore une fois que cette demande pouvait se concrétiser en accordant aux municipalités un statut officiel dans le cadre des rencontres des premiers ministres. Elle souhaitait également constitutionnaliser leur pouvoir de lever des impôts sur le revenu.

Malgré l'ouverture exprimée par le gouvernement fédéral envers les demandes des municipalités, aucun changement en ce sens ne sera apporté à la loi constitutionnelle⁶⁶. Quelques années après le rapatriement, Jacques L'Heureux (1985) affirmait que la création constitutionnelle d'un palier municipal s'avérait peu envisageable dans un avenir rapproché, puisque les provinces n'accepteraient tout simplement jamais de leur céder les pouvoirs que

⁶⁶ Lors de sa présentation au Comité spécial, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau déclarait à ce propos que : « le gouvernement fédéral estime qu'il serait souhaitable d'examiner la question de savoir si la nouvelle Constitution ne devrait pas reconnaître expressément l'existence et la raison d'être du troisième palier de gouvernement ». (Canada, 1980, cité dans Canada, 2006, 12)

réclamaient les organes du gouvernement local. Comme le concluait explicitement le juriste dans son analyse portant sur le partage des pouvoirs entre les trois paliers de gouvernement au Canada :

« à notre avis, il est irréaliste de penser actuellement que les municipalités puissent être protégées dans la Constitution fédérale. En effet, une telle modification à la Constitution constituerait une modification au partage des pouvoirs et requerrait des résolutions favorables adoptées par la majorité des membres du Sénat, de la Chambre des communes et des assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces représentant au moins 50 % de toutes les provinces. Or il est impossible que les assemblées législatives d'une telle majorité consentent à cette perte de pouvoir. » (L'Heureux 1985, 229)

Les municipalités sont demeurées en marge des débats entourant l'Accord du lac Meech (Oberlander 1987). Or, lors du Forum des citoyens sur l'avenir du Canada tenu dans la foulée du refus de l'entente en 1990, la question de leur statut au sein d'une nouvelle constitution s'est de nouveau imposée dans les débats. *Metro Toronto* y a effectivement présenté un mémoire, dans lequel la corporation régionale défendait la nécessité d'attribuer un statut constitutionnel aux gouvernements locaux des principaux centres urbains du pays (Dewig, Young et Tolley 2006, 15). D'après elle, les municipalités implantées dans les grandes régions métropolitaines comme Toronto, Montréal et Vancouver devaient se voir attribuer des pouvoirs leur permettant de financer et d'administrer adéquatement les biens et services essentiels au développement social et économique de ces collectivités locales. La position défendue par les représentants de la corporation torontoise a été relayée par la FCM dans le cadre des audiences du Comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada. Encore une fois, les provinces et le gouvernement fédéral ont préféré ignorer ces demandes.

Suite à l'échec des référendums sur l'Accord de Charlottetown en 1992 et sur la sécession du Québec en 1995, les délibérations « mégaconstitutionnelles » étaient de retour au point mort dans la fédération (Russell 2004). Si ces débats n'ont pas abouti aux changements escomptés par les municipalités canadiennes, leur déroulement, ainsi que les développements institutionnels auxquels ils ont donné lieu en parallèle, démontrent que les municipalités ont été reconnues, dans les faits, comme des organisations politiques possédant une identité particulière, différente de celle des provinces et du gouvernement fédéral. En approchant la

constitution canadienne de la perspective des pratiques délibératives qui ont mené à l'adoption de cet accord historique, comme le suggère par exemple James Tully (1995), on constate immédiatement que l'identité d'un corps politique ou d'un groupe n'est pas nécessairement réductible à la définition de son statut qui se trouve dans *cette* version de la constitution écrite⁶⁷. Pour le dire dans des termes chers aux juristes et aux politologues, l'identité *de facto* d'un groupe ne correspond pas toujours exactement à son identité *de jure*.

La conduite des négociations « mégaconstitutionnelles » suggère en ce sens que les municipalités étaient effectivement considérées par leurs interlocuteurs comme des ordres de gouvernement indépendants. Or le raidissement des relations fédérales-provinciales au fil de ces événements serait finalement venu interrompre le processus de constitutionnalisation de l'autonomie locale engagé au tournant des années soixante-dix. Le défaut de statut constitutionnel défini ne signifie donc pas que les municipalités sont systématiquement considérées, dans les faits, comme des organisations tout à fait intégrées aux « bureaucraties provinciales », comme le pense Warren Magnusson par exemple. Pour le dire dans les mots du philosophe Bernard Williams, ce fait annonce plutôt que les municipalités ont simplement « perdu », pour l'instant, la bataille de la reconnaissance constitutionnelle⁶⁸. Cet événement n'efface pas pour autant la réalité propre aux débats constitutionnels, lors desquels les élus municipaux sont reconnus comme les représentants d'un « troisième ordre de gouvernement », comme l'écrit L'Heureux (1985, 205).

⁶⁷ D'après Tully (1995), l'identité politique d'un groupe s'acquiert grâce à la pratique qui consiste à prendre part à des délibérations publiques dont le principal objectif consiste à formuler des normes de reconnaissance mutuelle entre les groupes rassemblés dans une même société politique. Selon lui, la participation à de tels dialogues constitue un bien en elle-même, qui sous-tend la citoyenneté démocratique, éventuellement formalisée dans des règles constitutionnelles. Or l'octroi de droits à des groupes spécifiques au sein d'une constitution présuppose une telle activité dialogique, dans la mesure où elle permet aux interlocuteurs de se reconnaître comme des entités différentes. Même s'ils n'obtiennent pas gain de cause au terme d'un débat dans lequel ils revendiquent des droits, ces interlocuteurs ont minimalement été reconnus par les autres comme des agents autonomes, c'est-à-dire capables de prendre part aux débats à propos des règles de gouvernance (consulter notamment Tully, 2008).

⁶⁸ « A very important reason for thinking in the terms of the political is that a political decision – the conclusion of a political deliberation which brings all sorts of consideration, considerations of principle along with others, to one focus of decision – is that such a decision does not itself announce that the other party was morally wrong or, indeed, wrong at all. What it immediately announces is that *they have lost* » (Williams, 2005, 13).

3.3 Le renouvellement du fédéralisme canadien

La fin des débats mégaconstitutionnels s'est traduite par le retour vers la pratique d'un fédéralisme axé vers la résolution de problèmes de politiques publiques, plutôt que vers des débats portant sur les termes de l'identité politique de la société canadienne et sur la signification des principes sur lesquels ses institutions sont fondées. En 1999, toutes les provinces à l'exception du Québec concluent avec le gouvernement fédéral l'Entente-cadre sur l'union sociale. L'accord poursuivait trois objectifs ; il visait à promouvoir l'égalité des chances entre les citoyens sans égard à leur lieu de résidence, à encourager la collaboration entre les deux ordres de gouvernement, et finalement à accroître leur responsabilité démocratique. Afin d'atteindre ces objectifs, il posait des balises aux interventions du gouvernement fédéral dans le domaine social en plus d'harmoniser les services offerts par les deux paliers. « D'une manière générale, les énoncés d'objectifs [de l'entente] traduisent l'importance que l'on accorde aux résultats (plutôt qu'à la procédure) et à la concertation horizontale (entre les gouvernements, entre les ministères et entre les gouvernements et les citoyens) », écrit Sarah Fortin (2006, 354). Selon elle, cet événement signale l'avènement d'une nouvelle compréhension de l'exercice du pouvoir politique au Canada. Ce changement n'a pas seulement été ressenti dans les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Comme le constatent plusieurs politologues, cette période se caractérise effectivement par l'essor de nouveaux modes de collaboration entre les municipalités et les deux ordres supérieurs de gouvernement. Dans leurs travaux, ces relations intergouvernementales exemplifient un mode particulier d'exercice du pouvoir : la gouvernance multiniveau.

3.3.1 Le concept de gouvernance multiniveau

Le concept de gouvernance multiniveau désigne généralement « un mode de production des politiques publiques qui implique des interactions complexes entre de multiples niveaux de

gouvernement, et des acteurs issus de la société civile⁶⁹ ». Parmi les principaux participants à ce processus, les politologues recensent les élus, les bureaucrates qui œuvrent dans les agences gouvernementales, de même que les représentants de la communauté d'affaires et du secteur associatif, ou de la société civile. La référence aux « interactions complexes » entre ces participants signale que l'analyse de ces pratiques ne s'intéresse plus strictement au partage des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement qui se voient attribuer des pouvoirs au Canada, comme dans la plupart des constitutions fédérales. Elle concentre plutôt son attention sur les « échanges fluides » entre une variété de « partenaires », qui visent la résolution de « problèmes circonstanciels » dans des champs d'activité très précis. L'étude de la gouvernance permet ainsi d'identifier le rôle joué par les différents acteurs impliqués dans un processus d'élaboration et d'application de politiques publiques particulières⁷⁰.

Dans les écrits sur la gouvernance, leurs relations sont habituellement présentées comme des « réseaux⁷¹ ». La métaphore du réseau est mobilisée afin d'établir un contraste avec l'image du gouvernement. Le concept de gouvernement s'entend ici comme une structure hiérarchisée, qui répond à des problèmes collectifs en développant et en exécutant des politiques publiques. Les analyses des processus de gouvernance soulignent cependant que le gouvernement ne détient pas, ou ne détient plus, le « monopole » de l'action publique, pour paraphraser Max Weber. De la perspective qui se dégage de ces études, il n'apparaît plus tout à fait comme l'unique acteur impliqué dans la définition des problèmes collectifs et des actions à poser pour les résoudre. De plus, il n'agit plus nécessairement comme le seul prestataire des biens et des

⁶⁹ « Let us define multilevel governance as a mode of policy making that involves complex interactions among multiple levels of government and social forces ». (Horak, 2012, 339)

⁷⁰ La plupart des travaux portant sur la gouvernance multiniveau au Canada s'appuient sur la définition de la « gouvernance de type II » formulée par Lisbet Hooghe et Gary Marks (2003, 237-239). Ainsi, leurs études soulignent notamment : l'existence de champs de compétence partagées (*task-specific jurisdictions*) et dans lesquelles des tâches sont partagées entre de nombreux acteurs publics et privés ; l'appartenance des citoyens à plus d'une collectivité dotée de pouvoirs particuliers (*intersecting memberships*) ; la coexistence de plusieurs niveaux d'intervention, qui se constituent à des échelles territoriales variées (*many jurisdictional levels*) ; et finalement le processus constant de renégociation des rôles et des responsabilités assumées par les partenaires impliqués dans le processus décisionnel (*flexible design*).

⁷¹ Pour une histoire conceptuelle de la notion de gouvernance, consulter notamment Bevir (2010). Les travaux de ce penseur politique, qui s'intéresse entre autres aux relations entre le développement des sciences sociales et l'histoire des idées politiques, cherchent à mettre en évidence la transformation de la conception de la légitimité politique entraînée par l'essor de cette nouvelle façon de comprendre l'exercice du pouvoir dans les sociétés démocratiques.

services publics : toutes ces fonctions sont plutôt assumées par les différentes composantes des « réseaux de politiques publiques ». Leur collaboration permet la mise en commun des différentes ressources à leur disposition, comme les pouvoirs que la loi leur accorde dans une sphère particulière, les moyens financiers qu'elles possèdent, l'expertise qu'elles détiennent dans leur domaine d'activité, leur capital social ou leurs intérêts politiques.

Dans ce contexte, écrivent Allison Bramwell et Neil Bradford (2014, 321), le gouvernement agit tour à tour comme le catalyseur de multiples démarches visant à résoudre des problèmes particuliers, un agent qui facilite les négociations entre les partenaires impliqués et un collaborateur qui peut contribuer la réussite des actions envisagées ou engagées par l'usage de ses propres ressources. Au gré de ce processus, les partenaires parviennent à déterminer plus précisément leurs objectifs communs et les chemins qu'ils désirent emprunter pour les rencontrer. L'exercice de la gouvernance présuppose donc une forme de réciprocité entre les acteurs intégrés au sein d'un même réseau, souvent décrite en termes « d'apprentissages mutuels » (Bevir 2010, 253-254). Leur concertation leur permet non seulement de percevoir un enjeu selon plusieurs perspectives différentes, favorisant ainsi le développement de solutions mieux adaptées à la réalité ; elle leur permet aussi de prendre la mesure des possibilités qui se présentent à eux, de même que des limites auxquelles ils sont confrontés.

Au fil de leur expérience, les partenaires d'un réseau sont donc potentiellement appelés à modifier le cours de leur démarche, afin de résoudre les difficultés soulevées par l'un ou plusieurs d'entre eux dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie commune. Chacune des parties prenantes à la collaboration, mise en lumière par l'étude de la gouvernance, entretient donc une relation d'interdépendance avec ses partenaires, qui se dévoile sous deux aspects différents. Tout d'abord, elles sont toutes affectées par un même problème, qu'elles cherchent à résoudre dans le but de satisfaire leurs intérêts. Ensuite, elles possèdent toutes des ressources dont l'emploi peut contribuer, d'une façon ou d'une autre, à résoudre ce même problème. Ainsi, aucun acteur ne peut prétendre pouvoir prendre en charge un problème complexe à lui seul. Une réponse efficace à un enjeu de politique publique requiert plutôt la collaboration constante entre les agences publiques et les groupes qui représentent les divers intérêts sociaux et économiques qui sont affectés par ces problèmes.

Une telle lecture de l'action collective induit une nouvelle compréhension de la légitimité démocratique, constatent les analystes de la gouvernance (Bevir 2010 ; Bramwell et Bradford 2014, 327 ; Briggs 2008 ; Jouve 2005 ; 2007). La propriété démocratique d'une politique ou d'une action collective ne réside plus strictement dans le fait qu'elle est produite par une structure hiérarchisée, qui représenterait la volonté de la société politique dans son ensemble, et dont la finalité se résume ultimement à l'administration des biens ou des services qui correspondent aux préférences des citoyens, départagées par les mécanismes électoraux. Dans les travaux sur la gouvernance, le gouvernement conserve son rôle de représentant des intérêts des citoyens. Cependant, il assume cette responsabilité par sa participation aux processus dialogiques de résolution de problèmes. Dans ce contexte, il doit notamment chercher à orienter le cours des interactions dans la direction des intérêts de ceux qu'il représente.

La dynamique politique à l'œuvre dans la gouvernance révèle ainsi qu'un gouvernement, ou encore un palier de gouvernement, ne constitue pas l'unique intérêt représenté dans ce processus ni l'intérêt prédominant (Bevir 2010 ; Jouve 2005). Les réseaux intègrent également des groupes issus du secteur privé et du monde associatif, qui possèdent des ressources jugées essentielles à la réalisation de l'action collective, mais qui représentent aussi les intérêts des citoyens, à titre de membres de la société civile. Dès lors, la légitimité démocratique d'une politique publique, comprise comme une action, ou un ensemble d'actions concertées, dépend également du caractère représentatif de la démarche collaborative conduisant à sa conception et à son exécution, c'est-à-dire des interactions entre les acteurs publics et ceux issus de la société civile. Autrement dit, la résolution d'un problème qui affecte différemment une multiplicité d'acteurs doit parvenir à répondre adéquatement à leurs intérêts respectifs afin d'être considérée légitime. La légitimité d'une politique publique peut alors être considérée comme le produit d'un équilibre entre les différentes parties intégrées dans un réseau, à l'intérieur duquel on trouve la plupart du temps plusieurs agences gouvernementales.

Si ce type de collaboration ne se limite pas aux enjeux urbains comme tels, les collectivités locales, et plus particulièrement les grandes villes, apparaissent comme des sites où

les effets de la gouvernance sont bien perceptibles⁷². De la perspective de cette compréhension particulière de l'exercice du pouvoir, les propriétés de ces territoires doivent être comprises comme les produits des interactions complexes entre ses habitants. Il ne s'agit pas seulement des individus qui y résident : l'espace métropolitain se construit également à travers les relations groupes et des organisations auxquelles appartiennent ces individus, et qui participent aux multiples activités sociales et politiques qui s'y déroulent, de même qu'aux différentes agences gouvernementales qui régulent leurs activités. Selon les politologues qui s'intéressent à ces questions, la résolution de nombreux problèmes sociaux et économiques qui surviennent dans les régions métropolitaines exigerait donc la coordination des actions posées par les agents qui relèvent des trois paliers de gouvernement, tous impliqués d'une façon ou d'une autre dans la prestation de biens et de services publics aux habitants de ces collectivités territoriales.

3.3.2 La gouvernance multiniveau au Canada

« La véritable gouvernance multiniveau n'est pas tellement répandue au Canada : il existe quelques rares incursions dans ce territoire, où des représentants des trois ordres de gouvernement délibèrent ensemble sur les politiques », observe Robert Young (2013, 30-31). Selon le politologue, seuls les Accords tripartites prescrivant des mécanismes de coordination des actions qui doivent favoriser le développement social et économique des centres-villes de Winnipeg, de Vancouver et de Régina témoignent vraiment du type de collaboration envisagé par la gouvernance multiniveau. Par exemple, le protocole de Vancouver adopté en 2003 et cité en introduction de cette thèse visait à mettre en commun les ressources humaines et financières des trois niveaux de gouvernement dans le cadre d'une stratégie de revitalisation du quartier Downtown Eastside (Mason 2007). Ce secteur du centre-ville de la métropole de la côte pacifique est aux prises, depuis plusieurs décennies, avec une épidémie de maladies infectieuses et de surdoses sévissant au sein de l'importante population de toxicomanes résidant dans ce quartier. À cette crise de santé publique s'additionnent des problèmes de pauvreté endémique et

⁷² Au Canada, cette réalité a été mise en perspective dans les ouvrages suivant : Bramwell et Bradford (2014) ; Graham, Phillips et *al.* (1998) et Horak et Young (2012). Pour un aperçu plus global des recherches sur la gouvernance urbaine et multiniveau, consulter : Jouve (2005 ; 2007) Peters et Pierre (2012).

d'itinérance. Dans l'espoir de surmonter ces difficultés par des interventions efficaces, les dispositions de l'Accord énoncent des mécanismes de coordination des actions posées par les multiples agences publiques qui interviennent dans des domaines variés, dont la sécurité publique, la prestation des soins de santé et des services sociaux, de même que le développement économique et social. L'entente inclut aussi des dispositions relatives à la participation financière des trois gouvernements impliqués. De plus, l'application des règles prescrites dans le Protocole est garantie par un comité d'orientation formé d'un ministre fédéral, d'un ministre provincial et du maire de Vancouver. Un comité de gestion, formé de hauts fonctionnaires des trois paliers, veille à l'harmonisation du travail quotidien accompli par les intervenants des agences publiques à l'œuvre dans le Downtown Eastside. Des ententes similaires ont été conclues entre les trois ordres de gouvernement qui interviennent dans les centres-villes de Winnipeg et de Regina. Or comme le laisse entendre Young, ces accords sont les seuls qui regroupent des municipalités, des provinces et le gouvernement fédéral au sein d'un partenariat définissant des stratégies d'actions concertées au sein de territoires précis, et censé perdurer dans le temps.

Si cette forme idéale de collaboration constitue l'exception plutôt que la règle aux dires de Young, les politologues recensent aussi plusieurs autres initiatives récentes, au cours desquelles les trois ordres de gouvernement ont été appelés à coopérer entre eux, afin d'apporter des solutions aux problèmes qui se sont posés dans les villes canadiennes. Parmi les expériences probantes qui s'apparentent à la gouvernance multiniveau figure notamment le « Nouveau pacte pour les villes et les collectivités », une entente tripartite adoptée en 2003 entre les associations municipales provinciales, les provinces et le gouvernement fédéral. Ces accords ont été conclus alors que le premier ministre Paul Martin dirigeait le gouvernement fédéral⁷³. Le pacte cherchait surtout à surmonter le déficit fiscal des municipalités à l'origine d'un déficit d'infrastructures. Il incluait des mesures comme le remboursement de la taxe sur les produits et les services (TPS)

⁷³ Le « nouveau pacte » est considéré par plusieurs des politologues et des juristes cités dans ce chapitre comme une mesure témoignant de l'intensification ou du renouvellement des relations entre le gouvernement fédéral et les municipalités. Le pacte est cité par la plupart des auteurs discutés dans ce chapitre, dont Neil Bradford (2007a ; 2007b), Martin Horak (2012, 342), Christopher Leo (2006, 503), Ron Levi et Mariana Valverde (2006, 412), Luc Turgeon (2006, 412), Robert Young (2013, 27). À ce propos, consulter également Courchene (2006).

payée par les municipalités, une redistribution d'une partie des revenus issus de la taxe sur l'essence prélevée par le gouvernement fédéral, ainsi que la création d'un ministère d'État pour l'Infrastructure et les Collectivités locales. Ce dernier organisme agirait comme principal intermédiaire entre les représentants des municipalités et le cabinet fédéral. Cette entente impliquait également les gouvernements provinciaux, dans la mesure où ceux-ci devaient consentir à l'établissement d'un tel partenariat, considérant que les affaires municipales relèvent de leur pouvoir exclusif, comme le rappelle la première section de ce chapitre.

Ces différentes politiques publiques peuvent être perçues comme la pointe de l'iceberg de la gouvernance multiniveau au Canada. Une foule d'autres initiatives plus ponctuelles ont fait l'objet de nombreuses études de cas durant la dernière décennie⁷⁴. Leurs auteurs se sont penchés sur des actions concertées engagées dans les secteurs de l'aménagement du territoire, du développement économique, de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de même que de la construction et de la réfection d'infrastructures publiques, de l'intégration des immigrants, de la conception d'une image de marque métropolitaine, de l'élaboration de plans d'intervention d'urgence, ou encore de la gestion des services offerts aux populations autochtones en milieu urbain.

Allison Bramwell et Neil Bradford ont regroupé ces multiples processus qui contribuent à la construction des territoires métropolitains en trois grandes catégories (2014, 16-17). Ils identifient tout d'abord des partenariats fortement institutionnalisés entre des gouvernements et des acteurs issus du secteur privé et de la société civile, qui proviennent d'une diversité de champs d'intérêts ou d'activités, et qui se réunissent afin de promouvoir le développement global d'une métropole. À travers leur collaboration, ils déterminent une vision d'ensemble pour leur région, ainsi que les stratégies générales qu'ils souhaitent déployer afin de la réaliser⁷⁵. Les deux politologues décrivent ces formes d'action concertée comme des « initiatives de

⁷⁴ Les expériences auxquelles on se réfère ici sont surtout celles relatées dans les études de cas rassemblées dans les ouvrages dirigés par Young et Horak (2012) et Bramwell et Bradford (2014). Les deux livres tracent un portrait global de l'essor de ce mode d'exercice du pouvoir au Canada.

⁷⁵ Dans l'ouvrage qu'ils dirigent, les deux politologues placent dans cette catégorie les études de cas portant sur les Corporations de développement économique communautaire implantées au Québec, le Greater Toronto Civic Action Alliance, le Prosperity Council of Waterloo Region et le Jobs Prosperity Collaborative à Hamilton.

gouvernance ambitieuses » (Bramwell et Bradford 2014, 17), puisque l'aspiration commune ne peut se concrétiser qu'à l'aide de politiques s'attaquant à des problèmes complexes, qui exigent une coordination rapprochée entre plusieurs acteurs. Suivent les coalitions sectorielles, qui réunissent plutôt différents partenaires intervenant dans des secteurs plus circonscrits. Dans les métropoles canadiennes, constatent-ils, des réseaux se constituent surtout afin de promouvoir la compétitivité de la région, ou encore son développement social⁷⁶. Par conséquent, les premiers intègrent des participants issus du milieu des affaires, de la recherche et des établissements d'enseignement. Les seconds relient pour leur part des groupes communautaires, des organisations philanthropiques et les agences publiques impliquées dans l'administration des services sociaux et de santé. Finalement, des réseaux sont aussi établis lorsque des gouvernements souhaitent développer et implanter un projet ou un programme spécifique, visant à répondre à un problème précis de politique publique⁷⁷. Les agences publiques constituent alors les principaux bailleurs de fonds, et comptent sur les partenaires qu'elles rassemblent, afin qu'elles leur transmettent leurs connaissances de l'enjeu en question, ou qu'elles participent directement à la mise en œuvre de l'initiative à titre de prestataires de service.

Tous les exemples de gouvernance rapportés par les politologues dénotent l'avènement de nouvelles pratiques politiques au Canada, qui véhiculeraient une compréhension du rôle que peuvent jouer les municipalités au sein du système politique. Un peu à la façon des rencontres fédérales-provinciales-municipales, ces expériences démontrent que l'identité de ces corps politiques ne se réduit pas strictement aux fonctions qui leur sont assignées par les lois municipales. La production des politiques urbaines y apparaît à la lumière d'une dynamique à travers laquelle les trois ordres de gouvernement collaborent entre eux, et avec les différentes forces sociales interpellés par les problèmes qu'elles souhaitent résoudre. Les relations entre les municipalités et les deux autres paliers de gouvernement se caractériseraient alors par leur

⁷⁶ Il s'agit par exemple du Ottawa Center for Research and Innovation, du Center of Excellence for Ocean Technology et du partenariat intitulé *Oceans Advance*, établis à St John (T.-N.L.), ou d'un réseau informel d'hommes d'affaires de Calgary qui soutiennent des initiatives œuvrant à l'intégration des immigrants et à la lutte contre l'itinérance, et qui œuvre en toute indépendance des agences publiques ou du secteur associatif.

⁷⁷ Cette section de l'ouvrage se concentre sur une série de politiques urbaines développées à London, à Saskatoon, à Vancouver et à Moncton dans les secteurs de l'intégration des immigrants et du développement économique, notamment.

horizontalité, conférant alors aux premières une autonomie *de facto*. Dans le contexte de ces rapports intergouvernementaux, la participation des municipalités aux actions collectives favorise ainsi l'intégration des forces sociales locales au processus décisionnel.

3.3.3 L'approfondissement du fédéralisme

Les expériences de gouvernance multiniveau suggèrent, selon Christopher Leo (2006 ; 2009), que ces pratiques contribuent à « l'approfondissement » du fédéralisme. Les démarches collaboratives observées produiraient des politiques qui poursuivent des objectifs à portée provinciale ou nationale, tout en respectant les différences entre les collectivités locales. Sa réflexion, qui souhaite mettre en évidence le potentiel inhérent de ce mode d'exercice du pouvoir, s'articule à partir de l'interprétation du « fédéralisme asymétrique » de Thomas J. Courchene (1995).

Écrivant au crépuscule des débats mégaconstitutionnels, Courchene invite les citoyens canadiens à renouer avec la pratique de cette variante du fédéralisme, qui prédominait avant le rapatriement de la Constitution et l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. À l'époque, explique-t-il, la société politique canadienne a su adapter ses structures politiques à l'essor de pressions internes et externes, comme la montée du nationalisme québécois, mais aussi l'intensification des relations économiques internationales et les mouvements migratoires. Cette réalité se reconnaît surtout aux pratiques et aux institutions qui se sont développées à la suite de la Deuxième Guerre mondiale. À ce moment, le gouvernement fédéral s'est servi de son pouvoir de dépenser accordé par la Constitution afin de créer, pour ne pas dire imposer, des programmes sociaux à portée nationale, dont le système d'assurance-maladie et le Plan d'assistance du Canada. Il a institué ces programmes par l'entremise de prêts et de subventions conditionnelles attribuées aux provinces. Courchene signale tout d'abord que les conditions auxquelles ces transferts de fonds étaient assujettis se sont grandement assouplies avec le temps, et qu'elles ont souvent été déterminées au terme de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. Ce développement peut d'ailleurs être attribué à l'accroissement des capacités politiques et administratives de ces dernières, c'est-à-dire de leurs pouvoirs de structurer les

champs d'intervention visés par les politiques fédérales. De surcroît, le système de péréquation créé par une législation fédérale ordinaire s'est peu à peu imposé comme l'un des principaux modes de coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Courchene renchérit en rappelant que les provinces se sont aussi prévaluées de leur droit de retrait avec compensation dans le cadre de l'établissement d'autres programmes à portée nationale. Le politologue cite entre autres la mise sur pied du système d'impôt sur le revenu des particuliers au Québec, et les systèmes d'imposition des entreprises dans d'autres provinces canadiennes. Dans un cas comme dans l'autre, les deux paliers de gouvernement ont dû collaborer afin d'harmoniser leurs pratiques fiscales respectives, de façon à éviter la « double imposition » des contribuables. À ces exemples s'ajoutent encore les accords entre le Québec et le Canada qui permettent à la province de choisir elle-même les immigrants qu'elle souhaite accueillir, en raison de sa langue et de sa culture particulière. En somme, le développement des États-providence provinciaux, facilité entre autres par des transferts fédéraux, aurait contribué à la décentralisation de la fédération.

La dynamique politique à l'œuvre dans les relations intergouvernementales sous-tend également l'avènement d'une institution discutée plus haut : les rencontres entre les dirigeants fédéraux et provinciaux. Ces forums se sont progressivement substitués au Sénat en tant qu'institution garante des intérêts régionaux dans le cadre de l'exercice du pouvoir à l'échelon fédéral. Aux yeux de Courchene, l'instauration de ces rencontres exemplifie parfaitement l'esprit du fédéralisme tel qu'il était pratiqué au Canada jusqu'à récemment. Plutôt que de tenter de réformer un Sénat dont la composition et les règles de fonctionnement s'avèrent tout à fait anachroniques, les gouvernants canadiens ont simplement choisi l'innovation. Ils ont su résoudre un problème « structurel » par leur créativité, en développant de nouvelles procédures décisionnelles plutôt qu'en cherchant à réformer la structure déficiente.

Courchene considère donc le fédéralisme asymétrique, tel qu'il s'est déjà pratiqué au Canada, comme une série de solutions innovantes à des problèmes structurels. De son point de vue, les pratiques et les institutions par lesquelles se concrétisent l'asymétrie résultent cependant d'un processus de collaboration entre les provinces et le gouvernement fédéral, à travers lequel

ces derniers inventent des solutions à des problèmes ponctuels, pour ensuite adapter leur structure politique si nécessaire. De telles démarches peuvent d'ailleurs aboutir à des amendements apportés à la Constitution, comme l'illustre notamment la création du programme d'assurance-chômage, en 1940. Cet épisode marquant de l'histoire politique canadienne s'inscrit dans la démarche propre au fédéralisme, puisque les changements apportés à la Constitution représentent l'aboutissement d'un processus de concertation préalable entre les provinces et le gouvernement fédéral. L'exercice du pouvoir dans une fédération asymétrique semble ainsi se caractériser par un principe dialogique, que Courchene oppose à une logique « structurelle ». Les décideurs politiques canadiens ont répondu aux limites que leur opposaient leurs structures politiques en créant des institutions et en adaptant leur constitution à ces nouvelles pratiques, plutôt qu'en cherchant à résoudre leurs problèmes en réformant d'abord leur Loi constitutionnelle.

Les écrits d'Alain-G. Gagnon sont certainement ceux qui ont le plus contribué à clarifier le sens des principes en vertu desquels s'exerce le pouvoir dans les fédérations asymétriques. Comme il le note, c'est surtout dans les États multinationaux comme le Canada que ce mode d'association politique s'est édifié. Selon lui, de telles unions fédérales se singularisent par des pratiques qui véhiculent des conceptions spécifiques de la communauté, de l'égalité et de la démocratie. Tout d'abord, le principe communautaire considère que les différentes nations réunies dans ces États, et qui correspondent habituellement aux différentes entités fédérées comme les États ou les provinces, constituent des « pourvoyeurs de culture » (2008, 76). Tous ces groupes se distinguent par des pratiques qui procurent à leurs membres des éléments jugés indispensables à leur épanouissement personnel, dont la langue, à laquelle s'ajoute toute une série d'institutions sociales, culturelles et politiques. L'exercice du pouvoir dans les fédérations multinationales veillerait ainsi à respecter les différences communautaires en procurant aux groupes qu'elles réunissent les conditions propices à la l'épanouissement de leurs membres. Dans ces unions fédérales, les citoyens peuvent donc être assujettis à des lois différentes. Or cette situation ne compromet pas nécessairement la réalisation du principe d'égalité. Selon Gagnon : « l'égalité entre les individus et les nations au sein d'une fédération [est] considérée en fonction de leurs besoins particuliers et de leur développement historique, et non pas tant sur les bases d'une relation identique, interchangeable avec les autres [...] » (2008, 79). Au sein

d'un tel régime politique, la notion d'égalité se comprend surtout en termes « d'équité » : elle suppose que les citoyens doivent jouir des chances égales de se réaliser en poursuivant les finalités des groupes auxquels ils appartiennent. Finalement, constate Gagnon, l'union fédérale renforce la légitimité démocratique des décisions politiques en multipliant les sphères de délibération entre les citoyens. Elle fournit aux citoyens plusieurs espaces où ils peuvent exprimer leurs préférences et affirmer leurs identités respectives. Ainsi, la pluralité d'institutions démocratiques garantit que les décisions prises au fil de la collaboration entre les dirigeants correspondent à la volonté des *demos* constitués dans chacune des provinces. Comme Judith Shklar, Gagnon souligne que le « pluralisme politique » se marie bien au « pluralisme social » qui caractérise les sociétés démocratiques modernes⁷⁸. En effet, la diffusion des pôles de décisions au sein du corps politique permet entre autres aux divers groupes auxquels les citoyens s'identifient de se gouverner par des règles et des institutions qui correspondent à leurs aspirations respectives.

Dans un essai où il commente l'œuvre de Gagnon, le penseur politique Guy Laforest résume bien l'esprit qui anime l'exercice du pouvoir dans ces sociétés politiques. Pour lui, comme pour la plupart des penseurs du fédéralisme d'ailleurs, la supériorité de cette forme d'association politique sur les autres tient à sa capacité à combiner les avantages de l'unité et de la diversité. Comme il le résume :

« C'est un mode de gouvernance *flexible*, adaptable, construit sur toute une série d'équilibres précaires — en tension — qui obligent les gouvernants et les citoyens à réviser constamment leurs jugements, à faire preuve d'un sens du compromis et de la tolérance. [...] En divisant la souveraineté et en multipliant les centres de décision, le fédéralisme protège la liberté des personnes et leur *créativité*, et il instaure des freins à la tyrannie de la — ou des majorités. S'il protège l'autonomie et la séparation des communautés de proximité, il encourage et crée aussi des habitudes de solidarité en partant du tissu social bien réel des communautés de base, et ces habitudes de solidarité sont immensément utiles

⁷⁸ Dans un passage de son célèbre article intitulé *The Liberalism of Fear* — où elle commente la conception de la liberté négative avancée par Isaiah Berlin — Shklar observe que : « No door is open in a political order in which public and private intimidation prevail, and it requires a complex system of institutions to avoid that. If negative freedom is to have any political significance at all, it must specify at least some of the institutional characteristics of a relatively free regime. *Socially that also means a dispersion of power among a plurality of politically empowered groups*; pluralism, in short, as well as the elimination of such forms and degrees of social inequalities as expose people to oppressive practices [mes accentuations] ». (Shklar 1998, 10)

pour la gestion appropriée d'un bien commun dans un monde de plus en plus global, au 21^e siècle [mes accentuations] ». (Laforest 2014, 118)

Les propos de Laforest démontrent fort bien la façon dont le jeu des poids et contrepoids entre les entités fédérées contribue à la réalisation des principes de communauté, de diversité et de démocratie. De façon complémentaire, la mention de la *flexibilité* et de la *créativité* ramène immédiatement à la mémoire l'argumentaire développé par Courchene. Chez Laforest, cette valeur est aussi comprise à la lumière d'une réflexion sur les bienfaits que procure le fédéralisme en matière de politiques publiques. Pour ce dernier, les différentes communautés réunies au sein d'un tel régime politique se transforment en « laboratoires sociaux et politiques » (2014, 119). Chacune peut expérimenter différentes solutions apportées à des problèmes semblables. Le fédéralisme semble donc instaurer une dynamique d'innovation et d'émulation entre les différentes parties de la société politique⁷⁹.

La description des principes qui caractérisent le fédéralisme asymétrique permet alors d'apprécier l'apport de la gouvernance multiniveau à son développement. En intégrant les municipalités, de même que les forces économiques et sociales locales, au processus décisionnel, elle contribue à l'adoption de politiques publiques « respectueuses des différences communautaires », comme l'écrit Leo (2006), sans pour autant compromettre la solidarité entre les citoyens. Or, en élargissant le cercle des participants aux acteurs politiques, économiques et sociaux issus des collectivités locales, la structure constitutionnelle *de facto* ne s'adapte plus seulement aux différences entre les provinces : elle permet aussi de produire des politiques capables de tenir compte des réalités sociales, économiques et culturelles qui distinguent entre elles les régions urbaines et métropolitaines du pays, telles qu'elles s'expriment dans les interactions entre les partenaires des différents réseaux qui se forment dans les métropoles.

⁷⁹ La création des ministères des Affaires municipales ou les réformes du gouvernement métropolitain discutées au chapitre précédent constituent des exemples équivoques de ce phénomène d'émulation. Plusieurs innovations politiques récentes paraissent aussi confirmer l'observation de Laforest. Par exemple, deux ans après l'adoption de la *Loi concernant les soins de fin de vie* par le Québec, le Parlement votait une législation semblable. De plus, toutes les législatures provinciales et les territoriales, à l'exception de l'Alberta, de l'Île-du-Prince-Édouard, du Nunavut et du Territoire du Nord-Ouest, ont reconnu les mariages homosexuels dans les années qui ont précédé l'adoption de la Loi sur le mariage civil par le Parlement.

La gouvernance multiniveau paraît accroître le caractère démocratique du système politique, en augmentant de façon significative le nombre de points d'entrée dans le processus décisionnel. Martin Horak écrit, par exemple, que les municipalités se présentent aux habitants des collectivités locales en général, et aux « forces sociales » qui s'y forment en particulier, comme une passerelle leur facilitant l'accès à des processus décisionnels qui, autrement, se dérouleraient essentiellement entre les provinces et le gouvernement fédéral (2012, 365). L'intégration des municipalités aux négociations intergouvernementales portant sur des problèmes de politiques publiques précis peut dès lors renforcer la légitimité des décisions collectives contraignantes en permettant aux citoyens de participer aux débats qu'elles soulèvent à titre d'habitants d'une localité particulière. Puisqu'ils peuvent prendre part à ces délibérations, par l'entremise de leurs élus municipaux ou encore à travers les stratégies locales de concertation déployées par ces derniers, les citoyens ne percevront pas les règles par lesquelles ils se gouvernent comme des contraintes imposées par des « États distants », peu adaptées aux réalités quotidiennes de la collectivité qu'ils habitent⁸⁰, mais plutôt comme des règles dont ils sont les auteurs.

Toutes ces initiatives ont aussi su contourner les balises légales et constitutionnelles censées limiter l'exercice du pouvoir municipal au Canada. En effet, les corporations locales ne détiennent pas toujours les pleins pouvoirs légaux ni les ressources financières qui leur permettraient, par exemple, de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, ou encore de stimuler le développement d'un secteur de la ville qui échappe à leur pouvoir. Néanmoins, elles ont su déclencher des actions visant à résoudre ces problèmes de politiques publiques en établissant des partenariats avec d'autres agences publiques ou des groupes issus de la société civile et du milieu des affaires, ainsi qu'en faisant valoir les expertises particulières au sein des processus décisionnels.

⁸⁰ Cette dernière remarque évoque les réflexions de Magnusson au sujet de l'effectivité du droit à l'autonomie locale au Canada. Selon lui : « if by “local self-government” we mean a system that enables us to govern ourselves in our own local communities, rather than *be* governed by a distant state, then the institutions we now have fail to give us what we need ». (Magnusson, 2015, 243)

Par l'implication des représentants locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines, la gouvernance multiniveau permet ultimement aux citoyens canadiens de se gouverner par des règles ou des institutions qui relèvent des mêmes principes, mais qui s'actualisent différemment d'une collectivité locale à l'autre. En retour, cette sensibilité aux réalités locales consolide non seulement la légitimité de ces politiques particulières, mais aussi plus généralement celle du système de gouvernement qui s'incarne dans la constitution *de facto*, et dont les pratiques produisent des décisions capables de combler les besoins des citoyens.

L'intensification de ces pratiques politiques au Canada incite cependant les politologues qui s'intéressent à la gouvernance urbaine à conclure qu'un amendement à la *Loi constitutionnelle* n'est finalement pas nécessaire afin d'assurer le respect de ce droit⁸¹. Son effectivité se réduirait plutôt à une question de « volonté politique », comme le dit Horak. Pour lui comme pour la plupart des analystes de la gouvernance multiniveau, ce mode d'exercice du pouvoir peut multiplier ses bienfaits si les représentants des trois ordres de gouvernement travaillent à l'institutionnalisation et la pérennisation de leurs mécanismes de collaboration. Ils doivent donc s'inspirer de l'exemple des ententes tripartites, comme l'Accord de Vancouver, lorsqu'ils sont appelés à coopérer en vue de résoudre les problèmes complexes auxquels les collectivités locales sont confrontées. Comme l'attestent cette expérience et toutes celles qui s'y apparentent, le développement de telles institutions se trouve à la portée des gouvernants et des forces issues de la société civile. Il ne tiendrait donc qu'à eux de les reproduire dans le futur !

⁸¹ « It is highly unlikely that we will see a *de jure* unraveling of Canada's constitutional division of powers in response to this multilevel governance imperative, but the most successful examples of multilevel governance in the preceding pages suggest that this is not required. Rather, what is required is the willingness of governmental agents at various levels to institutionalise multilevel governance *de facto* ». (Horak, 2012, 368)

3.4 Les défis démocratiques de la gouvernance urbaine

Pour réaliser son plein potentiel dans les villes canadiennes, la gouvernance multiniveau doit surmonter des défis importants. L'efficacité et la sensibilité aux différences locales des politiques urbaines produites grâce à la collaboration entre les agents des trois ordres de gouvernement et les acteurs du secteur privé et de la société civile, se dressent en tête de liste des enjeux qui préoccupent les politologues s'intéressant au développement de ces pratiques⁸². Dans les travaux sur la gouvernance, la légitimité démocratique d'une politique publique résulte de l'addition de ces deux variables (Bamwell et Bradford 2014, 325). Or, une attention particulière aux principaux déterminants de l'efficacité et de la sensibilité aux préférences locales identifiés dans leurs analyses, et conséquemment de la légitimité des politiques urbaines, invite à reconsidérer les conclusions qu'en tirent Andrew, Sancton ou Horak au sujet de l'inutilité des changements à la constitution *de jure*.

Dans les études sur la gouvernance multiniveau, la notion d'efficacité renvoie à la capacité des acteurs de coordonner leurs actions afin d'apporter des solutions performantes à des « problèmes concrets ». La sensibilité aux différences locales définit, quant à elle, la correspondance entre les politiques publiques et les « préférences locales », entendues comme les intérêts des citoyens qui habitent une ville ou une région métropolitaine. L'efficacité doit être envisagée comme une condition nécessaire, mais non suffisante, à la satisfaction des préférences locales, précise Martin Horak (2012, 363-364). Lorsque ces deux conditions sont remplies, une politique urbaine peut alors être considérée comme étant légitime, dans la mesure où elle correspond à la volonté partagée des différents acteurs locaux, qui peuvent alors se considérer parmi ses auteurs.

Robert Young (2013) affirme que l'efficacité de la gouvernance repose sur des bases extrêmement fragiles. Les réseaux regroupent effectivement des partenaires qui ne poursuivent

⁸² La réalisation des études de cas sur les grandes villes canadiennes recueillies dans l'ouvrage dirigé par Young et Horak (2012) sert de base à une analyse comparative, dont l'objectif consiste entre autres à identifier et à expliquer les facteurs qui influencent l'efficacité et la sensibilité (*responsiveness*) des politiques publiques résultant des processus de gouvernance.

pas nécessairement les mêmes objectifs, ou qui ne partagent pas toujours les mêmes préoccupations. Dans ce contexte, l'un des principaux défis que doivent relever les acteurs qui peuvent contribuer à la résolution d'un problème se posant dans une collectivité locale particulière consiste à déterminer un « agenda » commun, dont les principaux éléments encourageront la participation effective des parties prenantes en permettant à chacune d'elles de satisfaire ses intérêts particuliers (consulter également Bramwell et Bradford 2014 ; Horak 2012 ; Phillips 2010). L'établissement de cet agenda et le maintien de la collaboration dans le temps se confrontent néanmoins à la réalité politique. De tels processus décisionnels doivent toujours compter, d'une façon ou d'une autre, sur la participation de dirigeants élus, qui représentent leurs paliers de gouvernement respectifs. Or le changement du personnel politique risque à tout moment de compromettre les démarches collaboratives. Par exemple, l'arrivée de nouveaux élus autour de la table peut modifier les termes de la coopération. Les nouveaux politiciens peuvent donc réviser les objectifs de leurs prédécesseurs, remettre en question leurs contributions matérielles ou financières, ou tout simplement mettre un terme à leur participation au processus. La collaboration se complique également plus le nombre de parties intégrées à un réseau augmente. La définition d'objectifs communs ou encore de moyens pour les atteindre exige des efforts considérables, puisque ces acteurs poursuivent souvent des intérêts différents, voire opposés. Sinon, ils ne partagent pas toujours la même compréhension des causes à l'origine des problèmes qu'ils entendent résoudre. Des désaccords peuvent alors survenir lorsqu'il s'agit de développer des solutions qu'ils seront éventuellement chargés d'appliquer.

C'est précisément le sort qu'ont connu à peu près toutes les expériences collaboratives qui se rapprochent de la forme « pure » de gouvernance multiniveau définie plus haut. Suite à l'élection du Parti conservateur à la tête du gouvernement fédéral en 2006, celui-ci s'est progressivement défait des liens qui le rattachaient aux municipalités canadiennes (Bradford 2007a, 20 ; Young 2013). S'adressant à la FCM peu de temps après son arrivée au pouvoir, le premier ministre Stephen Harper déclarait que ses prédécesseurs s'étaient immiscés dans des sphères d'intervention traditionnellement réservées aux provinces et aux municipalités, dans lesquelles le gouvernement fédéral ne détenait aucune véritable expertise. Le « fédéralisme d'ouverture » qu'il préconisait l'amenait aussi à laisser les affaires municipales aux provinces, comme l'ordonnait la Constitution. Ni le « nouveau pacte » ni les ententes tripartites de

développement urbain n'ont été renouvelés sous sa gouverne, tandis que plusieurs des projets semblables, qui étaient alors en chantier, ont été abandonnés. L'histoire politique récente rappelle donc un peu brutalement que la volonté politique n'emprunte pas toujours les chemins qu'on espère.

Les nombreuses études de cas réalisées sur des initiatives de gouvernance conduites dans les villes canadiennes permettent cependant aux politologues d'identifier certains facteurs qui contribuent à l'efficacité des politiques urbaines. Tout d'abord, ils observent que l'implication dans des projets structurants, comme la tenue des Jeux olympiques de Vancouver en 2008, facilite grandement la convergence des agendas, ainsi que la répartition des rôles et des responsabilités entre les participants. Ensuite, l'engagement soutenu des politiciens en faveur de la stratégie choisie pour répondre à problème de politique publique donné s'avère essentiel (Horak 2012 ; Young 2013). L'adoption d'une telle conduite semble d'ailleurs favorisée par la cohésion entre les bureaucrates et les élus qui se rapportent au même échelon politique. Les conflits qui surviennent entre deux agences administratives relevant d'une même palier de gouvernement, par exemple, ou encore entre les politiciens et les fonctionnaires, réduisent considérablement l'efficacité de l'ensemble du processus : ils amènent effectivement les agents d'un même palier à revoir sans cesse leurs priorités. Le manque de coordination atténue alors leur capacité d'action, sur laquelle les autres partenaires comptent pourtant afin de résoudre un problème ou réaliser un projet de développement.

Les analyses révèlent également que l'institutionnalisation des processus de collaboration entre les trois paliers de gouvernement influence positivement l'atteinte des objectifs poursuivis par les participants à des initiatives de gouvernance multiniveau. Les accords entre les partenaires qui prévoient notamment le partage de ressources humaines ou financières, tel que le « Nouveau pacte pour les villes et les communautés », ou les ententes tripartites sur le développement des centres-villes des métropoles canadiennes, en dépit du sort qui leur a été réservé par le gouvernement fédéral, ont permis de maintenir la coopération dans la durée, grâce à la formalisation et à la régularisation des engagements mutuels. De plus, les pactes négociés dans le cadre de ces processus établissent parfois des agences intergouvernementales, mises sur pied afin de développer et d'appliquer les réponses aux

problèmes que souhaitent résoudre les partenaires impliqués dans une initiative particulière. Ces stratégies réduisent ainsi les risques de dissension entre les bureaucrates et les politiciens, qui croissent inévitablement avec la multiplication du nombre d'acteurs impliqués. La collaboration semble donc facilitée quand une agence publique ou parapublique, dirigée par un conseil d'administration dont les membres sont désignés par chacun des divers paliers de gouvernement, est chargée d'entreprendre les actions qui permettront d'atteindre leurs visées communes. Même si elles ne sont pas à toute épreuve, comme les paragraphes précédents le soulignent, ces stratégies augmentent les coûts associés à la sortie de partenaires impliqués plus intensément dans ces initiatives.

Toutefois, l'efficacité des politiques publiques qui résultent de la gouvernance multiniveau ne garantit pas qu'elles satisfont toujours les « préférences locales » ou les attentes des communautés. Les projets engagés dans le cadre de la collaboration entre différents ordres de gouvernement peuvent favoriser l'atteinte des buts poursuivis par les provinces ou le gouvernement fédéral. Les politologues observent cependant que la sensibilité locale des politiques publiques varie notamment en fonction du degré d'investissement des municipalités dans les rapports intergouvernementaux qu'elles entretiennent.

L'évaluation de la sensibilité des politiques urbaines aux préférences locales ramène incidemment l'enjeu de l'autonomie locale au cœur de l'analyse. Tant Horak (2012, 351) que Brawell et Bradford (2014, 321-322) constatent que la nature et la portée de la participation des municipalités à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines s'avèrent fortement conditionnées par l'étendue des pouvoirs qu'elles détiennent. Comme ils le soulèvent dans leurs études respectives, la capacité d'action des gouvernements locaux dans un champ d'action particulier peut les inclure directement dans le processus de résolution de problème qui s'y présente. En raison des pouvoirs qui leur sont consentis, ils sont automatiquement concernés par l'action publique entreprise dans cette sphère particulière. Par exemple, les municipalités ont souvent été impliquées de près dans l'élaboration ou la mise en œuvre des projets d'infrastructures publiques, habituellement réalisés en collaboration avec l'un ou l'autre des paliers supérieurs de gouvernement. Les initiatives des paliers de gouvernement supérieurs dans

la sphère du logement social exigent aussi la participation des municipalités, qui assument une part considérable de l'administration de ce service public dans plusieurs provinces.

À elle seule, la grande portée de leur autorité dans un domaine spécifique ne se traduit pas nécessairement par l'accroissement de leur capacité à déclencher ou à poursuivre des processus de collaboration avec le gouvernement fédéral ou les provinces. Ces dernières peuvent s'interposer entre le gouvernement fédéral et les municipalités, en faisant valoir leurs prérogatives en matière d'institutions municipales. Dans la même veine, l'engagement du gouvernement fédéral à respecter les champs de compétences provinciales peut lui aussi interrompre les relations établies préalablement avec les municipalités. De plus, la capacité des gouvernements locaux d'influencer la production des politiques urbaines demeure sévèrement amputée par leurs maigres ressources financières : les gouvernements provinciaux peuvent simplement refuser de leur allouer les fonds nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, même si elles détiennent une expertise et des pouvoirs importants dans un domaine particulier. Elles peuvent difficilement promouvoir les objectifs ou les projets qu'elles cherchent à réaliser en s'engageant à payer une part importante des coûts encourus par les actions qu'elles proposent. Conséquemment, comme c'est souvent le cas dans le cadre des programmes de construction ou de réfection d'ouvrages publics, les projets financés sont généralement ceux qui correspondent aux priorités des gouvernements en place aux échelons supérieurs.

La sensibilité des politiques urbaines aux préférences locales semble finalement conditionnée par la « conception du gouvernement local » à laquelle adhèrent les élus ou les fonctionnaires municipaux (Bramwell et Bradford 2014 ; Horak 2012). La prise en considération de ce facteur vient d'ailleurs mettre à profit les résultats des recherches produites sur le leadership municipal au Canada. Ces travaux révèlent que la plupart des élus locaux « répondent » généralement aux effets entraînés par le statut constitutionnel des municipalités canadiennes par l'adoption d'une attitude « passive » ou « réactive » dans leurs relations avec les provinces et le gouvernement fédéral. Ils se confortent dans le rôle d'exécutants qui leur aurait été assigné depuis longtemps, se contentant d'exercer les fonctions restreintes qui leur sont assignées dans les législations provinciales. Leur principal objectif consiste alors à administrer les biens et les services municipaux au plus bas coût possible pour les contribuables.

De surcroît, ces élus n'hésiteraient pas à attribuer la responsabilité des différents problèmes qui surviennent dans leurs collectivités locales aux deux paliers de gouvernement formellement reconnus par la Constitution, affirmant qu'ils ne disposent ni des pouvoirs ni des moyens qui leur permettraient de les résoudre⁸³.

D'autres politiciens ou fonctionnaires locaux adhèrent à une compréhension « extensive » ou « proactive » du rôle des municipalités. À leurs yeux, les corporations municipales se présentent davantage sous les traits d'organisations pouvant contribuer plus activement au développement global des régions métropolitaines dans un contexte économique où elles sont désormais appelées à se faire concurrence les unes les autres. Ces agences constituent donc des institutions qui permettent d'identifier les multiples problèmes qui émergent au sein des espaces urbains, et de participer à l'élaboration des solutions à l'aide desquelles ils peuvent être résolus. Les dirigeants de ces municipalités se montrent habituellement plus prompts à commencer des processus de collaboration avec les paliers supérieurs de gouvernement, qui visent à faire avancer les intérêts de leur localité, et de ce fait, à améliorer la qualité de vie des citoyens qui l'habitent. Évidemment, les élus et les fonctionnaires municipaux qui souscrivent à cette vision du gouvernement local sont ceux qui tendent à s'investir le plus activement dans l'arène intergouvernementale, en plus de s'employer à la création de partenariats locaux visant à stimuler le développement social et économique de la région.

C'est souvent dans les grandes métropoles comme Montréal, Toronto et Vancouver qu'émergent de tels leaders. L'activité économique qui se déroule dans ces villes affecte généralement celle de la province dans laquelle elles se trouvent et du pays dans son ensemble. Les gouvernements supérieurs portent alors une attention plus particulière à leurs requêtes. Ces régions regroupent aussi un grand nombre de circonscriptions électorales. La performance des partis politiques dans ces régions métropolitaines peut ainsi sceller l'issue d'une élection. Conscients de cette réalité, plusieurs élus et fonctionnaires locaux ont donc cherché à faire

⁸³ De telles conclusions, tirées des analyses discutées dans cette section du chapitre, ont aussi été rapportées dans les travaux de Frisken (1994), Siegel (2006), Smith et Stewart (2006) et Tindal et Tindal (2017, 167-171).

avancer leurs intérêts en incitant les gouvernements supérieurs à investir leurs ressources dans la poursuite des priorités déterminées à l'échelle locale. Les villes de Toronto et de Vancouver ont ainsi adopté des stratégies intergouvernementales édictant des objectifs précis et des moyens à privilégier pour les atteindre. Les succès rencontrés par ces deux métropoles dans le financement du transport en commun ou les partenariats de développement social sont entre autres redevables à leurs efforts soutenus dans l'arène intergouvernementale, auxquelles toutes deux ont d'ailleurs consacré des ressources humaines et financières considérables.

Or l'adoption de l'une ou l'autre de ces conceptions du gouvernement local paraît elle aussi déterminée par le degré d'autonomie locale consenti à la municipalité par la province. C'est ce que démontrent les variations observées d'une municipalité à l'autre, et même d'un champ d'action à l'autre. En effet, les élus ou les fonctionnaires se montrent souvent plus proactifs dans les secteurs où ils doivent exercer des fonctions importantes, et où ils peuvent mobiliser les ressources à leur disposition. Ils doivent consacrer à la régulation de ces champs une part considérable des ressources humaines et financières que possède leur municipalité. En ce sens, plus la compétence municipale s'étend dans un domaine précis, tel que l'aménagement du territoire, la gestion d'un parc d'infrastructures de transport ou l'administration de certains services sociaux, plus les dirigeants municipaux chercheront à faire avancer les intérêts de la collectivité locale grâce à leur participation au processus décisionnel. De façon analogue, plus les gouvernements provinciaux collaborent avec les municipalités à la production de politiques publiques, plus leurs élus et les fonctionnaires locaux se montreront proactifs dans ces secteurs d'activité. Finalement, ces derniers n'hésiteront pas à démarrer des processus de collaboration avec le gouvernement fédéral si le gouvernement provincial leur permet de le faire. En retour, là où les gouvernements provinciaux s'ingèrent dans les affaires des municipalités en restreignant l'étendue et la portée de leurs pouvoirs, les dirigeants tendent à adopter une conception passive du gouvernement local. On observe une dynamique similaire dans les secteurs d'intervention où les provinces se refusent à financer les interventions proposées par les municipalités afin de résoudre certains problèmes (Friskén 2003). De surcroît, les élus et les fonctionnaires locaux se montrent peu enclins à engager le dialogue avec le gouvernement fédéral quand les provinces défendent jalousement leurs prérogatives constitutionnelles en matière d'institutions municipales.

Les analyses de la gouvernance multiniveau révèlent ainsi que l'autonomie gouvernementale des municipalités constitue l'un des principaux déterminants de la sensibilité des politiques urbaines, et conséquemment de leur légitimité démocratique. Elle ne contribue pas seulement à l'inclusion des représentants municipaux dans les processus décisionnels, mais semble aussi conditionner la posture qu'ils y adoptent. Or, comme l'écrivent Bramwell et Bradford faisant écho aux commentaires de Robert Young sur la rareté de la véritable gouvernance multiniveau au Canada, le contexte institutionnel dans lequel évoluent les municipalités limite considérablement leur capacité à exercer une influence sur la production des politiques urbaines. Si les provinces et le gouvernement fédéral contribuent activement à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques qui participent au développement des territoires urbains, on trouve finalement peu d'expériences lors desquelles les municipalités sont parvenues à « aligner » durablement leurs pouvoirs, de même que leurs ressources fiscales et leurs expertises, à celles de l'un ou l'autre des paliers de gouvernement supérieurs⁸⁴. Quand elles y parviennent, c'est généralement dans le cadre de projets sectoriels ou d'initiatives ponctuelles, posées dans des secteurs d'intervention spécifiques. La pérennité des mécanismes de gouvernance plus institutionnalisés, qui leur permettent d'exercer une influence plus importante sur les actions collectives posées sur leurs territoires et donc d'accroître leur légitimité démocratique, demeure quant à elle redevable de la volonté des gouvernements en place à l'échelle provinciale et fédérale.

Compte tenu de ces conclusions, on s'explique mal l'hostilité exprimée par les politologues qui étudient la gouvernance multiniveau à l'égard des municipalités qui

⁸⁴ Dans l'analyse qui conclue un ouvrage collectif compilant une série d'études de cas, Bramwell et Bradford écrivent qu'à l'exception d'une initiative montréalaise de développement économique communautaire : « [...] our other case studies offer little evidence of aligned multilevel governance arrangements that empower municipalites and embed their priorities. In Vancouver and Toronto, for example, federal and provincial policies were not attuned to the particular needs of these two mega-cities, and in other medium-sized cities intergovernmental collaboration occurred only around narrowly defined policy issues, if at all. In Saskatoon, for example, efforts to adapt strategic development initiatives to the city-region level 'were often lost in the lack of respect for the priorities of lower orders of government?'. In the St-John's city-region, provincial reluctance to devolve decision-making to municipal and regional development organizations left local actors suffering from federal and provincial discord, and struggling to coordinate their activities, much less build collaborative governance ». (2014, 322)

revendiquent l'enchâssement constitutionnel d'un droit à l'autonomie locale. Cette prise de position inspire nécessairement le scepticisme, voire la confusion, chez les penseurs politiques qui adhèrent aux principes à l'origine des démocraties libérales. D'un côté, leurs études relatent l'avènement ou l'intensification de pratiques politiques qui véhiculent une nouvelle conception de la démocratie. Elles se penchent sur une série d'initiatives afin d'en exposer le potentiel démocratique, soit leur aptitude à produire des politiques capables de bien répondre aux besoins ou aux intérêts propres aux citoyens qui habitent des collectivités locales particulières. Ces préférences locales, renchérissent ces travaux, se construisent au fil d'interactions complexes entre les acteurs publics et privés au sein de réseaux. À partir d'études de cas détaillées, qui rapportent des épisodes de gouvernance, elles mettent en évidence le fait que la participation des municipalités au processus décisionnel peut effectivement contribuer au respect des préférences ou des différences locales. Bref, les expériences qu'ils étudient suggèrent que l'inclusion des municipalités dans le processus décisionnel peut effectivement accroître la légitimité démocratique des politiques urbaines.

La position constitutionnelle des municipalités canadiennes paraît finalement poser des limites considérables à l'exploitation du potentiel démocratique de la gouvernance multiniveau. Tandis qu'une plus grande autonomie gouvernementale encourage les dirigeants locaux à adopter une conception proactive du gouvernement local, « l'ingérence provinciale » dans les affaires municipales incite à la passivité. Autrement dit, elle autorise les élus à tolérer une gouvernance déficiente des espaces urbains, soit une gouvernance qui ne répond pas aux aspirations de ceux qui les habitent. Les prescriptions constitutionnelles confèrent aussi aux gouvernements provinciaux tous les leviers à l'aide desquels ils peuvent contenir le pouvoir que peuvent exercer les municipalités au sein de ces réseaux. Elles permettent notamment aux provinces de poursuivre leurs propres priorités en limitant la capacité d'action des municipalités dans certains champs d'intervention, de même qu'en réfrénant leur accès à des ressources financières ou en cherchant à empêcher la construction de liens plus solides avec le gouvernement fédéral.

Plutôt que de défendre des réformes institutionnelles qui viendraient consolider ou accroître l'autonomie locale, ces politologues préfèrent s'en remettre à la volonté politique des

élus, même si leurs propres analyses démontrent pourtant qu'ils sont la plupart du temps passifs à l'échelon municipal et insensibles aux préférences locales aux paliers supérieurs de gouvernement. En réalisant la flexibilité inhérente à leurs institutions actuelles, mise en lumière par les quelques expériences de gouvernance multiniveau qu'ils étudient, les politiciens et les citoyens sauront se montrer plus « créatifs » dans l'exercice du pouvoir. Comme le démontre explicitement l'argumentaire de Leo, c'est exactement la « leçon de fédéralisme » qu'il retient. Même s'ils ne réfèrent pas textuellement à Courchene ni aux penseurs du fédéralisme canadien, Sancton et Horak défendent une position tout à fait analogue. L'un et l'autre dépeignent les garanties constitutionnelles revendiquées par les élites municipales et les groupes issus de la société civile comme des « réformes structurelles », c'est-à-dire comme des politiques qui visent à résoudre des problèmes de politiques urbaines en procédant à un nouveau partage des pouvoirs entre les différents échelons de gouvernement. Elles présument ainsi qu'une région peut être gouvernée par une structure politique dans laquelle se condenserait tout le pouvoir politique, en l'occurrence le gouvernement métropolitain. Ainsi, leurs défenseurs consacrent leurs énergies à des transformations jugées inutiles, dans la mesure où les expériences de gouvernance multiniveau démontreraient qu'ils peuvent très bien produire des politiques urbaines légitimes en se servant des institutions politiques présentement à leur disposition, ou encore en développant de nouvelles⁸⁵. À l'image des provinces et du gouvernement fédéral, ils doivent finalement chercher à surpasser les limites qui leur sont imposées actuellement par la structure politique en faisant preuve de créativité. Ils n'y parviendront toutefois que s'ils laissent derrière eux leur conception du pouvoir en termes de champs de compétence exclusifs. Grâce à leurs études, ils saisiront que le pouvoir, ou la capacité d'agir, est produite à travers les interactions entre une pluralité d'acteurs, reliés les uns aux autres au sein de réseaux de politiques.

⁸⁵ Horak conclut son réquisitoire censé exposer les possibilités contenues inexploitées de la gouvernance multiniveau par la déclaration suivante : « To paraphrase American urban political theorist Clarence Stone (1993), learning to let go of « power over » other agents and replace it with « power to » address complex policy challenges is key to unlocking the positive potential of multilevel governance in Canada's big cities [mon accentuation] » (Horak, 2012, 369). La lecture de ces mots rappelle évidemment la critique qu'adresse Michel Foucault à la philosophie politique dans *La volonté de savoir*, plus de trente ans auparavant : « Dans la pensée et l'analyse politique, on n'a toujours pas coupé la tête du roi » (1976, 117).

3.5 Le droit à l'autonomie gouvernementale reconsidéré

Les critiques dirigées à l'endroit des revendications à l'autonomie gouvernementale formulées par les municipalités témoignent certainement d'une compréhension somme toute superficielle des conditions de possibilité de la « créativité » dans les sociétés démocratiques. Les principes de l'unité et de la solidarité, de même que la flexibilité ou la créativité qui caractérisent les corps politiques de type fédéraux, comme le mentionne Laforest (2014, 123), se sont bel et bien actualisés au sein d'un régime dans lequel les pouvoirs sont répartis entre deux paliers de gouvernement balisées par la loi constitutionnelle. La souveraineté des législatures et du Parlement dans leurs champs de compétence respectifs ne fait aucun doute ni aux yeux des politiciens, ni à ceux des juges, ni à ceux des citoyens. Cette vérité est toute aussi évidente pour les analystes du fédéralisme. Comme l'écrit Gagnon :

« Il existe plusieurs formes d'asymétrie, mais seules les asymétries politiques et constitutionnelles ont des conséquences pour les communautés politiques. Les différences entre les membres de la fédération, en termes de superficie, de population et de richesse, jouent un rôle dans l'exercice des pouvoirs, mais c'est le partage de l'autorité et de la souveraineté qui importe le plus au sein de la fédération. Une structure fédérale asymétrique exige que le caractère de l'État soit enchâssé constitutionnellement ». (Gagnon 2008, 67)

Courchene n'ignore pas plus la réalité de la division des pouvoirs. Comme il le souligne, les prescriptions constitutionnelles confèrent déjà des libertés différentes aux diverses parties de la Confédération (1995, 8). À cette réalité s'ajoute surtout le fait que les politiques qui révèlent la créativité et la flexibilité de la société politique canadienne résultent d'arrangements entre des entités qui sont définies entre autres par la Loi constitutionnelle. Dans l'interprétation de Courchene, l'asymétrie se lit d'ailleurs comme une propriété quasiment inhérente à la culture politique canadienne, avant qu'elle ne se transforme suite à l'adoption de la Charte des droits et libertés, et des débats survenus dans la foulée de cet événement.

Bien sûr, cette stricte division des pouvoirs a souvent permis aux provinces et au gouvernement fédéral de se réfugier derrière leurs frontières constitutionnelles lorsqu'ils jugeaient que l'initiative d'une des autres parties de la fédération contredisait les intérêts de la population qu'elle représente, soit celle d'une province ou de l'État considéré dans son

ensemble. Or elle n'a pas pour autant empêché la collaboration entre chacune de ces entités. Au contraire, la dynamique à l'origine de la tension entre l'unité et la diversité qui alimente le fonctionnement d'un système politique flexible et créatif est initiée par la distribution du pouvoir décisionnel entre des groupes différents, qui peuvent chacun se réclamer d'une autorité dans des sphères d'activité qui leur sont réservées par la Constitution. Les avantages du fédéralisme s'avèrent donc indissociables d'une vie politique caractérisée par des conflits entre des groupes, dont l'identité est constituée en partie par leurs pouvoirs constitutionnels⁸⁶.

Contrairement à ce qu'allèguent certains politologues et penseurs politiques, la délimitation de champs de compétences arrimées aux frontières territoriales ne répond pas nécessairement d'une conception de la souveraineté aveugle aux relations d'interdépendance qui unissent les citoyens et les groupes entre eux. Selon Iris Young, le principe de souveraineté présupposerait une conception de la liberté en tant que « non-interférence » (par exemple, 2000a ; 2005 ; consulter Levy 2008 pour un résumé). L'idéal politique moderne se résume alors essentiellement de la façon suivante : le corps politique constitué par la mise en commun des volontés individuelles, réunies à l'intérieur des frontières territoriales, détient un pouvoir souverain s'il peut agir sans l'interférence d'un tiers au sein du territoire qu'occupent ses parties constitutives. D'après cette penseuse politique américaine, le principe de souveraineté, qui doit être finalement être compris comme un synonyme de liberté de l'État, porte à croire que les citoyens des sociétés démocratiques ne peuvent exercer leur liberté politique qu'en s'isolant les uns des autres. Il supposerait qu'un État libre doit se constituer en puissance autonome et indépendante des autres groupes, c'est-à-dire autant de ceux qui occupent son territoire que des États avoisinants. En ce sens, l'exercice du pouvoir souverain relèverait d'une logique d'exclusivité, et par extension, d'exclusion. À l'intérieur des frontières nationales, la

⁸⁶ Les penseurs politiques entendront ici les échos de la doctrine du gouvernement mixte, abordée plus en profondeur dans le prochain chapitre. Dans son interprétation du fédéralisme asymétrique, Laforest s'y réfère d'ailleurs explicitement. Pour appuyer ses remarques sur la capacité du fédéralisme à encourager l'innovation en matière de politiques publiques, il renvoie directement le lecteur aux *Discours sur la première décade de Tite-Live*. Pour le penseur politique : « Certes, cette émulation existera entre les différents États fédérés, qui rivaliseront d'imagination entre eux dans une foule de domaines, mais en plus elle existera entre le gouvernement central et les États fédérés. L'idée de base ici est associée à celle de Machiavel dans ses *Discorsi*, voulant que les conflits, les tensions, les tumultes entre les principales humeurs (*umori*) aient globalement un effet positif sur la santé et la liberté de l'ensemble de la communauté politique ». (Laforest, 2014, 119)

souveraineté se reconnaît au monopole de la violence légitime par l'État, soit le monopole du pouvoir d'imposer le respect d'un droit unifié. En autres mots, l'État moderne se démarque principalement par le fait qu'il concentre tout le pouvoir politique entre les mains d'une puissance unifiée, qui représente (ou incorpore ?) la volonté d'individus réunis seulement par une circonscription territoriale. Suivant ce principe, le pouvoir souverain s'exerce donc grâce à l'exclusion des intérêts des autres États, et par conséquent de leurs citoyens, du processus décisionnel.

L'État apparaît comme une puissance souveraine quand il peut agir à l'intérieur de ses frontières sans que des groupes, qui se constituent en deçà ou au-delà des frontières nationales, interfèrent avec ses actions. En se représentant leur société politique en ces termes, les citoyens n'arriveraient plus à percevoir les multiples relations d'interdépendance qu'ils entretiennent avec les autres groupes, et qui les engageraient conséquemment à certaines obligations à leur égard. En effet, le principe de souveraineté inciterait l'État et ses citoyens à marginaliser l'impact de leurs politiques sur les tierces parties, se dédouanant ainsi de leurs obligations morales à leur endroit.

Dans ses textes portant sur la gouvernance urbaine, le cosmopolitisme et la situation des peuples autochtones aux États-Unis, Young (2000 ; 2005) laisse penser que la plupart des pratiques politiques à l'œuvre dans les sociétés modernes s'appuient toujours sur ce principe. Comme on le lit dans son texte où elle aborde les enjeux soulevés par l'exercice de la démocratie locale aux États-Unis, elle considère que les frontières administratives qui morcellent les régions urbaines en plusieurs municipalités indépendantes isolent les citoyens les uns des autres, alors que leurs actions engendrent toujours des conséquences généralement négatives subies par ceux qui habitent dans les municipalités avoisinantes. L'indépendance des municipalités leur permet ainsi d'exclure de leurs débats politiques les doléances des groupes constitués à l'extérieur de leur territoire. D'après Young, la réalité de l'interdépendance doit donc inciter les sociétés politiques à assouplir la rigidité des frontières qui séparent leurs citoyens. Plus précisément, leurs membres doivent chercher à inclure dans leurs délibérations publiques les perspectives de toutes les personnes ou de tous les groupes susceptibles d'être affectés par les décisions collectives qu'ils envisagent d'adopter. En somme, elle appelle les sociétés démocratiques à se

départir du principe de souveraineté, qui suppose une conception « juridictionnelle » du pouvoir, afin de faciliter la coopération entre les différents groupes auxquels appartiennent les individus, et qui contribuent à leur épanouissement.

La plupart des réflexions contemporaines sur la gouvernance urbaine au Canada reprennent, d'une façon ou d'une autre, les termes de l'argumentaire élaboré par Young. D'après les penseurs politiques ou les politologues qui s'intéressent à ces questions, l'autonomie constitutionnelle des municipalités ne permettrait nécessairement pas de résoudre les problèmes de politiques urbaines. Comme l'exemplifient plutôt les succès de la gouvernance urbaine d'après eux, ils doivent plutôt apprendre à « collaborer entre eux », à travailler « à travers » ou « entre » leurs pouvoirs constitutionnels respectifs, en établissant des partenariats et des réseaux. À l'image de Young, ils postulent que la relation d'interdépendance qui unit les acteurs présents doit inciter à remettre en question la valeur heuristique d'une conception de l'État fondée sur le principe de souveraineté, puisque celui-ci se trouverait ultimement en porte-à-faux avec la réalité propre aux espaces urbains. Plutôt que de gouverner la vie collective au moyen d'institutions qui les isolent les uns des autres, ces acteurs politiques doivent au contraire trouver des moyens de coopérer entre eux.

Cette interprétation du principe de souveraineté et de la conception de la liberté qui s'y arrime s'avère étrangement décalée des pratiques politiques à l'œuvre dans la plupart des États, et plus particulièrement dans les fédérations. Comme l'explique Levy (2008) dans sa critique éclairante de l'œuvre de Young, l'exercice du pouvoir au sein d'une sphère particulière par un agent qui y détient un droit à l'autonomie gouvernementale ne se confond pratiquement jamais avec un désir absolutiste d'autarcie complète. En politique, insiste le penseur, la liberté comme « non-interférence » s'exerce toujours comme une règle à portée limitée, c'est-à-dire confinée à un territoire et à un champ d'action restreint⁸⁷. En autres mots, un champ de compétence enchâssé dans la constitution circonscrit une sphère d'activité très spécifique, dont l'étendue peut-être plus ou moins grande, et dans laquelle un acteur se voit conférer la liberté de poser des

⁸⁷ L'article de Levy (2008) aborde la conception négative de la liberté comme un principe politique plutôt que comme un idéal moral, tel que le présente Isaiah Berlin dans son fameux essai (2002).

actions précises, définies dans une loi dont l'autorité est reconnue par l'ensemble des citoyens. Dans ces sociétés politiques, la portée du droit à l'autonomie gouvernementale s'avère donc contenue par la sphère d'action qu'il définit, comme le prouvent autant les actions que posent les états sur la scène internationale que celles entreprises par des entités constitutives de la fédération.

De plus, poursuit Levy, l'attribution de tels droits n'empêche aucunement les acteurs qui en bénéficient de s'engager dans des processus de négociation ou de coopération. Cependant, la conception du droit à l'autonomie gouvernementale, comprise en tant que liberté d'action exclusive dans une sphère délimitée et attribuée à un agent précis, attire l'attention sur le fait que les processus décisionnels se déroulent toujours suite à une distribution initiale de droits. Elle présume que les parties prenantes à la gouvernance détiennent « déjà » des droits particuliers, qu'elles peuvent exercer dans le cadre de l'action qu'elles entreprennent en commun. Cette définition du droit à l'autonomie gouvernementale suppose donc un mode d'exercice du pouvoir politique qui permet à des groupes de poser des actions dans des sphères particulières, qui entraîneront probablement des conséquences sur des tierces parties. Dans ces circonstances, il revient néanmoins à ces dernières de convaincre les membres de ce groupe de revoir leurs positions, ou d'envisager d'autres modalités d'action, à la lumière des nouveaux arguments qu'ils leur présentent après une décision initiale. Le droit à l'autonomie gouvernementale permet ainsi aux groupes qui en bénéficient de se retirer dans leurs terres constitutionnelles lorsqu'ils souhaitent se protéger des initiatives d'autres puissances, dont les entreprises sont jugées contraires à leurs propres intérêts ou encore aux valeurs auxquelles ils adhèrent.

Comme le rappelle, dans une certaine mesure, l'expérience des fédérations multinationales, de tels droits peuvent aider les groupes minoritaires à protéger leurs identités et à poursuivre des finalités qui leur sont propres, bien qu'elles contredisent les intérêts et les valeurs de la majorité. Cette éventualité, rendue possible par l'union fédérale, constitue certainement l'un des bienfaits les plus souvent célébrés par les penseurs politiques contemporains aux sensibilités pluralistes. Or, l'histoire des fédérations enseigne aussi, de façon complémentaire, que la répartition du droit à l'autonomie gouvernementale entre plusieurs

groupes stimule inévitablement les négociations intercommunautaires, et par conséquent, la prise en compte des intérêts des parties dont le consentement est requis afin d'adopter et de mettre en œuvre une solution concertée à un problème commun. Si l'objection potentielle d'un groupe à une initiative particulière peut en compromettre la réalisation, elle oblige simultanément les autres partenaires à accorder une attention réelle aux demandes du groupe résistant, et par conséquent, à user de leur créativité afin de développer des solutions qui prennent en considération leur différence, et à proposer des compromis au besoin.

3.6 Conclusion partielle

Les analyses de la gouvernance urbaine au Canada soulignent qu'à défaut de véritables incitatifs à la négociation, les intérêts que les gouvernements locaux sont censés représenter sont souvent minimisés dans le cours du processus décisionnel. De façon générale, les dirigeants municipaux s'avèrent plutôt passifs. Cette conduite serait attribuable au fait qu'ils ne détiennent que de faibles leviers à l'aide desquels ils peuvent maintenir un rapport de force avec les provinces ou le gouvernement fédéral. Dès lors, ces derniers ne sont pas contraints de tenir compte des aspirations des habitants des collectivités locales lorsqu'ils exercent le pouvoir politique. Ils tendent cependant à s'impliquer dans des processus de collaboration, qui visent à produire des politiques publiques dans des sphères où ils détiennent des pouvoirs plus importants. C'est également dans le contexte de ces initiatives que les deux autres paliers de gouvernement sont tenus de prendre en compte les positions qu'ils défendent. Mais de telles expériences ne surviennent que sporadiquement, et leur pérennité demeure toujours à la merci de la volonté des provinces ou du gouvernement fédéral.

L'histoire très récente de la gouvernance multiniveau au Canada doit donc être appréciée dans son entièreté ; elle doit tenir compte des facteurs qui contribuent à ses succès comme à ses échecs. Or, les méandres de la volonté politique apparaissent comme l'un des principaux éléments qui mettent en péril les gains démocratiques réalisés au fil de ces processus de collaboration. Si les représentants des provinces ou du gouvernement fédéral peuvent parvenir à certaines de leurs fins sans devoir obtenir le consentement préalable des dirigeants

municipaux, il est plus que probable qu'ils s'en dispenseront tout simplement. Comme l'interprétation politique du droit à l'autonomie gouvernementale de Levy le laisse entendre, et plus généralement l'histoire du fédéralisme canadien, la constitutionnalisation des pouvoirs n'entraîne pas systématiquement l'isolement des différentes parties de la société politique. Elle ne suppose pas davantage qu'une société politique peut s'ordonner en procédant à une distribution parfaitement rationnelle des fonctions entre différents paliers de gouvernement, censés exercer leurs pouvoirs respectifs en silo. Le droit à l'autonomie gouvernementale ne fait qu'établir, ou clarifier, les termes en vertu desquels la négociation entre les groupes doit se dérouler. Il n'enfreint pas leur coopération; il identifie plutôt les intérêts qui doivent nécessairement être pris en compte dans le processus décisionnel.

De ce point de vue, l'absence de compétences municipales, reposant sur des assises constitutionnelles solides se présente finalement comme un obstacle considérable à l'approfondissement du fédéralisme, et par conséquent, au développement d'une constitution capable de répondre adéquatement aux intérêts des citoyens canadiens. En appréciant la pratique du fédéralisme dans sa globalité, c'est-à-dire en considérant autant la division constitutionnelle des pouvoirs entre les groupes, que les résultats de leur collaboration, on constate que l'octroi du droit à l'autonomie gouvernementale à une pluralité de groupes constitue une condition nécessaire au respect de la différence et à l'innovation politique qu'il stimule. Comme on le constate malheureusement à la lecture des textes des politologues qui proposent de mettre en évidence le potentiel démocratique de la gouvernance multiniveau en l'inscrivant dans le prolongement du fédéralisme asymétrique pratiqué au Canada, c'est exactement cette « leçon de fédéralisme », qu'ils choisissent de ne pas retenir. Les penseurs politiques pluralistes, qui adhèrent bien sûr aux principes de la démocratie libérale, sont toutefois bien conscients qu'un ordre politique qui répartit le pouvoir entre plusieurs centres de décisions dotés de garanties constitutionnelles favorise l'intérêt des citoyens en imposant des tempéraments à leurs gouvernants⁸⁸.

⁸⁸ D'après Shklar : « [t]he institutions of a pluralist order with multiple centers of power and institutionalized rights are merely a description of a liberal society » (1998, 19). Son insistance sur l'importance du pluralisme légal et politique est évidemment informée par ses lectures de Montesquieu (voir entre autres Shklar [1998 ; 1998]).

4. Le « beau spectacle »

4.1 Introduction

À la lecture des ouvrages qui examinent l'essor de la gouvernance urbaine au Canada, on devine que leurs auteurs promeuvent le développement des réseaux de politiques urbaines, car l'enchâssement d'un droit constitutionnel à l'autonomie locale s'avère tout simplement impossible dans le contexte actuel. Depuis le rapatriement de la Constitution, l'adoption de la *Charte*, l'échec des accords du Lac Meech et de Charlottetown, puis du référendum sur la sécession du Québec, les espoirs de réformes se seraient finalement dissipés⁸⁹. Dans l'esprit de Courchene (1995), ils invitent les citoyens et leurs élus à faire preuve de créativité lorsqu'ils exercent le pouvoir à l'échelle urbaine. Or, comme l'avance la fin du chapitre précédent, l'approfondissement du fédéralisme en l'absence d'un amendement constitutionnel semble significativement limité. Ces observations rappellent que les règles prescrites par la constitution *de jure* structurent toujours le déroulement de la vie politique, et qu'elles affectent considérablement la capacité du système de gouvernement à produire des biens et des services publics qui correspondent aux intérêts des citoyens.

Les demandes de reconnaissance constitutionnelle des municipalités se sont butées à des portes closes au cours des débats « mégaconstitutionnels », rappelle aussi le dernier chapitre. L'échec des efforts déployés par les représentants des gouvernements locaux lors de ces délibérations doit être compris au jour d'une transformation significative de la culture politique canadienne. Plusieurs penseurs et politologues rapportent effectivement que les conflits qui ont surgi dans l'espace public durant la seconde moitié du vingtième siècle témoignent de l'essor d'une conception moderne de la légitimité au sein de la société politique (par exemple : Cairns 1995 ; Chambers 1998 ; Gibbins 1993 ; Laforest 2014 ; McKay 1998 ; Russell 2004). Tant les

⁸⁹ « Some people have argued for constitutional recognition [for cities] but the likelihood of this seems almost non-existent (Andrew 2001 108) ». Une décennie plus tard, Horak affirme que « it is unlikely that we will see a *de jure* unraveling of Canada's constitutional division of powers in response to this multilevel governance imperative » (2012, 368).

citoyens canadiens que les citoyens québécois se représenteraient désormais comme des « peuples souverains » qui souscrivent à une conception moderne de la constitution. Tel que l'illustre habilement la formule employée par Russell (2004, 11), ils conçoivent leur loi fondamentale à la manière de Locke, rejetant de ce fait la définition défendue par Burke dans les *Réflexions sur la Révolution de France* (1989[1790]) qui correspondait à celle des Pères de la Confédération.

Se référant aux travaux de Charles H. McIlwain, Simone Chambers éclaire le contraste entre ces deux visions de la légitimité politique de façon très explicite (1998, 144-145). Comme elle le résume, les constitutions modernes désignent habituellement des lois écrites, qui énoncent les limites posées à l'exercice du pouvoir politique par les gouvernements. Les balises qu'elles fixent doivent être comprises comme le produit d'une action réfléchie et délibérée des citoyens, par laquelle ils fondent leur société politique. Pour sa part, l'ancienne constitution n'est pas considérée comme le produit d'un seul acte fondateur délibéré. Elle se forme au fil de l'accumulation des pratiques et des coutumes constitutives de la société politique.

Comme l'a bien démontré Levy (2009 ; 2015), l'une des principales différences entre ces deux variantes du constitutionnalisme résident dans le statut qu'ils accordent aux groupes. Dans l'ancienne constitution, les droits dont dispose chaque individu et chaque groupe sont définis comme des legs de l'histoire, c'est-à-dire un accord auquel sont parvenus les différents organes du corps politique au terme d'un litige passé. Dès lors, les membres d'un groupe particulier qui s'estiment lésés dans leurs droits par les actions d'un autre peuvent exiger une réparation en se réclamant de l'autorité de l'histoire ou en invoquant des précédents. Dans une ancienne constitution, les protagonistes trouvent des solutions aux conflits qui les divisent, en s'éclairant des principes déduits de leurs traditions politiques et reçus en héritage. Ainsi, les droits et les libertés dont jouit chacune des parties constitutives de la communauté politique à un moment précis de l'histoire, soit l'ensemble des personnes et des groupes qu'elle réunit, sont considérés comme les œuvres d'une histoire qui lui est propre, et qui fait autorité.

À l'inverse, et comme le suggère la définition moderne de l'État de Weber citée en introduction, dans le constitutionnalisme moderne, les droits et les libertés accordées aux

citoyens, de même que les pouvoirs politiques définis par la constitution, sont perçus comme une délégation du peuple qui institue le gouvernement par son action réfléchie. Dès lors, à l'image des municipalités, les groupes qui se voient révoquer des pouvoirs qui leur avaient été consentis précédemment peuvent difficilement invoquer les précédents historiques à leur défense. Par sa constitution écrite, le peuple aurait délégué à un corps politique particulier le pouvoir d'établir ou de réformer les lois municipales. Si cet organe de gouvernement souhaite adopter des politiques dans cette sphère d'intervention, sa légitimité ne saurait être remise en question aussi longtemps que ses actions se conforment aux prescriptions de la loi écrite qui représente la volonté souveraine du peuple.

Le changement de culture politique signalé notamment par Russell ou Chambers démontre l'ampleur des difficultés politiques auxquelles sont confrontées les démocraties libérales qui se gouvernent au moyen d'institutions fédérales. Simultanément, il rend compte du principal obstacle qui s'oppose aux divers groupes en quête de reconnaissance constitutionnelle, dont les municipalités. Le problème ne réside pas exactement dans la nature des règles prescrites par la constitution écrite, c'est-à-dire dans la division des pouvoirs ou dans l'étendue des compétences attribuées aux divers ordres de gouvernement. Il se situe davantage dans la représentation de la société politique elle-même. En effet, l'imaginaire du contrat social intimement associé au constitutionnalisme moderne tend à présenter les différentes organisations qui exercent des fonctions politiques comme des agences administratives soumises à la volonté du souverain. Il ne s'agit pas seulement des organismes assimilés à la bureaucratie, mais aussi des organes du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire. Puisque le pouvoir souverain se constitue par la réunion de la volonté d'individus libres et égaux, et qu'il institue un gouvernement dont la finalité première consiste à préserver ou promouvoir ces principes, on perçoit difficilement les motifs qui inciteraient le peuple à consentir des droits à l'autonomie gouvernementale aux sous-groupes qui se forment « en deçà » de l'État souverain (Levy 2009). D'un côté, elle ne saurait être justifiée en vertu de pratiques héritées de l'histoire. De l'autre, cette même autonomie viendrait faciliter la perpétuation des pratiques culturelles ou la poursuite d'intérêts particuliers, jugées contraires aux aspirations libérales, en leur concédant

un droit à la non-interférence⁹⁰. De la perspective du constitutionnalisme moderne, ce n'est pas seulement l'enchâssement constitutionnel des libertés locales qui apparaît injustifiable, mais aussi le fédéralisme asymétrique⁹¹. Aux yeux du constitutionnalisme moderne, seul le « fédéralisme territorial », dans lequel la division des pouvoirs entre paliers de gouvernement est pratiquement réduite à une division d'ordre administrative, ne poserait pas de « problème » de légitimité, dans la mesure où ce mode d'organisation institutionnelle n'implique pas la distribution des droits différenciés aux entités fédérées (Kymlicka 2001 ; Gagnon 2008).

Cherchant à ouvrir une porte qui permettrait aux citoyens canadiens de sortir de l'impasse constitutionnelle dans laquelle ils sont toujours coincés, James Tully (1995) et Warren Magnusson (2005a ; 2015) les invitent à reconsidérer les liens qui les unissent de la perspective de l'ancienne constitution. Plutôt que de définir leur société politique comme le produit d'un accord entre des individus, ils les invitent à se la représenter comme un « assemblage » dont la forme actuelle résulte de négociations entre les divers groupes réunis dans la société politique canadienne (voir notamment Tully 1995, 60). Dans leurs écrits respectifs, l'ancienne constitution agit un peu à la façon d'une métaphore, qui doit permettre aux citoyens d'imaginer une réalité actuelle différente. Elle évoque la possibilité d'une communauté politique formée de groupes différents, à qui des droits et libertés différenciés sont attribués. Cette organisation politique promet alors de favoriser l'épanouissement de chaque membre de la société, dans la mesure où elle reconnaîtrait la valeur des multiples appartenances communautaires.

Ce chapitre vise avant tout à bonifier l'interprétation de l'ancienne constitution qui se dégage des ouvrages de Tully et de Magnusson. Bien que ces deux penseurs canadiens cherchent à raviver les pratiques politiques qu'ils associent à cette doctrine constitutionnelle, la description qu'ils en font demeure curieusement sommaire. Elle se limite finalement à la notion

⁹⁰ Cette remarque évoque plus précisément les réserves exprimées par Kymlicka (2001) à propos de l'attribution d'un droit à l'autonomie gouvernementale aux minorités nationales dans *La citoyenneté multiculturelle*. La réflexion du penseur canadien fera l'objet d'une discussion plus approfondie en conclusion de ce chapitre.

⁹¹ Au sujet de la conception de la société politique proposée par Rawls, par exemple, Alain-G. Gagnon note qu'« [un] survol historique du cadre théorique de Rawls pour un ordre libéral juste confirme que sa compréhension du politique s'applique plus aisément aux États et aux communautés unitaires et homogènes, ainsi qu'au fédéralisme territorial, les États-Unis constituant son type idéal ». (2011, 182).

d'assemblage entre des groupes historiquement constitués. Si elles fournissent un contrepoint efficace aux différentes théories modernes de la souveraineté, ces interprétations restreintes réduisent grandement le pouvoir heuristique de l'ancienne constitution en omettant une part importante de son histoire. Dans le monde anglo-saxon, le destin de l'ancienne constitution s'est lié à celui de la doctrine du gouvernement mixte et de la common law (consulter notamment Baranger 2008 ; Pocock). En intégrant les apports de ces recherches à l'analyse, on obtient un portrait plus précis de ce que la société canadienne laisse derrière elle en abandonnant l'ancienne constitution au profit du constitutionnalisme moderne d'une part. De plus, on prend la pleine mesure des conséquences qui découlent de l'autorité politique du passé. D'autre part, on découvre aussi de nouveaux outils conceptuels dont peuvent se servir les citoyens et les penseurs politiques afin de résoudre les problèmes politiques qui les confrontent actuellement.

L'interprétation de l'histoire de l'ancienne constitution présentée dans ce chapitre débute par un rappel de la définition proposée par Tully, qui correspond pratiquement à celle dont se réclame Magnusson dans ses propres travaux. Elle situe ensuite cette description dans le cadre plus large de la tradition du gouvernement mixte, dont les origines remontent au début du républicanisme classique. Ce chapitre poursuit la réflexion en présentant la réception de cette doctrine par le républicanisme anglais, puis sa transformation dans les *Réflexions* (1989) de Burke. L'étude se termine en rappelant que c'est en vertu de cette doctrine constitutionnelle que les Pères de Confédération concevaient l'union politique achevée en 1867. La conclusion reviendra sur les impacts entraînés par l'avènement du peuple souverain dans les débats constitutionnels au cours de la seconde moitié du vingtième siècle, et les problèmes politiques engendrés par son irruption.

4.2 L'entrée en scène d'un nouvel acteur

Les citoyens canadiens se représentent désormais leur constitution à l'image de leurs voisins américains (Chambers 1998 ; Russell 2004). C'est par l'expression « *We the people* » que doit, selon eux, s'ouvrir leur Constitution, même s'ils n'ont pas pris la peine de l'inscrire en bonne et due forme au moment du rapatriement en 1982. Cette préface implicite, qui

précéderait la Constitution, se présente comme l'un des traits distinctifs du constitutionnalisme moderne⁹². Au centre de cette conception, souligne Tully, se trouve un « peuple souverain », dont l'existence précède l'établissement du régime de gouvernement (1995, 59-60). Dans cette optique, les principales institutions politiques d'une société, telles que les droits et les devoirs qu'elle distribue à ses citoyens, de même que son régime politique, ne peuvent prétendre à la légitimité que si elles se conforment à la volonté du peuple. C'est en ce sens que le peuple est considéré comme une puissance souveraine dans les doctrines constitutionnelles modernes.

Selon ces mêmes doctrines, le souverain est formé d'individus envisagés comme des êtres à la fois rationnels, libres et égaux. Dans les écrits généralement apparentés au constitutionnalisme moderne, celui qu'on appelle aussi le « pouvoir constituant » a été décrit de différentes façons (consulter également Loughlin, 2010, 221-228). Il est parfois dépeint comme un « état de nature » ou une « position originelle ». L'adoption de la constitution est ici considérée comme un moment où les individus s'entendent sur les termes d'un contrat prescrivant les conditions de leur coexistence, auxquels tous doivent pouvoir consentir. Le consentement du peuple au contrat constitutionnel doit alors en garantir le respect. D'autres fois, les citoyens des sociétés démocratiques, dans lesquelles le peuple est reconnu comme le titulaire du pouvoir souverain, sont définis comme des individus appartenant à des États dans lesquels le pouvoir s'exerce grâce à des institutions politiques précises. La plupart du temps, il s'agit de la démocratie représentative, de l'attribution de droits individuels égaux à l'ensemble des citoyens, et de l'effectivité de la règle de droit. Le peuple se manifeste ici sous la figure d'une entité qui prend forme lorsque les citoyens ou leurs dirigeants entreprennent d'articuler ou de clarifier la signification des principes au fondement de leurs institutions politiques communes, et en vertu desquelles ils cherchent à justifier leurs actions. On comprend ainsi que la représentation du peuple en tant que souverain ne peut survenir que dans un contexte historique bien précis, qui résulterait de circonstances spécifiques, comme la réforme protestante, la

⁹² Cette description du constitutionnalisme moderne reprend les grandes lignes de celle que propose James Tully (1998) dans *Strange Multiplicity*. La définition qu'en donne Chambers dans l'article auquel on se réfère ici puise à cette même source. Cette conception de la constitution moderne englobe d'ailleurs celle qu'on trouve dans l'ouvrage de Russell, qui l'assimile plus précisément à la compréhension de la société civile formulée par John Locke dans le Second traité.

formation de l'État moderne qui s'ensuit ou encore l'avènement des Lumières. Finalement, le peuple est parfois conçu comme une nation, soit une communauté dont les membres partagent une même conception du bien. Cette communauté s'incarne notamment dans leurs institutions sociales et politiques, leurs mœurs et leurs traditions. Les divers éléments constitutifs de la communauté forment alors l'horizon sur lequel les débats constitutionnels prennent forme. Dans cette version communautariste du constitutionnalisme moderne, la constitution est donc perçue comme l'expression de la volonté d'une nation, soit une communauté politique qui se définit par sa culture particulière.

La définition moderne de constitution s'est construite en opposition à « l'ancienne constitution », affirme Tully (1993)⁹³. Pour le penseur politique canadien, c'est la définition qu'en donne le vicomte Bolingbroke, au début du dix-huitième siècle, qui synthétise le mieux cette façon de penser les liens qui unissent les membres d'une même société politique (Tully 1993, 59). Dans sa *Dissertation sur les partis*, le penseur et homme politique tory définit la constitution du royaume de la façon suivante :

« Par constitution, nous entendons, si nous parlons précisément et correctement, cet assemblage de lois, d'institutions et de coutumes, qui découle de certains principes immuables de la raison, et tendent à certains éléments immuables du bien commun, et composent le système général selon lequel la communauté est convenue d'être gouvernée⁹⁴ ».

D'après Tully (1995), la conception de la constitution défendue par les penseurs ou les politiques qui adhèrent au constitutionnalisme moderne contraste radicalement avec celle qui ressort de la définition de Bolingbroke. Alors que les premiers envisagent la constitution

⁹³ L'opposition entre le « constitutionnalisme ancien » et le « constitutionnalisme moderne » que présente Tully dans son ouvrage est inspirée des thèses formulées par Charles H. McIlwain (1947) dans *Constitutionalism : Ancient and Modern*. L'argumentaire défendu par Chambers s'articule aussi à partir de cette dualité.

⁹⁴ « By "constitution" we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles of reason, directed to certain fixed objects of the public good, that compose the general system, according to which the community hath agreed to be governed » (cité par : Tully 1993, 59). La traduction de ce passage de la *Dissertation on Parties* est tirée de l'article d'Oliver Beaud (2003, 135).

moderne comme « l'acte par lequel un peuple se libère de ses anciennes coutumes et s'impose à lui-même une nouvelle forme d'association », les seconds la considèrent plutôt comme la forme sous laquelle se présente un peuple « déjà constitué », soit l'union actuelle de diverses parties par « l'assemblage de lois fondamentales, d'institutions et de coutumes⁹⁵ ».

4.3 Les origines romaines de l'ancienne constitution

La définition de Bolingbroke, observe Olivier Beaud, articule l'idéal du gouvernement mixte légué par la tradition romaine à la définition coutumière de la constitution formulée par les juristes et les publicistes anglais, dès les débuts du dix-septième siècle⁹⁶. L'auteur de la *Dissertation*, rappelle Pocock (1998), conçoit la constitution anglaise comme un « gouvernement mixte ». Il s'agit d'après lui d'un régime politique « fondé sur le principe d'équilibre entre des parties indépendantes (1998, 164) ». Cette doctrine constitutionnelle, telle qu'elle a d'abord été formulée par la « tradition romaine », reprend la typologie des régimes d'abord élaborée par la pensée politique grecque. La monarchie est définie comme le gouvernement d'un seul, l'aristocratie comme celui où le pouvoir est détenu par un petit nombre, et la démocratie celle où il est détenu par un grand nombre. L'anacyclose décrite par Polybe dans l'*Histoire* révèle également qu'à l'image des Grecs, les Romains associent à ces trois régimes droits des régimes déviants⁹⁷. Dans ces communautés politiques, le pouvoir est exercé afin d'assouvir les passions d'une ou plusieurs factions, plutôt que dans l'intérêt public.

⁹⁵ « The defining contrast could scarcely be sharper. A modern constitution is an act whereby a people frees itself (or themselves) from custom and imposes a new form of association on itself by an act of will, reason and agreement. An ancient constitution, in contrast, is the recognition of how the people are already constituted by their assemblage of fundamental laws, institutions and customs » (Tully 1995, 60).

⁹⁶ Voir Beaud (2003, 135). Dans *Strange Multiplicity*, Tully reconnaît explicitement les origines classiques de l'ancienne constitution. Comme il l'écrit : « The Greek term for constitutional law, *nomos*, means both what is agreed to by the people and what is customary. When Cicero translated *politeia* as *constitutio* he used it to mean both the fundamental laws that are established or laid down by the mythical lawgiver and the fitting or appropriate arrangement in accord with the preceding customary ways of the people » (Tully 1995, 60).

⁹⁷ L'étude de la constitution romaine se trouve au livre 6, chapitres 3, 4 et 10 de l'*Histoire* de Polybe (2003). La lecture de la tradition romaine qui suit dans les prochains paragraphes s'appuie surtout sur l'analyse de Nicholas Buttle (2001).

La constitution romaine, telle qu'elle se dessine dans les écrits de Polybe, sut interrompre le cycle de la corruption de la violence grâce à la combinaison des trois régimes politiques définis préalablement par les Grecs (Bellamy 1996, 440 ; Buttle 2001). Le gouvernement mixte édifié à Rome n'a pas été instauré par un législateur. Il s'était construit au fil de plusieurs décennies de guerres et de conflits qui s'étaient soldés par la formation d'une constitution stable et durable et qui avaient procuré la liberté politique à l'ensemble des citoyens. Buttle précise d'ailleurs que la tradition romaine envisage la citoyenneté comme un statut défini par des « droits », plutôt qu'une valeur morale qu'acquièrent les membres d'une communauté politique en participant activement à l'exercice du gouvernement⁹⁸.

Comme l'*Histoire* le relate, la République romaine partage le pouvoir entre les consuls, le sénat et les assemblées populaires. Les premiers incarnent la composante monarchique au sein du régime, le second l'élément aristocratique et les troisièmes la partie démocratique. La distribution minutieuse des libertés et des obligations entre chacun de ces organes du corps politique – accomplie au gré du temps plutôt qu'à la suite d'une répartition initiale – permet donc un mode d'exercice du pouvoir exigeant leur coopération (consulter aussi Spitz 2003, 329-330). Simultanément, chacune des parties peut modérer les ambitions des autres lorsque leurs projets représentent une menace à l'atteinte de leurs visées respectives. Dans ces circonstances, les pouvoirs des uns contrebalancent les projets portés par les passions des autres, et dont l'assouvissement risquerait de mener la communauté politique à sa perte. L'arrangement institutionnel de la République favorise ainsi la réalisation de l'intérêt public : en représentant les intérêts des principales composantes de la communauté politique au sein du processus

⁹⁸ « For Aristotle, justice is pursued in the particular relations that individuals have to others : to their families, friends, and their fellow citizens. The city, then, constitutes the horizon of moral concern for the citizen : deliberating about and acting to achieve the good of other citizens constitutes the content of virtue for Aristotle. This aristotelian interpretation of citizenship is not adopted in the Roman republican tradition. Firstly, in Roman thought citizenship was a matter of status rather than capacity (or traits of character) and of rights rather than worth. '*Libertas*' Wirszubski writes, 'signifies in the first place the status of the individual as such, whereas *civitas* denotes primarily the status of the individual in relation to the community. Only a Roman citizen enjoys all the rights... that constitute *libertas*'. Citizens, Cicero argues, are bound together in a community as of persons of equal status so that 'legal rights at least must be equal among those who live as fellow-citizens in the same state'. A citizen, accordingly, was a person who enjoyed the status of freeman rather than slave and enjoyed this status by possessing legal rights, such as property rights, and civil and political rights » (Buttle 2001, 339-340).

décisionnel, la constitution prévient l'assujettissement de l'une d'entre elles à la volonté d'une autre. En autres termes, le gouvernement mixte prévient la domination en empêchant que les gouvernants ne se transforment en factions, dont l'organisation des institutions politiques lui permet de s'asservir les gouvernés. L'intégration des diverses classes de citoyens réunis dans la République, auxquelles correspondent les différentes constitutions dans la tradition romaine, permet en somme de prévenir la chute du régime.

Comme on peut le lire chez Cicéron, qui partageait avec Polybe une même conception de la constitution, un gouvernement mixte promet de tenir en échec la corruption tant et aussi longtemps que les citoyens se prévalent de leurs libertés et qu'ils participent effectivement à l'exercice du pouvoir (Buttle 2001, 341-342). Pour le politique et écrivain romain, si la participation politique ne constitue pas une des pratiques par lesquelles les êtres humains réalisent leur nature inhérente et parviennent au bonheur, elle demeure toutefois indispensable à la préservation de la liberté politique. Si les membres de l'une ou l'autre des classes se détournent de la vie politique, le maintien de l'équilibre constitutionnel est nécessairement fragilisé. La voie s'ouvre alors aux individus ou aux factions qui souhaitent accroître leur puissance afin d'assouvir leurs désirs de gloire ou de richesse. S'ils espéraient tenir en échec la tyrannie, les citoyens devaient exercer les libertés et les obligations consenties à leurs classes par la loi. La durée de la République exigeait ainsi leur éducation à la vie civique. D'après Cicéron, la formation des citoyens devait s'appuyer sur les traditions politiques et les coutumes, sur lesquelles la République avait bâti sa puissance par le passé. Afin de ranimer la République en déclin à l'époque de Cicéron, les diverses parties du corps politique devaient se mettre en mouvement de nouveau. Le peuple, comme l'aristocratie, devait ainsi renouer avec les « anciennes coutumes », sur lesquelles Rome était fondée (Buttle 2001, 342).

4.4 Le destin moderne de la tradition romaine

La doctrine du gouvernement mixte a survécu à la chute de l'Empire romain. Les écrits des penseurs classiques ont plutôt amené les juristes et les publicistes médiévaux à voir dans ce type de constitution une forme d'organisation politique supérieure aux régimes simples. C'est

d'ailleurs en vertu des principes énoncés dans cette doctrine qu'ils justifient la place qu'occupe chacun des membres de la communauté politique dans la hiérarchie sociale, conçue comme un ordre naturel, de même que les droits et les obligations qui y sont associées. C'est aussi dans le « langage » du gouvernement mixte, dirait J.G.A. Pocock (2003), que plusieurs penseurs de la Renaissance ont formulé leurs solutions aux problèmes constitutionnels et conceptuels auxquels ils étaient confrontés. Machiavel en propose une reformulation devenue célèbre dans ses *Discours sur la première décade de Tite-Live*⁹⁹. Le Florentin y observe que les cités sont habituellement divisées en deux classes, qui se distinguent par leurs humeurs (*Discours I*, 4). Tandis que les grands éprouvent des désirs de commander et de maintenir l'ordre, le peuple souhaite avant tout éviter la domination et poursuivre ses intérêts. Ces passions différentes génèrent une tension entre les parties constitutives de la société politique. D'après Machiavel, ces désirs conflictuels n'entraînent pas nécessairement la cité à la ruine. S'inspirant notamment de la constitution qui ressort des écrits de la tradition romaine, il soutient dans les *Discours* qu'un gouvernement mixte peut conduire ce corps politique à la grandeur, et favoriser la conservation de la liberté politique. Elle y parviendra en harmonisant les institutions politiques aux humeurs des citoyens, de façon à tirer profit des conflits qui les opposent. Comme Polybe et Cicéron, le politique et écrivain florentin attribue la chute de Rome au déséquilibre constitutionnel, qui aurait permis aux patriciens de renverser l'ordre politique traditionnel (Bellamy 1996, 441). Or l'analyse de Machiavel innove en intégrant dans l'équation la variable des conditions sociales, et plus précisément, leur influence sur les mœurs des citoyens (*Discours I*, 17). Un régime politique peut, selon lui, se maintenir en équilibre dans la mesure où il s'articule à l'état des forces en présence au sein de l'État. À ses yeux, les républiques se présentent ainsi comme des constitutions bien adaptées aux cités plus égalitaires, dans lesquelles la propriété est distribuée entre un grand nombre de citoyens (*Discours I*, 37). Ces sociétés politiques rassemblent ainsi un grand nombre de citoyens attachés à leur propriété, et qui ne souhaitent pas être dominés. Les principautés conviennent davantage aux cités inégalitaires, dans lesquelles la propriété se concentre entre les mains d'un petit nombre de personnes. Lorsqu'elles sont bien ordonnées, les républiques constituent des régimes plus stables, dans la mesure où leurs citoyens identifient leurs intérêts particuliers à ceux de la cité dans son

⁹⁹ Consulter les *Œuvres* de Machiavel (2006) en bibliographie.

ensemble, et se montrent effectivement plus enclins à prendre les armes pour se porter à sa défense.

La réception réservée à la doctrine du gouvernement mixte dans les siècles qui ont suivi la fin de l'Empire romain se reflète dans les débats politiques survenus en Angleterre au cours du dix-septième siècle. Ainsi, dans la réponse négative qu'il réserve aux dix-neuf propositions formulées par le Parlement, Charles 1^{er} soutenait que l'accroissement des libertés dont jouissent les communes, les Lords et l'Église d'Angleterre fragiliserait inévitablement l'équilibre constitutionnel en restreignant les prérogatives de la Couronne (Bellamy 1996, 442). Sa déclaration se référait explicitement à la notion du gouvernement mixte, assimilant le roi à la monarchie, la pairie à l'aristocratie et les communes au peuple.

Cependant, les défenseurs de la prérogative royale n'étaient certainement pas les seuls à se servir du langage du gouvernement mixte afin de justifier leurs revendications. C'est également dans ces mots que les défenseurs de la cause républicaine articulaient leurs positions en faveur de l'extension des droits parlementaires. La structure constitutionnelle échafaudée par James Harrington (2012), dans son *Commonwealth of Oceana*, qui paraît durant l'interrègne, rend compte de la prévalence des idées mises de l'avant dans la tradition romaine parmi les républicains anglais.

Lecteur assidu des classiques, admirateur de la constitution vénitienne et traducteur de Machiavel, Harrington (2012) propose dans son essai l'instauration d'un gouvernement populaire en Angleterre. Dans ce nouveau régime politique, le pouvoir serait partagé entre un protecteur, un sénat et une assemblée démocratique. Le système politique que dessine Harrington présente les composantes essentielles d'un gouvernement mixte, tel qu'il a été défini jusqu'alors. Or le fonctionnement d'une telle constitution nécessite également la réforme des lois agraires, de même que l'adoption de nouvelles lois électorales inspirées par les pratiques en vigueur dans la république vénitienne.

Pour assurer la stabilité de la communauté politique, et prévenir la perpétuation de la guerre civile, des réformes institutionnelles devaient être apportées afin de transformer la

constitution en un gouvernement populaire, dans lequel le pouvoir serait exercé conformément à la règle de droit. Au fondement du *Commonwealth*, il pose des lois agraires qui prescrivent un mode de distribution des terres destinées à limiter les revenus que peuvent en tirer les propriétaires (Harrington 2012, 100-141). Cette politique vise à prévenir la concentration de la propriété foncière entre un nombre de mains limité, et donc à maintenir une « balance du pouvoir » favorable à un peuple formé de petits agriculteurs indépendants, jaloux de leurs avoirs et des libertés qui en découlent (Harrington 2012, 101).

Il poursuit ensuite avec la description du régime politique qu'il imagine dans le *Commonwealth* par la division de la population masculine en plusieurs groupes (Harrington 2012, 74-76). Tout d'abord, il sépare les citoyens des serviteurs. Seuls les premiers pourront participer à l'exercice du pouvoir. Ensuite, les hommes de moins de trente ans sont désignés comme les membres de l'infanterie, alors que les plus âgés sont assignés à la garnison. Ces derniers sont également éligibles aux postes électifs. Ensuite, la population est séparée selon les revenus annuels des citoyens. Ceux qui gagnent davantage sont attirés à la cavalerie, alors que ceux qui gagnent moins le sont à l'infanterie. Cette séparation est justifiée en vertu des coûts liés à l'équipement militaire. C'est également parmi les plus nantis que les candidats aux postes de sénateurs sont sélectionnés. Finalement, le royaume était subdivisé en circonscriptions électorales et administratives, dont chacune devait désigner ses représentants politiques en vertu d'un système électoral uniforme (Harrington 2012, 95-96).

Dans le *Commonwealth*, le pouvoir politique était exercé principalement par un sénat, composé de chevaliers, et l'assemblée populaire, formée de députés (Harrington 2012, 133-135). Les citoyens de chaque circonscription devaient élire deux sénateurs et trois députés parmi les membres de la cavalerie, ainsi que quatre députés issus de l'infanterie. Le rôle de l'assemblée populaire consistait surtout à approuver ou rejeter les propositions du sénat. Elle disposait aussi de certaines fonctions judiciaires. Pour sa part, le sénat constituait le lieu où étaient proposées et débattues les lois. Des corps politiques relevant directement de l'autorité du sénat étaient aussi établis afin d'administrer certaines fonctions de l'État. Harrington prévoyait par exemple la création d'un conseil d'État, de même que des instances similaires qui gouvernerait la conduite des armées, ainsi que la pratique de la religion et du commerce.

Les réformes constitutionnelles imaginées par Harrington n'ont jamais été implantées. Or, les idées mises de l'avant dans le *Commonwealth of Oceana* (Harrington 2012) ont exercé une influence considérable sur le cours de la vie politique anglaise durant le siècle et demi qui succéda à sa publication. Comme l'explique Pocock (1965), les critiques qui ont dénoncé la corruption du Parlement et la création d'une armée permanente dans les décennies qui ont suivi la restauration, puis la Glorieuse Révolution, s'inspirent directement de l'ouvrage. Pour ces derniers, les principes sur lesquels Harrington construit la constitution d'*Oceana* conservaient leur pertinence, malgré l'échec de la république et la restitution de la monarchie. Les « néo-harringtoniens », comme Henry Neville, le comte de Shaftesbury, ainsi que John Trenchard, Thomas Gordon et le vicomte Bolingbroke, craignaient alors l'accroissement de la puissance de la Couronne, qui n'hésitait pas à se servir de la prérogative afin de consolider son pouvoir. Les positions défendues par ces politiques et publicistes ont façonné ce que Pocock (1997) décrit comme l'idéologie « *country* ».

Au tournant du dix-huitième siècle, rappelle l'historien, « la thèse néo-harringtonienne devint un instrument de réaction dans une ère de changements économiques dévastateurs (Pocock 1998, 427) ». Ces propos se réfèrent au fait que les campagnes militaires dans lesquelles s'était engagée l'Angleterre dans la décennie suivant la Glorieuse Révolution étaient financées au moyen du crédit (Pocock 1998, 429-431). La Couronne se prévalait alors de la prérogative afin d'encourager les grands et les petits investisseurs à prêter du capital à l'État. Cette action était alors présentée comme un investissement dans la future stabilité du royaume, qui rapporterait également des dividendes aux prêteurs. Le recours à ces politiques financières permettait alors à l'État d'entretenir des armées et une bureaucratie permanentes. Or, avec l'accroissement des investissements privés, la Couronne et ses agents se sentaient en mesure d'entreprendre des projets dont les coûts dépassaient le capital qu'elle détenait ou qu'elle pourrait s'approprier à court terme. Elle s'engageait ainsi à rembourser les sommes dues aux prêteurs sur la base de revenus à percevoir dans le futur, ou encore sur les retombées d'investissements ultérieurs. Finalement, cette stratégie entraînait la spéculation sur les bons et les obligations émises par l'État, dont la valeur pouvait varier avec la confiance du public. Du moment où le financement de l'État pouvait rapporter aux investisseurs, ces derniers

considéraient d'un bon œil l'essor de l'armée et de la bureaucratie permanente. Le développement du crédit minait dès lors le pouvoir de la propriété foncière, dans la mesure où l'indépendance des citoyens n'était plus liée à la valeur de leur terre, mais bien de leurs investissements.

Pour les partisans de l'idéologie *country*, l'usage de la prérogative à ces fins témoignait de la corruption qui sévissait alors au Parlement. Pour parvenir à leurs objectifs, les ministres de la Couronne entreprendront de séduire des parlementaires, en leur offrant des « places » et des « pensions », en contrepartie de leur soutien aux initiatives de la Couronne (consulter également Raynaud 2009, 120). Cette stratégie a d'ailleurs été perfectionnée sous le ministère d'Horace Walpole. Ce dernier parvint à consolider les liens entre la Couronne et les membres de la noblesse. Celle-ci était dépeinte comme une oligarchie par les *néo-harringtoniens* et sa présence au Parlement était assurée par des lois électorales complexes.

Au gré de ces changements, la Couronne s'était dotée d'une capacité d'action considérable en parvenant à se défaire des contrôles du Parlement. Les membres de cette enceinte ne réussissaient plus à remplir leur fonction adéquatement ; ils ne s'érigaient plus en défenseurs de l'indépendance des « citoyens-propriétaires » face aux ambitions de la Couronne (Pocock 1998, 298-303). Désormais, les membres du parti de la Cour disposaient des instruments grâce auxquels ils pouvaient librement assouvir leurs passions, grâce aux investissements du Pays de surcroît. En liant leurs fortunes aux projets de la Couronne, ces derniers s'étaient simultanément dépourvus des principales armes à l'aide desquelles ils pouvaient assurer leur indépendance, soit la propriété foncière. Bref, l'équilibre des pouvoirs entre le Pays et la Cour était définitivement rompu, à la faveur du second parti.

La critique *country* de la cour actualise la compréhension du gouvernement mixte que *Harrington* reformulait lui-même dans son utopie. Un aspect de la rhétorique *néo-harringtonienne* différencie la teneur de leur discours de l'argumentaire présenté dans le *Commonwealth of Oceana* (2012). D'après eux, les nouveaux *whigs* qui s'étaient alliés au parti de la Cour renonçaient aux principes qui avaient conduit leurs prédécesseurs à se porter à la défense des droits du Parlement contre les prétentions absolutistes de Jacques II, au moment de

la Glorieuse Révolution. Or, ces droits, affirmaient les partisans du Pays, découlaient de « l'ancienne constitution » du royaume. La prépondérance du Parlement sur la Couronne ne s'appuyait pas sur une architecture constitutionnelle qui prenait pour point de départ une conception rationaliste de la nature humaine, qui s'arrimait à des constats objectifs au sujet de la distribution de la propriété entre les citoyens, comme chez Harrington (Pocock 1965). Contrairement à ce dernier, les écrivains et politiques qui souscrivaient à l'idéologie country n'envisageaient pas leur passé médiéval comme une période marquée par l'instabilité politique, à laquelle il fallait mettre un terme. Ils percevaient plutôt le passé de l'Angleterre comme une époque où l'équilibre entre les trois parties de la constitution, c'est-à-dire le Roi, les Lords et les Communes, avait su être préservé.

4.5 Le gouvernement mixte et la common law

La conception des droits parlementaires dont se revendiquaient les néo-harringtoniens comme Bolingbroke n'était certainement pas inédite. Tout au long du dix-septième siècle, des juristes et des publicistes considéraient la constitution comme le produit d'une tradition dont l'origine remontait à des « temps immémoriaux ». Ces derniers, explique Pocock, assimilaient alors la constitution à la common law, et la common law à la coutume (1965, 571). Ainsi, cette définition du régime politique envisageait les libertés, les privilèges et les obligations consenties aux personnes naturelles et collectives réunies dans la communauté comme des pratiques si anciennes que leur entrée en vigueur ne peut être fixée à un moment précis de l'histoire. Sous cette optique, ces institutions politiques sont justifiées par leur seule existence. La « philosophie de la coutume » propre à la common law porte à croire qu'elles auraient pu être abolies à de nombreuses reprises par le passé. Or le fait qu'elles ont résisté au passage du temps révèle qu'elles avaient su répondre aux multiples problèmes auxquelles la communauté avait été confrontée jusqu'alors. En ce sens, elles portaient en elles la sagesse de toutes les générations antérieures.

La philosophie de la coutume, dont Pocock (1987) fait ressortir les traits spécifiques dans *L'Ancienne constitution et le droit féodal*, s'est cristallisée dans les ouvrages doctrinaires rédigés

par les juristes les plus influents du dix-septième siècle, soit sir Edward Coke et sir Matthew Hale (Lessay 2003 ; voir aussi Raynaud 2009, 77-81). La conception de la loi qui se dessine dans leurs écrits se caractérise par son aspect « évolutif » d'un côté, et « immuable » de l'autre. La dimension évolutive de la common law se réfère plus précisément à son aspect proprement historique. Comme mentionné plus haut, toute sa validité repose sur sa perpétuité. Pour les juristes qui s'expriment dans ce discours, la transmission des coutumes est assurée entre autres grâce aux décisions des juges, dont le raisonnement s'appuie d'abord sur des précédents. La common law se singularise ainsi par son aspect « rétrospectif » ; pour éclairer son jugement, un juge se réfère aux multiples décisions rendues par ses prédécesseurs, dans lesquelles ces derniers ont invoqué l'autorité d'une coutume afin de trancher un litige précis en faveur d'une partie plutôt qu'une autre. Les juges appliquent donc des règles déjà éprouvées par l'histoire, résume Lessay (2003, 109). La common law apparaît dès lors sous le jour d'un corpus de règles, de maximes ou de principes en constante évolution ; la succession des décisions judiciaires, qui s'accumulent avec le temps, reformule incessamment le droit hérité du passé en l'appliquant à des circonstances nouvelles. Au gré des décisions, les coutumes et les pratiques juridiques traditionnelles se découvrent alors sous de nouveaux jours.

« Paradoxalement », poursuit Lessay, la common law est aussi conçue comme une loi immuable (2003, 109). Lorsqu'ils rendent leurs décisions, les juges « ne font pas le droit », ils l'inventent de toute pièce. Comme l'explique par exemple Coke, ils s'emploient plutôt à « dire le droit », à le « déclarer ». Bien que son origine historique demeure inaccessible, « le Common law (*sic*) est bien une “loi”, qui s'impose aux juges et dont elle fonde l'autorité, et qui exprime une rationalité supérieure », résume Raynaud (2009, 78). Ces propos portant sur la nature du droit permettent d'éclairer la signification la « raison droite » invoquée par Bolingbroke dans sa définition de la constitution. La raison dont il est question ici n'est pas la raison spéculative des philosophes matérialistes, qui sous-tend notamment la pensée politique de Hobbes¹⁰⁰, mais

¹⁰⁰ Dans son *Dialogue entre un philosophe et un légiste des Common Laws d'Angleterre*, rappelle Philippe Raynaud, « Hobbes indique clairement qu'il voit dans les doctrines qui valorisent le droit recueilli ou découvert par les “jurisconsultes” anglais des sophismes de même nature que ceux des philosophes platoniciens, des fanatiques religieux et des défenseurs du “papisme” : la prétention de faire de la vérité ou de la sagesse la source de la loi n'est rien d'autre que le masque dont se couvrent toutes les tentatives pour usurper le pouvoir suprême ». (2009, 85)

également celle d'Harrington. Il ne s'agit pas d'une raison qui s'exerce en appliquant à une situation particulière une règle formelle ou abstraite formulée *a priori*. Pour trancher un litige, le juge procède plutôt de façon inductive. Les règles qu'il applique ont d'abord été articulées dans la multiplicité de précédents légués consignés dans la jurisprudence. Lorsqu'il tranche un litige, il interprète la situation actuelle à la lumière de ces précédents. La common law peut alors être décrite comme une « philosophie de l'analogie », affirmera Burke au siècle suivant (1989, 43). Elle engage le juge à raisonner, par l'entremise d'une comparaison entre différents cas concrets survenus dans le passé, à celui qui le confronte présentement. Grâce à cette pratique, il parvient à déterminer les coutumes qui s'imposent dans le cas précis qu'il s'emploie à résoudre. Son rôle consiste donc à « exposer ce qu'est le droit » en s'éclairant de ses différentes manifestations antérieures. Le raisonnement des juges ne prend donc jamais pour point de départ une définition abstraite, pour ne pas dire arbitraire, des individus et de la communauté politique. Il se base sur la définition de ces entités dans l'histoire, comme elles sont perpétuées par le droit.

La common law suppose ainsi ce que Coke désigne comme une « raison artificielle », qu'il oppose à la « raison naturelle », et qui s'appuie sur « l'expérience accumulée » depuis les temps immémoriaux. Or, c'est spécifiquement le caractère artificiel de la raison propre à la common law qui lui confère sa supériorité sur la raison naturelle, qui aspire fonder les lois sur les déterminants fondamentaux des comportements humains.

« Au cours d'une longue succession d'époques, le droit de l'Angleterre s'est trouvé fixé, affiné et raffiné par un nombre infini d'hommes savants et graves et par une longue expérience parvenu à une telle perfection, pour le gouvernement de ce royaume, que l'on peut justement y trouver la confirmation de la vieille règle selon laquelle aucun homme, de par sa raison naturelle, ne devrait être plus sage que le droit, qui est la perfection de la raison ». (Cité par Lessay 2003, 109)

Ces propos démontrent que la raison que Coke assimile à la common law n'est donc pas tout à fait étrangère à la conception de la loi naturelle, qui ressort de la pensée politique classique. Ils stipulent que le droit porte en lui une rationalité inhérente, qui tend à la perfection, mais qui ne saurait être saisi dans sa totalité, et donc réduit à des principes fondamentaux, par

la seule raison naturelle¹⁰¹. La complexité des affaires humaines serait telle que le droit se découvre sans cesse sous de nouveaux aspects : il apparaît toujours sous des formes inédites au fil des conflits qui opposent les membres de communautés politiques. En invoquant une coutume ou une autre afin de les résoudre, les juges confirment non seulement l'autorité du droit : ils en précisent la portée en démontrant dans quelle mesure telle ou telle coutume doit s'appliquer dans telle ou telle situation.

La conception de la raison que les juristes comme Coke ou encore Sir Matthew Hale associent à la common law suggère à son tour une compréhension spécifique du pouvoir politique (Lessay 2003, Raynaud 2009). L'antériorité de la loi, qui lui confère son autorité, suppose qu'elle transcende littéralement l'ordre judiciaire et politique actuel. Coke soutient à cet effet que le Roi ne crée jamais un délit qui n'existait pas dans la loi auparavant. Plus généralement, il avance que ni le roi, ni aucun des membres de la communauté politique d'ailleurs, ne peut changer le droit de sa propre initiative. La common law stipule que seul le Parlement, qui regroupe le Roi, les Lords et les communes, peut procéder à de tels changements. Il peut annuler ou abroger les précédents, les qualifier ou les expliciter (Raynaud 2009, 79). Or aux yeux de Coke, lorsqu'il s'engage dans une telle démarche, il ne crée pas plus le droit que ne le fait un juge rendant une décision. À l'image de ce dernier, quand les parlementaires légifèrent, ils déclarent eux aussi le droit. Toutes les lois adoptées par le Parlement s'inscrivent donc dans une continuité : elles répondent aux impératifs de la contingence en reformulant les anciennes coutumes dans le but de répondre à un problème précis, avec lequel la communauté politique est présentement aux prises. Par surcroît, les représentants politiques mènent leur entreprise au moyen de pratiques héritées du passé, soit la procédure parlementaire, elle-même

¹⁰¹ Après avoir cité un passage du célèbre Calvin's Case, Pocock résume la conception de la loi de Coke en ces termes : « Philosophy reason could not by it own efforts reconstruct the law, because the law's origin is not in any philosophical assumption but in a multitude of particular decisions. The only way to know the law, therefore, is to know the law, by becoming acquainted with the innumerable decisions and digests of decisions which it contains. Selden believed that a deeper understanding of the law could be attained by historical knowledge of the circumstances in which the various decisions had been taken, but Coke gives no sign of believing even that; for him, there was little to be known about the history of the law except it was immemorial. No one man, by taking thought, could reproduce the infinitely complex train of experiences and decisions which had let the law to be what it was; and Coke seems also to be denying that there exist any means whereby the intellect can, by laying down axioms, assumptions, or universal propositions, reproduce the law as a process of reasoning ». (1960, 132-133)

établie par la common law. Dans cette perspective au dix-septième siècle, la conquête normande ne se présente pas comme l'acte fondateur de la communauté politique anglaise ; les coutumes et les institutions traditionnelles, dont l'assujettissement des nouvelles taxes au consentement des collectivités locales, lui ont survécu (Pocock 1987). Dans la même optique, les libertés énoncées dans la Magna Carta n'ont pas été créées à Runnymede. Cet événement venait plutôt restituer l'autorité des anciennes libertés du peuple, compromises par un prince qui se comportait en tyran. Ces tropismes qu'invoquent incessamment les *common lawyers* du dix-septième siècle exemplifient la supériorité de la coutume vis-à-vis des lois positives. D'après eux, les libertés et les privilèges attribués au Parlement, ainsi qu'aux différentes parties qu'il réunit, de même que les droits et les obligations des citoyens, et des groupes auxquels ils appartiennent, sont définis en vertu des principes constitutifs de cette loi immémoriale et non écrite, à l'origine de leur communauté politique.

En ce sens, la doctrine constitutionnelle qui émane de la loi non écrite se confond avec celle du gouvernement mixte (Pocock 1987 ; Raynaud 2009, 74-79). En effet, la common law préserve la stabilité du royaume et, par extension, la liberté politique, en attribuant le pouvoir politique suprême au Parlement. Ainsi, la tradition confie le gouvernement de la communauté politique dans son ensemble non pas à un monarque uniquement, mais bien à une institution qui réunit le Roi, les Lords et les communes. Si la coutume confère au Parlement la plus importante juridiction, elle attribue simultanément à ses trois parties constitutives des droits et des obligations différentes, mais complémentaires. Comme dans la République de Polybe et de Cicéron, la stabilité de la constitution anglaise est assurée par la coopération entre les divers groupes qu'elle rassemble. Dans le discours des partisans de la common law, la coutume anglaise et le gouvernement mixte sont désormais consubstantiels ; les droits du Parlement y sont conçus comme des droits immémoriaux, à l'image des libertés énoncées dans la Magna Carta, par exemple. Par conséquent, l'établissement d'une monarchie absolue, comparable à celles qui s'édifiaient sur le continent au cours de la même période, s'inscrit en rupture avec la tradition constitutionnelle anglaise. Une telle entreprise fragilise alors nécessairement les bases sur lesquelles la liberté politique des Anglais reposait. La défense de la coutume contre la prérogative royale durant le dix-septième siècle doit ainsi être entendue comme un appel au respect de la règle de droit contre la domination, soit l'exercice arbitraire du pouvoir.

La conception de la constitution produite par la common law n'invalide pas pour autant la représentation de la communauté politique comme le produit d'un contrat entre ses membres. À la différence des théories contractualistes ancrées dans les postulats issus de la raison naturelle, elle envisage les lois et les institutions politiques comme le résultat d'un accord entre des parties « déjà constituées », dirait Tully (1995). Le peuple dont il est question ici n'est pas formé grâce à un accord qui signale l'entrée dans la société civile d'individus qui étaient auparavant absolument indépendants les uns des autres. Il s'agit plutôt d'un groupe constitué par une loi qui le précède, et non, à l'inverse, entre des parties dont l'identité est définie par des libertés ou des obligations définies par cette même loi. Le contrat est d'abord compris comme une métaphore, qui permet de s'imaginer les fondements de la communauté politique, sans pourtant s'y réduire. Dans cette doctrine constitutionnelle, la constitution n'est pas adoptée lors d'un épisode particulier au cours duquel une personne ou un groupe spécifique se serait emparé du pouvoir. Elle ne se rapporte pas non plus à l'époque où les citoyens commencent à envisager leurs institutions comme le produit d'un accord. Elle découle plutôt d'une loi dont l'adoption ou l'origine ne peut pas être retrouvée dans l'histoire.

Dans le discours des néo-harringtoniens du début du dix-huitième siècle, comme Bolingbroke, mais aussi John Trenchard ou Thomas Gordon, la Glorieuse Révolution de 1688 apparaît sous les mêmes traits que les autres épisodes marquants de l'histoire politique anglaise, comme l'adoption de la Grande Charte ou de la Pétition des droits (Pocock 1965 ; 1998, 298-303). La révolte contre les Stuart et la restitution de la monarchie constitutionnelle sont célébrées comme des événements lors desquels les anciennes libertés du peuple anglais ont été réaffirmées, et l'équilibre constitutionnel rétabli. La révolution de 1688 s'inscrit donc dans la continuité de l'histoire constitutionnelle anglaise, telle que la décrivaient les partisans de la common law. À l'époque où ils écrivent, note cependant Quentin Skinner, ces auteurs et hommes politiques ne s'en prenaient plus directement à la légalité de la prérogative royale.

« Lorsque Lord Bolingbroke ranime ces arguments dans *Dissertation upon Parties* pour dénoncer le gouvernement de sir Robert Walpole au début des années 1730, il insiste surtout sur la capacité d'un pouvoir exécutif outrepassant à induire les membres des assemblées représentatives à voter et à agir d'une manière qui diminue leur devoir de servir le bien commun ». (Skinner 2000, 47)

À l'époque où écrit le vicomte, la Couronne trouve maintenant à sa disposition un pouvoir militaire important, ainsi qu'une bureaucratie civile dont la taille ne cesse de croître. Ces initiatives sont partiellement financées par le crédit public. À titre d'agent de la Couronne dans la Chambre des communes, le premier ministre s'emploie désormais à consolider les appuis parlementaires de ces entreprises en distribuant les places et les pensions aux députés. Les écrits de Bolingbroke, mais également ceux de Trenchard ou de Gordon, sont à comprendre comme des appels lancés aux représentants du Pays afin qu'ils résistent aux politiques de la Cour, et qu'ils appuient des mesures destinées à préserver l'équilibre des pouvoirs entre les parties constitutives de la société politique, garantissant ainsi les libertés du peuple anglais. Un peu à la manière de Cicéron, c'est finalement vers les coutumes et la tradition qu'ils se tournent, dans l'espoir d'amener les citoyens à exercer leurs libertés politiques et de prévenir la corruption.

4.6 L'empire des bonnes manières

Dans *La liberté avant le libéralisme*, Quentin Skinner conclut que la conception néo-romaine de la liberté s'est « effondrée » au cours du dix-huitième siècle. Pour l'historien, la disparition du discours républicain dans son entièreté est d'abord attribuable à des facteurs culturels, induits par des changements économiques. « À mesure que les manières de la cour s'étendent à la bourgeoisie, au début du XVIIIe siècle, les vertus du gentilhomme campagnard indépendant commencent à paraître étrangères et même hostiles à un âge poli et commercial », suggère-t-il (Skinner 2000, 58). Ainsi, la défense du Pays, dont l'indépendance était liée à la propriété de la terre, semble de plus en plus anachronique dans un monde où les citoyens bâtissent leur fortune par les transactions financières et l'activité commerciale, deux activités elles-mêmes soutenues par la croissance de l'État. Ces transformations auraient alors permis à la conception « libérale » de la liberté, telle que la définit Skinner, d'accéder à un statut hégémonique, grâce à l'avènement des Lumières écossaises et au développement de l'utilitarisme au cours du siècle suivant la Glorieuse Révolution.

Quoi qu'en pense l'historien, les phénomènes historiques auxquels il attribue le déclin de la variante anglaise du républicanisme ne paraissent pas être venus à bout de sa doctrine constitutionnelle, dans laquelle la common law se conjugue au gouvernement mixte. À la fin du dix-huitième siècle, constate Jonathan Parry (2006, 43-46), la vie politique anglaise demeurait structurée par une doctrine constitutionnelle stipulant que la souveraineté du Parlement avait tenu en échec l'essor d'une monarchie de ce côté de la Manche. Contrairement à ce qu'anticipaient les néo-harringtoniens, les élites politiques anglaises croyaient alors que la centralisation du pouvoir entre les mains de la Couronne avait été contenue grâce à la souveraineté parlementaire. Pour la plupart d'entre elles, l'adoption de la Déclaration des droits avait consolidé les assises d'une constitution qui interdisait au monarque d'imposer les sujets sans leur consentement préalable, d'interférer dans les élections des députés, de congédier les juges, et même de se doter d'une armée permanente. En plus de la responsabilité des gouvernants devant les contribuables, les pratiques administratives qui laissaient le gouvernement des affaires intérieures aux organismes locaux, comme les paroisses, les manoirs seigneuriaux, les corporations locales et les cours de la session de la paix, favorisaient une large participation des citoyens à l'exercice du pouvoir. Par surcroît, le partage des pouvoirs entre les différents corps réunis au sein de la constitution servait d'antidote à la corruption, en contribuant à la transformation des ambitions particulières des élites en projets d'intérêt national, comme l'affirmait alors par exemple sir William Blackstone¹⁰².

¹⁰² Skinner fait de Blackstone un défenseur de la conception libérale de la liberté. Une telle analyse doit toutefois être nuancée. Sa conception de la souveraineté parlementaire cherche effectivement à concilier les thèses de la doctrine constitutionnelle issue de la common law aux postulats contractualistes défendus par Hobbes. Comme le résume Mclean : « It is Blackstone who has been credited with giving expression to a Hobbesian theory of state in English legal thought in his *Commentaries of the Laws of England* (1765). In the introductory essay, Blackstone portrays the people, unified through a social contract, as forming the state. The state is a *persona ficta* with a distinct moral personality which is in turn represented by the sovereign which is itself an artificial person. By these fictions, the state as a collective is able to act as if it were 'one man' with 'one uniform will'. Sovereigns may come and go but the state endures. Blackstone suggests that at the same time as civil society is forming, a superior is constituted with the power to make and enforce the laws. In Britain's mixed constitution, the 'making of the laws is entrusted to three distinct powers – King, Lords and Commons – all of which are independent of each other and balanced. [...] Confusion arises, however, in the later books, because it is the King *alone* whom Blackstone identifies as the one who unites 'those several wills and reduces them to one' and 'in the King therefore, as in a centre, all the rays of his people are united'. But by 1765, it was well established that the body politics firmly resided in the King acting *with* the Commons and Lords. Blackstone's work represents an incomplete synthesis of modern political thought and medieval political theology ». (2012, 2-3)

Selon Parry (2006, 45), la plupart des politiciens souscrivaient alors à une version ou une autre de ce mythe constitutionnel. Les plus conservateurs l'invoquaient afin de repousser les arguments avancés en faveur du renforcement des pouvoirs parlementaires, au détriment de la prérogative royale. Ils jugeaient que ces changements déstabiliseraient l'équilibre constitutionnel rétabli depuis la Glorieuse Révolution. Les plus libéraux, quant à eux, mobilisaient cette même conception de la constitution afin de défendre des réformes qui accroîtraient les libertés de la Chambre des communes face à un premier ministre qui comptait sur l'appui d'une oligarchie corrompue disposant d'une majorité de sièges au Parlement. Ce dernier imposait désormais des taxes illégitimes servant à financer une bureaucratie, réprimait les libertés civiles des groupes contestataires, et opprimait les minorités catholiques et protestantes. Bref, les débats qui animaient la vie politique anglaise à compter du Ministère Pitt semblaient se dérouler dans des discours aux traits comparables à ceux dont se servaient les politiciens et les publicistes de l'ère Walpole pour justifier leurs positions au début du siècle.

C'est bel et bien à la constitution définie par les partisans de la common law que Burke se réfère dans ses *Réflexions* (1989) (Pocock 1960 ; 1998 ; Raynaud 2009). Aux yeux de celui qui se réclame des vieux whigs, la constitution anglaise apparaît effectivement sous les traits suivants :

« Vous remarquerez que depuis la Grande Charte jusqu'à cette Déclaration des droits, le principe constant de notre constitution a été de faire valoir et d'affirmer nos libertés comme un *héritage inaliénable* qui nous est venu de nos aïeux et que nous devons transmettre à notre postérité ; comme un bien appartenant en propre au peuple de notre royaume indépendamment de tout autre droit préalable ou plus large. Par ce moyen, notre constitution conserve son unité malgré la grande diversité de ses parties. Nous avons une Couronne héréditaire ; une pairie héréditaire ; et une Chambre des communes et un peuple qui tiennent par héritage, d'une longue suite d'ancêtres, leurs privilèges, leurs franchises et leurs libertés ». (Burke 1989, 41)

Burke réitère cette conception de la constitution anglaise afin de la différencier de celle adoptée en France dans la foulée de la Révolution débutée en 1789. Contrairement aux arguments avancés à l'époque en Angleterre en appui à la Révolution française, cette dernière ne s'inscrit pas selon lui dans la continuité de la Glorieuse Révolution, pas plus qu'elle ne poursuit l'œuvre de la Révolution américaine, d'ailleurs. À l'opposé des héros des événements de 1688, les révolutionnaires français n'entendaient pas restituer les anciennes libertés du peuple, pas plus

qu'ils ne souhaitent adapter les lois fondamentales à des circonstances nouvelles. Burke soutient plutôt que leur soulèvement est porté par la « raison des Lumières ». Pour lui, ces derniers aspirent avant toute chose à fonder une société politique sur le principe de la souveraineté de la Nation.

La difficulté que Burke perçoit dans le discours des révolutionnaires français tient à la relation qu'ils établissent entre les droits de l'homme et la liberté politique. « En affirmant la souveraineté de la "Nation", les partisans de la Révolution revendiquent en fait le droit originaire, pour les peuples, d'instituer eux-mêmes leur forme de gouvernement, de choisir ceux qui les gouvernent et de les destituer pour cause d'indignité », résume Philippe Raynaud (2009, 215). Pour le philosophe et député anglais, il ne fait pas de doute que tous les hommes doivent jouir de la liberté politique et de droits individuels qui les prémunissent contre la tyrannie. Cependant, ces droits ne peuvent être préservés que par un gouvernement, dont l'existence limite nécessairement toute liberté naturelle. Burke ne sépare donc pas la liberté des conditions de la liberté, dirait Judith Shklar¹⁰³. Au contraire, le principal problème politique consiste selon lui à déterminer la forme constitutionnelle la plus apte à préserver ces droits. Les *Réflexions* (1989) se lisent ainsi comme un argumentaire visant à démontrer que l'avènement et la consolidation des « libertés anglaises » résultent d'une série d'actions politiques, plutôt que de la volonté de fonder les institutions politiques sur des principes abstraits.

Selon Burke, le caractère proprement rationaliste du discours à l'origine de la Révolution française fragilise inévitablement les fondements institutionnels sur lesquels repose la liberté

¹⁰³ La penseuse américaine ne récuse pas complètement la conception négative de la liberté, telle qu'elle est définie par Isaiah Berlin, et que Quentin Skinner définit comme « hégémonique ». Or comme l'écrit Shklar : « nevertheless, there is much to be said for not separating negative liberty from the conditions that are at least necessary to make it possible at all. Limited government and the control of unequally divided political power constitute the minimal condition without which freedom is unimaginable in any politically organized society. It is not a sufficient condition, but it is a necessary prerequisite. [...] The liberalism of fear does not rest on a theory of moral pluralism » (Shklar 1998, 8). Par le fait même, ces propos invitent à remettre en question la conception libérale de la liberté décrite par Skinner, selon qui le « libéralisme classique » reposerait sur la thèse voulant que « l'étendue de notre liberté comme citoyen dépend du degré de contrainte que nous fixe l'appareil coercitif de la loi dans l'exercice volontaire de nos pouvoirs. Mais cela ne signifie pas que ce qui compte pour la liberté civile n'est pas ce qui fait les lois, mais simplement combien de lois sont faites, et par suite combien de nos actions s'y trouvent contraintes. Il n'existe donc aucune relation nécessaire entre la préservation de la liberté individuelle et le maintien d'une forme particulière de gouvernement ». (2000, 51)

politique. En affirmant le principe de la souveraineté nationale, allègue-t-il, les hommes de 1789 ont transformé une situation exceptionnelle en un droit naturel, que les citoyens peuvent toujours revendiquer en vertu de leur condition naturelle. En d'autres termes, il porte à identifier la citoyenneté à la fondation d'une société politique, c'est-à-dire le moment lors duquel des individus ou des groupes lient leurs destins les uns aux autres. L'identité citoyenne est alors définie par une faculté morale originelle, soit la capacité de contracter et de respecter les termes d'un engagement, plutôt que les privilèges, les libertés, les droits historiques qui découlent de l'appartenance à la communauté politique. En fondant la république sur le principe de la souveraineté nationale, les révolutionnaires français invitent à concevoir la citoyenneté comme le droit incontestable des individus de dissoudre et de créer la société politique à laquelle ils appartiennent. La politique aux fortes tonalités philosophiques menée par les révolutionnaires français compromet alors la stabilité que requiert pourtant l'effectivité des droits individuels et de la liberté politique. Autrement dit, elle n'assimile plus la liberté à une forme de gouvernement particulière ou à un type de régime politique, mais bien à l'action de fonder la société politique, qui présuppose évidemment celle de détruire l'ordre établi.

Edmund Burke ne récuse pas tout à fait les fondements rationalistes des institutions politiques. Néanmoins, il met en doute les conséquences politiques d'un discours qui ramène incessamment les citoyens à leur condition originelle, à leur « tremblante nature » (Burke 1989, 97). C'est en ce sens que s'entend sa défense de la supériorité de la Glorieuse Révolution sur la Révolution française. En détrônant les Stuart, ceux qui ont fait la première se sont bien appliqués à ne pas « déchirer le voile » qui recouvre les fondements rationnels des institutions politiques. Plutôt que d'invoquer un principe abstrait, comme la souveraineté de la nation ou de l'État, et donc d'inscrire leur action en rupture avec l'ordre politique en vigueur, ils ont veillé à l'insérer dans la continuité de l'histoire constitutionnelle anglaise. Là réside toute leur « sagesse » politique selon Burke. « Nos ancêtres de l'époque de la Révolution auraient bien mal mérité leur réputation de sagesse s'ils n'avaient su garantir leur liberté qu'en affaiblissant le gouvernement et lui ôtant sa stabilité, ni trouver de meilleur remède à l'arbitraire que la confusion de l'État », déclare-t-il (Burke 1989, 38). La Déclaration des droits et la restitution de la monarchie constitutionnelle n'ont jamais été présentées comme lois fondamentales édictées par quelque chose qui ressemblerait à un « pouvoir constituant ». Elles visaient au contraire à restaurer

l'autorité de la loi coutumière, dont les principes avaient été entravés par le monarque et ses partisans. Comme il l'explique à propos « du droit d'instituer notre propre forme de gouvernement » affirmé par les partisans de la Révolution française :

« [...] ce droit ne peut s'appuyer sur aucun principe, aucun acte de notre Révolution. Celle-ci a eu pour objet de conserver nos anciennes et incontestables lois et libertés, et cette ancienne constitution du gouvernement est leur seule sauvegarde. Si vous désirez de connaître l'esprit de notre constitution et les principes qui l'ont emporté pendant la grande époque qui nous l'a conservée jusqu'à ce jour, consultez, je vous en prie, notre histoire, nos archives, les actes de notre Parlement et les comptes rendus de ses débats — et non pas les sermons de l'Old Jewry ni les toasts portés aux dîners de la Société de la Révolution ». (Burke 1989, 39-40)

La Révolution anglaise, et plus spécifiquement les lois qui en découlent, doivent donc être considérées comme des « réformes », au même titre que l'adoption de la Grande Charte. Pour Burke, les écrits de Coke, « cet oracle de notre droit », et ceux de Blackstone enseignent effectivement que « notre Grande Charte, celle du roi Jean, se rattachait à une autre Charte datant d'Henri 1^{er}, et que l'une et l'autre ne faisaient que réaffirmer les lois en vigueur dans le royaume à une époque plus ancienne encore » (Burke 1989, 40). La lecture des recueils où les juristes commentent les lois, comme celle du livre des statuts, permet en somme d'apprécier « la permanence de notre ligne de conduite, qui fait qu'à nos yeux nos franchises et nos droits les plus sacrés sont un *héritage* » (Burke 1989, 41).

La supériorité du « tempérament » politique des Anglais, tel que le décrit Burke, réside surtout dans son pouvoir de domestiquer les passions humaines. Pour le vieux whig, les préjugés qui amènent les citoyens à respecter les hiérarchies sociales et politiques traditionnelles s'avèrent en fait indispensables à la stabilité constitutionnelle garante de la liberté politique. En les amenant à envisager leur actualité à travers le prisme du passé, leur disposition de caractère les amène à s'attacher aux droits et aux libertés que leur procure leur régime politique, et à se porter à leur défense lorsqu'ils les estiment menacés, comme l'atteste l'impulsion à l'origine de la Glorieuse Révolution. Cette même révérence à l'égard des anciennes institutions aurait simultanément engendré une « noble égalité » entre les parties constitutives de la société politique, mais dont l'avènement n'aurait pas pour autant effacé les différences entre chacune d'elles (Burke 1989, 96-97). Pour Burke, le développement de l'Europe moderne serait

effectivement attribuable à « l'esprit de chevalerie ». Si l'âge des chevaliers était définitivement derrière lui, il s'est perpétué à travers une disposition de caractère qui porte les membres des diverses classes sociales à rechercher l'admiration ou l'approbation de leurs concitoyens en se montrant dignes du rang qu'ils occupent.

« C'était cette opinion qui mitigeait la fierté des rois jusqu'à en faire des compagnons, et qui élevait les particuliers jusqu'à l'amitié des princes. C'est l'esprit de chevalerie qui est parvenu, sans recourir à la force et sans rencontrer de résistance, à dompter la frénésie de l'orgueil et du pouvoir, à contraindre les souverains à se courber sous le joug bienfaisant de l'estime sociale, à plier l'autorité rigide aux règles de l'élégance et à imposer au despotisme vainqueur de toute loi, l'empire des bonnes manières ». (Burke 1989, 97)

Or qu'advient-il lorsque les préjugés, à l'origine d'une certaine bienveillance entre les membres de la communauté politique, sont assaillis par la raison des Lumières, demande Burke ?

« Tous les voiles de la décence sont brutalement arrachés. Toutes les idées surajoutées par notre imagination morale, qui nous viennent du cœur, mais que l'entendement ratifie parce qu'elles sont nécessaires pour voiler les défauts et la nudité de notre tremblante nature, et pour l'élever à nos propres yeux à la dignité, toutes ces vieilles idées vont être mises au rebut comme on se défait d'une mode ridicule, absurde et désuète ». (Burke 1989, 97)

Ainsi, dans un monde purgé de ses préjugés, la loyauté qu'inspirent les institutions traditionnelles en raison de leur ancienneté est dénoncée comme une forme ou une autre d'hypocrisie. Le respect de la règle de droit ne peut alors découler que de la terreur qu'inspirent ceux qui l'appliquent.

« D'après les principes de cette philosophie mécanique, nos institutions ne doivent jamais s'incarner, si je puis m'exprimer ainsi, dans des personnes de manière à faire naître en nous l'amour, la vénération, l'admiration ou l'attachement. Mais cette sorte de raison qui bannit les sentiments est incapable de les remplacer. Les affections publiques, combinées avec les mœurs, sont nécessaires à la loi — quelquefois comme complément, quelquefois comme correctif, mais toujours comme auxiliaire ». (Burke 1989, 98)

Le « langage » et les « idées » rattachées à l'ancienne constitution n'induisent pas une compréhension des hiérarchies traditionnelles, et plus généralement de l'ordre politique, en tant qu'entité statique. Burke ne considère pas non plus que la constitution, telle qu'elle prend forme

à un instant historique précis, doit demeurer inchangée. Comme le suggèrent les événements comme l'adoption de la Grande Charte ou de la Déclaration des droits – qui deviendront des lieux communs de la conception whig de l'histoire – la contingence exige parfois que des réformes soient apportées aux lois positives et aux institutions, afin de préserver les droits et libertés des citoyens. Or leur conservation ne saurait être assurée que si les réformistes inscrivent les actions qu'ils entreprennent dans la tradition, soit dans le langage et les idées susceptibles d'inspirer la loyauté des citoyens à leur endroit. Dans ces circonstances, les acteurs politiques se conduisent à la manière des juges de la common law ; ils justifient les gestes qu'ils posent par des précédents, et déclarent la façon dont la coutume doit s'appliquer dans un contexte jusqu'alors inédit.

4.7 La tradition continue

Les rébellions qui ont agité la vie politique des colonies de l'Amérique du Nord britannique près d'un demi-siècle après la publication des *Réflexions* de Burke étaient portées par des idéaux démocratiques semblables à ceux énoncés dans la réponse de Thomas Paine aux arguments avancés par Burke. Pour l'un et l'autre, les événements de 1688 doivent être considérés comme la manifestation du principe de la souveraineté du peuple. Or selon Paine, bien que la Déclaration des droits adoptée à son issue restitue les anciennes libertés des Anglais, les droits qu'elle prescrit acquièrent une signification universelle puisqu'ils sont fondés sur l'aspiration naturelle des individus à l'autonomie, écrit Philippe Raynaud (2009, 217). Si Paine s'oppose au respect des hiérarchies traditionnelles et des distinctions de statut, et qu'il revendique pour chaque génération le droit de refonder ses institutions politiques, c'est précisément parce qu'il perçoit les structures sociales héritées du passé comme des freins à la réalisation de l'autonomie individuelle. Il envisage ainsi les trois «révolutions de la liberté» comme des ruptures successives avec les anciennes constitutions médiévales. Cependant, avec la défaite des insurgés du Haut-Canada comme du Bas-Canada, les variantes locales de cette idéologie aux tonalités radicales ont été progressivement marginalisées dans les débats politiques qui animeront la colonie jusqu'à la Confédération (Ducharme 2010 ; Smith 1987).

On ne trouve guère dans les échanges des Pères de la Confédération d'arguments concernant les causes de la grandeur de Sparte ou du déclin de l'Empire romain, ni des dissertations à propos des mérites respectifs des thèses de Rousseau et de Montesquieu, comme on peut en lire dans le Fédéraliste (Hamilton, Madison et Jay 2003). Comme l'observe Russell, les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* n'étaient pas particulièrement portés à la discussion philosophique (2004a, 11). Or le style plus pragmatique dans lequel s'exprimait la pensée des Pères de la Confédération ne signifie pas pour autant qu'elle s'avérait dépourvue de principes. Les discours à l'aide desquels ils s'exprimaient démontrent que les idées de l'élite politique canadienne s'apparentaient à celles d'Edmund Burke¹⁰⁴. Comme le synthétise habilement Marc Chevrier :

« Au Canada, toutefois, le langage des Pères fondateurs est resté largement redevable de l'idée de souveraineté, qui sous-tend également le discours des opposants à la Confédération. Les Pères fondateurs ne conçoivent pas leur projet d'union à partir d'une *tabula rasa*. Attachés au lien colonial, ils ne posèrent pas d'équivalence entre la souveraineté parlementaire et la tyrannie [contrairement aux Américains]. Ils crurent plutôt aux vertus du gouvernement mixte anglais, un glorieux héritage qu'il leur fallait préserver. La tyrannie qu'ils craignaient était plutôt celle des masses, qui menaçaient les institutions et fomentaient la zizanie ». (2006, 41)

Ainsi, le libéralisme des Pères de la Confédération était empreint de ce que Gad Horowitz (1966) a appelé une « touche conservatrice », à l'image de celui d'Edmund Burke d'ailleurs.

Chevrier, Hail et Lange (2010) se sont employés à faire ressortir les traits de caractère qui distinguaient l'élite politique canadienne à l'époque de la Confédération des Pères

¹⁰⁴ Comme le note Russell à ce propos : « The Fathers of Confederation were not particularly given to political philosophy, but if they had been asked to name a philosophical patron saint, it would surely have been Edmund Burke, not John Locke » (1993, 11). Ce commentaire peut être nuancé par les travaux qui s'inspirent de la révision des débats fondateurs de la République américaine, qui accentue ses origines idéologiques républicaines. Il faudrait dès lors substituer le nom de Locke par ceux de Machiavel et d'Harrington, comme le font par exemple Marc Chevrier ou Peter J. Smith dans leurs analyses respectives. Curieusement, la figure d'Edmund Burke est complètement éclipsée de leurs analyses, qui s'appuient pourtant sur les recherches de J.G.A. Pocock. Dans ces travaux, tout se passe comme si en Angleterre, les idéologies politiques s'étaient figées sous le ministère Walpole. Alors que le parti Country se serait dissipé après le triomphe des idées d'Hume, les Canadiens auraient connu leur propre « moment machiavélien » en 1837-1838. Dans cette histoire, le rôle du parti de la Cour est joué par les autorités impériales et leurs partisans. Or, ces analyses font tout simplement abstraction des mutations de l'idéologie whig, et de l'essor d'un courant réformiste sous le premier ministère de Pitt le jeune, qui affirmera pleinement au moment de la Grande réforme de 1835. Bref, ces penseurs politiques canadiens écrivent un peu comme si cet épisode marquant de l'histoire constitutionnelle britannique n'avait finalement jamais eu lieu.

fondateurs de la République américaine. Ils rappellent notamment que les premiers témoignaient incessamment de leur loyauté envers l'Empire, au sein duquel ils souhaitaient demeurer. Or leur tempérament politique ne se résume certainement pas à ce qui pourrait passer pour des politesses sans conviction (Hail et Lange, 375). Les dernières étapes des délibérations constitutionnelles se sont également déroulées à Londres, avec les agents du ministère des Colonies. La *Loi constitutionnelle du Canada de 1867* a également été débattue et adoptée à Westminster, consolidant ainsi la présence de la colonie nord-américaine dans l'Empire. Par surcroît, son préambule stipule qu'elle dote le Dominion d'une constitution semblable à celle du Royaume-Uni. Finalement, elle ne prévoit aucune formule d'amendement constitutionnel qui permettrait aux citoyens de cette partie de l'Empire de la modifier selon leur entendement. Conformément à la coutume, cette liberté doit revenir au Parlement.

Si tous les éléments rendent compte de l'attrait exercé par la tradition politique britannique au Canada, le régime instauré en 1867 se démarque aussi par sa dimension fédérale, qui invite à voir dans cette constitution des airs de famille avec celle adoptée par les treize colonies rebelles au siècle précédent. Cependant, la singularité de la conception canadienne du fédéralisme doit être comprise à la lumière du contexte historique dans lequel il s'est développé. Déjà, au tournant du dix-neuvième siècle, l'union des provinces maritimes avait été évoquée par plusieurs de leurs dirigeants. Au sortir des insurrections des 1837-1838, l'union du Haut-Canada et du Bas-Canada avait été proposée afin de surmonter les tensions qui persistaient entre les colons d'origine française et anglaise. Dans les décennies qui ont suivi l'adoption de l'Acte d'Union en 1840, le regroupement des colonies de l'Amérique du Nord britannique était aussi présenté comme un moyen qui permettrait la mise en commun des ressources à l'aide desquelles ils pourraient développer le réseau de chemins de fer, d'accroître les échanges commerciaux entre elles, de faciliter la défense du territoire sous autorité britannique contre d'éventuelles invasions américaine, et même de repousser les frontières de l'Empire vers l'ouest du continent.

Le choix du modèle fédéral, rappelle John A. Macdonald, s'est imposé en raison de l'affirmation d'identités régionales bien enracinées (Hail et Lange 2010, 376). Le Canada français souhaitait préserver sa langue, sa nationalité, sa religion, ses lois et ses institutions ancestrales, tandis que les Provinces maritimes voulaient conserver leur individualité. Dans ce

contexte, la création d'une fédération apparaissait comme une condition nécessaire à l'union des colonies au sein d'une même constitution. Simultanément, les Pères de la Confédération souhaitaient éviter les difficultés politiques occasionnées par le fédéralisme tel qu'il était pratiqué au sud de la frontière, où les relations entre les États du nord et du sud atteignaient leur point de rupture. Pour les politiciens canadiens, la détérioration du climat politique américain résultait d'une distribution déficiente des pouvoirs entre les entités fédérées et le gouvernement central. L'erreur fatale commise par ceux qui avaient rédigé la constitution au nom du peuple avait été de partager la souveraineté entre les États, faisant du gouvernement central un corps politique ne disposant que de pouvoirs délégués. Le vrai principe de la Confédération, affirmait toutefois Macdonald, consiste au contraire à attribuer la pleine souveraineté à un gouvernement central, en l'occurrence un Parlement fédéral, et à ne conférer aux provinces que des pouvoirs subsidiaires (voir aussi Chevrier 2006). Le Parlement de l'Amérique du Nord britannique serait ainsi responsable des enjeux à caractère généraux, en plus d'exercer les pouvoirs résiduels. La pensée politique des Pères de la Confédération s'écarte donc du « fédéralisme pur » à l'origine de l'Union des treize colonies, dans laquelle les États sont considérés comme des paliers de gouvernement détenant une autorité égale, voire supérieure, au gouvernement central.

Sous cette optique, les concepteurs de la nouvelle constitution canadienne semblent apporter une réponse différente de celle de leurs prédécesseurs américains au problème des factions. De ce côté-ci du quarante-neuvième parallèle, la solution à la tendance apparemment naturelle des êtres humains à se rassembler afin de poursuivre leurs intérêts s'était construite sur les bases du gouvernement mixte (Hail et Lange 2010, 376-379). Plutôt que de miser sur la division de la souveraineté entre les États et d'introduire le principe électif aux paliers fédéral et étatique, les Pères de la Confédération souhaitaient perpétuer la pratique du gouvernement responsable, introduite dans les colonies britanniques en 1848. Cette institution exigeait des ministres de la Couronne qu'ils s'acquittent de leurs fonctions avec la confiance de l'organe démocratique du Parlement, ou des législatures provinciales.

Huit années après l'adoption de l'Acte d'Union de 1840, et conformément aux recommandations formulées dans le rapport Durham (1948[1839]), le Parlement britannique avait reconnu aux colons les libertés politiques associées au gouvernement responsable. Grâce

à ce *modus operandi*, affirment les politiques qui se réclamaient toujours de la tradition politique britannique, les dirigeants de l'État, ou les représentants de l'élément monarchique du régime politique, ne disposaient pas d'un pouvoir quasiment absolu, auquel le peuple n'aurait pu s'opposer véritablement que lors d'élections périodiques, sinon dans des circonstances exceptionnelles (Chevrier 2006, 45-48 ; Hail et Lange 2010, 379-380). Contrairement aux dispositions prévues par la constitution américaine, une constitution échafaudée sur les bases du gouvernement mixte permettait au peuple une participation continue à l'exercice du pouvoir politique. Elle accordait à l'élément démocratique un pouvoir plus important dans la mesure où le peuple pouvait retirer en tout temps la confiance qu'il avait accordée aux ministres de la Couronne. Le modèle parlementaire britannique élevait donc un rempart plus solide contre la concentration excessive du pouvoir entre les mains des agents du monarque, d'un côté. De l'autre, la répartition des fonctions entre les équivalents nord-américains du Roi, des Lords et de la Chambre des communes promettait également la mutation du peuple en faction toute-puissante, comme cela s'était produit aux États-Unis sous la présidence d'Andrew Jackson, notamment.

La spécificité de la réponse canadienne au problème des factions se reflète d'ailleurs dans les débats soulevés par les modalités en vertu desquelles le peuple serait représenté à la Chambre des communes. Alors que certains politiques défendaient une distribution des sièges proportionnelle à la population, d'autres préféraient une répartition égale pour chacune des provinces réunies par la nouvelle constitution. L'issue de ce débat confirme l'enracinement de la doctrine du gouvernement mixte dans les discours qu'employaient les Pères fondateurs pour se parler à eux-mêmes. Dans le Sénat, qui incarnait le principe aristocratique, les postes seraient octroyés de façon à représenter également chacune des différentes régions (Hail et Lange 2010, 379-381). À la Chambre des communes, les sièges seraient répartis proportionnellement à la population ; les provinces les plus peuplées seraient donc représentées par un nombre supérieur de députés. Bien que les provinces centrales y possèderaient plus de sièges, les provinces maritimes y détiendraient la balance du pouvoir. En vertu de sa composition, le Sénat pourrait également faire contrepoids aux initiatives des communes qui viendraient brimer les droits des citoyens des provinces minoritaires.

S'inspirant de l'essai d'Hannah Arendt sur la révolution, Chevrier (2006) critique les fondements de la Confédération en alléguant qu'elle perpétue le modèle de la souveraineté proposé par les théories modernes de la souveraineté (consulter également Magnusson 2015). Les auteurs de la *Loi constitutionnelle de 1867* auraient, en quelque sorte, ignoré la grande leçon enseignée par le Fédéraliste, qui croyait pouvoir éviter la tyrannie en divisant la souveraineté entre les états constitutifs de l'Union. Reprenant l'essentiel de l'interprétation des débats des fondateurs américains que propose Arendt dans *De la révolution*, Chevrier soutient par exemple que :

« [les] Américains contournèrent les difficultés [de la souveraineté parlementaire] en définissant la fédération comme un ordre politique sans souverain qui se maintient par l'équilibre concurrentiel des pouvoirs, et si cet équilibre venait à être rompu, on en référerait au juge subsidiairement¹⁰⁵ ».

Emporté par le lyrisme de la philosophe allemande, il paraît oublier ce que les écrits de l'auteure des *Origines du totalitarisme* doivent aux *Réflexions* d'Edmund Burke. Arendt, pour sa part, demeure somme toute discrète au sujet des ramifications légales de l'argumentaire déployé par le vieux whig contre la Révolution française. Il n'en reste pas moins qu'en s'abreuvant à la source d'Arendt, ces penseurs s'empressent de mettre en évidence l'absence de tout passé révolutionnaire au Canada. La constitution n'est pas le produit d'une action lors de laquelle les Pères de la Confédération auraient créé un nouvel ordre politique. Les citoyens canadiens n'excaveront donc aucun trésor de leur histoire. Le traditionalisme politique qui caractérise les origines de la loi constitutionnelle adoptée en 1867 se réduit alors au simple désir de reproduire le modèle britannique en sol nord-américain. Ces analyses rappellent donc promptement que la Constitution confère la souveraineté au Parlement. La Constitution canadienne, écrit alors Chevrier, « encapsule [la] vérité peu exaltante » que proclame Arendt dans son essai. Cette dernière constate à regret « que la liberté a été mieux préservée dans les pays où aucune révolution n'a jamais été éclatée », alors « qu'il y a plus de libertés dans les pays où la révolution a été vaincue que dans ceux où elle l'a emporté ». C'est bien une conception de la souveraineté

¹⁰⁵ Dans cette citation, le juge personnifie en fait le peuple, qui se présente ici sous les traits d'un pouvoir constituant (Chevrier 2006, 38). Plus précisément, la description du juge proposée ici par Chevrier se rapporte à une conception de la souveraineté définie comme la capacité de trancher une « question ou un conflit en dernier ressort » (2006, 37). Pour appuyer ses propos, Chevrier invoque explicitement l'autorité de Jean Bodin et de Blackstone, qui considèrent chacun la souveraineté comme un pouvoir absolu et indivisible par nature.

analogue à celle tirée de la philosophie de Hobbes au dix-huitième siècle par Blackstone, qui semble servir de fondement à la constitution canadienne, plutôt que la définition proprement « romantique » de Burke, qui l'enracine dans la coutume et la common law (comparer à Smith 1987 ; Ajzenstat 2007 ; Resnick 1987). Le tempérament caractéristique des Pères de la Confédération ne les a jamais conduits à chercher à se distinguer dans l'espace public en affirmant leur perspective singulière sur le monde, à l'image des Pères de la Constitution américaine, comme Arendt les imagine du moins. Dès lors, cet épisode de l'histoire politique canadienne ne pourra jamais *enthousiasmer* ceux qui, comme elle, sont remplis d'admiration pour l'antiquité grecque, et plus spécifiquement pour la conception héroïque de la citoyenneté qui y aurait émergé. Or l'aspect « peu exaltant » de ces événements ne suffit pas à faire de la Confédération canadienne une constitution fondée sur le principe moderne de souveraineté décrié par Arendt. Il ne saurait aucunement faire ombre à la spécificité du « langage » et des « idées » des Pères de la Confédération, qui entendaient inscrire leur action dans la continuité de l'histoire politique anglaise, perpétuée jusqu'alors par l'actualisation de la coutume.

4.8 Conclusion partielle

L'évolution des débats constitutionnels qui se sont déroulés après le rapatriement de la constitution en 1982 rend compte d'une transformation significative de la culture politique canadienne. La tenue de consultations publiques étendues, durant lesquelles les citoyens ont pu exprimer leurs aspirations et leurs attentes au sujet d'une constitution à écrire, de même que la soumission de l'accord éventuel à l'approbation référendaire, indique que le peuple canadien s'identifie désormais à la figure du « pouvoir constituant ». Un même constat vaut aussi pour le Québec, qui a entrepris de statuer sur son avenir politique par un référendum après l'échec de l'entente de Charlottetown (Russell 2004). De façon générale, l'essor de ces pratiques politiques signale une rupture avec le principe de la souveraineté parlementaire : le peuple qui doit s'exprimer lors de ces exercices proprement démocratiques n'est pas identique à celui représenté à la Chambre des communes ni dans les assemblées législatives provinciales, d'ailleurs. Il ne s'agit plus d'une des parties constitutives de la société politique, distincte d'autres composantes comme la monarchie, l'aristocratie, l'Église, ou encore les peuples autochtones. À travers le

processus qui devait conduire à l'adoption d'une nouvelle constitution, il s'est découvert sous les traits de la puissance à l'origine de l'ordre politique. Désormais, c'est un peuple dont l'existence s'avère indépendante, et logiquement antérieure, à l'adoption du régime de gouvernement, qui doit ultimement approuver la loi fondamentale instituant la société politique, et à laquelle tous les citoyens doivent pouvoir consentir.

Près d'un siècle après l'échec du Commonwealth, Montesquieu décrivait ce chapitre de l'histoire politique anglaise en ces mots :

« Ce fut un assez beau spectacle, dans le passé, de voir les efforts impuissants des Anglais pour établir parmi eux la démocratie. Comme ceux qui avaient part aux affaires n'avaient point de vertu, que leurs ambitions étaient irritées par le succès de celui qui avait le plus osé, que l'esprit d'une faction n'était réprimé que par l'esprit d'une autre, le gouvernement changeait sans cesse, le peuple étonné cherchait la démocratie et ne la trouvait nulle part. Enfin, après bien des mouvements, des chocs et des secousses, il fallut se reposer dans le gouvernement même qu'on avait proscrit ». (*EL* III, 3)

À l'issue du référendum de 1995 tenu au Québec, les citoyens canadiens et québécois se trouvaient un peu dans la même situation politique que celle des Anglais du dix-septième siècle décrite dans *l'Esprit des lois*. Ici, le peuple souhaitait manifestement rompre avec son ancienne constitution. Morcelé en factions, il n'est jamais parvenu à exercer pleinement sa souveraineté. Le peuple canadien, et ce qui apparaissait maintenant comme le peuple québécois avaient tous deux rejeté les propositions constitutionnelles rédigées par leurs Législateurs respectifs. Les deux peuples avaient accédé au statut de souverain. Or ni l'un ni l'autre n'avait « trouvé la démocratie ». Lorsqu'est venu le temps d'établir une constitution conforme à leurs aspirations démocratiques – à l'origine des pratiques de consultation et d'approbation mises en œuvre au cours des rondes de négociations constitutionnelles qui succéderont au rapatriement – le peuple a finalement préféré le *statu quo* au *novus ordo*.

Cela dit, la tournure des événements ne doit pas être comprise comme l'expression apparemment paradoxale d'un consensus populaire en faveur de l'ancienne constitution. Les épisodes de 1992 et 1995 ne sont généralement pas interprétés, par les penseurs politiques du moins, comme des événements politiques lors desquels les citoyens canadiens auraient sagement veillé à garder intact le voile de la coutume, qui recouvrait déjà leurs institutions

politiques (par exemple Chambers 1998 ; Russell 2004). Les résultats des deux référendums sont présentés de part et d'autre comme des échecs constitutionnels, comme des manifestations de l'incapacité des Canadiens ou des Québécois à devenir ce qu'ils devraient être, soit des « peuples souverains » (McKay 1998). S'ils ne sont pas parvenus à « trouver la démocratie », c'est essentiellement car ils n'ont pas su surpasser leurs identités particulières ou leurs intérêts respectifs, et donc délibérer des propositions constitutionnelles à partir d'un même point de vue, ou encore des mêmes principes moraux ou politiques. Bien que le principe de la souveraineté populaire, véhiculé par le langage du constitutionnalisme moderne, se soit imposé au cœur de la vie politique canadienne, force est d'admettre que les citoyens ne s'entendent pas sur l'identité du peuple lui-même (Chambers 1998). Les dernières rondes de la politique mégaconstitutionnelle, qui se sont jouées au début des années quatre-vingt-dix, révèlent que l'identité collective des Canadiens comme des Québécois oscille entre l'agrégat d'individus « atomisés », la nation civique et la nation ethnoculturelle. Ce serait précisément cette ambiguïté qui aurait alimenté la « crise constitutionnelle » traversée par le pays au cours de l'après-guerre, et qui aurait obligé ses citoyens à se « reposer » malgré eux dans le gouvernement qu'ils avaient proscrit. Bref, ce n'est pas parce que les citoyens canadiens ou québécois n'ont pas adopté de nouvelles lois fondamentales grâce à un processus délibératif comparable au déroulement d'une assemblée constituante, qu'ils ne se perçoivent pas respectivement comme des peuples souverains, dotés du pouvoir de dissoudre leurs anciennes constitutions s'ils le veulent, et d'en adopter de nouvelles.

En un certain sens, la démarche adoptée par Tully dans *Strange Multiplicity* (1995) confirme l'hégémonie du constitutionnalisme moderne dans la sphère publique contemporaine. Dans l'ouvrage, l'ancienne constitution se présente à peu près sous les mêmes traits que la conception néo-romaine de la liberté excavée par Skinner dans *La liberté avant le libéralisme*. Il s'agit d'une « richesse négligée de notre héritage intellectuel » enfouie avec les autres décombres d'une société antérieure à l'avènement du libéralisme. En la « ramenant à la surface » à la manière de son maître, Tully ne cède pas simplement à une « manie d'antiquaire » (Skinner 2000, 76). Il espère très ouvertement amener ses concitoyens à éviter les écueils du constitutionnalisme moderne, qui repose entièrement sur le principe de la souveraineté du

peuple d'après lui, en présentant un mode d'organisation politique alternatif, qui conçoit la constitution comme un assemblage de différentes parties hétérogènes.

À première vue, ces considérations paraissent assez éloignées des problèmes soulevés par l'organisation du système municipal canadien. Comme expliqué en introduction et au premier chapitre, les règles qui encadrent l'exercice du pouvoir municipal au Canada attribuent aux législatures provinciales des pouvoirs exclusifs dans cette sphère d'intervention. Ces dispositions constitutionnelles stipulent que les gouvernements provinciaux jouissent d'une capacité d'action illimitée lorsqu'il s'agit de réformer la gouvernance urbaine. Ces textes mentionnent parfois qu'une telle compréhension de la constitution a été validée à de nombreuses reprises par les tribunaux depuis les débuts du vingtième siècle. Lorsqu'elle est perçue au jour des jugements discutés en introduction, la construction du système municipal canadien se dessine comme une histoire dans laquelle la constitution n'apparaît que sous sa forme « écrite ».

Une telle lecture de l'histoire politique suggère alors que la revendication d'un droit à l'autonomie locale par les municipalités canadiennes ne reposerait finalement sur aucune véritable assise juridique au Canada. Cette conclusion ne signifie pas que les acteurs politiques locaux ou provinciaux n'ont jamais invoqué ce droit afin de justifier l'organisation du système municipal, ou encore les réformes qu'ils souhaitaient y apporter. Elle laisse plutôt penser que le droit à l'autonomie locale constitue quelque chose comme un concept, un principe ou une croyance sans véritable ancrage dans les pratiques légales ou politiques. En somme, le discours de l'autonomie locale serait surtout mobilisé à des fins « stratégiques » (par exemple Boudreau 2003a) ; il serait employé par des élites cherchant d'abord à récolter des appuis aux politiques publiques qui leur permettent de satisfaire leurs intérêts particuliers.

L'analyse des origines idéologiques de la Confédération suggère toutefois une interprétation différente. Les traits de caractère spécifiques des Pères de la Confédération révèlent effectivement qu'à l'époque, les lois adoptées par le Parlement n'étaient pas comprises comme des « commandements du souverain », au sens où l'entendait Hobbes, ou plus généralement le positivisme juridique. Elles étaient plutôt envisagées comme la perpétuation de

la coutume, ou plus spécifiquement des réformes par lesquelles la société politique adaptait ses anciennes pratiques de gouvernement à des circonstances nouvelles.

En Angleterre, rappelle Loughlin, les droits des différents organismes qui participaient au gouvernement local, comme ceux du Parlement, ont longtemps été considérés comme des legs de la common law. C'est finalement de cette source, et non des représentants du pouvoir exécutif, que découlaient les pouvoirs des autorités locales (Loughlin, 1996, 19-39 ; McLean ch. 2). Par surcroît, les députés à la Chambre des communes pouvaient limiter les interférences du gouvernement central dans les affaires locales, et ainsi préserver les libertés dont disposaient les différents organismes qui assuraient l'administration interne du royaume. Dans ce contexte, les multiples organes de gouvernement impliqués dans l'administration locale, comme les assemblées de paroisses, les cours de la session de la paix, ainsi que les corporations locales, les *trusts* et les *commissions*, les shérifs ou les juges de paix, ont donc été perçus comme des corps politiques qui disposaient de « droits immémoriaux » (consulter Greenleaf 1987, vol. 3 ch. 2 pour un portrait général). Le discours de l'ancienne constitution alors prédominant procurait donc une assise légale, ou constitutionnelle, aux « libertés locales » revendiquées par les colons et leurs représentants politiques. Les corporations municipales, telles que celles instaurées en 1835 en Angleterre, se présentaient bel et bien comme des « créatures » du gouvernement central. Néanmoins, la prédominance de la coutume rappelle que les libertés attribuées aux citoyens par les lois ont longtemps été conçues comme des actes par lesquels cette instance confirmait la validité de droits préexistants, qui s'étaient transmis jusqu'alors par la préservation d'institutions spécifiques. Ce statut sera progressivement remis en question avec la croissance de la bureaucratie, conjuguée à l'essor du positivisme juridique et aux recours judiciaires visant à résoudre les litiges d'ordre administratif qui opposaient les différentes instances locales aux organismes centraux.

Les raisons pour lesquelles l'établissement d'un système d'administrations municipales autonomes, au cours du dix-neuvième siècle, a été décrit comme une étape déterminante dans l'histoire constitutionnelle canadienne, apparaissent ici un peu plus clairement (Bourinot 1887 ; Aitchison 1949 ; Isin 1993). Cette politique conférait aux colons les droits ancestraux dont l'exercice avait permis de limiter la prérogative royale à la faveur du peuple, contribuant

simultanément à la stabilité du régime politique. Avec l'instauration de règles qui autorisaient les habitants d'une collectivité locale à se rassembler pour administrer une part toujours plus importante des affaires domestiques, les colons s'approprièrent l'ensemble des privilèges, des droits et des libertés traditionnellement réservés au peuple anglais. De plus, une telle distribution des fonctions administratives procédait à une décentralisation et une démocratisation réelle du pouvoir politique, en concédant des pouvoirs jusqu'alors réservés à l'élite coloniale aux collectivités locales.

D'une certaine façon, ce que Burke considérerait comme une forme de révérence à l'égard de ces institutions héritées du passé s'observe encore dans les interactions qui ont mené à la construction de l'État-providence, dans les négociations constitutionnelles auxquelles ont participé les municipalités, ainsi que dans les réformes de la gouvernance urbaine et métropolitaine les plus récentes. Jamais l'existence de la municipalité elle-même n'a été remise en question. Jamais les politiciens fédéraux et provinciaux, pas plus que les citoyens canadiens d'ailleurs, n'ont procédé à l'abolition totale de ces corps politiques, pour les remplacer par d'autres types d'organisation, comme des directions ministérielles relevant directement du pouvoir exécutif, par exemple. Au contraire, l'édification de l'État-providence canadien s'est déroulée avec le concours des corporations municipales, dans le but de pallier certaines de leurs incapacités ou de leurs insuffisances. Les mécanismes de surveillance développés durant la même période n'étaient pas assortis à des réformes qui entendaient abolir les municipalités, intégrant de ce fait les institutions locales à la bureaucratie provinciale. De plus, les dirigeants municipaux ont toujours été reconnus comme des interlocuteurs légitimes, tant par les habitants de leurs collectivités locales que par les représentants des ordres supérieurs de gouvernement, lorsqu'il s'agissait de négocier les rôles et les responsabilités des corporations locales dans l'exercice du pouvoir politique. Finalement, les différentes réformes de la gouvernance urbaine et métropolitaine menées durant la seconde moitié du vingtième siècle n'ont fait que reconduire la corporation municipale.

Comme l'observait également Maitland, les membres de ces différents groupes, tels que les corporations municipales, tendent presque naturellement à s'y identifier et à y associer leurs intérêts (Maitland 2003 ; 2011 ; consulter également Burrow 1988 ; Kirby 2017). À ses yeux, la

libéralisation de l'incorporation dans les sociétés modernes, soit l'extension de la liberté d'association, témoigne d'une évolution historique vers un modèle d'organisation sociale et politique plus collectiviste que celui en vigueur à l'époque médiévale, durant laquelle la possibilité de créer des groupes s'avérait beaucoup plus restreinte. Avec le temps, la corporation s'est imposée comme l'une des principales institutions employées par les membres des sociétés politiques afin de se gouverner. De ce point de vue, le recours à la municipalité afin d'administrer les affaires locales peut être considéré comme une banalité typique de plusieurs États modernes.

Il n'en reste pas moins que la persistance de cette banalité apparente pose un problème politique aiguë dans les sociétés modernes comme le Canada, où les citoyens conçoivent désormais leurs constitutions comme une loi écrite sanctionnée par le peuple. Lorsque le peuple en vient à se représenter comme un pouvoir constituant ou une puissance souveraine, l'attribution de droits ou de libertés à des entités autres que les seuls individus (dénudés) paraît toujours problématique, voire dangereuse, pour la stabilité politique. Dans les ouvrages de plusieurs penseurs politiques contemporains, qui souscrivent aux postulats de la théorie du contrat social, cette difficulté est généralement énoncée en termes psychologiques. Comme l'écrit par exemple Will Kymlicka, dans un essai qui aborde ce problème de front :

« Il est improbable que l'attribution d'un droit à l'autonomie gouvernementale puisse assumer une fonction intégratrice. Si l'on considère que la citoyenneté signifie l'appartenance à une communauté politique, alors le droit à l'autonomie gouvernementale donne nécessairement naissance, en créant des communautés politiques qui se recoupent, à un dédoublement de la citoyenneté et, potentiellement, à des conflits entre les communautés auxquelles les individus s'identifient le plus profondément. Il ne semble pas y avoir, en outre, de limites naturelles aux revendications d'autonomie gouvernementale, qui s'accroissent sans cesse ». (2001, 297)

Pour le philosophe canadien, l'attribution d'une autonomie gouvernementale d'autres entités que la nation déclenche une dynamique assimilable à une prophétie autoréalisatrice. À partir du moment où ces groupes se voient octroyer certains droits, ils considèrent que les finalités qu'ils poursuivent, et qui les distinguent des autres membres de la communauté politique, sont reconnues comme des aspirations légitimes par ces derniers. La concession de droits alimente ainsi leur désir de consolider leur autonomie, en revendiquant des droits encore plus importants. La division du pouvoir politique contribue alors nécessairement à la fragmentation de la

communauté politique, dont l'unité serait essentielle à la protection des droits et libertés individuelles, affirme Kymlicka. Citant en exemple le cas du Canada et de la Belgique, il constate que les États multinationaux, qui consentent des droits à l'autonomie gouvernementale à des sous-groupes nationaux, dont la population se concentre majoritairement sur des territoires délimités par des frontières territoriales, se caractérisent par une instabilité qu'il juge « inhérente ».

« Au mieux, ils semblent ne correspondre qu'à une sorte de *modus vivendi* entre les différentes communautés, sans liens intrinsèques qui justifieraient que les membres d'un groupe national acceptent de faire des sacrifices au bénéfice des membres d'un autre groupe. Toutefois, comme je le faisais remarquer précédemment, la justice libérale, quel que soit le pays, requiert un tel sens du but commun et de la solidarité mutuelle ». (Kymlicka 2001, 258)

Les propos de Kymlicka démontrent bien comment les arrangements politiques qui accordent des libertés et des droits à des groupes particuliers viennent tendre des pièges à la raison des philosophes. En donnant des pouvoirs aux associations qui se forment entre l'État et les individus, c'est-à-dire des « pouvoirs intermédiaires », elles obscurcissent les liens d'interdépendance à l'origine de la communauté politique, soit le désir mutuel des citoyens de vivre dans une société fondée sur le respect de la règle de droit et des libertés individuelles. Si elles amenuisent les bases des sociétés libérales, c'est plus précisément parce qu'elles présentent les institutions communes sous le jour de pactes négociés entre des groupes aux intérêts divergents, et dont l'effectivité ne tient qu'au fait qu'ils servent les intérêts mutuels des parties impliquées. Dans ces circonstances, les bases sur lesquelles les droits des membres des groupes les plus faibles, qui ne disposent que de peu de ressources afin de défendre leurs propres intérêts, s'avèrent toujours très fragiles. Ainsi, on peut douter que les membres des groupes dominants acceptent de renoncer à leurs ambitions pour respecter les droits et les libertés des autres, auxquels ils ne s'identifient pas nécessairement. Dès lors, chaque modification de la balance des intérêts sociaux risque de replonger la communauté politique dans un conflit au cours duquel certains citoyens chercheront à s'assujettir les autres. Au demeurant, une société dans laquelle les règles communes sont perçues comme le produit de compromis ponctuels entre des groupes indépendants les uns des autres ne procurent pas les motivations psychologiques suffisantes pour amener ses membres à respecter leurs obligations en toutes circonstances. Pour Kymlicka,

la distribution de droits et de libertés à des «pouvoirs intermédiaires» cultive donc des dispositions psychologiques, ou des traits de caractère, qui élèvent perpétuellement des obstacles à l'adoption de lois fondées sur des principes rationnels.

Ces constats du penseur politique canadien donnent la pleine mesure du problème politique posé par l'organisation de la gouvernance locale et régionale dans les sociétés politiques comme le Canada, qui placent le pouvoir souverain entre les mains du peuple, peu importe l'identité spécifique lui étant assignée. En gouvernant leurs affaires internes au moyen de corporations municipales, élues par les habitants des localités dans lesquelles elles sont implantées de surcroît, elles paraissent induire des dispositions psychologiques qui amenuisent sans cesse les bases de la justice libérale. Elles amènent les citoyens à s'attacher à des groupes particuliers, et à les percevoir comme des entités dignes de droits collectifs. En autres mots, cette pratique contribue insidieusement à la fragmentation de la communauté politique.

Ainsi, le débat sur le statut constitutionnel des municipalités canadiennes se déroule dans un contexte qui se singularise par la coexistence de deux réalités apparemment contradictoires. D'un côté, les citoyens canadiens se représentent maintenant comme un peuple souverain. Une telle conception d'eux-mêmes les incite dès lors à envisager leur constitution comme le produit d'un consensus entre tous les membres de la société politique. De l'autre côté, la pratique consistant à confier des fonctions gouvernementales à des corporations municipales élues démocratiquement s'avère bien ancrée dans les pratiques politiques canadiennes actuelles. De plus, de nombreux citoyens s'identifient à ces groupes, qu'ils considèrent comme des véhicules privilégiés à l'aide desquels ils peuvent réaliser certaines des finalités auxquelles ils aspirent. L'octroi de droits et de libertés aux municipalités semble donc ériger d'importantes barrières à la réalisation des aspirations démocratiques. Ainsi, les débats soulevés par le statut constitutionnel des municipalités doivent être compris comme une entreprise à travers laquelle les citoyens canadiens cherchent à réconcilier leurs principes démocratiques avec ceux qui soutiennent les pratiques de gouvernement héritées de l'histoire, et auxquelles ils demeurent manifestement attachés.

5. La fédération idéale

5.1 Introduction

Avec l'avènement du constitutionnalisme moderne, l'exercice du pouvoir par l'entremise de municipalités devient inévitablement problématique. Comme les deux premiers chapitres de la thèse l'ont exposé, depuis au moins le milieu du dix-neuvième siècle, la société politique canadienne confie l'administration de certains biens et services publics à des corporations locales dont les dirigeants sont élus directement par la population. Ces corps politiques exercent désormais leurs fonctions de concert avec d'autres organismes gouvernementaux, qui relèvent des ordres supérieurs de gouvernement. Toutefois, ils demeurent directement impliqués dans la production des politiques urbaines. D'une façon ou d'une autre, et avec plus ou moins d'ardeur, ils participent à l'élaboration et à l'exécution des décisions qui structurent les activités se déroulant dans les villes et les régions métropolitaines.

Cette pratique engendre régulièrement des conflits politiques, qui semblent fragiliser les assises sur lesquelles reposent les démocraties libérales. L'introduction de cette thèse cite en exemple les oppositions aux fusions municipales réalisées à Montréal et à Toronto au tournant du vingt-et-unième siècle. Lors de ces conflits, des groupes formés d'habitants et d'élus se sont servis de leurs institutions locales pour s'opposer aux réformes entreprises par des gouvernements élus démocratiquement. Au Québec comme en Ontario, les lois à l'origine de ces changements ont été déclarées légitimes par des tribunaux. Ainsi, les municipalités telles qu'elles existent présentement peuvent servir de base à la contestation des décisions qui favorisent la réalisation des objectifs poursuivis par les gouvernements provinciaux, considérés au Canada comme des dépositaires du pouvoir politique. Durant une grande part de l'histoire du pays, ce pouvoir était exercé conformément aux prescriptions de la coutume, véritable source d'autorité politique. Les événements politiques des dernières décennies indiquent que les législatures provinciales figurent toujours parmi les principaux dépositaires du pouvoir

politique. Par contre, la source de la légitimité ne serait plus la même. La tradition aurait perdu de son lustre, suite à l'essor de la volonté populaire.

Dans ces circonstances, les raisons qui justifient la délégation de pouvoirs à des corporations municipales paraissent plus nébuleuses. Dans les sociétés démocratiques, la volonté du peuple s'est imposée comme l'un des principaux critères de légitimation des actions collectives contraignantes. Comme les réserves de Kymlicka citées dans le dernier chapitre l'illustrent, la résolution des conflits entre les municipalités et les ordres supérieurs de gouvernement paraît nécessairement fragiliser les bases sur lesquelles une société politique stable doit être établie. Simultanément, les municipalités s'avèrent bien intégrées au système de gouvernance des villes et des métropoles canadiennes. De plus, la population du pays ne cesse de s'urbaniser. Par conséquent, l'adoption de politiques urbaines qui ne répondent pas adéquatement aux besoins ou aux aspirations des citoyens peut leur paraître illégitime, fragilisant de ce fait leur confiance à l'égard de leurs institutions politiques.

Afin de résoudre les conflits qui surviennent dans ce nouveau contexte, la société politique canadienne semble dépourvue d'arguments pour justifier l'une de ses pratiques politiques et administratives les plus importantes, soit l'institution de municipalités. En vertu de quels critères les citoyens peuvent-ils évaluer et consentir au mode particulier d'exercice du pouvoir en place dans les espaces qu'ils habitent ? À première vue, les principes de liberté, d'égalité et de démocratie s'avèrent à eux seuls insuffisants. D'un côté, l'exercice du pouvoir local paraît ériger des barrières à leur réalisation effective en empêchant l'expression de la volonté populaire. De l'autre, en empêchant les citoyens de se gouverner par eux-mêmes, les lois municipales semblent aussi nier les principes au fondement des démocraties libérales.

L'absence de critères normatifs précis permettant d'évaluer la structure du système de gouvernance urbaine rappelle la critique qu'ont adressée les penseurs s'intéressant au fédéralisme et à la philosophie politique contemporaine (par exemple Levy 2007 ; Weinstock 2001). D'après eux, depuis la publication de la *Théorie de la justice* Rawls, la philosophie politique s'est surtout consacrée à justifier les fondements moraux des droits individuels et les conditions les plus propices à la tenue d'un dialogue public susceptible de produire des décisions

politiques légitimes. Il y a maintenant plus d'une quinzaine d'années, Weinstock déclarait que « le fédéralisme n'a, sauf de rares exceptions, pas particulièrement intéressé les philosophes ». Malheureusement, poursuit-il, « nous ne disposons donc pas de modèles réels sur lesquels pourraient se calquer d'éventuelles initiatives nouvelles d'intégration ou de réaménagement fédéraux (2001, 79) ». Les recherches de Weinstock et de Levy ont certainement contribué à combler le vide laissé par une philosophie politique. Leurs écrits complètent en ce sens les réflexions amorcées par d'autres penseurs canadiens qui, par la force des choses, ont été portés à s'interroger sur la valeur du fédéralisme dans les sociétés démocratiques modernes. On compte notamment parmi eux Alain-G. Gagnon et Guy Laforest, cités dans le second chapitre de cette thèse. Gagnon (2008) et Laforest (2014) dépeignent le Canada et le Québec comme des sociétés libérales. L'un et l'autre perçoivent aussi le fédéralisme asymétrique comme le mode d'organisation politique le plus apte à répondre aux exigences des sociétés pluralistes à l'heure de la mondialisation. Cependant, l'interprétation des valeurs au fondement du type d'organisation politique qu'ils défendent dans leurs écrits respectifs se construit à partir des pratiques propres à une constitution qui partage le pouvoir entre deux paliers de gouvernement, dont les droits dessinent les contours d'identités collectives. Les groupes qui se constituent à l'échelle d'une province ou du pays se démarquent entre eux par leurs aspirations particulières, que le fédéralisme asymétrique parviendrait à accommoder. Comme l'observe Laforest, la gouvernance urbaine pose un « défi » considérable au fédéralisme asymétrique.

« La définition classique du fédéralisme repose sur l'idée qu'il s'agit d'un État où il existe au moins deux ordres de gouvernement. Or, à la lumière des pratiques des sociétés fédérales actuelles, on peut dire qu'il s'agit d'un État où il n'y a que deux ordres de gouvernement souverains dans leurs compétences législatives en vertu de la constitution. Cela relègue les régions et les villes à un niveau juridique et politique subordonné. Au cours de la dernière décennie, sur fond d'accélération des processus et des flux de la mondialisation – pensons par exemple à l'enjeu de l'immigration dans les villes comme Barcelone et Montréal –, les régimes fédéraux sont confrontés aux demandes des villes globales qui souhaitent devenir des acteurs de premier plan dans la gouvernance étatique et les relations intergouvernementales ». (Laforest 2014, 123)

Cette réalité peut néanmoins court-circuiter le rapport de force que les provinces, et plus précisément le Québec, a cherché à établir avec le gouvernement fédéral, et qui aurait largement contribué à la pratique d'un fédéralisme flexible, créatif, respectueux des différences, plus

équitable et démocratique. Comme l'ont souligné Courchene et Cairns, les provinces ont su prendre leur place dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral au fil de l'accroissement de leur capacité politique. Or, tel que le suggère le premier chapitre de cette thèse, la construction de l'État-providence résulte notamment d'un processus de centralisation administrative, qui s'est traduit par la restriction de la capacité d'action des municipalités. De la perspective du fédéralisme asymétrique, la décentralisation politique se présente comme une vertu dans le cadre des relations fédérales-provinciales. Transposées dans le contexte des relations provinciales-municipales, elles peuvent apparaître comme des vices. En effet, les rapports qui se consolident entre les gouvernements locaux ou métropolitains et le gouvernement fédéral peuvent réduire l'autonomie gouvernementale des provinces dans les champs de compétences qui leur sont réservées par la *Loi constitutionnelle*. L'expérience des rencontres fédérales-provinciales-municipales relatées dans le deuxième chapitre, de même que l'ambivalence du Québec à l'égard des liens qu'entretiennent les municipalités avec le gouvernement fédéral, démontrent qu'elles ont bien compris certains des dangers que représente potentiellement « l'approfondissement du fédéralisme ».

C'est précisément pour cette raison que plusieurs observateurs et acteurs de la gouvernance urbaine estiment que la constitutionnalisation d'un droit à l'autonomie locale se présente comme une voie sans issue. Si les démocraties libérales peinent désormais à trouver les raisons qui peuvent justifier la délégation de pouvoirs à des municipalités – inscrits ou non dans la constitution –, la pratique actuelle du fédéralisme asymétrique tend de son côté à décourager toute décentralisation favorable aux municipalités. En tenant compte des dynamiques propres à la gouvernance urbaine observées dans le deuxième chapitre, on peut raisonnablement considérer qu'une centralisation trop importante du pouvoir politique à l'échelle provinciale risque à terme de compromettre la réalisation de ses principes fondamentaux, tels qu'ils sont définis par ses défenseurs.

Des penseurs politiques qui adhèrent aux postulats énoncés par Rawls dans la *Théorie de la justice* ou le *Libéralisme politique* ont récemment entrepris de combler les vides laissés par la philosophie politique depuis qu'elle a entrepris son virage normatif. D'ailleurs, la théorie de la justice comme équité se présente maintenant comme une interprétation particulière des

valeurs au fondement des démocraties libérales (Rawls 1995). L'objectif de la théorie consiste plus spécifiquement à procurer à ces sociétés politiques un idéal à partir duquel elles peuvent évaluer l'organisation de leur constitution.

Ce chapitre démontre qu'on peut trouver dans les écrits de Rawls des ressources conceptuelles qui permettent de justifier non seulement le fédéralisme asymétrique, mais aussi l'attribution d'une plus grande autonomie gouvernementale aux collectivités locales. Il vise ainsi à nuancer la conclusion à laquelle parvient Gagnon (2008) dans *La raison du plus fort*. Dans cet essai très éclairant, ce dernier explique que la pensée de Rawls tend à réduire dans les faits la « structure de base de la société », ou le « schème de coopération perpétuelle », au modèle de l'État-nation. Comme l'exposent bien les écrits de Loren A. King (par exemple 2004a ; 2005 ; 2013 ; 2014), et plus subtilement Patrick Turmel (2009a ; 2009b), le libéralisme de Rawls peut amener les citoyens à mieux percevoir la valeur d'une constitution qui se caractérise par le pluralisme institutionnel et l'asymétrie.

Au terme de son analyse, Gagnon interpelle les partisans des thèses de Rawls en leur demandant « quels sont les principes normatifs sur lesquels se fondent leurs arguments ? Quelles sont les valeurs normatives sur lesquelles s'appuient les tenants de la coopération perpétuelle ? Quels intérêts défendent-ils ? » (2008, 184). Ce chapitre tente de répondre à ces questions en expliquant que les principes de justice se veulent des interprétations des valeurs aux fondements des démocraties libérales, telles qu'elles sont véhiculées par leurs cultures publiques et qu'ils servent les intérêts fondamentaux de leurs citoyens. En cherchant à appliquer les thèses de Rawls à la réalité politique et en intégrant à leurs réflexions des analyses empiriques, les penseurs qui s'en inspirent en viennent finalement à proposer un modèle constitutionnel qui s'apparente à plusieurs égards au fédéralisme asymétrique tel qu'il se décline dans les travaux de Gagnon. En d'autres termes, ce chapitre souhaite mettre en lumière certaines des potentialités du libéralisme politique, que les discussions soulevées par la primauté du juste sur le bien, ou vice-versa, ont peut-être fini par obscurcir.

Les lignes qui suivent sont rédigées en ayant à l'esprit les critiques qui ont été dirigées à l'endroit de Rawls par les penseurs maintenant assimilés au « réalisme politique » (par exemple

Galston 2010). Le dernier chapitre de cette thèse fera d'ailleurs écho à certaines de leurs préoccupations et cherchera à combler certaines apories politiques de la théorie normative. Entre temps, une discussion des conceptions du fédéralisme articulée à partir des thèses de Rawls s'impose pour deux raisons complémentaires. Tout d'abord, en dépit de sa sensibilité accrue envers l'histoire, le libéralisme politique propose de résoudre le problème de la stabilité politique des sociétés pluralistes, en vertu d'une démarche qui justifie les limites posées à l'exercice du pouvoir à partir de principes moraux autonomes, appliqués à la politique. Comme pour les penseurs que Galston (1995) associe au « libéralisme de l'autonomie », Rawls considère que la légitimité de décisions politiques découle finalement de leur conformité à des principes librement choisis. Dans cette perspective, cette pensée politique peut être assimilée à la variante rationaliste de la tradition libérale présentée en introduction de cette thèse. Comme le stipule toutefois la conception plus générale de cette tradition qui sous-tend l'argumentaire qu'elle développe, le rationalisme constitue l'une des trames de l'horizon politique et intellectuel des sociétés politiques contemporaines. Ainsi, les arguments développés par ces penseurs peuvent aider à saisir certaines des aspirations ou des inquiétudes exprimées lors des débats suscités par les enjeux de gouvernance urbaine. Ensuite, comme l'a souligné Judith Shklar (1998, 175-190), la théorie normative de Rawls contient une charge réformatrice, qui agit à la façon d'un antidote contre le désespoir politique provoqué par le déclin des idéologies politiques au cours du vingtième siècle.

5.2 Une pensée politique pour le présent

La théorie normative, exemplifiée dans les ouvrages de Rawls, a largement contribué au renouvellement de la pensée politique durant la seconde moitié du vingtième siècle. L'auteur de la *Théorie de la Justice* et du *Libéralisme politique* propose dans ces ouvrages des modèles à partir desquels les citoyens peuvent juger leurs États en les confrontant aux valeurs de justice,

de liberté et d'égalité sur lesquelles ils sont fondés¹⁰⁶. D'après Judith Skhlar (1998^e, 189), le mérite de la théorie normative tient surtout au fait que les modèles qu'elle construit sont échafaudés à l'aide de « principes immanents » aux démocraties libérales. Son principal objectif consiste d'abord à exposer les « potentialités positives » de leur forme actuelle de gouvernement. Les modèles conçus à partir de la théorie politique normative se lisent donc comme des possibilités latentes, ou non réalisées, de la démocratie libérale.

La valeur des théories construites par Rawls réside surtout dans la nature réformatrice de son entreprise. Shklar (1998, 175-190) met en lumière la spécificité de cette démarche à travers un contraste avec deux autres modes de pensée politique qui ont profondément marqué la modernité. Il s'agit de « l'utopisme classique » et de « l'idéologie ». Pour décrire le premier, la penseuse se réfère au célèbre ouvrage de Thomas More. Dans ce livre, rappelle-t-elle, l'utopie désigne à la fois à une cité heureuse et un lieu imaginaire situé nulle part. Dans l'*Utopie*, comme dans la *Nouvelle-Atlantide* de Francis Bacon d'ailleurs, la félicité se concrétise par la concorde entre tous les individus et tous les groupes réunis dans la ville (1998^e, 177-179). La paix qui y règne découle d'une organisation sociale modelée d'après des principes découverts grâce à l'exercice de la raison. Ces principes portent autant sur l'éducation morale des individus et les lois qui régissent leurs rapports que sur l'aménagement physique de ces espaces. La vie heureuse découle de la connaissance d'une vérité universelle, accessible par la raison et dont l'autorité est reconnue par tous.

Comme l'explique Shklar, l'utopisme classique entretient un rapport particulier avec l'histoire. L'*Utopie* ou *La Nouvelle-Atlantide* doivent être lues comme des ouvrages critiques, qui remettent en question l'excellence des gouvernants en place (1998, 178). Cependant, les cités qu'imaginent leurs auteurs ne sont jamais présentées comme les plans préliminaires d'une

¹⁰⁶ Durant la dernière décennie, l'œuvre de Shklar a été associée à l'essor du réalisme en pensée politique. Comme le souligne William A. Galston (2010), ce courant regroupe des penseurs qui se posent en critiques du « haut libéralisme » de John Rawls et de Ronald Dworkin, fortement imprégné par la philosophie morale. Les analyses plus récentes de Katrina Forrester (2011 ; 2012), qui mettent en relief les réflexions de Shklar portant sur l'utopie et les fins de la pensée politique, démontrent que le scepticisme et l'anti-utopisme qui caractérise sa pensée politique ne se traduisent aucunement par un rejet de la démarche empruntée par Rawls, comme l'exposent les paragraphes suivants.

ville à construire. Ces modèles de communautés idéales sont plutôt envisagés comme des créations de l'intellect. À la façon de la *République* de Platon, ces livres projettent plutôt une image de la raison. Cette représentation permet alors de bien prendre la mesure de la distance qui sépare le monde actuel de l'univers parfaitement rationnel. On comprend ainsi le motif qui incite Shklar à assimiler l'utopisme au « classicisme ». L'exercice auquel s'adonnent More ou Bacon relève davantage de la contemplation, ou de la recherche de la perfection de l'âme, que du programme politique. L'utopisme peut influencer indirectement les gouvernants, en cherchant à « élever leur esprit » par la réflexion philosophique. Cependant, ces cités ne sont jamais considérées comme des projets dont la construction promet d'instaurer l'harmonie au sein du royaume terrestre.

Le *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau constitue certainement l'une des expressions les plus radicales de ce mode de pensée. Selon Shklar, on perçoit dans cet essai le même esprit critique et le même pessimisme à l'endroit des gouvernements actuels que dans les écrits des utopistes du seizième et du dix-septième siècle. Par leurs œuvres respectives, ces écrivains cherchent tous à mettre en lumière les défauts de la société contemporaine au moyen de fictions qui dépeignent les traits d'une société idéale. Or, à la différence de More, la réflexion de Rousseau n'est portée par aucun espoir de rédemption. L'Europe moderne y est décrite comme une société à un tel point corrompue que la réalisation de la vie heureuse ne saurait être contemplée comme une possibilité réelle (Shklar 1998, 179). Face à cette fatalité, la politique peut au mieux chercher à « atténuer la douleur ». Cependant, elle ne peut pas aspirer à guérir la société moderne du mal qui l'afflige.

Comme l'indique Shklar, l'argumentaire développé dans l'essai démontre simultanément que l'édification d'une telle société, et plus précisément « l'internalisation de ces règles constitutives », est hors de la portée des êtres humains (1998, 181). Dans sa forme actuelle, la société européenne atteste manifestement des propensions somme toute égoïstes des individus. Cette réalité se traduit entre autres par la nécessité d'établir une stricte égalité sociale entre les hommes et d'effacer systématiquement toute trace de liberté présociale au sein de l'État. Ainsi, l'avènement de la justice s'avère donc conditionnel à une transformation radicale du monde. La distance qui sépare la république moderne décrite dans le *Contrat social* et la

société européenne actuelle invite alors à lire l'ouvrage comme une tragédie, qui oppose la capacité des êtres humains à concevoir la justice d'un côté, et leurs penchants naturels de l'autre (Shklar 1998, 275). On peut cependant douter du pouvoir des hommes à surpasser les limites que leur impose leur nature. Grâce à leurs artifices, les individus peuvent évidemment façonner la nature ; ils peuvent modeler leur caractère par l'éducation et les lois. Cependant, ils ne peuvent l'altérer au point de la détruire. En ce sens, les propos avancés par Rousseau ne s'entendent pas exactement comme un appel à la transformation radicale. Comme le conclut Shklar, il dérobe plutôt les sociétés démocratiques de leurs illusions en les exposant à leurs propres limites. Bref, on comprend que, pour Rousseau ou More, la société juste reflétée par l'utopie n'existe que dans des conditions qui ne peuvent pas être remplies dans l'histoire.

Les Révolutions américaine et française ont toutefois conduit à une redéfinition de l'utopie. À compter du dix-neuvième siècle, le terme désigne désormais un modèle de société à construire, dans lequel la justice est envisagée comme une possibilité réelle, pour ne pas dire certaine. Contrairement aux lieux imaginés par More ou Rousseau, ceux des utopistes postrévolutionnaires comme Robert Owen ou Charles Fourier ont bel et bien leur place dans l'espace et le temps. Ces collectivités à l'avant-garde de l'histoire se multiplieront notamment aux États-Unis jusqu'à la Guerre civile. Certaines verront également le jour en Europe durant la même période. Ces « sociétés rationnelles miniatures » se veulent des exemples de communautés autosuffisantes, dont l'organisation rationnelle préserve l'harmonie, favorisant ainsi l'épanouissement de leurs membres (Shklar 1998, 182).

Pour Shklar, de telles expériences sociales sont portées par l'espoir d'un monde meilleur, qui transparait également dans les ouvrages de science-fiction assez ennuyeux qui ont pullulé durant les dernières décennies du dix-neuvième siècle (1998, 186). Cette aspiration n'est évidemment pas étrangère à l'essor de l'idéologie comme forme particulière de la pensée politique. Contrairement au classicisme et son admiration pour l'antiquité, au point d'induire un sentiment de nostalgie chez ses partisans contemporains, l'idéologie du dix-neuvième est totalement axée vers le futur. À l'image de la prophétie, elle annonce l'existence d'un nouveau monde, situé dans l'avenir, tout en indiquant le chemin à emprunter pour s'y rendre. Dans sa version historiciste, l'utopie désigne toujours une cité heureuse. Or, ces villes ne sont plus

situées dans un pays pratiquement inatteignable. Elles se présentent plutôt comme le prototype d'un futur désormais appréhendé comme une nécessité. À compter de ce moment, l'utopie en est venue à désigner l'espoir en un meilleur avenir tout à fait réalisable.

Force est d'admettre qu'au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et dans la foulée de la guerre froide qui s'ensuivit, les utopies véhiculées par les idéologies n'exercent plus un attrait aussi fort qu'au dix-neuvième siècle. Selon elle :

In many ways, the emergence of fascism, Nazism, communism, and the successive wars, hot and cold, seemed to vindicate all the naysayers of the world. One casualty of this by no means unreasonable state of mind may have been to think creatively about politics at all. When I began my professional career I thought so. I proved to my own satisfaction that with the end of utopia, by which I meant hope for a better future, we had run out of political ideas as well [...] I now realize that in many ways I was wrong [...] Moreover, political theory, as it turned out, did not depend entirely on the survival of future-oriented ideologies. (Shklar 1998, 187)

Selon elle, les théories normatives comme celles de Rawls ont insufflé une nouvelle vie à la pensée politique. Elles y sont parvenues en dissociant l'espoir de l'impératif de transformation sociale, jusqu'alors dicté par les idéologies. Ces théories, insiste-t-elle, ne commandent jamais une transformation sociale, économique ou politique radicale. Elles ne visent pas l'instauration d'une société idéale, fondée sur une conception de la justice dérivée d'une vérité universellement reconnue. Elles cherchent plutôt à doter les sociétés contemporaines du meilleur régime politique possible, c'est-à-dire compte tenu des circonstances dans lesquelles elles se trouvent actuellement (1998, 189).

La dimension réformiste de ce mode de pensée est perceptible dans la façon dont ces théoriciens se servent de l'abstraction¹⁰⁷. La théorie idéale de Rawls, par exemple, prend pour point de départ des éléments propres à l'expérience psychologique et politique moderne. Ces éléments historiques sont utilisés comme des matériaux à partir desquels il conçoit des schèmes constitutionnels idéalisés, qui contrastent avec la forme actuelle du régime politique. Or d'après

¹⁰⁷ Selon Shklar : « All political science, at whatever level of abstraction, requires models : some are merely heuristic, some are normative, some are prophetic. Utopia is usually the latter sort of model, but there is also a normative model that tries to demonstrate the positive potentialities of existing forms of government » (1998e, 187).

Shklar, la distance qui sépare le réel de l'imaginaire, dans les théories normatives, ne constitue pas un problème. Un peu à la façon des meilleurs ouvrages de fiction, l'abstraction philosophique peut contribuer aux réflexions sur la justice en proposant une description du monde actuel. Or, une telle démarche conserve son utilité aussi longtemps qu'elle demeure ancrée dans le présent. Ces théories ne se réfèrent donc à aucune connaissance ni aucune expérience, qui transcende la réalité historique. Elles sont construites sur ce que nous connaissons déjà. Ce faisant, elles limitent l'horizon des possibilités au territoire délimité par les pratiques, les institutions et les concepts qui caractérisent un contexte donné. Comme le précise d'ailleurs Katrina Forrester, Shklar peut finalement s'accommoder d'une grande distance entre le réel et l'imaginaire (2012, 257-258 ; consulter également 2011). Dans ses textes, l'utilité du second n'est jamais remise en question tant qu'il s'articule à partir du premier. En d'autres termes, l'abstraction constitue un exercice valable lorsqu'il reflète une image idéalisée de la réalité, et non lorsqu'il tente de s'y substituer.

Dans cette perspective, les différentes versions de modèles abstraits conçus par Rawls paraissent éminemment « réalistes ». Ils contribuent positivement aux débats politiques qui surviennent dans les démocraties libérales en procurant aux citoyens des points de comparaison, à l'aide desquels ils peuvent évaluer leurs pratiques politiques actuelles. Or, ces contrepoints ne sont jamais localisés dans un autre temps ou un autre espace. L'image qu'ils projettent ne se présente donc pas comme le reflet d'une vérité transcendante. Ces « utopies réalistes », ces modèles abstraits, ne se trouvent ni dans le « ciel des idées » ni après le « grand soir ». Il s'agit plutôt de « présents alternatifs », des reformulations idéalisées des valeurs et des institutions propres aux constitutions des démocraties libérales. La distance qu'elles établissent avec l'actualité doit alors permettre à leurs citoyens de mieux comprendre leurs pratiques de gouvernement. Une théorie normative comme celle de Rawls les invite ainsi à s'interroger sur les raisons à l'origine de l'écart entre leurs pratiques de gouvernement et leur constitution idéale, et ainsi initier des débats sur les moyens qu'elles peuvent déployer pour le combler. Les changements proposés dans ce contexte ne sont pas compris comme des actes de foi. Les réformes proposées dans ce cadre n'exigent jamais d'eux qu'ils croient en l'existence d'un autre monde, radicalement différent de celui qu'ils habitent maintenant. Il leur demande plus simplement de croire en la possibilité d'un présent alternatif, c'est-à-dire en des réformes qui

permettront d'améliorer leurs institutions politiques, afin qu'elles correspondent mieux aux valeurs à l'origine des démocraties libérales.

Pour Shklar, c'est parce qu'elle se concentre sur le présent que la théorie normative témoigne de sa pertinence. En n'assujettissant pas la justice à une transformation sociale globale, elle a su épargner l'espoir en un monde meilleur des conséquences politiques et intellectuelles entraînées par l'effondrement des idéologies. En somme, le discrédit des utopies, tant dans leurs variantes « classiques » que « modernes », ne se solde pas nécessairement par l'épuisement de l'espoir. Comme l'espoir en un meilleur futur s'avère indispensable à la lutte contre les injustices, l'œuvre de Rawls apporte une contribution essentielle au développement de la pensée politique contemporaine. De ce point de vue, les modèles constitutionnels proposés par l'urbanisme libéral peuvent certainement éclairer les débats politiques à propos de l'autonomie gouvernementale des municipalités canadiennes et de leur légitimité. À ce propos, les apports de cette théorie à la réflexion ne s'apprécient pleinement qu'à la lumière de la conception de la démocratie libérale qu'elle prend pour point de départ, c'est-à-dire celle qui s'articule dans le *Libéralisme politique* de John Rawls.

5.3 Le libéralisme de John Rawls

5.3.1 La stabilité politique

Dans le *Libéralisme politique*, Rawls soutient que la stabilité des sociétés démocratiques modernes peut être assurée lorsque leurs constitutions sont fondées sur une « conception politique de la justice », qui peut faire l'objet d'un « consensus par recoupement ». Selon le philosophe, les démocraties se caractérisent notamment par une « culture publique », soit un ensemble d'institutions et d'idées politiques plus ou moins explicites, qui véhiculent une

représentation des citoyens en tant que personnes libres et égales¹⁰⁸. Elles se démarquent aussi par le fait du pluralisme raisonnable. Leurs membres souscrivent à des doctrines religieuses, morales ou philosophiques, qui promeuvent des finalités opposées et ultimement incompatibles. Ces diverses « doctrines compréhensives » sont dites « raisonnables » quand elles « ne rejettent pas les éléments essentiels d'un régime démocratique ».

La coexistence de plusieurs doctrines compréhensives raisonnables au sein des sociétés démocratiques les confronte au problème de la légitimité (Rawls 1995, 174-175). Les démocraties libérales se gouvernent effectivement par un régime constitutionnel dans lequel le pouvoir politique est généralement compris comme le « pouvoir du public », qui désigne le corps collectif constitué des citoyens libres et égaux. Évidemment, le pouvoir du public est régulièrement imposé aux citoyens, en tant qu'individus ou membres d'association volontaires, afin de préserver l'ordre, ou de coordonner la coopération sociale. L'exercice de ce pouvoir, rappelle Rawls, s'avère nécessairement contraignant ; lorsque les autorités publiques appliquent la loi, elles limitent certains individus dans leur capacité de réaliser les fins qu'ils poursuivent, ou des intérêts qui en découlent. L'usage du pouvoir public peut alors être perçu par ceux qu'il contraint comme une négation de leur liberté et de leur égalité. Or, la représentation du pouvoir en tant que propriété du public est généralement considérée, dans les sociétés démocratiques, comme une garantie de la liberté et de l'égalité de ces mêmes citoyens. Alors que chacun d'entre eux forme une partie constitutive du corps collectif censé détenir le pouvoir ultime, celui-ci est employé afin de contraindre les activités par lesquelles des citoyens exercent leur liberté égale. Ces circonstances se conjuguent aux conséquences du pluralisme raisonnable, qui suppose, au sein d'une même société, la cohabitation de compréhensions différentes de la légitimité politique. Ainsi, les démocraties doivent normalement faire face à des citoyens qui n'acceptent pas les raisons généralement invoquées pour justifier l'organisation constitutionnelle, ou encore un grand nombre de lois adoptées et appliquées par les principales institutions politiques.

¹⁰⁸ « Cette culture publique comprend les institutions politiques d'un régime constitutionnel et les traditions de leur interprétation (y compris les traditions du pouvoir judiciaire) ainsi que les textes et les documents historiques connus de tous. [...] Dans une société démocratique, il y a une tradition de pensée démocratique dont le contenu est bien connu et intelligible pour les citoyens et leur sens commun éduqué de manière générale. Les principales institutions de la société et les formes acceptées de leur interprétation sont considérées comme un fonds d'idées et de principes implicitement partagés ». (Rawls 1995, 38-39)

Rawls craint que ces citoyens ne parviennent pas à s'identifier au public. À terme, cette situation risque selon lui de compromettre l'ordre social, dont le maintien doit permettre à chaque citoyen de poursuivre les finalités propres aux doctrines compréhensives auxquelles ils adhèrent. En effet, les personnes qui s'estiment marginalisées par l'exercice du pouvoir ne percevront plus les lois comme des règles adoptées en vue du bien public, mais comme des moyens au service des fins ultimes que les groupes sociaux dominants cherchent à satisfaire. Le pluralisme exige donc des sociétés démocratiques qu'elles formulent des critères qui permettront à l'ensemble de leurs citoyens de légitimer leur constitution et des lois auxquels ils sont assujettis. « À cette question », écrit Rawls, « le libéralisme politique répond en disant que notre exercice du pouvoir politique n'est complètement correct que lorsqu'il s'accorde avec une constitution dont on peut raisonnablement espérer que tous les citoyens libres et égaux souscriront à ses exigences essentielles, à la lumière de principes et d'idéaux que leur raison commune peut accepter ». (1995, 175)

À ces mots, on comprend aisément que dans le contexte des sociétés démocratiques pluralistes, l'une des tâches les plus importantes de la philosophie politique consiste à identifier les principes et les idéaux qui peuvent être acceptés par leurs citoyens. Cependant, le fait du pluralisme raisonnable interdit toute formulation des principes et des idéaux démocratiques à partir d'une doctrine compréhensive, dont l'autorité se fonderait sur la vérité des postulats qu'elle énonce. La réalité des sociétés démocratiques porte à croire que des principes politiques conçus simplement comme l'application de principes moraux, édictés par une doctrine compréhensive et inscrits dans la constitution, seront fort probablement rejetés par une partie des citoyens. Le problème de la légitimité ne peut donc pas être solutionné en empruntant la voie empruntée par la plupart des philosophes politiques d'après Rawls. Dans le libéralisme politique, il s'engage *selon lui* sur un autre chemin¹⁰⁹. Il soutient que les lois et les institutions

¹⁰⁹ Comme l'écrit Bernard Williams par exemple : « under the structural model, morality offers constraints (in [Theory of Justice], very severe constraints), on what politics can rightfully do. [...] political theory is something like applied morality. This is still true in Rawls's more recent work. He indeed says that « in TJ a moral doctrine

prescrites par la constitution peuvent se montrer légitimes aux yeux des citoyens si elles sont justifiées en vertu d'une conception « politique » de la justice, qu'il oppose à une conception « métaphysique » (Rawls 1995, 35). Le caractère proprement *politique* d'une conception de la justice renvoie ici à son indépendance à l'égard des diverses doctrines compréhensives raisonnables auxquelles souscrivent les citoyens d'un même État (Rawls 1995, 37). Une telle conception s'avère donc nécessairement partielle. Elle ne peut pas couvrir l'ensemble des dimensions de l'existence d'une personne. Sa portée se limite plutôt à la conduite des individus à titre de citoyens, c'est-à-dire à des personnes agissant en tant que membres d'une société politique. Le libéralisme politique dissocie donc la liberté et l'égalité auxquelles aspirent les citoyens - tel que ces aspirations se révèlent dans la culture publique des démocraties - des assises métaphysiques dans lesquelles la philosophie morale aurait cherché à les ancrer jusqu'alors. Rawls cherche ainsi à démontrer que l'effectivité de ces principes n'est pas conditionnelle à l'adhésion des citoyens à une même doctrine compréhensive.

Dans cette perspective, Rawls entreprend la construction d'une conception politique de la justice à partir de ce que les citoyens des démocraties ont en partage : leur culture publique commune. Il s'agit bien sûr des principes de liberté et d'égalité, auxquels s'ajoute une compréhension de la société en tant que système de coopération équitable, susceptible d'être transformé par l'exercice du pouvoir politique. « Dans leur pensée politique comme dans leurs discussions, les citoyens ne considèrent pas l'ordre social comme fixe et naturel ou comme une hiérarchie institutionnelle justifiée par des valeurs religieuses et aristocratique », écrit-il (Rawls 1995, 40). L'auteur du *Libéralisme politique* reconnaît que ces différentes composantes de la culture publique sont interprétées de multiples points de vue dans les sociétés démocratiques. Or, la variété des interprétations ne doit pas obscurcir le fait que la plupart des citoyens souscrivent à ces principes, pour une raison ou une autre. Cette réalité témoigne d'ailleurs de leur caractère raisonnable.

of justice, general in scope, is not distinguished from a strictly political theory of justice », and he sets out to articulate a political conception. But he also says, revealingly, « such a conception is, of course, a moral conception » ; it is one that is worked out for a special subject, the basic structure of society. Its further marks are that it is independent of a comprehensive doctrine, and that it marshals ideas implicit in the public culture of democratic society. The supposedly political conception, then, is still a moral conception, one that is applied to a certain subject matter under certain constraints of content [mes accentuations] ». (2005, 2)

De plus, la conception politique de la justice échafaudée dans l'ouvrage se veut explicitement « libérale ». Le libéralisme, tel qu'il est dépeint dans l'essai, se présente comme un ensemble d'interprétations similaires, mais non identiques, des principes véhiculés par la culture publique démocratique (Rawls 1995, 30). Les interprétations libérales de la justice se reconnaissent premièrement aux droits et libertés individuelles qu'elles accordent aux citoyens, comme la liberté de conscience, d'expression et d'association ; deuxièmement à la priorité qu'elles confèrent à la protection de ces droits sur la poursuite de finalités collectives, incluant la réalisation de conceptions substantives du bien commun ; troisièmement aux moyens qu'elles conçoivent afin de garantir l'effectivité des droits et des libertés individuelles. Les régimes constitutionnels en vigueur dans la plupart des sociétés démocratiques, en attribuant aux citoyens de tels droits et libertés, en ayant des institutions censées s'en porter garantes (comme un système judiciaire indépendant ou un processus de révision constitutionnelle des décisions politiques), démontrent ainsi que leur culture publique porte l'empreinte du libéralisme. La signification accordée à ces principes, leur hiérarchisation, la délimitation de leur portée et leur actualisation par des mesures concrètes soulève évidemment des débats dans les démocraties libérales. Néanmoins, ils peuvent également servir de base commune à la légitimation du pouvoir politique. Autrement dit, Rawls croit que les contraintes que s'imposent les citoyens lorsqu'ils exercent le pouvoir seront perçues comme légitimes si ces actions sont justifiées en vertu de leur capacité à préserver ou à promouvoir la liberté et l'égalité des individus, plutôt qu'en les présentant comme des actions visant la poursuite des finalités ultimes essentiellement contestables, telles que la réalisation de l'autonomie individuelle ou de l'utilité générale. En somme, il présume que la constitution, et plus généralement les décisions collectives contraignantes, sera reconnue comme légitime si elles se contentent de respecter des normes qui correspondent aux aspirations politiques propres aux sociétés démocratiques.

Cependant, la justification d'une loi en vertu d'une conception politique de la justice ne saurait garantir la stabilité politique à terme. Selon Rawls, le problème de la stabilité se pose d'abord en termes moraux, rappelle la philosophe Martha C. Nussbaum (2015) : la stabilité n'est pas simplement l'effet d'arrangements institutionnels particuliers, qui accordent des droits et des libertés aux individus ou aux groupes réunis dans une société donnée. À elles seules,

présume-t-il, les institutions politiques ne sauraient garantir sa stabilité dans le temps. En effet, si ces institutions sont envisagées comme des compromis ou des accords ponctuels entre les groupes sociaux, culturels ou religieux auxquels appartiennent les citoyens d'un État, la coexistence pacifique constitue nécessairement une fonction de « la peur ». Dans ces circonstances, les membres de la société politique ne s'engagent à respecter les règles communes, et donc les droits et libertés attribuées à leurs concitoyens, que parce qu'ils craignent les conséquences qu'entraînerait leur conduite contraire. Le respect des droits et libertés des autres s'impose ici puisqu'il sert leurs intérêts particuliers et que les pactes à l'origine des institutions communes sont censés les protéger.

Une telle représentation de la société politique présente toutefois deux difficultés complémentaires. Premièrement, elle fragilise les droits et les libertés des individus qui appartiennent malgré eux à des groupes minoritaires, lesquels ne disposent pas toujours des ressources nécessaires à leur défense dans ce contexte. Deuxièmement, elle assujettit la stabilité de la société, et par conséquent le respect des droits et libertés, à l'équilibre des forces en présence. Pour Rawls, la conception d'une société politique telle un « simple *modus vivendi* » fragilise les bases sur lesquelles doit reposer la paix (1995, 186). Elle n'incite pas les citoyens d'un État à témoigner d'un véritable respect les uns à l'égard des autres, c'est-à-dire à se considérer mutuellement comme des êtres dignes des droits et des libertés qui leur sont attribués par les lois et les institutions qui encadrent la coopération sociale dans les démocraties libérales. L'objectif de la démarche poursuivie par Rawls dans le *Libéralisme politique* ne consiste donc pas seulement à reconnaître les principes politiques susceptibles de faire l'objet d'un accord entre les membres des démocraties libérales. Il vise plutôt à identifier les « bonnes raisons », ou encore les principales motivations, qui inciteront les membres de ces sociétés à s'acquitter de leurs obligations mutuelles.

Pour assurer la stabilité de la société politique, la conception politique de la justice sur laquelle ses institutions sont fondées doit faire l'objet d'un « consensus par recoupement ». « Un tel consensus est formé de toutes les doctrines raisonnables, mais opposées, qu'elles soient morales, philosophiques ou religieuses, qui ont des chances de persister à travers les générations et de gagner un nombre considérable d'adhérents dans un régime constitutionnel plus ou moins

juste, un régime dans lequel le critère de la justice est la conception politique elle-même », résume Rawls (1995, 39). L'effectivité de l'accord présuppose d'ailleurs que les citoyens adhèrent aux principes qu'il prescrit de la « bonne manière », soit « en s'adressant à la raison chacun » (Rawls 1995, 182). En d'autres termes, le philosophe politique juge que la stabilité politique est compromise si les citoyens adhèrent à la conception de la justice puisqu'ils sont contraints de le faire, ou parce qu'une telle conduite leur procurerait un avantage matériel quelconque. Elle s'appuie sur des assises beaucoup plus solides si la conception de la justice s'accorde avec leurs propres finalités ultimes, quelles qu'elles soient. En ce sens, cette conception de la justice peut être envisagée comme un « module », qui s'insère dans les schèmes de croyances qui coexistent dans les sociétés démocratiques (Rawls 1995, 184). Les citoyens y souscriront puisqu'elle forme un « élément constitutif essentiel » des doctrines auxquelles ils adhèrent, et non un principe qu'ils récusent, mais qu'ils seraient tenus d'accepter en contrepartie de leur liberté, de leur égalité ou de leur sécurité. Les modalités d'intégration de la conception politique de la justice sont d'ailleurs laissées aux choix des individus. Ces derniers peuvent consentir aux principes libéraux puisqu'ils estiment qu'ils sont dérivés directement de la doctrine morale ou religieuse à laquelle ils croient. Ils peuvent aussi les assimiler à leurs croyances puisqu'ils jugent qu'ils possèdent une valeur intrinsèque. D'une façon ou d'une autre, les principes constitutifs de la conception politique de la justice sont considérés comme une partie intégrante des divers schèmes de croyances raisonnables qui guident les conduites individuelles dans les sociétés démocratiques. Dès lors, les individus citoyens obéiraient aux lois, puisqu'elles ont été adoptées conformément aux règles et aux institutions prescrites par une constitution dont les principes s'accordent avec une conception de la justice à laquelle ils adhèrent sincèrement.

Le consensus par recoupement apparaît finalement comme une solution au problème de la stabilité qui s'arrime à une psychologie morale spécifique (1995, 119-122). Il présume que dans les sociétés démocratiques, les actions des individus sont considérées comme des actions motivées par leur désir de se conduire conformément à des valeurs, des principes ou des croyances qu'ils espèrent réaliser dans le cadre de leur existence quotidienne. De ce point de vue, la stabilité politique se présente finalement comme une condition qui relève des désirs individuels. Par conséquent, ce n'est qu'en intégrant une composante proprement politique à

leurs convictions morales que les droits et libertés individuelles parviendront à se perpétuer dans le temps.

5.3.2 La confiance mutuelle

Les citoyens qui adhèrent sincèrement à la conception politique de la justice sont raisonnables selon Rawls. Ils reconnaissent que les décisions collectives contraignantes ne peuvent pas être justifiées seulement en invoquant des principes édictés par une doctrine compréhensive. Au contraire, ils s'attendent à ce que les actions politiques se conforment à des principes faisant l'objet d'un consensus par recoupement.

La fondation de la constitution d'une société démocratique sur de tels principes suggère une moralité précise d'exercice du pouvoir public. Comme le stipule le principe de légitimité cité plus haut, le libéralisme exige des citoyens qu'ils justifient leurs décisions par des arguments qui font appel à leur raison commune, ou encore à leur raison à titre de membres de la société politique. En d'autres termes, ils doivent motiver leurs positions en invoquant les valeurs ou les principes de la culture publique commune. En se conduisant de cette façon, explique Rawls, ils exercent leur « raison publique ». « La raison publique est caractéristique d'un peuple démocratique », écrit-il. « C'est la raison de ses citoyens, de ceux qui partagent le statut de citoyenneté égale. L'objet de leur raison est le bien du public, c'est-à-dire ce que la conception politique de la justice exige de la structure de base des institutions de la société, des objectifs qu'elle doit servir » (Rawls 1995, 259). Rawls précise toutefois que cette raison s'applique seulement aux « questions constitutionnelles essentielles » et celles de « justice fondamentale ». Il s'agit par exemple du respect des libertés de base, de l'attribution du droit de vote, des religions qui doivent être tolérées, de la garantie de l'égalité des chances ou des modes d'exercice et de protection du droit de propriété. Si les citoyens se montrent incapables de respecter les limites de la raison publique lorsqu'ils adoptent des décisions à leurs propos, il leur apparaîtra inmanquablement inutile de respecter ces mêmes limites lorsqu'ils doivent statuer sur des questions moins importantes.

L'exercice de la raison publique impose aux citoyens un devoir moral de civisme. Ce dernier consiste à « expliquer aux autres comment, sur des questions fondamentales, les principes et les programmes qu'ils défendent et pour lesquels ils votent peuvent être fondés sur les valeurs politiques de la raison publique » (Rawls 1995, 264). Puisque la raison s'exerce dans le cadre d'une délibération entre les citoyens, elle exige aussi qu'ils s'ouvrent aux arguments défendus par leurs interlocuteurs et qu'ils se montrent enclins à faire des concessions sur leurs propres positions. Les citoyens raisonnables reconnaissent effectivement qu'il existe des interprétations du bien public différentes de la leur. Ainsi, ils peuvent accepter que certaines décisions politiques contribuent à sa réalisation, même si elles ne correspondent pas exactement à leur compréhension des principes politiques au fondement de la société politique. Par surcroît, les institutions d'une société démocratique doivent leur permettre d'exprimer leurs désaccords dans le cadre des débats publics et de chercher à convaincre leurs concitoyens, en appelant à leur raison. À elle seule, cette possibilité renforce la légitimité de la constitution, en dépit des tensions politiques persistantes entre les citoyens.

Finalement, l'obligation morale à laquelle les citoyens sont assujettis ne leur interdit aucunement de puiser dans les doctrines compréhensives des arguments en faveur des positions qu'ils défendent en public. Pour Rawls, la condamnation de l'esclavage par le Président Abraham Lincoln, qui décrivait cette pratique comme une entrave aux lois bibliques, s'avère tout à fait acceptable dans la perspective de la raison publique. Lincoln mobilisait des valeurs et des récits inspirés par sa foi chrétienne à la faveur de principes politiques, auxquels tous les citoyens raisonnables peuvent consentir. En formulant leurs arguments d'une telle manière, en harmonisant leurs convictions morales ou philosophiques aux principes énoncés dans une conception politique de la justice, les citoyens approfondissent les ancrages du consensus par recoupement avec les doctrines compréhensives qui coexistent au sein de leur société politique. En débattant de cette façon, ils travaillent à l'arrimage entre leurs convictions politiques communes et les différentes finalités ultimes qu'ils poursuivent.

L'exercice de la raison publique promet en somme d'assurer la cohésion sociale dans un contexte historique marqué par le pluralisme raisonnable, en renforçant la confiance qu'éprouvent les citoyens à l'endroit des autres et de leurs institutions politiques plus

généralement. Pour Rawls, la raison publique œuvre effectivement au développement de la psychologie morale qui sous-tend sa conception de la personne. Lorsqu'ils exercent le pouvoir public de cette façon précise, ils s'approprient les institutions et les procédures démocratiques d'un régime constitutionnel qu'ils estiment juste, parce qu'elles satisfont pleinement à leurs intérêts fondamentaux à titre de citoyens. En justifiant les positions qu'ils défendent dans les délibérations publiques en des termes que tous peuvent accepter, ils se reconnaissent les uns les autres comme des personnes capables de concevoir le bien et le juste et qui désirent agir selon ces principes. La perception des autres comme des personnes qui, comme eux, cherchent à mener leur existence conformément à leur conception de la vie bonne, autant qu'à leur conception de la justice, contribue alors à cultiver la confiance des citoyens à l'égard de leurs institutions politiques. Ils n'hésiteront donc pas à s'acquitter de leurs obligations respectives, c'est-à-dire d'appuyer ou de prendre des décisions politiques qui respectent les droits et les libertés de leurs concitoyens, puisqu'ils croient que ces derniers se conformeront eux aussi à leur devoir. Ainsi, plus les décisions collectives contraignantes sont justifiées par les principes de la justice politique, plus la confiance des citoyens à l'égard de leur régime constitutionnel et des autres membres de la société politique se consolidera.

5.3.3 La justice comme équité

Dans la première leçon du *Libéralisme politique*, Rawls écrit que la théorie de la justice comme équité « exemplifie » le contenu d'une conception libérale de la justice. Il la présente désormais comme l'interprétation la plus cohérente et la plus systématique des principes propres à la culture publique des démocraties libérales. Cette conception de la justice modifie un peu les termes de celle formulée près de deux décennies plus tôt dans la *Théorie de la justice*. Elle stipule premièrement que « chaque personne a un droit égal à un schème pleinement adéquat de libertés de base égales pour tous, qui soit compatible avec un même schème de libertés pour tous ; et dans ce schème, la juste valeur des libertés politiques égales, et de celles-là seulement, doit être garantie ». Deuxièmement, elle avance que « les inégalités sociales et économiques doivent satisfaire à deux conditions :

- 1) elles doivent être liées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, dans des conditions d'égalité équitable des chances
- 2) elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société » (Rawls 1995, 29-30).

Comme l'explique Rawls au début du *Libéralisme*, les principes énoncés par sa théorie tiennent pour acquis le fait que les citoyens conçoivent la société politique comme un système de coopération équitable entre des personnes libres et égales, qui se perpétue dans le temps. Elle présuppose aussi que leurs actions peuvent être gouvernées par une conception politique de la justice (Rawls 1995, 39).

Comme dans la *Théorie*, la conception de la justice reformulée dans le *Libéralisme* prend pour objet la « structure de base de la société ». Cette structure regroupe : « les principales institutions économiques, sociales et politiques d'une société et la manière dont elles s'organisent au sein d'un système unifié de coopération entre une génération et la suivante (Rawls 1995, 36) ». Elle forme le cadre général dans lequel l'existence de la plupart des membres de la société politique se déroule. La majorité d'entre eux entrent dans une telle société à leur naissance et ne la quittent qu'à la mort. En pratique, l'adhésion à la société politique ne s'effectue pas sur une base volontaire, comme dans une association par exemple. En effet, la plus grande partie de ses membres ne peuvent pas simplement la quitter s'ils considèrent que son organisation ne correspond pas aux finalités auxquelles ils aspirent.

De plus, si la conception de la justice vise les principales institutions d'une société politique, c'est simultanément parce que la manière dont ces entités sont structurées, de même que celle du système auquel elles sont intégrées, engendrent des « effets sociaux » considérables sur la vie des individus. Selon Rawls, la structure du système de coopération détermine autant « le caractère et les buts des citoyens, le genre de personnes qu'ils sont et qu'ils aspirent à être (1995, 98) ». Dès lors, la possibilité pour les individus de bénéficier des avantages que procure la coopération sociale, dont les droits et libertés individuelles, ainsi que la possibilité de les exercer, dépend fortement de la façon dont la structure de base est organisée.

En somme, Rawls suppose que dans les démocraties libérales, les citoyens se représentent leur société politique comme un système, dont la structure participe inévitablement à la formation de leur caractère et de leurs objectifs. Cette représentation induit alors une compréhension spécifique des liens qui unissent les membres de ces sociétés politiques. Dans l'ouvrage, la structure de base n'est pas simplement décrite comme un « système unifié de coopération sociale ». Du point de vue de la « tradition politique » de ces sociétés, la coopération sociale n'est pas seulement envisagée comme « une activité coordonnée par des ordres » (Rawls 1995, 39-41). Elle est plutôt conçue comme « une activité guidée par des règles et des procédures publiquement reconnues que tous ceux qui coopèrent acceptent et reconnaissent comme gouvernant leur conduite de manière satisfaisante ». Dans les sociétés démocratiques, la coopération sociale est donc définie comme un ensemble de rapports réciproques entre les citoyens. Le principe de réciprocité suppose, quant à lui, que les avantages de la coopération sociale doivent être évalués en vertu de critères de comparaison communs, et publiquement reconnus. « Une conception politique de la justice caractérise les termes de la coopération », affirme Rawls (1995, 41). Son contenu détermine ainsi les droits et les obligations attribués aux citoyens, qui coopèrent grâce aux institutions constitutives de la structure de base. De façon complémentaire, cette conception de la société suppose que les individus et les groupes participent à cette activité parce qu'ils en retirent un avantage ou un bien rationnel.

Cette description de la coopération sociale démontre que selon Rawls, les citoyens des démocraties n'envisagent pas les rapports qu'ils entretiennent comme l'expression d'une pure forme d'altruisme ni comme une des actions motivées seulement par des avantages mutuels. Comme l'exemplifient autant les pratiques que les théories politiques propres à leur culture publique, les citoyens des sociétés démocratiques s'attendent à ce que les règles à l'aide desquelles ils se gouvernent soient équitables. Cette spécificité révèle qu'ils envisagent leur société comme un tout formé par des relations réciproques entre ses parties. Dans cette perspective, le principe d'équité s'avère donc constitutif, ou implicite, à la compréhension de la société politique qui se dégage de la culture publique des démocraties.

La représentation de la société s'appuie sur une compréhension particulière des personnes qu'elle regroupe. Dans la culture publique des sociétés démocratiques, les citoyens

sont définis comme des personnes libres et égales, rappelle Rawls. Leur liberté découlerait des « facultés morales » qui leur sont attribuées (1995, 43). Il s'agit de leur capacité à identifier la conception de la justice et du bien à laquelle ils adhèrent. Cette disposition démontre non seulement qu'ils peuvent concevoir le juste et le bien, mais aussi qu'ils désirent appliquer ces conceptions dans le cadre de leurs existences quotidiennes, en se comportant conformément aux principes qu'elles prescrivent. Dans cette perspective, les citoyens apparaissent sous la figure de personnes capables de déterminer la conception du juste et du bien qu'ils souhaitent poursuivre, ainsi que les moyens qu'ils doivent mettre en œuvre pour atteindre ces finalités.

Les citoyens d'une démocratie libérale peuvent déterminer les termes de leur coopération en adoptant la position « originelle » (1995, 47-54). Ce mode de raisonnement se veut explicitement une reformulation de la théorie du contrat social. Rawls postule effectivement que les bases d'un accord constitutionnel juste et équitable peuvent être déterminées lorsque les citoyens réfléchissent à leurs institutions politiques en se plaçant derrière un « voile d'ignorance ». Un tel procédé de représentation doit les amener à « s'abstraire des contingences sociales ». Par cette démarche réflexive, ils pourront : « éliminer les avantages dus à la négociation qui naissent [naturellement] au sein des institutions de l'arrière-plan social ». Autrement dit, la position originelle cherche ainsi à éviter que les avantages dont bénéficient les individus en raison du statut social qu'ils occupent à un moment précis de l'histoire n'affectent l'accord sur les principes qui gouvernent les institutions de la structure de base. Dans une société démocratique, qui aspire à l'équité, ainsi qu'à la liberté et l'égalité des citoyens, le fait d'occuper une certaine position sociale, ou encore d'adhérer à une conception particulière du bien, ne constituent pas en eux-mêmes des raisons valables pour espérer d'autres membres qu'ils acceptent notre propre conception de la justice, et de l'organisation de la structure de base qui en découle. La conception de la justice doit plutôt être justifiée par de « bonnes raisons », dont la formulation est facilitée par le procédé délibératif mis au point par Rawls.

Le raisonnement dans la position originelle doit évidemment être compris comme une forme de délibération idéalisée. Cette expérience de pensée invite les citoyens à s'imaginer comme les participants au processus de décision politique, durant lequel ils représentent une partie de leurs concitoyens. Ils se trouvent chacun derrière le voile d'ignorance, qu'ils lèveront

au gré des progrès accomplis lors de leurs débats. Dans la *Théorie*, Rawls décrit ce processus selon une séquence qui se déploie entre quatre étapes successives¹¹⁰. Tout d'abord, sachant seulement qu'ils représentent des personnes libres et égales, unis par des rapports réciproques, les délibérants adopteront les deux principes de justice à énoncer par la théorie de la justice comme équité. Une fois l'accord conclu, ils obtiendront de nouvelles informations au sujet de leur société, qui leur permettront de prendre des décisions à propos des institutions les plus aptes à la réalisation des deux principes de justice. Ils connaîtront alors la taille de la société et son niveau de développement économique, la structure institutionnelle dont elle est dotée et son environnement naturel. À cette seconde étape, ils se préoccuperont davantage des questions constitutionnelles, dont les pouvoirs octroyés au gouvernement, leur représentativité, ainsi que le système de droits et libertés accordés aux citoyens. Comme le résume Rawls, les délibérants jouent ici le rôle des membres d'une assemblée constituante. Leur tâche consiste premièrement à « choisir la constitution la plus juste et la plus efficace pour leur société ». Leur constitution maintenant établie, les représentants des citoyens revêtiront ensuite les habits du législateur. Ils s'emploieront ainsi à l'adoption de lois qui contribueront à la réalisation des principes de justice, conformément aux institutions et aux règles prescrites par la constitution. À cette troisième étape, ils sont au fait de toutes les propriétés de leur structure de base, bien qu'ils ignorent les caractéristiques de leur identité individuelle.

« Les projets de loi proposés sont jugés du point de vue du législateur représentatif qui, comme toujours, ignore les faits particuliers le concernant. Les lois ne doivent pas simplement satisfaire aux principes de la justice, mais aussi à toutes les limites impliquées par la constitution. C'est par un va-et-vient entre l'étape constituante et celle de l'Assemblée législative qu'on pourra trouver la meilleure constitution » (Rawls 1987, 234).

Finalement, à la dernière étape, les juges et les administrateurs appliquent les lois votées par l'assemblée, tandis que les citoyens y obéissent de leur plein gré. Ces derniers ne considèrent pas que le respect de la loi enfreint leur liberté ou leur égalité à titre de citoyen, puisqu'elle est adoptée et appliquée en vertu de principes auxquels ils peuvent consentir en tant que personnes

¹¹⁰ La séquence est décrite précisément dans la *Théorie* (Rawls 1987, 231-237). Cette séquence ne fait pas l'objet d'une discussion formelle dans le *Libéralisme*. Cependant, une part significative de la réflexion développée dans ce dernier ouvrage est dédiée à la seconde étape de la séquence, c'est-à-dire l'atteinte d'un consensus constitutionnel. Toutefois, Rawls (1997) articule plus explicitement cette séquence à l'idéal de la raison publique dans sa « Réponse à Habermas ».

raisonnables. Comme la structure de base est organisée de façon à respecter leurs intérêts fondamentaux à titre de citoyens, elle leur permet simultanément de remettre en cause ces lois, de chercher à les proroger, ou encore à les réformer, en exerçant leurs droits et leurs libertés constitutionnelles.

Rawls reconnaît que les contraintes propres à cette « expérience de pensée » exposent les citoyens à certaines complexités. À la première étape de la séquence, certainement la plus cruciale de toutes, il peut s'avérer difficile de s'imaginer les besoins fondamentaux ou les aspirations des personnes qu'ils représentent. En effet, la représentation des personnes en fonction de leurs capacités morales demeure finalement très abstraite. Pour surmonter cet obstacle et donner une idée aux citoyens des besoins individuels qu'une société équitable doit chercher à satisfaire, Rawls énumère une liste de « biens premiers », qu'il décrit comme « des conditions nécessaires à la réalisation des facultés morales des personnes », telles qu'elles sont représentées dans la culture publique des démocraties libérales (Rawls 1995, 366). Ces biens sont répartis en cinq catégories. Tout d'abord, les citoyens doivent disposer de libertés de bases, qui visent la protection des différentes conceptions du bien raisonnables qui coexistent au sein de la société politique. Ensuite, des libertés de mouvement et de choix d'occupation permettent aux individus de poursuivre leurs fins ultimes. Ces libertés confèrent une effectivité à la possibilité de réviser ces fins, de les abandonner, et d'en choisir d'autres. Les pouvoirs et les prérogatives associés aux « postes de responsabilités », comme les principales fonctions politiques, assurent aux citoyens la possibilité qu'ils développent leurs capacités autonomes et sociales. Les membres de la société politique doivent aussi pouvoir compter sur des revenus et des richesses en quantité suffisante, dont ils peuvent se servir pour réaliser leurs propres conceptions du bien. Finalement, la société politique doit procurer aux citoyens une base au « respect de soi-même ». Ses institutions doivent leur permettre d'acquérir et de conserver un « sens de leur propre valeur », leur donnant la confiance en eux-mêmes nécessaire à l'exercice de leurs deux facultés morales. C'est à partir de cette liste que les représentants placés derrière le voile d'ignorance parviendront à déterminer si l'organisation structure de base parvient à satisfaire les intérêts fondamentaux des citoyens. Pour le dire simplement, tout le raisonnement dans la position originelle vise à établir une société politique capable de protéger et de distribuer ces biens premiers.

5.4 Quelles institutions pour une société juste ?

Dans l'optique du libéralisme politique en général, et de la justice comme équité en particulier, des institutions politiques de type majoritaire ne fragilisent pas la légitimité des décisions collectives contraignantes ni la stabilité du système de coopération¹¹¹. En effet, dans une démocratie libérale, il est plus que probable que des désaccords persistent à propos des objectifs du gouvernement, ainsi que des moyens mis en place pour les atteindre. De telles dissensions sont inhérentes à ce que Rawls appelle les « difficultés du jugement » (1995, 83-90).

Comme l'observe le philosophe, tous les citoyens peuvent s'entendre sur les principes de justice au fondement de leur structure de base et les biens premiers qu'elle doit protéger ou distribuer. De plus, ils peuvent s'accorder sur l'organisation de leur structure constitutionnelle, qu'ils jugent la plus apte à répondre à leurs besoins fondamentaux. Néanmoins, les expériences variées des citoyens, qui se rapportent à leur parcours de vie, leur situation socio-économique, leur identité culturelle et évidemment les doctrines compréhensives auxquelles ils adhèrent, les amènent à formuler des idées très différentes à propos des politiques publiques que le gouvernement doit développer et mettre en œuvre afin de satisfaire les intérêts fondamentaux des participants à la coopération. Ces difficultés sont aussi amplifiées par les ressources matérielles et informationnelles somme toute limitées que la société politique trouve à sa disposition. Ces contraintes ne permettent ni de connaître exactement, à un instant précis, tous les besoins de tous les citoyens ni de les combler conformément aux attentes de chacun. Les choses étant ce qu'elles sont, des priorités entre des aspirations toutes raisonnables et possiblement légitimes doivent être établies et révisées au fil des changements économiques et sociaux.

Ainsi, la vie politique de la plupart des démocraties libérales est animée par des débats soulevés par des enjeux tels que la protection de l'environnement, la lutte contre la pauvreté, le

¹¹¹ Parmi les « questions constitutionnelles essentielles », Rawls énumère notamment : « les principes fondamentaux qui définissent la structure générale de gouvernement et le processus politique c'est-à-dire les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, les limites du gouvernement de la majorité (*majority rule*) » (1995, 276).

développement économique, l'accès à des emplois ou à des logements de qualité, la promotion des arts et de la culture, la prestation de soins de santé ou l'éducation des enfants. Dans ces sociétés politiques, le pouvoir public est employé dans le but de réaliser ces divers objectifs, tel que le souhaitent leurs citoyens, pour des raisons qui leur sont propres. Cependant, la hiérarchie qu'ils établissent entre chacun d'eux, de même que les moyens qu'ils estiment les plus appropriés pour les atteindre, peut varier grandement d'une personne à l'autre.

Bien sûr, ce sont en grande partie ces désaccords qui animent les débats politiques dans les sociétés démocratiques. Selon Rawls, les citoyens raisonnables reconnaîtront toujours que les décisions politiques qui ne correspondent pas à leurs préférences ne sont pas pour autant illégitimes. De plus, la conception politique de la personne suppose que les citoyens désirent se comporter de façon juste. Dès lors, ils obéissent aux lois votées et appliquées par leurs gouvernants. S'ils n'hésitent pas à s'y conformer, ce n'est pas par crainte du châtement, mais bien puisqu'ils reconnaissent qu'ultimement, ces décisions collectives contraignantes ne contredisent pas l'intérêt public, même si l'interprétation de l'intérêt public qui fait autorité à ce moment diffère de la leur. De ce point de vue, les processus décisionnels majoritaires, comme les élections et les référendums, se présentent comme des mécanismes servant à départager et à ordonner les préférences des citoyens. Tant que les décisions auxquelles ils donnent lieu peuvent être justifiées en vertu de la conception politique de la justice et qu'ils respectent les règles constitutionnelles, leur légitimité ne saurait être remise en question¹¹².

Cela dit, le fait que les facultés morales des citoyens leur permettent de tolérer les désaccords persistants ne leur interdit aucunement de chercher à en diminuer la portée ou les conséquences, soutient Loren King (2005). Le penseur politique rappelle que la diversité sociale et morale à l'origine des démocraties libérales engendre des clivages religieux et culturels qui

¹¹² « Mais l'idéal de la raison publique s'applique, en fait, aux citoyens quand ils s'engagent dans le débat politique sur le forum public et donc aux membres des partis politiques, aux candidats dans leurs campagnes électorales et aux autres groupes qui les soutiennent. Cet idéal vaut également pour la manière dont les citoyens vont voter dans les élections quand des questions constitutionnelles et de justice fondamentale sont en jeu. L'idéal de la raison publique non seulement gouverne le discours électoral public dans la mesure où les débats impliquent ces problèmes fondamentaux, mais encore la manière dont les citoyens doivent voter sur ces questions » (Rawls 1995, 262).

perdurent dans le temps. Dans ce contexte, on peut facilement imaginer que certains groupes de citoyens se trouvent perpétuellement relégués à une position minoritaire au sein de la société politique. Par conséquent, l'interprétation de la conception politique de la justice et des biens premiers qu'ils mettent de l'avant dans les débats politiques risque d'être constamment marginalisée. D'après King, cette possibilité ne se présente pas comme un phénomène extraordinaire dans les sociétés démocratiques. En imaginant qu'ils peuvent appartenir à une minorité dont les idées politiques raisonnables sont perpétuellement écartées par celles de la majorité, les délégués fictifs opteront certainement pour des arrangements institutionnels qui facilitent l'expression des positions minoritaires dans le cadre des processus décisionnels. Cette même considération les amènera aussi à favoriser une distribution du pouvoir politique qui offre aux citoyens le maximum d'opportunités de se réaliser en tant que personnes, c'est-à-dire d'exercer leurs facultés morales.

Évidemment, ces conséquences du pluralisme ne signifient pas que seule une structure de base capable de répondre aux préférences de tous les citoyens peut garantir la légitimité du pouvoir public, et plus généralement la stabilité de la société politique. Les décisions publiques sont débattues dans un contexte où des citoyens raisonnables, conscients des « difficultés du jugement », délibèrent de leur constitution, ou des lois qu'ils s'imposent. Or ces réalités les inciteront certainement à doter leur société d'un régime constitutionnel pouvant accommoder un maximum d'interprétations du juste et du bien, contribuant ainsi à la réalisation des intérêts fondamentaux des citoyens (King 2005, 636). D'ailleurs, ce postulat ne contredit aucunement les principes énoncés par la théorie de la justice comme équité. Au contraire, il les précise, en cherchant à mesurer les incidences des modalités de représentation de l'opinion publique dans le processus décisionnel sur la capacité de la structure de base à préserver ou à distribuer les biens premiers. C'est dans cette optique que King propose deux principes qui aident les parties placées sous le voile d'ignorance à juger de la performance de leurs institutions démocratiques : la « délibération proportionnelle » et « l'autonomie raisonnable ».

Tout d'abord, la délibération proportionnelle peut être considérée comme une formulation particulière du principe de représentativité, qui caractérise, entre autres, les institutions de type parlementaire, comme les législatures (King 2005, 638). Dans les

démocraties libérales, ces institutions sont habituellement considérées comme des moyens à l'aide desquels les citoyens peuvent participer à l'exercice du pouvoir public, par l'intermédiaire des représentants qu'ils élisent. Comme les lois sont adoptées par les assemblées législatives formées par ces élus et que les actions du pouvoir exécutif sont habituellement assujetties à la surveillance des législateurs, ces institutions contribuent à la prise de décisions qui reflètent, dans la mesure du possible, l'opinion du public, constituée par l'agrégation des préférences raisonnables des citoyens.

Cependant, les spécificités des pratiques par lesquelles s'exerce la représentation politique, comme les modes de scrutin, les règles électorales et les procédures parlementaires influencent le caractère de l'opinion publique. L'élection proportionnelle ou le scrutin uninominal à un ou plusieurs tours, les modalités de financement des campagnes électorales, ainsi que les règles formelles ou informelles de désignation et de destitution des détenteurs du pouvoir exécutif, sont toutes des variables qui favorisent l'expression d'une variété d'opinions plus ou moins grande dans le processus de décisions politiques. Certaines pratiques contribuent à la représentation de plusieurs idéologies dans les législatures ou dans les cabinets, alors que d'autres limitent l'accès au pouvoir à un nombre très restreint de partis et confient le pouvoir exécutif aux représentants d'une seule formation politique. Selon King, les personnes placées sous le voile d'ignorance savent qu'ils adhèrent à une idéologie politique. Toutefois, puisqu'ils ignorent à quelle idéologie ils souscrivent, ils tendront certainement à choisir des mécanismes de représentation politique qui permettent de prendre en compte la plus grande diversité de positions possibles dans le processus décisionnel.

Les partis représentés dans les législatures peuvent se constituer sur des bases variées. Ils peuvent réunir des membres qui partagent une même idéologie, ou une même identité régionale, des valeurs morales, religieuses ou similaires, etc. La plupart du temps, les idées politiques qu'ils défendent combinent des convictions idéologiques et morales, qui s'arriment à une loyauté à des identités régionales (King 2005, 638). Cependant, à elle seule, le caractère proportionnel de la représentation dans les assemblées législatives peut parfois se montrer insuffisant, croit Loren King. Les citoyens voudront raisonnablement exercer une influence plus immédiate sur les règles qui gouvernent leurs interactions quotidiennes avec des personnes qui

partagent des conceptions du juste ou du bien semblables aux leurs. En ce sens, l'octroi d'une autonomie politique « raisonnable » à des groupes politiques constitués sur des bases régionales, ainsi que non territoriales (comme c'est le cas pour des Églises), permet différents modes d'exercice des facultés morales des citoyens, c'est-à-dire diverses façons de se réaliser en tant que personne.

Selon King, la prise en compte de ces deux principes à l'étape de l'assemblée constituante incitera les citoyens à opter pour un régime constitutionnel de type fédéral, mais qui diffère du modèle élaboré dans le *Fédéraliste*. L'union préconisée par Madison, Hamilton et Jay donne des pouvoirs importants aux États, tout en attribuant des responsabilités considérables au gouvernement fédéral (King 2005, 640). La subdivision du pouvoir entre des entités locales et une puissance centrale constitue d'après *Publius* une solution au problème des factions, qui évite cependant les délais entraînés par de perpétuels conflits constitutionnels entre les parties de la société politique et les négociations qui s'ensuivent.

Loren King pense que les citoyens d'une démocratie libérale préféreront une « république fédérative » semblable à celle décrite par Montesquieu ou Althusius (King 2005, 640). Dans ce type d'union, le gouvernement central ne dispose pas d'une prérogative incontestable, ou de pouvoirs délimités, dans laquelle il peut agir sans entrave constitutionnelle. Les actions de la société politique dans son entièreté se présentent plutôt comme le produit de négociations et d'accords entre les diverses entités fédérées. Sous cet angle, les institutions politiques communes se révèlent donc sous les traits de mécanismes de coordination entre les diverses parties d'une fédération. Les divers groupes constituent de véritables parties prenantes aux décisions politiques communes. Elles ne sont pas simplement consultées par la puissance centrale, qui peut finalement ignorer leurs préoccupations ou leurs aspirations, puisqu'elle détient une compétence exclusive lui permettant d'exercer une fonction sur un territoire particulier avec des champs de compétences balisés par la loi fondamentale. Puisque chaque groupe possède une autonomie, reconnue implicitement ou explicitement dans le pacte à l'origine de la société fédérale, ses objections peuvent limiter la portée des décisions communes, quand il ne s'agit pas de les empêcher, lorsqu'elles vont à l'encontre des préférences ou des aspirations de leurs membres. Comme chacune des parties de la « république fédérative »

conserve son droit à l'autonomie gouvernementale, ce régime constitutionnel permet de mieux défendre les intérêts fondamentaux des citoyens appartenant à des groupes minoritaires.

5.5 Un fédéralisme polycentrique

5.5.1 Le modèle polycentrique de gouvernement métropolitain

Le type d'union envisagé par Loren King s'actualise notamment sous la forme du modèle de gouvernance métropolitaine polycentrique, développé par des économistes associés à la théorie des choix publics¹¹³. Selon les concepteurs de ce modèle, la distribution optimale des biens et services publics au sein d'une région métropolitaine ne requiert pas nécessairement l'intégration de toutes les collectivités locales au sein d'un territoire gouverné par une seule agence régionale centralisée (Ostrom, Tiebout et Warren 1961). Ils avancent que les habitants d'une région peuvent résider dans des municipalités qui offrent des services répondant à leurs préférences, si chacun de ces corps politiques se considère comme un agent actif dans un marché de prestataires de biens publics. Selon eux, les municipalités en question ne sont pas absolument indépendantes les unes des autres. Elles peuvent coopérer entre elles, afin de résoudre des problèmes collectifs et recourir à des mécanismes de règlements des différends communs, lorsque des conflits surviennent entre elles (Ostrom, Tiebout et Warren 1961, 831).

Pour ces théoriciens, ce modèle de gouvernance urbaine est préférable à la centralisation du pouvoir politique à l'échelle régionale. D'après eux, une centralisation trop importante du pouvoir décisionnel limite la sensibilité d'un système de coopération aux besoins exprimés par les divers « publics », qui coexistent sur un même territoire. La dimension « publique » des biens dont les gouvernements produisent et distribuent est définie par la référence à la notion de « public » d'abord élaborée par John Dewey (Ostrom, Tiebout et Warren, 832-835). Selon le

¹¹³ On remarque avec intérêt que Hooghe et Marks (2003) associent le modèle polycentrique à la « gouvernance multiniveau de type 2 », qui sert de base aux analyses discutées dans le chapitre 2 de cette thèse. Les vertus libérales du modèle polycentrique sont analysées entre autres par King (2004a ; 2004b) ainsi que Patrick Turmel (2009a ; 2009b) dans les articles qu'ils consacrent aux débats soulevés par l'organisation de la gouvernance urbaine, qui seront abordés subséquemment dans cette section du chapitre.

philosophe américain, la frontière entre le public et le privé est tracée par les conséquences indirectes entraînées par une transaction entre partenaires. Les effets produits par des échanges entre les parties sont désignés comme des externalités, qui peuvent être considérées comme étant positives ou négatives. Les externalités positives bénéficient aux partenaires d'une transaction, alors que les externalités nuisent à ces derniers. Ainsi, les parties tenteront inévitablement d'internaliser les externalités positives, afin d'accroître les bénéfices liés à la transaction. Les concepteurs du modèle polycentrique citent par exemple la construction d'un supermarché, dont l'un des effets serait d'accroître la fréquentation des commerces environnants. Cette externalité positive peut être internalisée au bénéfice du propriétaire du supermarché par l'acquisition de ces entreprises. Les propriétaires des commerces peuvent, quant à eux, profiter de l'augmentation de la valeur nette de leur possession, entraînée par la construction du supermarché. Par contre, les partenaires d'une transaction ne chercheront pas à internaliser les externalités négatives. Par exemple, le développement immobilier peut exercer des pressions sur les infrastructures publiques déjà existantes, ou encore accroître la pollution atmosphérique causée par l'augmentation de la circulation automobile, contribuant alors à la détérioration de la qualité de l'air, et par le fait même de la santé de la population. L'internalisation de ces externalités entraîne inévitablement des coûts supplémentaires pour les partenaires directement impliqués dans la transaction. Par conséquent, ces derniers ne sont pas incités à investir dans la réduction des effets négatifs causés par leurs actions. Leurs activités affectent pourtant négativement les tierces parties. Ces parties, extérieures aux échanges entre partenaires privés, forment alors un « public ».

L'internalisation des externalités par les parties extérieures affectées par les transactions entre parties privées constitue un bien ou un service public. En ce sens, une « agence publique » est une organisation dont le rôle principal consiste à internaliser certaines des conséquences qu'entraînent les échanges entre des partenaires privés et un public. Comme le démontre sommairement le second chapitre de cette thèse, les échanges économiques et commerciaux qui se déroulent dans les villes ont contribué significativement à l'urbanisation de la population canadienne. Dans ce contexte, les habitants d'une municipalité forment un public, puisqu'ils sont tous similairement affectés par les effets entraînés par l'activité économique. Les municipalités, quant à elles, constituent des agences publiques chargées d'internaliser les

externalités négatives produites par le développement industriel ou commercial de la localité. Ainsi, les biens et les services publics qu'elles offrent à leurs habitants correspondent aux externalités propres aux localités dans lesquelles elles sont implantées. Les différents « paniers de biens et services » offerts par les municipalités à leurs habitants reflètent donc une diversité de besoins, qui varient d'une collectivité locale à l'autre.

La conception du modèle polycentrique de gouvernement métropolitain s'appuie sur les conclusions des travaux de Charles M. Tiebout (1956) portant sur la distribution des biens et des services publics municipaux. D'après l'économiste, il est possible de déterminer si ceux-ci sont distribués de façon optimale à l'échelle d'une région métropolitaine en observant les comportements de localisation des ménages. En effet, les mouvements de population révéleraient inévitablement des préférences individuelles en matière de lieu de résidence, estime l'économiste.

Le postulat à l'origine du modèle polycentrique repose d'ailleurs sur des intuitions à propos de la psychologie individuelle et de ses effets sur les institutions politiques. Tout d'abord, Tiebout présuppose que chaque ménage peut se déplacer d'une communauté à l'autre à sa guise, en vertu de ses préférences. Ensuite, les informations à propos des différents « paniers de biens et services » offerts par les municipalités sont largement disponibles. Chaque consommateur peut alors calculer les coûts entraînés par son choix de collectivité locale. Tiebout présume également que les municipalités peuvent, quant à elles, déterminer leur taille optimale, soit la grandeur optimum de leur population afin d'offrir leurs paniers de service au moindre coût possible. De plus, il considère que les municipalités d'une région métropolitaine se livreront à une compétition afin d'attirer ou de conserver sur leur territoire le nombre de résidents nécessaire à l'optimisation des biens et des services publics qu'elles produisent pour leurs habitants.

On comprend ainsi que pour Tiebout, les municipalités ne forment pas des « sociétés fermées », à l'image de la structure de base définie par Rawls. À l'échelle d'une région métropolitaine, il est beaucoup plus facilement envisageable pour les habitants de quitter leur collectivité locale lorsqu'elle ne se gouverne pas selon leurs préférences, pour s'établir dans une

localité avoisinante. À l'échelle locale, l'expression des préférences s'effectue donc sous une autre forme qu'au niveau « national », c'est-à-dire celui de la société politique dans sa globalité. Les citoyens d'une municipalité peuvent « voter avec leurs pieds ». S'ils considèrent que les politiques en vigueur dans une localité ne satisfont pas leurs intérêts ou leurs aspirations, ils ne sont pas tenus de les défendre en exprimant leurs voix par l'intermédiaire des institutions politiques municipales. Ils bénéficient également d'une possibilité de sortie. Compte tenu de cette réalité, Tiebout argumente qu'une région composée de différentes municipalités, dont chacune dispose de revenus similaires, leur permettant d'offrir des paniers de biens et services variés à leurs résidents, se rapproche d'une « situation idéale de marché » (1956, 421). Lorsqu'un tel équilibre est atteint, on peut penser que l'offre de biens et de services publics réussit à satisfaire la demande des citoyens, qui s'exprime par leur choix de lieu de résidence.

La recherche d'un équilibre entre l'offre et la demande en biens et en services publics au sein d'une région métropolitaine n'interdit aucunement la création d'agences supra-locales, ou métropolitaines (Ostrom, Tiebout et Warren 1961). La coopération entre les municipalités peut être souhaitable si elle permet la réalisation d'économies d'échelle. L'intégration des corporations municipales au sein de ces entités est justifiée si elle permet de produire un bien à un coût égal ou moindre. Elle peut aussi s'avérer nécessaire lorsque le marché intergouvernemental ne réussit pas à internaliser efficacement des externalités négatives, alors que le public qui en souffre s'étend au-delà des frontières d'une seule municipalité. Les institutions qui émergeront de ce type de coopération ne prendront pas nécessairement la forme d'un gouvernement régional centralisé, puisqu'elles chercheront avant tout à répondre à des problématiques particulières, qui se rapportent à des publics s'échelonnant sur des territoires variés.

5.5.2 Le polycentrisme raisonnable

L'image de la république fédérale dessinée par l'urbanisme libéral doit d'abord être perçue comme une interprétation du modèle polycentrique à partir des postulats énoncés par

Rawls dans son *Libéralisme politique*¹¹⁴. La vision de la structure de coopération qui ressort de ces travaux se distingue néanmoins des formulations précédentes de ce modèle par la psychologie morale qu'elle attribue aux acteurs politiques. Contrairement aux arguments avancés jusqu'ici par ses défenseurs, les urbanistes libéraux ne conçoivent pas les citoyens comme des individus dont les comportements seraient motivés strictement par leur volonté de satisfaire leurs intérêts particuliers. Ils les envisagent plutôt comme des personnes raisonnables, qui souhaitent se conduire conformément aux conceptions du juste et du bien auxquelles ils adhèrent.

Pour la plupart des « localistes », la supériorité du système de gouvernement polycentrique réside dans le fait qu'elle produit des biens et des services qui répondent aux préférences des citoyens. Pour les économistes du choix public, à l'échelle locale, ces préférences s'expriment entre autres par le comportement de localisation des ménages. Comme l'ont toutefois réitéré les reformulations ultérieures de ce modèle, la possibilité de quitter une municipalité, pour s'établir dans une autre, ne signifie aucunement que les citoyens délaisseront pour autant leurs institutions municipales. L'éventualité de la sortie constitue simultanément un catalyseur de la démocratie locale. En effet, les habitants d'un territoire gouverné par une corporation municipale choisissent également, dans plusieurs circonstances, d'exprimer leur « voix ». Plutôt que de quitter leur municipalité, ils préfèrent se saisir des institutions politiques locales pour défendre leurs intérêts. Une telle éventualité, souligne Albert O. Hirschman (1970) dans son ouvrage influent, se présente notamment quand la mobilisation politique peut probablement entraîner la transformation ou l'annulation des pratiques contestée par les citoyens, ou encore lorsque le coût représenté par la sortie s'avère finalement trop élevé.

¹¹⁴ Comme l'écrit Loren King par exemple : « We thus have good reasons to be sceptical of the polycentric approach as a liberal and democratic ideal of municipal governance. But the market metaphor underlying this approach has considerable intuitive appeal, and so I ask political theorists to pause and consider an alternative understanding of polycentricity in light of the analysis I have offered here (2004b, 219) ». D'après Patrick Turmel : « The force of this model, however, is that it sheds light on the reasons why the exit option cannot be ignored in a theory of justice for the city : it provides a particular institutional feature that allows cities to capture in principle certain efficiency gains that are unavailable to the state; and it helps us better understand the nature of numerous problems of justice that are peculiar to the city. In other words, the polycentric model helps us understand why it is important, from the perspective of justice, to maintain a conceptual distinction between the city and the state (instead of treating the city on the model of the state, but on a smaller scale) » (2009b, 209).

Contrairement à la situation qui prévaut à l'échelle nationale, la vie politique locale place donc les citoyens devant deux options : la « sortie » et la « voix ».

D'après William A. Fischel (2001), c'est principalement dans l'objectif de préserver la valeur de leurs biens immobiliers que les habitants des diverses municipalités d'une région participent à la vie politique locale. Puisque l'une des principales fonctions de ces corps politiques consiste à encadrer les usages du territoire par la pratique du zonage, leur activité politique vise d'abord l'adoption de règles d'aménagement qui préservent ou accroissent la valeur de la propriété foncière. Les municipalités se présentent ainsi comme des instruments à l'aide desquels les propriétaires fonciers peuvent contrôler leur environnement physique et social, dans leur propre intérêt. Comme le résume le juriste Hoi Kong (2012), selon Fischel, la vie démocratique locale relève au final d'une logique marchande. Les municipalités constituent ici un ensemble des règles qui gouverne les actions d'agents actifs sur le marché des collectivités locales.

Edward A. Zelinsky (1998) renchérit en affirmant que la fragmentation des régions métropolitaines en plusieurs municipalités indépendantes permet à leurs citoyens d'exercer une influence significative sur leur vie politique. Cet arrangement institutionnel rapproche effectivement les élus locaux de leurs commettants, exigeant des premiers qu'ils répondent aux besoins spécifiques des seconds. Comme il l'observe, l'élargissement du bassin d'électeurs, par la création de vastes municipalités métropolitaines, nécessairement subdivisées en grandes circonscriptions, diminue le poids relatif que chacun peut faire peser dans la balance électorale. Par conséquent, conclut-il, le polycentrisme permet de satisfaire une gamme plus étendue d'intérêts particuliers, conférant alors aux biens et services qu'elle produit une légitimité accrue.

À première vue, on peut s'étonner que des penseurs politiques qui adhèrent à une théorie de la justice comme équité se rangent du côté des « localistes ». En effet, la république fédérative permet aux citoyens de se réfugier derrière les frontières territoriales, à l'intérieur desquelles ils forment des majorités claires. Grâce aux frontières qui délimitent l'étendue du pouvoir que détiennent ces collectivités, leurs membres peuvent poursuivre leurs aspirations en toute indépendance, c'est-à-dire sans craindre l'interférence d'une entité extérieure. Cette institution politique leur permet ainsi de se placer à l'abri de toute forme d'obligation à l'égard des citoyens

qui habitent les municipalités avoisinantes. De plus, les mesures préconisées par les régionalistes soucieux d'équité sociale cherchent à pallier les inégalités entraînées précisément par le morcellement des régions métropolitaines en divers fragments. Les valeurs qu'ils invoquent afin de justifier les positions qu'ils défendent font donc écho à l'interprétation proposée par Rawls dans sa théorie de la justice.

Leur défense du modèle polycentrique étonne moins lorsqu'on se rappelle qu'aux yeux du libéralisme politique, la légitimité d'une décision politique ne réside jamais complètement dans les conséquences qu'elle entraîne. Elle dépend d'abord des raisons invoquées pour la justifier. C'est pourquoi d'après King (2011), les problèmes causés par la fragmentation politique des régions métropolitaines ne trouveront pas nécessairement leur solution en proposant simplement la substitution d'un modèle de gouvernement métropolitain par un autre. Les réponses à ces problèmes doivent plutôt être formulées grâce à l'exercice de la raison publique. Cette exigence présente alors le polycentrisme sous une optique différente. De ce point de vue, les citoyens qui participent à l'exercice du pouvoir public ne se révèlent pas comme des individus qui souhaitent satisfaire leurs intérêts particuliers à tout prix. Il s'agit plutôt de citoyens qui se reconnaissent mutuellement comme des personnes à part entière, dignes des droits qui leur sont attribués dans les démocraties libérales. Pour King, une société politique dans laquelle les citoyens s'acquittent de leur devoir de civisme se caractérisera plutôt par l'existence de frontières fragiles entre les différentes collectivités qui se constituent à l'intérieur d'une région métropolitaine.

La réinterprétation du modèle polycentrique formulée par l'urbanisme libéral suggère effectivement que le retrait d'un groupe de citoyens à l'intérieur d'un même territoire ne constitue pas nécessairement un comportement politique déraisonnable¹¹⁵. La liberté des individus de s'associer à d'autres afin de poursuivre des finalités ou des modes de vie particuliers, mais également de réviser leurs objectifs et d'en choisir d'autres, est certainement

¹¹⁵ L'analyse suivante s'applique à mettre relation les différentes thèses énoncées par King (2004a ; 2004b ; 2005 ; 2011) et Turmel (2009a), pour démontrer qu'elles participent toutes à leur façon à la construction du modèle fédéral polycentrique fondé sur les principes de la justice comme équité, ou minimalement du libéralisme politique.

au cœur des aspirations politiques des citoyens des démocraties libérales. D'ailleurs, la jouissance des différentes libertés individuelles assimilées aux intérêts fondamentaux des citoyens suppose effectivement qu'ils bénéficient de telles opportunités. Comme le souligne notamment Young (2000, ch. 6) dans un texte portant sur la démocratie régionale, la formation d'enclaves où résident des majorités ethniques, religieuses, ou encore des groupes socio-économiques aux intérêts communs, apporte de nombreux bienfaits aux membres de ces groupes. Elle leur permet de mener une existence parmi des gens avec lesquels ils partagent des affinités particulières. Grâce à leurs institutions municipales, ces personnes peuvent ainsi organiser leur vie politique, économique et sociale en vertu des finalités raisonnables auxquelles ils aspirent, ou encore selon leur interprétation commune des principes de justice¹¹⁶. Ainsi, les habitants de ces quartiers ou de ces municipalités peuvent ressentir un attachement particulier à leur collectivité locale. Leur loyauté à son égard peut s'avérer d'autant plus importante s'ils y ont grandi, lorsque leurs proches y résident, ou encore quand ces localités regroupent des membres d'une minorité opprimée. Tous ces éléments contribuent à la formation d'un sentiment de solidarité entre ces citoyens, qui peut les inciter à faire entendre leur voix, ou encore à participer à la vie politique locale, ainsi qu'à se porter à sa défense lorsque son intégrité est menacée par les entreprises d'un autre groupe, quel qu'il soit. L'enclavement résidentiel peut donc constituer un moyen privilégié par lequel les citoyens confèrent une valeur à leurs droits et leurs libertés. Plus précisément, cet arrangement institutionnel leur permet de jouir des biens premiers que les démocraties libérales sont censées leur procurer. Dès lors, la fragmentation municipale ne saurait être considérée *en elle-même* comme une pratique qui contredirait les principes de justice sur lesquels les sociétés libérales et démocratiques sont fondées.

Or, ces observations n'invitent pas à conclure que toute forme d'enclavement s'avère nécessairement justifiée dans ces sociétés politiques (King 2005, 641). Elles ne supposent pas davantage que les divers groupes qu'elles réunissent doivent bénéficier d'un droit absolu à la non-interférence dans leurs affaires internes. La structure polycentrique, telle qu'elle se présente

¹¹⁶ La valeur que Loren King (2004a) et Iris Young (2000) accordent l'appartenance à des groupes particuliers, dans les sociétés pluralistes, les amène d'ailleurs à s'objecter l'un comme l'autre aux politiques de logement promouvant systématiquement la mixité sociale ou ethnique dans les divers quartiers d'une métropole, de même que celles qui misent exclusivement sur la mobilité résidentielle.

du point de vue de la théorie de la justice comme équité, doit plutôt inciter les citoyens à prêter une attention particulière au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques urbaines, plutôt qu'à leur seul « contenu ». Pour les urbanistes libéraux, la légitimité des mesures prescrites par une politique particulière, comme une fusion municipale, ne peut découler du simple fait qu'elles permettent de satisfaire les intérêts particuliers de ceux qui ont participé à la décision. Elle doit également être justifiée en vertu des principes libéraux, ou idéalement, selon ceux que prescrit la théorie de la justice comme équité. Or à elle seule, la simple conformité à ces critères ne suffit pas. Les « difficultés du jugement » rappellent que tous les citoyens ne partagent pas nécessairement les mêmes interprétations des principes de justice ni des actions qu'ils doivent entreprendre afin de les réaliser. Ainsi, une politique publique peut toujours apparaître aussi raisonnable que légitime en principe. Toutefois, les oppositions auxquelles se heurtent ceux qui la défendent et les mesures alternatives proposées par les contestataires peuvent s'avérer tout aussi raisonnables et légitimes.

En effet, les politiques publiques qui proposent d'apporter des changements au système municipal, et plus globalement aux règles et aux institutions qui gouvernent la vie des différentes collectivités locales, impliquent habituellement une forme ou une autre de subversion des frontières ou des droits qui définissent le groupe qui prend forme à l'intérieur d'une municipalité. Très souvent, l'implantation de ces réformes relève d'une dynamique par laquelle certains groupes, constitués à certaines échelles territoriales, contestent des droits ou des libertés déjà octroyés à d'autres collectivités, qui se sont formées à des échelons distincts.

L'exemple des fusions municipales, ou celui de la création d'une municipalité régionale centralisée, démontrent les ressorts d'une telle dynamique. L'adoption d'une telle loi par un gouvernement provincial abolit les institutions à l'aide desquelles les citoyens d'une municipalité particulière se gouvernaient jusqu'alors. Les fonctions qu'ils pouvaient exercer par eux-mêmes avant cette décision sont désormais transférées, totalement ou partiellement, à un nouveau corps politique, dont les frontières s'étendent à un territoire plus vaste. En ce sens, elle prive les membres de ces collectivités d'une autonomie gouvernementale, qu'ils exerçaient grâce à leurs institutions municipales et aux droits et libertés qui y étaient associés. Bien sûr, ils jouiront probablement de droits et libertés semblables dans leur nouvelle société politique. La

réforme proposée peut aussi poursuivre des finalités tout à fait légitimes, comme un partage plus équitable des ressources ou des biens produits par la coopération sociale. Cependant, la politique en question amenuise aussi leur possibilité de se gouverner conformément à leur interprétation partagée du principe de justice, et par extension, des conceptions du bien dans lesquelles s'insère cette dernière interprétation. L'opposition des citoyens à une telle réforme et leur défense de leurs institutions municipales actuelles peuvent ainsi s'appuyer sur des principes qui sont au fondement des démocraties libérales.

Pour résoudre les conflits engendrés par cette dynamique, l'urbanisme libéral ne suggère pas simplement d'effacer les frontières municipales existantes pour remettre le pouvoir entre les mains d'un gouvernement métropolitain centralisé. Sa défense du modèle polycentrique ne s'appuie pas davantage sur une conception absolue du droit d'association. Il engage plutôt les décideurs politiques et les citoyens à s'acquitter de leur devoir de civisme lorsqu'ils cherchent à résoudre les différents problèmes qui surviennent dans le cadre de la coopération entre les divers groupes qui occupent un même espace urbain, dont certains se concentrent à l'intérieur de municipalités autonomes. S'ils se conduisent tous en personnes raisonnables, ils défendront leurs positions respectives en les justifiant à partir des principes de justice. Ainsi, ceux qui soutiennent des positions plus centralisatrices, comme ceux qui prônent le maintien ou l'accroissement de l'autonomie locale, devront démontrer dans quelle mesure leurs arguments respectent les principes au fondement des démocraties libérales. Ce faisant, ils parviendront à éliminer des débats les positions déraisonnables en faveur des options qu'ils préfèrent. Simultanément, les participants aux débats sont tenus d'écouter leurs interlocuteurs et doivent se montrer prêts à changer d'opinion s'ils constatent que les décisions politiques qu'ils souhaitent voir appliquer sont déraisonnables, ou que celles qu'ils dénoncent sont justifiées. S'ils exercent le pouvoir public conformément à leur devoir moral, les citoyens seront certainement amenés à reconnaître mutuellement la valeur que les habitants des collectivités locales accordent à leurs institutions municipales. Or, ces débats les inciteront aussi à reconnaître que certaines pratiques politiques actuelles privent les citoyens des biens premiers qu'une structure de base juste et équitable doit leur procurer. Par exemple, ils constateront que la fragmentation politique d'une région métropolitaine ne permet pas à toutes les municipalités d'offrir à leurs citoyens des services qui correspondent réellement à leurs besoins. Ainsi, les

politiques fiscales ou les règles qui encadrent la pratique du zonage entraînent des inégalités injustifiables du point de vue de la justice comme équité.

L'urbanisme libéral stipule que les délibérations éclairées par l'idéal de la raison publique faciliteront la recherche de solutions aux problèmes de coopération qui adviennent dans les régions métropolitaines, dans le respect du principe de l'autonomie raisonnable. Elle conduira les interlocuteurs à prendre en considération la valeur que des groupes attribuent à leurs municipalités et le fait que toutes les municipalités ne disposent pas des ressources nécessaires à la réalisation des facultés morales de leurs citoyens. Dans cette perspective, plutôt que de viser l'abolition des frontières qui les séparent, les municipalités seront plutôt appelées à collaborer entre elles, afin de résoudre les problèmes ou les injustices engendrés par les arrangements institutionnels actuels. Ainsi, les différentes corporations locales pourront créer des institutions bilatérales ou régionales leur permettant de produire des biens et des services spécifiques, qui répondent à des besoins partagés, ou encore de créer des instances où elles pourront coordonner leurs actions dans des secteurs d'activités particuliers. Les municipalités se présenteront dès lors sous le jour de parties prenantes à une multiplicité d'ententes différentes, impliquant chacune des parties différentes, qui attribuent aux partenaires des droits et des obligations variées.

Ce mode d'organisation du gouvernement d'une région urbaine ou métropolitaine, où les droits et les obligations consentis aux parties découlent d'accords comparables à des « traités », ne compromet pas nécessairement la stabilité de la société politique. Comme chacun de ses accords est fondé sur des principes dérivés d'une conception de la justice auxquels tous les citoyens raisonnables peuvent consentir, les habitants des municipalités qu'ils relient n'hésiteront pas à obéir aux règles qu'ils prescrivent. De plus, puisqu'ils ressentent une confiance à l'égard de leurs concitoyens, ils savent qu'ils pourront toujours remettre en question les termes de ces ententes s'ils le jugent nécessaire, pour une raison ou une autre. Or, s'ils espèrent effectuer des changements aux pratiques politiques en vigueur, ils devront appuyer leurs positions sur les principes de justice partagés par tous. Puisqu'elles sont raisonnables, les personnes visées par leurs allégations seront disposées à écouter leurs arguments, et à réviser leurs pratiques au besoin.

Au demeurant, l'urbanisme libéral envisage la vie politique d'une région métropolitaine comme une dynamique qui prend forme à travers la coopération entre les différents groupes qui partagent l'espace urbain, auxquels appartiennent les citoyens. On compte parmi ces groupes les municipalités locales, mais également ceux qui se constituent lorsque ces dernières s'unissent entre elles, en vue d'atteindre certains objectifs communs. Ainsi, les citoyens d'une région métropolitaine peuvent appartenir à plusieurs groupes différents, choisis car ils leur procurent des biens et des services qu'ils jugent essentiels à la réalisation de leurs facultés morales. Finalement, l'urbanisme libéral considère que les droits entre chacune des entités qui forment la structure de gouvernance métropolitaine peuvent toujours être contestées et redessinées. Lorsque les citoyens ou les élus s'investissent dans de telles actions, ils doivent cependant respecter leurs obligations morales, c'est-à-dire s'acquitter de leur devoir civique. En se conduisant de la sorte, ils adopteront des décisions politiques qui honorent le principe de l'autonomie raisonnable. Autrement dit, ils reconnaîtront les bonnes raisons qui justifient la fragmentation politique des régions métropolitaines.

5.6 L'urbanisation du fédéralisme

5.6.1 La ville comme contexte de choix

La conception de la ville, ou plus précisément de la région métropolitaine, qui se dégage des textes des libéraux politiques s'apparente, à bien des égards, à celle de la nation, telle qu'elle est définie par Kymlicka¹¹⁷. Dans la *Citoyenneté multiculturelle*, le philosophe canadien postule que les citoyens des démocraties libérales comprennent la nation à laquelle ils s'identifient comme des « cultures sociétales ». De telles cultures constituent des groupes qui procurent à leurs membres « des modes de vie porteurs de sens, qui modulent l'ensemble des activités humaines, au niveau de l'éducation, de la religion, des loisirs, de la vie économique, dans les

¹¹⁷ Dans certains de leurs textes, King (2005 ; 2014) et Weinstock (2014) signalent que la conception de la ville qu'ils proposent peut s'apparenter à la nation telle qu'elle est définie par Kymlicka, quoiqu'ils cherchent tous deux à s'en distancier.

sphères publiques et privées » (Kymlicka 2001, 115). Leur spécificité réside dans le fait que leurs membres ne sont pas unis par des valeurs communes. Elles s'actualisent d'abord par des institutions « qui incarnent le lexique quotidien de la vie sociale », comme l'école, les médias et le gouvernement. La culture sociétale procure alors à ses membres un « contexte de choix significatifs ».

Dans les sociétés modernes, la signification des pratiques qui forment un contexte de choix se transmet surtout par la langue et l'histoire. Comme l'explique Kymlicka : « le sens qu'une action peut avoir ou non, pour nous, dépend de la façon dont notre langue nous donne accès à la raison d'être de cette activité » (2001, 124). Une culture ne se présente donc pas seulement comme un éventail de modes de vie différents, entre lesquels ses membres peuvent choisir. Citant Ronald Dworkin, il affirme : « [qu'elle] fournit également le filtre au travers duquel nous identifions la valeur des expériences rencontrées ».

Ce type de culture n'a pas toujours existé. Se référant aux travaux de Gellner sur le nationalisme, Kymlicka avance que son essor est attribuable à la modernisation des sociétés occidentales, survenue avec la construction des États-nations. Cette entreprise exigeait : « la diffusion dans la société d'une culture commune, se traduisant notamment par le développement d'une langue normalisée qui soit portée par les institutions économiques, politiques et éducatives » (Kymlicka, 2001, p. 115). Tout d'abord, le fonctionnement du capitalisme industriel requiert une main-d'œuvre mobile, formée et alphabétisée. Ce mode de production a su créer la richesse indispensable à la consolidation du pouvoir des États-nations. Leur développement aurait ainsi favorisé l'unité linguistique à l'intérieur de leurs frontières. La diffusion d'une culture commune a aussi été encouragée par l'avènement de l'État-providence. Les mécanismes de protection sociale et de redistribution exigent des citoyens qu'ils acceptent de faire certains sacrifices les uns pour les autres. Le partage d'une langue et d'une histoire commune s'est alors imposé comme un vecteur de solidarité entre les sujets d'un même État. Finalement, le développement du concept « d'égalité des chances » a contribué à l'unification des sociétés politiques par la langue et la culture. Pour réaliser ce principe, l'État a misé sur la création d'un système d'éducation offrant un enseignement public et standardisé, par lequel les

individus pouvaient acquérir les compétences nécessaires à la mobilité sociale, dont la maîtrise d'une langue nationale.

Ces facteurs ont amené les citoyens des États à se reconnaître comme les membres d'une culture singulière. Or, ces derniers ne considèrent pas leur culture comme un bien substantif déterminant les fins qu'ils doivent poursuivre afin de se réaliser. Les sociétés politiques modernes se caractérisent bel et bien par « le fait du pluralisme ». Ainsi, les membres d'une même culture ne partagent pas tous le même mode de vie et n'adhèrent pas tous aux mêmes croyances. S'ils valorisent leur langue et leur histoire commune, c'est d'abord car elles leur permettent de comprendre la signification des diverses doctrines et pratiques auxquelles ils ont accès dans leur environnement immédiat.

La conception de la culture que développe Kymlicka dans son essai cherche d'ailleurs à se distinguer de celle articulée par les penseurs associés au courant communautariste¹¹⁸. De façon générale, ceux-ci attribuent une valeur intrinsèque aux pratiques sociales et culturelles qui ont permis aux différentes communautés de se définir dans le temps. Ces pratiques désignent plus spécifiquement les rôles sociaux et les engagements envers la communauté, à travers lesquels leurs membres acquièrent une compréhension de leur propre identité et du monde auquel ils appartiennent. Ainsi, la communauté, qui se constitue par des pratiques qui se transmettent de génération en génération, peut être définie comme un bien commun, doté d'une valeur intrinsèque pour elle-même. La poursuite de ce bien s'impose à chacun puisqu'il confère aux membres du groupe le sentiment de leur identité personnelle. Dans ce contexte, la reconnaissance de valeurs ou de finalités partagées par tous, et l'exercice des pratiques qui y sont associées, s'avère tout à fait indispensable à leur accomplissement en tant qu'être humain, qui se traduit par le sentiment de mener une existence accomplie et enrichissante.

Selon Kymlicka, la préservation d'une culture sociétale s'avère donc indispensable à la réalisation de l'autonomie individuelle. Pour résumer son argumentaire dans les termes de la

¹¹⁸ La définition du concept de « culture sociétale » prend expressément pour cible la notion de culture qui s'articule dans les écrits de Michael Sandel (2001, 134-136). Dans *La citoyenneté multiculturelle*, Kymlicka engage également un dialogue avec les thèses défendues par Charles Taylor.

justice comme équité, il postule que les citoyens placés derrière le voile d'ignorance choisiraient certainement des institutions comme des frontières internationales étanches, des politiques d'immigration qui limitent l'entrée d'étrangers sur le territoire national et des lois protégeant la langue de la majorité (2001, 181). En l'absence de telles institutions, les individus ne disposeront tout simplement pas des principaux moyens leur permettant de jouir pleinement des biens premiers dont ils doivent disposer afin de réaliser leurs facultés morales.

La redéfinition du modèle de gouvernement polycentrique par l'urbanisme libéral invite, à certains égards, à concevoir la ville à l'image de la nation telle que la définit Kymlicka, c'est-à-dire comme un « contexte de choix de significatifs ». L'espace urbain qu'il dépeint se présente comme un ensemble complexe, formé de plusieurs « lieux », intégrés les uns aux autres par des pratiques sociales, des règles et des institutions particulières (King 2004a ; 2004b ; 2005 ; 2014 ; Turmel 2009a ; 2009b ; consulter aussi Weinstock 2014). Ces différents lieux sont habités par des collectivités, dont les membres partagent des affinités ou des intérêts particuliers, en raison de leur mode de vie ou des conceptions du bien semblables qu'ils poursuivent. Les individus choisissent de s'établir à un endroit plutôt qu'un autre, puisque ces lieux leur permettent par exemple d'occuper un emploi dans lequel ils peuvent exercer leurs talents ou combler leurs besoins. Ils peuvent aussi y trouver des personnes qui pratiquent une même religion qu'eux ou qui s'adonnent à des passions similaires. Ils bénéficient ainsi de la possibilité de s'impliquer dans la vie communautaire de leurs Églises ou de leurs quartiers s'ils le désirent, ou encore de s'adonner à leurs loisirs favoris, de fréquenter des institutions culturelles ou d'éduquer leurs enfants dans un environnement social qui correspond à leurs valeurs. L'espace métropolitain se déploie alors devant les individus tel un univers de possibilités significatives, entre lesquelles ils peuvent choisir.

Simultanément, les habitants de ces différents lieux entretiennent des rapports d'interdépendance. Chacun d'eux possède des ressources nécessaires à l'épanouissement des membres des localités environnantes. L'activité économique ou culturelle d'un lieu procure à ceux qui y habitent une proximité et un accès à des emplois ou des occasions de s'adonner à leurs passions. Les caractéristiques physiques du territoire d'une municipalité peuvent aussi faciliter la construction d'infrastructures qui peuvent bénéficier à l'ensemble d'une région.

Ainsi, les résidents des différentes collectivités locales, dont celles qui se constituent à l'intérieur des frontières municipales, se trouvent toujours dans des situations où ils doivent coopérer avec ceux des groupes avoisinants. Cette réalité se reflète notamment dans les règles et les institutions plus ou moins formelles qui encadrent leur coopération. D'ailleurs, le fait que ces rapports ne sont pas nécessairement fondés en pratique sur des principes de justice moralement acceptables ne saurait obscurcir l'effectivité de ces multiples relations d'interdépendance. En ce sens, l'analyse de la vie urbaine en général révèle que la capacité des habitants des villes ou des métropoles de satisfaire leurs besoins et de poursuivre un mode de vie qui correspond à leurs aspirations ne dépend pas strictement de leur volonté particulière. Elle est également fortement conditionnée par les actions de ceux qui partagent un même territoire. C'est précisément cette dernière réalité qui contribuerait à la construction de plusieurs collectivités territoriales, qui s'enchevêtrent les unes dans les autres, constituant ainsi le territoire d'une métropole. Dans cette perspective, les individus peuvent ressentir un attachement à l'égard d'une ville ou d'une métropole dans son ensemble, dans la mesure où cette structure institutionnelle complexe favorise leur épanouissement individuel en leur fournissant les biens et les services grâce auxquels ils peuvent exercer leurs facultés morales.

Les liens de famille entre la conception de la nation formulée par Kymlicka et celle de la ville articulée par l'urbanisme libéral sont accentués par la critique qu'ils dirigent à l'endroit du « civisme » préconisé par Daniel A. Bell et Avner de-Shalit (2001). Par cette expression, les deux penseurs politiques désignent le sentiment d'attachement éprouvé par les citoyens à l'égard de la ville qu'ils habitent et qu'ils comparent eux aussi au nationalisme. Or, la définition du nationalisme qui sous-tend cette comparaison est précisément celle que récuse Kymlicka, de même qu'un grand nombre de théoriciens qui souscrivent aux thèses de Rawls. Belle et de-Shalit assimilent effectivement certaines grandes métropoles à des « communautés », telles qu'elles sont définies par les communautaristes. Cette représentation s'observe surtout dans leur démarche intellectuelle, qui consiste à identifier « l'éthos » qui distingue les grandes métropoles du monde.

Dans leur ouvrage, les deux penseurs soutiennent que plusieurs grandes villes se démarquent par leur « éthos » particulier. L'éthos se réfère ici à « l'esprit caractéristique » et à

la tonalité du sentiment partagé par un peuple ou une communauté. L'esprit d'une ville définirait ainsi les valeurs, et plus généralement la vision du monde, auxquelles s'identifient ses citoyens. Pour Bell et de-Shalit, l'éthos d'une ville est surtout reflété par l'aménagement de l'espace, qui contribue à son tour à perpétuer ses valeurs et la vision du monde qui la caractérise dans le temps. Les diverses pratiques, qui façonnent la vie urbaine au quotidien, sont interprétées ici comme autant de manifestations des fins au fondement de la communauté. Par exemple, des monuments marquent les épisodes importants de son histoire, tandis que l'architecture et l'urbanisme témoignent des modes de vie valorisés par leurs habitants. La façon dont la population est distribuée sur le territoire dévoile quant à elle la représentation que la communauté se fait d'elle-même. On devine qu'une ville qui intègre des quartiers où prédominent des groupes définis par leurs identités ethnoculturelles ou religieuses se conçoit elle-même comme une mosaïque. Une ville qui regrouperait des quartiers plus diversifiés, tant par leur population que par les usages du territoire, se représenterait plutôt tel un creuset (*melting pot*), une communauté où la coexistence quotidienne d'une pluralité d'identités favoriserait la formation de subjectivités hybrides.

L'observation et l'interprétation des pratiques des grandes métropoles, des dynamiques auxquelles elles donnent lieu et de l'influence qu'elles exercent sur les comportements des citoyens, permettent à Bell et de-Shalit d'identifier la valeur à l'origine de leur éthos respectif. Dans leur essai, Jérusalem est décrite comme la ville de la religion, Montréal comme celle du langage, Oxford comme celle de l'éducation, Paris comme celle de la romance et New York comme la ville de l'ambition professionnelle, etc. Les analyses des deux penseurs politiques suggèrent ainsi que les citoyens de chacune de ces métropoles reconnaissent tous la supériorité de la valeur au fondement de la communauté à laquelle ils appartiennent. Cette valeur fondamentale, qui sous-tendrait l'ensemble des pratiques urbaines, peut alors être considérée comme un élément *constitutif* de l'identité subjective.

Comme l'évoque la conception de la ville développée à partir du modèle polycentrique, l'urbanisme libéral considère que les citoyens des sociétés démocratiques accordent plutôt une valeur instrumentale à la collectivité qui prend forme à l'échelle d'une collectivité locale, ou d'une région métropolitaine. Ces groupes ne sont jamais envisagés comme des communautés

de villages, qui s'uniraient d'abord pour assurer leur subsistance, mais dont l'existence procurerait ensuite le cadre de la vie heureuse. Il ne s'agit jamais d'une communauté qui incarne une finalité substantive, essentiellement identique à celle que poursuivent ses membres. L'urbanisme libéral imagine plutôt les institutions urbaines, comme les municipalités ou les différentes instances régionales, comme des structures de coopération qui sont par définition *indépendantes* de toute conception de la vie bonne. En d'autres mots, elles constituent des cadres qui permettent à des personnes raisonnables et rationnelles de se conduire de façon juste, tout en poursuivant la conception particulière du bien à laquelle ils adhèrent. Dans leur modèle, la vie urbaine ne possède donc pas nécessairement de valeur intrinsèque pour elle-même.

Une telle affirmation ne signifie évidemment pas que les collectivités territoriales auxquelles ils appartiennent sont dépourvues de toute valeur à leurs yeux. En tant que système de coopération, la ville se caractérise d'abord par sa valeur « instrumentale ». Ainsi, si les individus s'identifient à leurs municipalités dans les sociétés libérales, ou à leurs institutions régionales, ce serait d'abord car ces groupes leur donnent accès au mode de vie qu'ils préfèrent. C'est précisément cette réalité qui serait à l'origine du sentiment d'appartenance et de loyauté qu'ils éprouvent à leur endroit, qu'ils expriment lors de manifestations culturelles, sportives et surtout lors des débats politiques opposant les représentants politiques locaux à ceux des paliers supérieurs de gouvernement.

5.6.2 De multiples appartenances

La définition de la ville élaborée à partir de l'idéalisation du modèle polycentrique permet d'imaginer qu'il sert de base de justification pour le fédéralisme, en contraste avec celle préconisée par Will Kymlicka. En dépit des apparences, la conception de la nation qu'avance ce dernier n'exclut pas que les démocraties libérales se dotent d'un régime fédéral. Dans les États multinationaux comme le Canada, qui réunissent des cultures différentes, et dont chacune forme la population majoritaire sur le territoire qu'elles occupent, le fédéralisme peut contribuer, dans une certaine mesure, à la stabilisation de la société politique. Un tel arrangement constitutionnel permet d'attribuer aux différentes nations réunies dans un État des pouvoirs à l'aide desquels ils peuvent veiller à la préservation de leur langue, à l'enseignement de leur

histoire et à la conservation de leurs institutions particulières. Cependant, la lecture des derniers chapitres de la *Citoyenneté multiculturelle*, discutée à la fin du chapitre précédent, rappelle que la viabilité de cette solution au problème de la stabilité est assujettie à certaines conditions finalement assez strictes. Tout d'abord, rappelle Kymlicka, l'unité de la société multinationale nécessite le partage de *valeurs communes*. Faisant écho au libéralisme politique de Rawls, il cite entre autres l'attachement de tous les citoyens à l'égard de liberté et de l'égalité individuelle, de même qu'à l'importance du dialogue public, de la tolérance et de la diversité. Toutefois, le partage de valeurs communes, comme l'exemplifie d'ailleurs le cas canadien, ne saurait à lui seul assurer la stabilité de la société politique. À cette condition s'ajoute ensuite le développement d'une *identité commune*. Dans un État multinational, affirme Kymlicka, celle-ci ne peut se construire qu'à partir d'un sentiment de solidarité émanant de la fierté que ressent l'ensemble des citoyens, toutes nations confondues, à l'endroit de certaines réalisations collectives. Bref, la stabilité de ces sociétés politiques dépend ultimement de la capacité des citoyens de toutes les nations à se fixer des buts communs et à les atteindre ensemble. Pour parvenir, ils doivent apprendre à prendre en considération - pour ne pas dire apprécier - les identités des autres, lorsqu'ils entreprennent des actions politiques.

« Les individus appartenant à différents groupes nationaux n'apporteront leur allégeance au régime politique dans son ensemble que dans la mesure où celui-ci leur offrira le contexte au sein duquel leur identité nationale, au lieu d'être subordonnée, peut plutôt s'épanouir. »
(Kymlicka 2001, 267)

Le philosophe canadien souligne cependant que la politique du respect mutuel constitue un effort de tous les instants dans les pays comme la Belgique, où seules deux nations coexistent. En effet, la nation minoritaire peut facilement percevoir les politiques de la majoritaire comme un obstacle à son épanouissement. Celle-ci, quant à elle, peut facilement voir dans les revendications de la minoritaire des obstacles à la réalisation de ses propres projets. Dès lors, dans les États qui se caractérisent par leur « diversité profonde » – où cohabitent plusieurs nations et dont chacune se démarque simultanément par certains des clivages culturels – cette politique se présente comme un objectif extrêmement difficile à atteindre (Kymlicka 2001, ch. 9). La reconnaissance adéquate des identités de chacune des minorités réunies au sein d'une nation d'un côté, et de chaque nation formant l'État multinational de l'autre, plonge celui-ci

dans des conflits perpétuels, ce qui mine assurément la loyauté que doivent ressentir les citoyens à l'égard de leur régime politique. Ainsi, l'attribution d'un droit à l'autonomie gouvernementale à certains de ces groupes n'aurait pour effet que d'accélérer la fragmentation de la société politique. Dans ces circonstances, le fédéralisme ne peut tout simplement pas « assumer une fonction intégratrice ». Au demeurant, Kymlicka croit qu'au sein d'un État multinational, dans lequel les nations constituent des ensembles culturellement hétérogènes, la pratique du fédéralisme ne peut assurer la stabilité politique que si tous les citoyens « accordent de la valeur à la “diversité profonde”, mais surtout aux groupes ethniques et aux cultures nationales avec lesquelles ils partagent le pays » (Kymlicka 1999, 269). En d'autres mots, l'instauration d'un régime fédéral dans ce type de société politique requiert au préalable l'existence d'une solidarité mutuelle, même minimale, entre tous les citoyens.

Plusieurs penseurs politiques récusent toutefois ces conclusions. D'après eux, Kymlicka présume que la nation s'impose comme l'unique cadre à l'intérieur duquel la formation d'une démocratie libérale peut être envisagée (De Schutter 2011 ; Nootens 2006 ; 2009 ; Weinstock 2001 ; 2014). Par surcroît, sa définition du nationalisme repose sur des fondements « monistes », de même qu'une représentation de la nation en tant que groupe culturellement homogène. De sa perspective, allèguent les critiques de Kymlicka, toute manifestation de la diversité culturelle apparaît finalement comme une menace à la stabilité politique, puisqu'elle risque de compromettre le sentiment de solidarité que nécessite la formation et la préservation d'une démocratie libérale. La compréhension du fédéralisme qui se dégage des réflexions du philosophe reflète parfaitement cette crainte. Pour lui, le partage du pouvoir n'est ultimement envisageable qu'au sein de sociétés politiques comme les États-Unis, qui se conçoivent déjà comme des nations, ou encore entre les nations réunies au sein d'un État multinational. D'une façon ou d'une autre, la nation s'impose comme le seul *locus* du pouvoir politique. Comme le résume bien Geneviève Nootens : « [...] une telle position suppose que l'on peut créer d'autres espaces démocratiques qu'à la condition de reproduire très précisément ces caractéristiques » (2009, 93).

Si la description de la ville par les penseurs libéraux et la définition de la nation servant de base au nationalisme libéral de Kymlicka présentent des ressemblances, leurs

compréhensions respectives du fédéralisme semblent tout à fait opposées. La transposition des thèses de Kymlicka au cas des villes ou des métropoles suggérerait que ces dernières constitueraient des nations minoritaires. Ainsi, elles seraient théoriquement éligibles à l'octroi d'un droit à l'autonomie gouvernementale, permettant à chacune de préserver son identité particulière. Les collectivités locales pour lesquelles les citoyens éprouvent un fort sentiment de solidarité les uns pour les autres pourraient alors se voir attribuer des pouvoirs enchâssés dans la constitution. Une telle politique exposerait néanmoins la société politique aux risques de la fragmentation, étiolant ainsi les bases sur lesquelles l'unité sociale doit reposer.

La conception de la ville à partir du modèle polycentrique de gouvernement métropolitain formulée récemment par les penseurs libéraux semble cependant ouvrir la voie vers une décentralisation du pouvoir beaucoup plus importante que celle préconisée par Kymlicka. Tel que l'évoque la description de ce modèle, les métropoles se présentent comme des collectivités locales, formées par d'autres collectivités, constituées à des échelles territoriales inférieures. Les habitants de ces petites localités constituent tous des publics, desservis par des biens et des services particuliers. Les citoyens choisissent ainsi les localités dans lesquelles ils souhaitent s'établir en vertu de leurs aspirations particulières. Ils intègrent une municipalité plutôt qu'une autre, puisqu'ils estiment que les biens et les services qu'elle offre facilitent la réalisation de leurs conceptions respectives du bien et du juste. La décentralisation politique et administrative suggérée par le modèle polycentrique maximise donc la possibilité de poursuivre des modes de vie différents. Simultanément, ces municipalités forment également les parties d'un groupe construit à l'échelle métropolitaine, afin de produire des biens et des services spécifiques. On peut ensuite imaginer facilement que les régions métropolitaines s'insèrent, elles aussi, au sein d'ensembles encore plus vastes, qui produisent aussi des biens et des services répondant à d'autres besoins collectifs.

Lorsqu'elle est perçue de ce point de vue, la structure de base se présente essentiellement sous les traits d'une société formée par de nombreux espaces publics qui s'imbriquent les uns dans les autres, tels qu'ils sont définis par l'urbanisme libéral. Cette représentation suppose donc que les citoyens appartiennent à plusieurs groupes, dont chacun est défini par la forme particulière des biens premiers qu'il procure à ses membres. En retour, ces derniers valorisent

les diverses collectivités auxquelles ils appartiennent, puisqu'elles leur permettent, chacune à sa façon, d'exercer leurs facultés morales. La nation octroie certainement aux citoyens plusieurs des biens qui contribuent à leur épanouissement, dont la langue, qui leur transmet un univers de significations partagées. Cependant, comme le remarque Helder De Schutter (2001), dans une société pluraliste, on peut difficilement conclure que les citoyens identifient systématiquement leurs intérêts fondamentaux à ceux de leur groupe national. Dans certaines circonstances, ils peuvent privilégier leur allégeance à leur famille, à leur municipalité locale ou métropolitaine, ou encore à l'État fédéral. Ils peuvent éprouver un sentiment de loyauté envers chacun de ces groupes, puisqu'ils leur fournissent tous des biens ou des services nécessaires à leur accomplissement personnel. Par surcroît, tous ces groupes ne se rencontrent pas nécessairement au sein d'une seule nation : les membres d'une même famille, comme les habitants d'une même région métropolitaine, peuvent effectivement s'identifier à des nations distinctes. Or, ces différences nationales ne remettent pas du tout en question le partage d'une autre identité commune, constituée à une autre échelle de la vie sociale. Dans cette optique, la structure de base apparaît donc sous le jour d'un système formé de publics distincts et dont les traits ne se confondent pas avec ceux de la nation.

Dans la fédération raisonnable de King, la solution aux problèmes engendrés par la coopération sociale doit ainsi être laissée aux groupes principalement concernés. Le type de fédéralisme qu'il défend suppose que la structure de base peut maximiser la préservation ou la production de biens premiers en permettant aux divers groupes affectés par un problème de s'accorder entre eux sur les actions à poser pour le résoudre. Un tel processus décisionnel contribue alors à l'adoption de règles et d'institutions justifiées en vertu des compréhensions particulières des principes de justice propres aux citoyens appartenant aux groupes interpellés. C'est essentiellement en ces termes qu'on peut comprendre le principe d'autonomie raisonnable énoncé par King. Il consiste à concéder aux divers groupes, qui se constituent aux différents échelons de la vie sociale, le pouvoir de produire des biens et des services en correspondance à la définition particulière que leurs membres se font de leurs besoins et de leurs désirs fondamentaux¹¹⁹. Dans ce contexte, les fonctions politiques et administratives ne sont pas

¹¹⁹ Dont celui de se conduire conformément à la conception de la justice à laquelle ils adhèrent.

considérées comme les prérogatives et octroyées définitivement à des institutions dotées de pouvoirs strictement délimités par la loi constitutionnelle. Au contraire, chaque groupe réuni au sein de la société politique possède une autonomie, mais qui peut toujours être remise en question par les autres parties de la société politique. Comme ces citoyens sont raisonnables, ces contestations seront ultimement justifiées en vertu des principes de justice, tout comme les réponses que leur adresseront ceux qui les récusent. La vie politique d'une démocratie libérale apparaît ainsi comme un processus perpétuel de négociation des frontières qui définit les différents groupes qui les composent. Dès lors, si la structure de base constitue le bien d'une société fermée composée de citoyens raisonnables, la république fédérative se présente comme l'arrangement institutionnel qui peut favoriser une distribution optimale des biens premiers entre ses citoyens.

L'instauration d'un tel régime fédéral n'interdit aucunement la création d'institutions centrales, comme un Parlement, un gouvernement ou une cour constitutionnelle¹²⁰. Ces instances représentent alors les citoyens à titre de membres d'une société politique gouvernée par un système unifié de coopération sociale. On pourrait alors facilement croire que ces entités détiennent un pouvoir souverain, qui les autoriserait à désavouer le droit à l'autonomie gouvernementale consenti aux divers groupes réunis au sein de l'État. Ce ne serait toutefois oublier que dans l'utopie réaliste de Rawls, ce ne sont pas jamais les gouvernants qui détiennent la souveraineté. Pour les libéraux politiques, le pouvoir souverain réside plutôt dans la conception politique de la justice. C'est bien la théorie de la justice qui doit gouverner la société politique, plutôt que la seule volonté des gouvernants.

Un retour à la séquence des quatre étapes démontre d'ailleurs assez explicitement que des représentants politiques raisonnables n'exerceraient pas le pouvoir public de façon à enfreindre l'autonomie des groupes. En effet, les deux principes de la théorie de la justice comme équité commandent aux constituants la création d'une république fédérative, ou plutôt polycentrique. Les législateurs, quant à eux, sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions

¹²⁰ Comme le rapporte notamment Montesquieu dans *l'Esprit des lois* : « la république fédérative d'Allemagne, composée de princes et de villes libres, subsiste parce qu'elle a un chef, qui est en quelque façon le magistrat de l'union, et en quelque façon le monarque » (IX, 2).

conformément aux règles et aux institutions prescrites par la constitution. S'ils se conforment à leurs obligations, l'un des principaux devoirs des législateurs consistera donc à respecter l'autonomie raisonnable des citoyens. Ainsi, les lois adoptées afin d'encadrer la coopération sociale contribueront à l'intérêt public lorsqu'elles peuvent être justifiées en vertu de ce même principe, soit lorsqu'elles respectent l'autonomie des divers groupes qui composent la structure de base.

De plus, l'argumentaire en faveur de la fondation d'une république fédérative sur le principe de l'autonomie raisonnable paraît ici se passer de la délibération proportionnelle. Or la structure d'une telle fédération semble plutôt contribuer simultanément à la réalisation des deux principes. La constitution de cette société politique exige des pouvoirs centraux qu'ils adoptent des décisions respectant l'autonomie raisonnable des divers groupes. Pour ce faire, les premiers doivent nécessairement impliquer les seconds dans les débats publics qui entourent l'exercice du pouvoir politique. Une action politique entreprise de façon unilatérale par le gouvernement central, c'est-à-dire sans l'accord des collectivités affectées par cette même action, peut voir sa légitimité remise en question par les législateurs, ou encore par une cour constitutionnelle.

Le respect des deux principes n'est d'ailleurs pas limité aux seules institutions centrales. Cette dynamique s'étend aux relations entre l'ensemble des relations réunies au sein de la structure de base. En effet, elle suppose que le processus d'adoption des politiques visant à résoudre les problèmes qui surviennent dans le cadre de la coopération entre les diverses collectivités se déroule conformément aux normes prescrites par la constitution. Les participants aux débats qui entourent l'exercice du pouvoir public à une certaine échelle doivent non seulement permettre aux divers groupes qui composent ce nouveau public de participer aux délibérations, mais également de reconnaître et de respecter leur autonomie raisonnable.

La vision du fédéralisme qui se dégage de ces analyses accorde en somme une autonomie gouvernementale significative aux divers organismes qui forment le système municipal, dont les municipalités locales et régionales. Elle invite à concevoir ces agences comme des organismes qui produisent des biens et des services publics qui répondent aux besoins particuliers de leurs membres. Plus spécifiquement, elle affirme qu'un système de coopération

de ce type contribue à la distribution de biens et de services publics capables de satisfaire une plus grande variété de conceptions raisonnables du juste et du bien. Autrement dit, la république fédérale permet aux divers groupes de se servir des municipalités pour produire des biens qui favorisent la poursuite des finalités ultimes auxquelles souscrivent leurs membres. Les doctrines compréhensives et les expériences de vie des citoyens contribuent inévitablement à la formulation d'interprétations particulières des principes de justice et de décentralisation politique et administrative suggérées par King, lesquelles maximisent les possibilités de réalisation des facultés morales des citoyens. Elles procurent davantage d'opportunités de se conduire conformément à leurs interprétations particulières du juste, insérées dans leurs doctrines compréhensives.

Lorsque les collectivités locales doivent coopérer entre elles, les interprétations du juste de leurs citoyens seront nécessairement confrontées les unes aux autres. Le fédéralisme des raisons espère cependant que les décisions adoptées au terme des débats entre les citoyens participant à la coopération seront justifiées en vertu d'arguments qui s'articuleront au carrefour des différentes interprétations « locales » de la justice. Dans ce contexte, l'exercice du pouvoir public peut être perçu comme l'ensemble d'activités à caractère délibératif, par lesquelles chacun des groupes formant la structure de base cherche à coordonner ses activités à ceux des autres. À travers ce processus, les différentes interprétations des principes de justice s'harmonisent entre elles au fil des débats respectueux, auxquels participent des citoyens raisonnables.

5.7 Conclusion partielle

La république fédérative, que l'urbanisme libéral développe à partir d'une idéalisation du modèle de gouvernement polycentrique, démontre que l'attribution d'une autonomie gouvernementale aux municipalités ne compromet pas nécessairement la stabilité politique. Derrière le voile d'ignorance, les citoyens préféreront certainement une structure institutionnelle qui maximise les possibilités d'exercer leurs facultés morales, c'est-à-dire de se conduire de façon juste et de poursuivre leurs conceptions du bien particulières. Une constitution qui

distribue le pouvoir entre plusieurs groupes, lesquels se forment à des échelles territoriales diverses, multiplie effectivement cette possibilité. Elle permet à leurs membres de se réfugier derrière leurs droits constitutionnels lorsqu'ils se sentent menacés par les initiatives des autres groupes. Cette dynamique favorise par le fait même l'expression des positions minoritaires dans les débats politiques. Comme les parties impliquées dans les différents débats soulevés par la coopération sociale sont raisonnables, elles n'hésiteront pas à justifier leurs positions respectives à leurs interlocuteurs par des arguments moralement acceptables. En se conformant à leur devoir civique, tous reconnaîtront autant la valeur de l'autonomie gouvernementale que les limites qu'imposent les deux principes de justice à l'exercice de ce droit.

Ainsi la théorie normative qui s'articule dans les ouvrages de Rawls sert de base à une solution théorique ou idéale au dilemme de l'autonomie locale, tel qu'il se présente dans le contexte canadien. Comme le concluait le chapitre précédent, l'actuelle constitution canadienne place les citoyens devant une situation apparemment contradictoire. D'un côté, ils se considèrent désormais comme un « peuple souverain ». Dans ce contexte, ils considèrent que leurs institutions politiques ne peuvent prétendre à la légitimité que si elles représentent la volonté du peuple. D'un autre côté, ces mêmes citoyens demeurent attachés à des pratiques gouvernementales locales, héritées d'un passé prédémocratique. Malgré toutes les réformes apportées au système municipal depuis maintenant plus d'un siècle et demi, et en dépit d'une centralisation considérable de l'autorité politique et administrative survenue durant la même période, les législatures provinciales continuent d'octroyer des droits et des libertés à des corporations locales. Or, l'exercice du pouvoir public par l'entremise d'une délégation de droits et de libertés à des groupes locaux alimente une dynamique qui semble constamment œuvrer au morcellement du peuple en innombrables fragments, ces groupes étant soucieux de faire avancer leurs intérêts particuliers, plutôt que de se soumettre à la volonté générale. En d'autres termes, ils placent parfois leur collectivité locale au sommet de la hiérarchie des appartenances collectives, au détriment d'autres groupes comme la province ou la nation.

Contrairement au nationalisme libéral, l'urbanisme libéral avance que les frontières territoriales, politiques et administratives qui divisent la société politique en plusieurs groupes ne se présentent pas nécessairement comme des menaces à la stabilité politique. Elles permettent

aux membres des groupes qu'elles délimitent de jouir des avantages que procurent les démocraties libérales en produisant des biens et des services qui correspondent à leur interprétation locale des principes de justice, et donc aux conceptions du bien poursuivies par les citoyens qu'elles réunissent. Cependant, l'urbanisme libéral ne présume pas que dans les sociétés politiques modernes, la nation s'impose toujours aux citoyens comme l'unique contexte de choix significatifs. Il considère plutôt que ces contextes sont multiples et qu'ils peuvent faire l'objet de hiérarchisations différentes, selon l'expérience vécue par les citoyens. Dans certaines circonstances, les citoyens peuvent accorder une priorité à leur appartenance à leur collectivité locale, alors qu'à d'autres moments, ils favorisent leur famille, leur Église, leur province ou leur nation.

Des citoyens raisonnables reconnaîtront certainement qu'ils peuvent tous appartenir à des groupes minoritaires à un moment ou un autre de leur existence. À terme, la relégation de certains groupes à des positions marginales peut effriter les assises psychologiques dans lesquelles la structure de base doit s'ancrer afin de perdurer dans le temps. Conscients de cette possibilité, les constituants imaginaires placés derrière le voile d'ignorance préféreront assurément une république fédérative polycentrique à un État de type unitaire ou une à une fédération comparable à celle décrite dans le *Fédéraliste*. Dans une telle société politique, chaque groupe trouve non seulement sa place dans la structure de base ; elle suscite également la loyauté des citoyens puisqu'elle accorde une autonomie gouvernementale aux diverses collectivités auxquelles ils appartiennent. Dès lors, quand les conflits émergeront entre ces groupes, les citoyens tenteront de les résoudre dans le respect de leur droit mutuel à l'autonomie gouvernementale.

Évidemment, l'image de la fédération polycentrique ne doit pas être perçue comme une représentation exacte des dynamiques présentement à l'œuvre dans les démocraties libérales. Toutefois, cette réalité ne discrédite pas pour autant le type de constitution préconisé par l'urbanisme libéral. En effet, la démarche théorique dans laquelle ils inscrivent leurs réflexions propose avant tout des modèles abstraits à partir desquels les citoyens peuvent évaluer leurs pratiques politiques actuelles en fonction des aspirations au fondement de leur société politique. L'urbanisme libéral souhaite ainsi démontrer qu'une démocratie libérale peut accorder aux

municipalités une autonomie gouvernementale significative, si leurs membres se comportent conformément à l'idéal de citoyenneté véhiculé par leur culture publique, c'est-à-dire en personne raisonnable.

La valeur politique de la fédération idéalisée par l'urbanisme libéral tient finalement aux possibilités réelles qu'elle présente aux citoyens des démocraties libérales comme le Canada. Grâce à l'abstraction, une telle interprétation de leur culture politique démontre qu'il n'existe pas, en théorie, d'incohérence entre les aspirations démocratiques des citoyens et l'attribution d'une autonomie gouvernementale aux municipalités. Puisque ces deux principes ne sont finalement pas irréconciliables, les débats soulevés par les réformes de la gouvernance urbaine et métropolitaine ne confrontent pas les citoyens et leurs élus à une situation tragique, où ils doivent nécessairement choisir entre la démocratie libérale et l'autonomie gouvernementale. Ce modèle de fédération idéale démontre au contraire qu'une constitution dont les règles et les institutions permettent un exercice du pouvoir public, qui tient compte des différences entre les collectivités locales du pays peut contribuer à la stabilité d'une société démocratique et libérale.

6. Les « fondements de la liberté »

6.1 Introduction

L'adoption des premières lois municipales canadiennes est souvent considérée comme une réponse aux recommandations formulées dans le rapport de Lord Durham¹²¹. L'homme politique britannique fut dépêché au Canada pour enquêter sur les causes des rébellions de 1837-1838 et proposer des réformes constitutionnelles destinées à rétablir la stabilité dans la province. Dans le document rédigé au terme de son mandat, présenté au ministère des Colonies le 4 février 1839, il recommanda l'union législative des deux Canada, ainsi que l'instauration d'un gouvernement responsable¹²². Le fonctionnement adéquat d'un tel gouvernement exigeait cependant la création d'un système d'institutions municipales. « L'établissement d'un bon système d'institutions municipales dans toutes ces provinces est un sujet d'une importance capitale », précise le rapport (1948, 302).

L'analyse pénétrante que Laforest consacre à la réception du rapport par les intellectuels canadiens et québécois au cours de la seconde moitié du vingtième siècle s'ouvre par la déclaration suivante : « pour les chercheurs en sciences sociales comme pour ceux ayant un intérêt pour la politique, la philosophie et l'histoire, le rapport de Lord Durham demeure une lecture importante (2014, 85) ». Le caractère « indispensable de cette lecture pour les politologues » tient d'abord au problème que doit résoudre son auteur, que Laforest reformule en ces mots : « l'attrait universalisant de la modernité libérale peut-il être concilié avec la préservation de cultures et d'identités particulières ? » (2014, 85-86). Prenant pour point de départ les conclusions de l'étude du rapport réalisée par Janet Ajzenstat (1988), Laforest invite

¹²¹ En plus des textes mentionnés en introduction et dans le premier chapitre de cette thèse, soulignons également Tindal, Tindal, Stewart et Smith (2017) ; Graham, Phillips et Maslove (1998) ; Belley, Bherer, Chiasson, Collin, Hamel et *al.* (2008). Les sections 6.3, 6.4 et la conclusion partielle de ce chapitre reprennent pour l'essentiel l'analyse présentée dans un article paru l'année dernière dans la *Revue canadienne de science politique* (voir : Morissette 2017).

¹²² Le rapport a été traduit, ainsi que richement annoté et commenté, par Marcel-Pierre Hamel (Durham 1948). Les historiens anglophones se réfèrent habituellement à l'édition généreusement annotée et commentée de Lucas (Durham 1912).

à lire le document comme une réponse très concrète à cette question. Les remarques de Durham à propos de l'importance des institutions municipales suggèrent donc qu'à ses yeux, une constitution qui accorde une autonomie gouvernementale aux collectivités locales s'avère indispensable à la préservation de la liberté dans une société politique moderne. Comme on peut le lire dans le rapport, les institutions du gouvernement local autonome constituent « le fondement de la liberté et de la civilisation anglo-saxonne » (1948, 156).

Ce dernier chapitre souhaite mettre en évidence certaines des spécificités propres à la réponse que Lord Durham apporta au problème qu'il cherchait à résoudre. Plus précisément, l'objectif est de faire ressortir sa compréhension des liens qu'il établit entre la liberté politique et l'existence d'institutions municipales indépendantes dans une société moderne. Les lignes qui suivent proposent de découvrir la signification de cette relation en interprétant le rapport au prisme des écrits des penseurs politiques assimilés au pôle pluraliste de la tradition libérale présenté en introduction de cette thèse. Il s'agit notamment de Burke, de Montesquieu et d'Alexis de Tocqueville. Le rapprochement entre les idées de ces écrivains et politiciens et de celles de Durham ne relève évidemment pas du hasard. Des analyses précédentes ont déjà souligné les airs de famille entre les réflexions de Lord Durham et celles de Tocqueville au sujet de la religion, de la nation et du colonialisme (Ajzenstat 1988 ; Dion 1990). L'étude approfondie de la pensée politique de « Radical Jack » d'Ajzenstat rappelle aussi que tout son argumentaire en faveur du gouvernement responsable cherche à appliquer à la constitution coloniale les leçons enseignées par la doctrine moderne du « gouvernement mixte ».

Les interprètes du rapport y lisent généralement l'expression d'une pensée politique libérale (consulter aussi Jones 2014, 77-100 ; Tully 1995, 158-163). Cependant, leurs travaux présentent souvent les recommandations formulées dans le rapport à propos du gouvernement responsable et des finalités visées par cette mesure comme le prolongement du *Second traité* de Locke (par exemple Ajzenstat 1988), ou comme un présage des *Considérations* de Mill (par exemple Dagenais 2009 ; Isin 1992 ; Tully 1995). Ces travaux parviennent à de telles conclusions parce qu'ils s'appuient sur une conception monolithique du libéralisme, que leurs auteurs réduisent finalement à sa variante rationaliste.

La conception de la tradition libérale définie dans l'introduction de la thèse appelle toutefois à reconsidérer ces interprétations. Afin de les nuancer et de faire ressortir les traits qui distinguent les réflexions de Lord Durham de celles des penseurs apparentés au courant rationaliste, ce chapitre revient tout d'abord sur la définition de la constitution qui caractérise les libéraux pluralistes. Pour bien mettre en lumière ses propriétés, il débute par une présentation détaillée du constitutionnalisme qui s'articule dans l'*Esprit des lois* de Montesquieu. Cette première section propose une longue lecture de l'ouvrage, très « près du texte » par surcroît. Une telle démarche vise deux objectifs. Elle souhaite tout d'abord mettre en relief la façon dont Montesquieu envisage le rapport entre les lois constitutives d'un régime et les principes qui animent les actions politiques. Ainsi, cette première grande partie du chapitre permet non seulement d'entendre les échos entre la définition de la société politique développée dans l'*Esprit des lois* et celle que défend Burke dans les *Réflexions*, mais elle sert également de base à l'analyse du rôle qu'attribue Tocqueville aux gouvernements locaux dans les sociétés égalitaires. Une analyse des idées de l'écrivain et politique français à ce propos, qui tient compte de l'influence exercée par Montesquieu sur sa propre démarche intellectuelle, laisse transparaître une compréhension des institutions municipales très différentes de celle proposée plus récemment par les « néo-tocquevilliens », ou encore les penseurs qui s'identifient au « néo-républicanisme » (par exemple Kong 2010 ; 2012 ; Putnam 1993 ; 2000 ; Williamson 2010).

Comme le souligne Burrow (1988) dans une série d'études qui cherchent surtout à mettre en évidence l'hétérogénéité du libéralisme anglais, tous les livres de Tocqueville ont connu une popularité importante au nord de la Manche dès leur publication. L'historien explique ce phénomène entre autres par les nombreux liens de parenté entre la pensée politique de Tocqueville et les positions défendues par les « whigs » réformistes dans le cadre des débats qui mèneront au *Reform Act* de 1832. Tel qu'il l'expose clairement, ces derniers se réclamaient de la même définition de la constitution que celle d'Edmund Burke. De plus, ajoute-t-il, les idées de Tocqueville à propos des institutions du *local self-government* ont exercé une influence importante sur la vie politique et intellectuelle britannique. « For the British to learn from Tocqueville the importance of local initiative and decentralization was a little like M. Jourdain learning he spoke prose », conclut-il (1988, 124).

La lecture du rapport Durham proposée dans le dernier segment du chapitre vient confirmer cette interprétation. En fait, elle suggère que la compréhension du rôle des administrations locales et régionales qui prend forme dans le document constitue l'une des principales ressources intellectuelles à l'aide desquelles Tocqueville construit l'analyse de la décentralisation administrative aux États-Unis et en Angleterre qu'il développe entre autres dans les deux tomes de la *Démocratie en Amérique*.

Pour le dire à la manière de Skinner, l'étude présentée dans ce chapitre n'entend pas simplement satisfaire une « manie d'antiquaire » (2000, 70). Tout d'abord, elle remet en question les travaux d'historiens et de penseurs politiques qui concluent que le libéralisme réduit nécessairement les municipalités au rang de « bureaucraties », ou de « créatures » des États. Ces derniers décèlent dans le rapport le germe d'une telle conception des institutions municipales. Ils avancent que les recommandations formulées dans le document s'inscrivaient dans le cadre d'un projet politique plus général, qui avait été articulé par Jeremy Bentham, puis repris par John Stuart Mill (Dagenais 2009 ; Isin 1992 ; Radforth 1992 ; consulter également : Frug 1979 ; Magnusson 2015). En analysant les propos de Lord Durham au sujet du système municipal à la lumière de sa conception de la constitution, cette analyse contredit la définition monolithique du libéralisme qui sous-tend ces travaux. De façon plus générale, elle révèle que la compréhension du pouvoir municipal dans les sociétés qui se disent libérales prend forme à l'intersection de conceptions différentes de la relation entre les individus, les corps politiques et le gouvernement central.

Les lecteurs de ce chapitre s'apercevront immédiatement que les penseurs qui y sont étudiés reprennent à leur compte « l'ancien constitutionnalisme ». En ce sens, l'analyse démontre que ce « trésor intellectuel » n'a pas été complètement dilapidé par la pensée politique moderne, comme le laisse entendre le ton des propos avancés par Tully dans *Strange Multiplicity*. Comme le rappelle Levy (2009 ; 2015), les idées politiques des libéraux pluralistes remettent en question la rupture radicale entre l'ancienne constitution et le constitutionnalisme moderne que le penseur canadien cherche à exposer. Dès lors, les lignes suivantes se lisent comme une genèse plutôt qu'une généalogie. Elles n'entendent pas excaver un « trésor intellectuel » dans l'espoir d'amener les citoyens à réaliser la contingence des valeurs

au fondement de leurs institutions, pour les inciter à en « choisir » ou en « créer » de nouvelles (Skinner 2000, 71-77). L'ambition de ce chapitre est beaucoup plus modeste. Cette interprétation cherche plus simplement à exposer la complexité des motifs psychologiques qui portent les citoyens d'une constitution à passer à l'action politique. Dans un texte sur Jean d'Alambert, Judith Shklar écrit que l'étude de l'histoire enseigne la « modération » en montrant aux citoyens « qui ils sont » à la lumière de ce « qu'ils ont déjà été » (1998, 306-308 ; consulter également Forrester 2011). Dans cette perspective, le principal apport de l'histoire des idées politiques à l'analyse des phénomènes politiques contemporains réside dans le portrait plus ambigu de la psychologie morale qu'il permet de dessiner. Comme le mentionnait Loren King dans un de ses essais portant sur la « ville juste », les citoyens se montrent très rarement à la hauteur du devoir moral que leur impose la raison publique (2011, 66 ; voir également Williamson 2010). Une telle remarque suggère que l'espoir suscité par la théorie normative peut rapidement se transformer en désenchantement. Tôt ou tard, l'ampleur de l'écart entre les principes idéaux et l'histoire discuté au chapitre précédent peut amener les citoyens des démocraties libérales à s'imaginer que l'aspiration à la justice s'avère tout simplement irréaliste. Pour éviter de sombrer à nouveau dans le désespoir, les penseurs politiques doivent s'instruire des ouvrages d'auteurs qui, à l'image de Montesquieu, n'envisagent pas la constitution à partir d'une conception abstraite de la personne et de la société, mais bien du point de vue des vicissitudes de la vie politique.

6.2 Montesquieu : comment modérer le pouvoir ?

Dans *L'Esprit des lois*, Montesquieu définit la liberté politique comme : « cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse craindre un autre citoyen (EL XI, 4) ». Une telle liberté « ne se trouve que dans les gouvernements modérés », précise-t-il immédiatement. Comme il l'expliquait avant :

« Pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir ; donner pour ainsi un lest à l'une pour la mettre en état de résister à

une autre ; c'est un chef-d'œuvre de législation que le hasard fait rarement et que rarement on laisse faire à la prudence ». (*EL V*, 14)

Cette citation révèle les deux principaux sens que Montesquieu attribue à la notion de modération dans son ouvrage (Spector 2010, 156). Tout d'abord, elle sert à qualifier un type de régime politique précis. Un peu plus loin dans l'ouvrage, on découvre qu'il s'agit de la république et de la monarchie, deux constitutions opposées au despotisme (*EL VIII*, 8). Mais elle désigne aussi la « vertu du législateur », que Montesquieu compare à l'artiste qui, par son *chef-d'œuvre*, dote la société politique d'un gouvernement capable de préserver la liberté politique.

6.2.1 À chaque mal son remède

L'Esprit des lois décrit ces régimes politiques autant par leur « nature » et par leur « principe ». « Il y a cette différence entre la nature du gouvernement et son principe, que sa nature est ce qui le fait être tel, et son principe ce qui le fait agir. L'une est sa structure particulière, et l'autre les passions humaines qui le font mouvoir » (*EL III*, 1). La nature de la république se reconnaît au fait que la « souveraine puissance » y est exercée par le peuple en corps, comme dans une démocratie, ou une « partie du peuple », comme dans une aristocratie. La monarchie est le régime « où un seul gouverne, mais par des lois fixes et établies ». Au sein d'une telle constitution, le respect des lois est assuré grâce aux « pouvoirs intermédiaires », comme la noblesse, les villes et les parlements provinciaux (*EL II*, 1). Comme il le précise, ces corps politiques sont « subordonnés » et « dépendants » du prince, qui se présente comme l'unique « source » du pouvoir politique et civil dans une monarchie (*EL II*, 4). Les « pouvoirs intermédiaires » constituent ainsi les « canaux moyens par où coule sa puissance ». Dans un régime monarchique, le pouvoir du roi s'exerce donc par l'entremise des prérogatives de ces corps politiques, et plus particulièrement celles de la noblesse. En tant que « dépôts de lois », les parlements consignent quant à eux les lois édictées par le monarque et valident leur conformité aux lois fondamentales du royaume. En se voyant confier la responsabilité d'exercer le pouvoir judiciaire, la noblesse ou le clergé se chargent d'appliquer ces lois aux situations particulières. La monarchie constitue donc un état libre par nature, puisque sa structure elle-

même modère le pouvoir, en contenant la propension du monarque à l'arbitraire. « La métaphore des canaux permet de penser cette idée d'un écoulement mesuré du pouvoir, jugulé, ralenti et contenu dans son risque toujours imminent de débordement » (2010, 95). Finalement, dans le gouvernement despotique, un seul, sans loi et sans règle, entraînant tout par sa volonté et ses caprices (*EL II*, 1). C'est précisément l'absence de tout pouvoir intermédiaire qui distingue la monarchie du gouvernement despotique. La volonté capricieuse peut tout entraîner dans une tyrannie puisque le despote peut l'imposer directement à ses sujets. La politique y apparaît alors comme un affrontement entre « forces pures », dont l'issue est déterminée par la quantité de pouvoir à la disposition de chacun des protagonistes (Spector 2010, 95).

Les actions des républiques sont animées par la vertu, soit l'amour que les citoyens vouent à leur patrie et à ses lois (*EL III*, 3-4 ; *IV*, 4). Cette passion « est un renoncement à soi-même », qui incite chacun à « préférer continuellement l'intérêt public au sien propre ». Dans les monarchies, c'est plutôt l'honneur qui fait mouvoir la constitution. Ce principe s'apparente, à certains égards, à l'amour-propre, tel qu'il est défini par Rousseau. Montesquieu le décrit comme « le préjugé de chaque personne et de chaque condition » (*EL III*, 6). À l'image de la vertu, il peut lui aussi inspirer des actions politiques qui contribuent à la réalisation de la liberté politique. Néanmoins, comme sa définition le suggère, il ne se confond jamais avec elle. « Car pour être homme de bien, il faut avoir l'intention de l'être, et aimer moins l'État moins pour soi que pour lui-même » (*EL III*, 6). Si l'honneur se trouve seulement dans la monarchie, c'est bien en raison de la nature de ce régime, qui présuppose des rangs. « La nature de l'honneur est de demander des préférences et des distinctions ; il est donc par la chose même placé dans ce gouvernement » (*EL III*, 7).

L'honneur prescrit également une forme de normativité qui ne se traduit ni dans les lois politiques, ni dans les lois civiles, mais plutôt dans les mœurs et les manières par lesquelles la noblesse cherche à se distinguer des autres classes de la société. Dans son code d'honneur, « on n'y juge pas les actions des hommes comme bonnes, mais comme belles ; comme justes, mais comme grandes ; comme raisonnables, mais comme extraordinaires » (*EL IV*, 2). Or cette régulation par les mœurs génère une tension avec la régulation par la loi. En effet : « les choses de l'honneur sont plus rigoureusement défendues, lorsque les lois ne concourent point à les

proscrire ; et celles qu'il exige sont plus fortement exigées, lorsque les lois ne le demandent pas » (*EL IV*, 2). En se comportant conformément au code d'honneur, la noblesse cherche ainsi à se montrer aux autres comme étant digne de son rang et de ses privilèges. Si cette conduite s'avère tout à fait intéressée, elle n'entraîne pas pour autant des conséquences délétères pour le régime politique, constate Montesquieu.

« L'honneur fait mouvoir toutes les parties du corps politique : il les lie par son action même ; et il se trouve que chacun va au bien commun, croyant aller à ses intérêts particuliers. Il est vrai que philosophiquement, c'est un honneur faux qui conduit toutes les parties de l'État : mais cet honneur faux est aussi utile au public, que le vrai le serait aux particuliers qui pourraient l'avoir ». (*EL III*, 7)

Les nobles s'acquittent donc de leurs devoirs et de leurs fonctions dans les monarchies, car de tels privilèges les confortent inévitablement dans leur sentiment de supériorité.

En dernier lieu, l'exercice du pouvoir dans les gouvernements despotiques use toujours de la crainte. Ce type de gouvernement exige une obéissance extrême de la part des sujets, qu'il n'hésite jamais à châtier. La peur de subir la cruauté du monarque commande donc l'assujettissement aux commandements du souverain. « La volonté du prince, une fois connue, doit avoir aussi infailliblement son effet qu'une boule jetée contre une autre doit avoir le sien » (*EL III*, 10). D'ailleurs, le despotisme instaure une égalité radicale entre tous les sujets du roi. L'honneur y est effectivement redouté puisque « des gens capables de s'estimer beaucoup eux-mêmes seraient en état de faire des révolutions. Il faut donc que la crainte y abatte tous les courages, et y éteigne jusqu'au moindre sentiment d'ambition » (*EL III*, 9).

À la façon de Machiavel, Montesquieu pense la politique *dans* l'histoire. Dans *L'Esprit des lois*, le passage du temps se manifeste aussi par la corruption. Tandis que la nécessité pousse « insensiblement » les régimes vers le despotisme, les sociétés politiques peuvent « remonter la pente au bien par l'effort » (*EL V*, 7). À première vue, cette compréhension du cycle des régimes politiques s'apparente à celle qui caractérise la prudence antique, ou le républicanisme classique. Elle s'en démarque toutefois d'une manière significative. Tout le traitement que réserve Montesquieu à l'enjeu de la corruption – qui s'avère d'ailleurs l'un des principaux thèmes du texte – ne s'inscrit pas dans le cadre d'une réflexion portant sur le « meilleur régime ».

Il vise d'abord à tenir le mal à distance, à prévenir l'essor du despotisme, qui expose les citoyens à la *cruauté*. Comme le mentionne Spector :

« Dans son œuvre, ce qui importe n'est pas l'éloignement à l'égard du meilleur régime, mais l'horizon du pire. *L'Esprit des lois* n'envisage pas le cycle de la corruption qui permettrait, comme dans la République platonicienne, de concevoir l'engendrement d'une forme par une autre, à mesure que l'État s'éloigne de la perfection. Le danger n'est plus l'écart par rapport à une norme absolue de justice, mais la chute dans le pire régime (despotique) ou l'homme est « une créature qui obéit à une créature qui veut » (2014, 35).

Toute la modernité de la pensée de Montesquieu, comme l'ont senti autant Shklar que Strauss¹²³, pour le meilleur et pour le pire, tient donc à ce qu'elle cherche à fuir le mal, plutôt qu'à réaliser le bien. Or, contrairement à Machiavel et à ses disciples anglais, il n'attribue pas les changements de régime au déclin de la *virtù*, à la perversité de la volonté des citoyens ou de leurs dirigeants. Selon Montesquieu, une démocratie peut effectivement se transformer en aristocratie, et cette dernière peut tout aussi bien se muter en monarchie. Ces régimes peuvent tous sombrer directement dans le despotisme.

La compréhension de la corruption qui se dégage du huitième livre, et qui sous-tend plus généralement toute la réflexion de Montesquieu, est évidemment attribuable à la relativité du rapport entre la nature des lois et leurs principes. Tel que les paragraphes précédents le soulignent, aux yeux de Montesquieu, la vertu n'apparaît pas comme la seule passion qui porte les citoyens à la réalisation de l'intérêt public, et donc à la préservation de la liberté politique. Si ce principe s'avère approprié aux républiques, la description de l'honneur démontre que cette finalité proprement négative est atteinte par un principe tout à fait contraire dans les monarchies. Tous vont au bien public en se préférant eux-mêmes à la patrie. Cette différence suggère ainsi que la corruption ne se concrétise pas nécessairement de la même façon d'un régime à l'autre. Pour Montesquieu, il s'agit bien d'un mal qui risque de se solder par la décomposition du corps politique, en s'attaquant d'abord à ses principes. Toutefois, comme les actions d'une constitution ne sont pas toutes animées par les mêmes passions, l'infection se doit d'être guérie

¹²³ On se réfère ici plus particulièrement à lecture de l'œuvre de Montesquieu que propose Shklar (1998). Pour un aperçu général de l'exégèse straussienne, consulter Spector (2013).

par le traitement approprié, au risque d'empirer la condition du malade. À chaque mal son remède !

À la lecture du huitième livre, on apprend effectivement que la corruption contamine la constitution par les principes. L'infection induit alors des changements aux lois fondamentales, qui menacent alors de *dénaturer* le régime politique. Les républiques se corrompent de deux façons, explique l'auteur. L'amour des citoyens pour leur patrie s'y détériore suite à l'introduction du luxe, c'est-à-dire toutes les commodités qui ne sont pas strictement nécessaires à l'existence. Le luxe apporte aux citoyens du confort dont ils jouissent, ce qui les amène à se détourner du bien public. Les républiques ont su se prémunir contre ce mal en procédant à un partage égalitaire des terres entre les citoyens, des lois sur les successions qui empêchent l'accumulation des fortunes, ainsi que des lois somptuaires très restrictives (*EL IV, 4*). Le mode de vie austère imposé par ces lois républicaines cultive la vertu en la préservant des effets délétères du commerce sur les mœurs : le maintien d'une stricte égalité entre les citoyens, qui tend à l'homogénéité sociale, prévient qu'ils ne se comparent pas les uns les autres par leur fortune, et les avantages privés qu'ils en tirent, ou encore qu'ils poursuivent d'autres finalités que celles de leur cité. Ces lois les portent plutôt au bien commun en les amenant à se distinguer par des actions qui contribuent à la grandeur de la cité, une aspiration commune qui facilite le sacrifice de leurs intérêts propres au profit de l'intérêt public. Les républiques peuvent aussi tomber par « excès de vertu », que Montesquieu décrit comme la tentation de « l'égalité extrême », qui se traduit par un rejet de toute forme de hiérarchie. Les symptômes de cette forme de corruption apparaissent lorsque le désir « de ne plus avoir de maître » se substitue à celui « d'être commandé par des égaux ». Cette ambition surgit lorsque le peuple connaît de « grands succès ». Ses victoires lui inspirent un orgueil qui alimente sa jalousie à l'égard de ses magistrats. Bientôt, les institutions de la république lui apparaissent comme un obstacle à la réalisation de ses désirs (*EL VIII, 3-4*). C'est pourquoi le gouvernement républicain doit aussi veiller à tempérer la passion pour l'égalité, qui peut finalement nuire au régime.

Les premiers signes de corruption apparaissent dans les monarchies lorsque le prince commence à défaire les pouvoirs intermédiaires de leurs privilèges, et les villes de leurs prérogatives. « Le principe de la monarchie se corrompt lorsque les premières dignités sont les

marques de la première servitude, lorsqu'on ôte aux grands le respect des peuples, et qu'on les rend de vils instruments du pouvoir arbitraire », écrit Montesquieu (*EL VIII, 7*). Ainsi, elle survient lorsque les pouvoirs intermédiaires s'assujettissent à la volonté du prince. Comme dans les républiques, la détérioration du régime procède d'une contamination du principe monarchique. La dénaturation de la monarchie résulte ici de la décomposition de l'honneur en recherche de l'intérêt. Plutôt que de résister aux ambitions du monarque afin de marquer leur distinction, les élites qu'il place à son service obéissent servilement à ses commandements, dans l'espoir de satisfaire leurs intérêts personnels. Le désir de se distinguer par la démonstration de sa supériorité et de sa déférence cède alors sa place à la mécanique des intérêts. Dans l'*Esprit des lois*, le déclin de l'honneur est bel et bien compris comme un glissement vers le despotisme. Cependant, le trajet observé par la constitution ne prend pas pour point de départ la république. Pour Montesquieu, l'essor de la monarchie n'est jamais compris comme une dénaturation de la démocratie ou de l'aristocratie, éloignant de ce fait l'homme de son bien propre. Ce régime porte en lui son propre principe.

Ce postulat amène alors Montesquieu à prendre une posture à l'égard des effets politiques du luxe très différente de celle adoptée par Harrington et par les autres républicains anglais. Tandis que ces derniers voyaient dans l'avènement d'une société commerciale, du crédit public et des mœurs raffinées les signes du glissement vers le despotisme, l'auteur de l'*Esprit des lois* y perçoit plutôt l'origine du principe sur lesquels les monarchies sont fondées. D'après lui, si l'introduction du luxe au sein d'une république la dirige tout droit vers sa ruine – car « il corrompt les mœurs pures » (*EL XX, 2*) – il contribue directement à la modération des régimes monarchiques. « Les politiques grecs, qui vivaient dans le gouvernement populaire, ne reconnaissaient d'autres forces qui pût les soutenir que celles de la vertu. Ceux d'aujourd'hui ne nous parlent que de manufactures, de commerce, de finances, de richesses et de luxe même » (*EL III, 3*).

Ainsi, le développement d'une économie commerciale, qui cultive le goût du luxe, transforme les mœurs des sociétés politiques. Avec la multiplication des échanges commerciaux s'articule effectivement une nouvelle compréhension des facteurs qui contribuent à la puissance de l'État. Désormais, les richesses ne s'acquièrent plus par la conquête de nouveaux territoires,

sur lesquels les princes peuvent prélever les ressources nécessaires à la consolidation de leur pouvoir militaire, garante de leur pouvoir politique. La puissance étatique s'accroît maintenant par l'intensification des transactions commerciales et financières. Un tel changement discrédite alors toute aspiration politique fondée exclusivement sur la domination territoriale. Dès lors que la puissance politique se trouve liée à la croissance économique, l'esprit de conquête propre à la raison d'État met en péril les conditions à la source de la prospérité étatique. (*EL XXI*, 20)

L'avènement de la société commerciale n'adoucit pas seulement les mœurs en apaisant l'esprit de conquête du prince, ou sa propension à s'approprier le capital d'autrui aussitôt qu'il le peut. Il lève également les entraves à l'épanouissement des passions privées, au grand désespoir des défenseurs de la *virtù*. Avec le développement du commerce, le désir de plaire aux autres se substitue à celui de se démarquer par des actions qui témoignent de l'amour d'un citoyen pour sa patrie, justifiant de ce fait son rang dans la structure politique. Cette transformation historique se produit néanmoins au sein d'une société très hiérarchisée, dont les actions sont animées par l'honneur. Ce mouvement de repli vers le privé, induit par le désir des citoyens de satisfaire leurs envies particulières, n'aboutit pas pour autant à la formation d'une société atomisée, dont les membres dédieraient toute leur existence à la poursuite de leurs intérêts individuels. Une société dont les actions ne répondent qu'à ce seul désir correspond plutôt à la définition du régime despotique.

L'essor du luxe dans les monarchies favorise au contraire le raffinement des goûts et des manières. Les nobles se servent de leurs richesses, dont l'accumulation s'avère de moins en moins limitée, de façon à plaire à leurs semblables, par des actions qui suscitent à la fois leur envie et leur admiration. Le déploiement d'une sphère privée toujours plus sophistiquée, qui se caractérise par les mœurs associées à la « galanterie » et à « l'air de cour », a l'intérêt marqué pour « les modes » qui changent sans cesse, et plus généralement pour la pratique de la conversation dans les salons. Les arts, les sciences et la philosophie participent au développement d'une identité propre à ce groupe, d'un *esprit de corps* qui la distingue des rangs inférieurs (*EL IV*, 2 ; *XIX*, 8). Ainsi, le préjugé que les nobles entretiennent à l'égard de leur propre condition, et donc de la place qu'occupe la noblesse en haut de la hiérarchie constitutionnelle, tient essentiellement à la supériorité de ses manières. Or, toutes ces conduites,

qui relèvent du vice selon le républicanisme classique, se transforment en vertus publiques dans les monarchies ; l'hypocrisie y sert directement l'intérêt public. « Il n'y a rien dans la monarchie que les lois, la religion et l'honneur prescrivent tant que l'obéissance aux volontés du prince : mais cet honneur nous dicte que le prince ne doit jamais nous prescrire une action qui nous déshonore, parce qu'elle nous rendrait incapables de servir » (*EL IV*, 2). Comme le résume bien Taylor,

« Monarchy was antithetical to the republic because the latter supposed « vertu », a dedication to the public good as well as austere mores and equality ; but monarchy required a lively sense of one's own rights and privileges, and thrived on difference of status and displays of wealth and power, which were bound up with power. Patriotic virtue was what kept society free in the ancient republic, because it led people to defend laws to the death against internal and external threat. The lively sense of one's own rights and status protected freedom in the modern monarchy, because it made the privileged resist royal encroachment and feel shame in obeying any order that derogated their code ». (1995, 215)

Dès lors, la régulation par les mœurs, qui se forment et se transmettent à travers les rapports « privés » entre les membres d'une même classe – c'est-à-dire des relations qui se forment et se perpétuent à l'extérieur du cadre des institutions politiques – vient consolider les assises des pouvoirs intermédiaires, et conséquemment celles de la monarchie dans son entièreté. La noblesse parvient à contenir la volonté capricieuse du souverain puisque son « esprit de corps » porte ses membres à défendre leurs prérogatives.

6.2.2 Corriger la constitution

Pour éviter que la constitution ne se corrompe avec le passage du temps, les législateurs doivent *corriger* leur constitution. « Un État peut changer de deux manières : ou parce que la constitution se corrige, ou parce qu'elle se corrompt. S'il a conservé ses principes, et que la constitution change, c'est qu'elle se corrige ; s'il a perdu ses principes, quand la constitution vient à changer, c'est qu'elle se corrompt » (*ELXI*, 13). Par ces mots, *L'Esprit des lois* paraît anticiper sur la philosophie de Burke, abordée au deuxième chapitre de la thèse. En corrigeant leur constitution, les législateurs doivent effectivement prévenir la pente du despotisme que le régime peut prendre en l'adaptant aux nouvelles conjonctures, tout en perpétuant ses principes.

Le portrait de la constitution d'Angleterre que dépeint Montesquieu au onzième livre de son l'ouvrage vise précisément à démontrer aux législateurs la façon dont la « disposition des choses » favorise la modération du régime politique. De prime abord, le choix de cette constitution paraît très curieux. L'auteur écrit effectivement que « la liberté politique ne se trouve que dans les États modérés » (*EL XI, 4*). Or, dans sa présentation des lois relatives à la nature du régime monarchique, il prend la peine de préciser que l'Angleterre a aboli les puissances intermédiaires. « Il y a des gens qui avaient imaginé, dans quelques États en Europe, d'abolir toutes les justices des seigneurs. Ils ne voyaient pas qu'ils voulaient faire ce que le parlement d'Angleterre a fait. Abolissez dans une monarchie les prérogatives des seigneurs, du clergé, de la noblesse et des villes, vous aurez bientôt un État populaire, ou bien un État despotique » (*EL II, 4*). Un peu plus tard, il s'y réfère en mentionnant qu'il s'agit « d'une nation où la république se cache sous une monarchie » (*EL V, 19*). Parvenu au onzième livre, l'Angleterre est maintenant présentée comme une monarchie, mais différente de celles « que nous connaissons », c'est-à-dire des monarchies continentales » (*EL XI, 7*). Ces variantes du régime monarchique se distinguent par deux éléments complémentaires, mais qui paraissent contradictoires. Alors que la constitution d'Angleterre ne comporte aucune puissance intermédiaire, elle se donne la « liberté politique » pour « objet direct » (*EL XI, 5 et 7*). Or, s'il s'y intéresse, c'est spécifiquement en raison de cette dernière propriété. L'examen de ce régime politique vise précisément à faire ressortir les principes sur lesquels il est fondé, afin d'éclairer leur rapport avec la nature de ses lois. « S'ils sont bons, la liberté y paraîtra comme dans un miroir » (*EL XI, 5*).

La constitution d'Angleterre se caractérise par le fait qu'elle parvient à maintenir un équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, partagé entre différents corps politiques, tout en conservant l'indépendance du pouvoir judiciaire. Déjà, cette description de la nature de ses lois la différencie des régimes monarchiques européens. « Dans la plupart des royaumes de l'Europe, le gouvernement est modéré, parce que le prince, qui a les deux premiers pouvoirs, laisse à ses sujets l'exercice du troisième » (*EL XI, 6*). Donc, pour Montesquieu, ce qui singularise la constitution anglaise, c'est entre autres la concentration presque totale du pouvoir politique au sein du parlement. Cette instance réunit la puissance législative et

exécutive, mais également les représentants des trois groupes sociaux réunis dans cette société politique. Il s'agit plus précisément du peuple, de la noblesse et du roi.

De plus, la puissance législative est exercée par deux corps distincts. Le premier d'entre eux représente le peuple. Il est constitué de députés désignés par les citoyens des différents « bourgs » du royaume (*EL XI, 6*). Ainsi, ceux qui sont « choisis » pour siéger dans cette chambre ne représentent pas un « corps de peuple ». Ils doivent plutôt « rendre compte à ceux qui l'ont commis » : les citoyens des différentes collectivités locales. En Angleterre, ni les citoyens ni leurs représentants ne participent au pouvoir par l'adoption de « résolutions actives ». Les premiers élisent leurs députés, alors que les seconds font les lois, et veillent à ce qu'elles soient bien exécutées. Comme les bourgs, les nobles sont représentés dans la puissance législative.

« Il y a toujours dans un État des gens distingués par la naissance, la richesse ou les honneurs ; mais s'ils étaient confondus parmi le peuple, et s'ils n'y avaient une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre parce que la plupart des lois seraient contre eux » (*EL XI, 6*).

Ces deux organes jouissent chacun du droit d'arrêter leurs entreprises respectives. Si le corps des nobles doit demeurer héréditaire, c'est non seulement parce qu'une telle institution correspond à sa nature, mais surtout parce qu'elle incite ses membres à défendre leurs « prérogatives, odieuses en elles-mêmes » (*EL XI, 6*). Pour éviter que la noblesse « oublie les intérêts du peuple » lorsqu'il s'agit de légiférer sur des choses « qu'elle a un intérêt souverain à corrompre », c'est-à-dire les lois portant sur la taxation et les dépenses publiques, elle ne peut participer à la législation que par sa faculté d'obstruction. Cette faculté s'oppose au « droit d'ordonner par soi-même » (*EL XI, 6*). Bref, si la noblesse peut récuser les lois de nature financière édictées par les représentants du peuple, elle ne peut pas elle-même proposer de telles lois.

La puissance exécutrice est, pour sa part, confiée au monarque. « Cette partie du gouvernement, qui a presque toujours besoin d'une action momentanée, est mieux administrée par un que par plusieurs ; au lieu de ce qui dépend de la puissance législative est souvent mieux ordonné par plusieurs que par un seul » (*EL XI, 6*). Pour empêcher que le corps législatif ne

glisse vers le despotisme, le détenteur du pouvoir exécutif détient lui aussi un droit pour empêcher ses initiatives. Or, ni l'une ni l'autre des parties de la puissance législative ne dispose d'une même faculté, dans la mesure où la fonction exécutive requiert la capacité de poser des actions circonstanciées. Toutefois, elle tient la couronne et ses ministres responsables de leurs actions en examinant la façon dont les lois qu'elle a adoptées ont été exécutées. Comme l'écrit Montesquieu, dans la constitution d'Angleterre, la faculté mutuelle d'empêcher « enchaîne » la puissance exécutrice détenue par le monarque à la puissance législative partagée entre les représentants du peuple et ceux de la noblesse. Grâce à ce droit d'empêchement mutuel, toutes ces parties se trouvent en fait intégrées les unes aux autres.

« Ces trois puissances devraient former un repos. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles sont forcées d'aller de concert », résume Montesquieu (*EL XI, 6*). Il observe ainsi que la distribution des pouvoirs oblige ces trois corps politiques à coordonner leurs actions respectives. L'arrangement des lois favorise alors un équilibre des pouvoirs capable de tenir en échec la volonté capricieuse du souverain, mais aussi celle des deux autres organes dépositaires du pouvoir législatif. Un peu comme chez Machiavel, l'opposition des fins ultimes que poursuivent les grands et le peuple génère une tension qui s'avère finalement utile à la société politique.

La description de la constitution d'Angleterre, comme celle de la nature des régimes et de leurs principes, se lit autant comme une réponse aux théories politiques absolutistes qu'au républicanisme classique. Elle dément aussi bien la nécessité d'un souverain absolu que l'amour de la patrie ou des lois à la préservation de la liberté politique. Pour les premiers, comme l'indique les passages du *Léviathan* dans lesquels Hobbes discute des organes assujettis¹²⁴, le

¹²⁴ On se réfère ici évidemment au chapitre 22, intitulé « Des organes assujettis, politiques et privés », de même qu'au chapitre 29, où il est question « De ce qui affaiblit l'État ». La méfiance qu'éprouve Thomas Hobbes à l'égard de ces organes est bien évoquée par ces propos qu'il tient au sujet des villes, vers la fin du vingt-neuvième chapitre : « Une autre infirmité de l'État est la taille immodérée d'une ville qu'il lui est possible de pourvoir, à partir de son propre domaine, à une armée nombreuse et son financement ; de même aussi le grand nombre des cités qui sont pour, ainsi dire, autant de plus petits États dans les entrailles d'un plus grand, comme les vers dans les boyaux d'un homme naturel. On peut ajouter à cela la liberté de polémiquer contre la puissance

partage des pouvoirs entre plusieurs corps politiques conduit ou bien à la paralysie de l'État, le plongeant dans l'impuissance, ou encore à la guerre civile. S'opposant systématiquement les uns aux autres, le régime serait en quelque sorte condamné au « repos perpétuel ». Pour sortir de l'impasse et obtenir gain de cause, les protagonistes seraient alors contraints de recourir à la violence, sinon à la menace. Dans ce contexte, le parti capable d'imposer sa volonté en dernier ressort doit être considéré comme le véritable détenteur de la souveraineté. Montesquieu répond ainsi à cette l'objection absolutiste, que synthétise Pierre Manent dans son *Histoire intellectuelle du libéralisme* :

« Montesquieu répond : il faut bien en effet que des décisions soient prises, mais cela ne signifie nullement que ces décisions doivent être prises par *un* pouvoir. Une décision peut être prise par deux pouvoirs qui se sont accordés ; et ils s'accorderont – *volens nolens* – précisément parce qu'il faut qu'une décision soit prise. Le vrai souverain d'un tel régime, ce n'est ni le législatif, ni l'exécutif, mais la nécessité : la plupart des décisions prises n'auront été voulues telles quelles par aucun des deux pouvoirs ». (2012, 129)

Comme le laisse entendre la dernière phrase de la citation, l'impératif de l'action commande donc la conciliation des intérêts, alors que la distribution minutieuse des pouvoirs favorise la préservation de la liberté politique.

Cela dit, et comme l'aborde notamment le troisième chapitre de la thèse, les disciples anglais de Machiavel craignaient que le déclin de la vertu parmi les gouvernants n'entraînaît la chute du régime dans le despotisme. Au tournant du dix-huitième siècle, la vie politique anglaise assistait effectivement à l'essor d'un esprit partisan, en réaction aux manœuvres de Walpole, qui distribuaient les pensions et les places aux députés des communes en échange de leur soutien aux ambitions apparemment despotiques de la Couronne. Ces whigs étaient dénoncés par l'opposition tory alors dirigée par Bolingbroke, et plus généralement par les défenseurs des idées républicains que Pocock regroupe sous l'emblème des « néo-harringtoniens ». Dans un vocabulaire typiquement républicain, ces derniers décrivaient les députés à la solde du monarque comme des factions, dont l'avènement était attribué à la corruption de la communauté

absolue de la part de ceux qui prétendent à la prudence politique, et qui, pour la plupart, venant de la lie du peuple, et bien qu'agités par des doctrines fausses, sont pourtant continuellement en train de se mêler des lois fondamentales, en faisant du tort à l'État, comme les petits vers que les médecins appellent ascarides » (Hobbes 2000, 491-492). À ce propos, consulter également Boyd (2001), ainsi que Runciman (1997, ch. 2).

politique. Pour eux, ces événements confirmaient la nécessité d'adopter des lois capables de restaurer la vertu parmi les citoyens anglais.

Dans un texte sur l'héritage laissé par Montesquieu au républicanisme, Shklar (1998, 244-261) écrit qu'à l'image de Machiavel, l'auteur de *l'Esprit des lois* en a renouvelé les fondements intellectuels¹²⁵. Contrairement aux partisans des thèses de Machiavel et d'Harrington, il ne craint pas que l'avènement des partis politiques, ou des factions, fragilise les assises sur lesquelles repose la liberté des Anglais¹²⁶. Il croit plutôt que dans ce régime politique, les ambitions despotiques de la Couronne, laquelle jouit par la nature de ses fonctions de la capacité de distribuer certains avantages, sont contenues par l'institution de la représentation politique. Cette pratique contribue effectivement à transférer la tension entre les partis politiques au sein de la société civile, provoquant ce qu'il appelle « l'effet de la liberté » (*EL XIX, 27*).

La société civile anglaise, constate Montesquieu, se différencie à plusieurs égards de celle qui s'est formée au sein des nations européennes. On trouve aussi de ce côté de la Manche une sphère où les passions privées se développent librement. Cependant, l'Angleterre a aboli les puissances intermédiaires. Par conséquent, les manières y sont beaucoup moins raffinées qu'en France, cette nation à « l'humeur sociable » (*EL XIX, 8*). Dans cette société toujours fortement hiérarchisée, comme l'atteste le maintien des pouvoirs intermédiaires :

« La société des femmes gâte les mœurs, et forme le goût : l'envie de plaire plus que les autres établit les parures, et l'envie de plaire plus que soi-même établit les modes. Les modes sont un objet important : à force de se rendre l'esprit frivole, on augmente sans cesse les branches de son commerce » (*EL XIX, 8*).

La prospérité de l'Angleterre est intimement liée au commerce, qui lui procure « un grand nombre de denrées superflues ». Or, en Angleterre, où les pouvoirs intermédiaires ont été abolis, les citoyens jouissent d'une plus grande égalité politique. De surcroît : « Une nation commerçante a un nombre prodigieux de petits intérêts particuliers, elle peut donc choquer et

¹²⁵ « Montesquieu did for the latter half of the eighteenth century what Machiavelli had done for his century, he set the terms in which republicanism was to be discussed ». Le nouveau républicanisme dont il est question dans ce texte est celui qui prendra forme dans les débats des pères fondateurs de la constitution américaine.

¹²⁶ À ce propos, voir Manent (1987, 131-139) ainsi que Spector (2010, 187 ; 2012, 148-158).

être choquée d'une infinité de manières » (EL XIX, 27). Dans cette société plus égalitaire, où les citoyens subviennent à leurs besoins grâce au travail et à l'activité économique :

« On n'y estimerait guère les hommes par des talents ou des attributs frivoles, mais par des qualités réelles ; et de ce genre il n'y en a que deux : les richesses et le mérite en personne. Il y aurait un luxe solide fondé non pas sur le raffinement de la vanité, mais sur celui des besoins réels ; et on ne chercherait guère dans les choses que les plaisirs que la nature y a mis ». (EL XIX, 27)

La société anglaise dont Montesquieu dessine le portrait se découvre comme une sphère où l'intérêt individuel risque à tout moment de prédominer sur toute autre valeur ou inclination, où l'utile prend toujours le pas sur l'agréable, où les femmes sont « modestes, c'est-à-dire timides » et les hommes sont « sans galanterie » (EL XIX, 27). Autrement dit, les passions privées s'y sont bel et bien développées, mais le défaut de pouvoirs intermédiaires appauvrirait considérablement le terreau dans lequel le principe de l'honneur pourrait s'enraciner et fleurir. En Angleterre, on ne trouve donc ni vertu, ni honneur, ni souveraineté absolue.

Cette nation jouit pourtant d'une liberté que Montesquieu qualifie « d'extrême » (EL XIX, 27). Or, sa liberté serait d'abord attribuable à l'effet des dynamiques politiques dans la société civile. En retour, l'opinion publique qui s'y forme viendrait alimenter une tension politique entre les pouvoirs législatifs et exécutifs, contribuant alors au maintien de l'équilibre constitutionnel. Grâce à la liberté électorale : « tout homme, à sa manière, prend part à l'administration de l'État » (EL XIX, 27). L'institution du suffrage transpose ainsi les débats qui se déroulent au parlement, entre les factions et les pouvoirs, dans la société civile. Les accusations mutuelles entre les partis sèment dès lors une inquiétude complètement « irrationnelle » parmi le peuple, comme la qualifie Spector (2012, 255) ; chacun dénonçant les actions de l'autre, qui mettraient en péril la liberté politique. Comme l'écrit Montesquieu :

« On craint de voir échapper *un bien que l'on sent*, que l'on ne connaît guère, et qu'on peut nous déguiser ; et la crainte grossit tous les objets. Le peuple serait inquiet sur sa situation, et croirait être en danger dans les moments mêmes les plus sûrs. D'autant mieux que ceux qui s'opposeraient le plus vivement à la puissance exécutrice, *ne pouvant avouer les motifs intéressés de leur opposition*, ils augmenteraient les terreurs du peuple, qui ne saurait jamais au juste s'il serait en danger ou non. Mais cela contribuerait à lui faire éviter les vrais périls où il pourrait, dans la suite, être exposé [mes accentuations] ». (EL XIX, 27)

La crainte de voir leur liberté se dérober agit alors à la façon d'un catalyseur des débats publics au sein de la société civile. La liberté de presse et d'opinion permet effectivement aux citoyens de vilipender les positions des partis qui leur paraissent mettre en péril leur liberté politique, et de soutenir celles qui promettent de la préserver. « Ces partis étant composés d'hommes libres, si l'un prenait trop le dessus, l'*effet de la liberté* ferait que celui-ci serait abaissé, tandis que les citoyens, comme les mains qui secourent un corps, viendraient relever l'autre. » (*EL XIX, 27*) L'institution de la représentation politique concourt donc à la formation d'une opinion politique « autonome », qui se constitue à l'extérieur du contexte parlementaire immédiat, et des membres des partis qui y siègent. En effet, craignant de voir leurs intérêts particuliers qu'ils poursuivent compromis par leurs gouvernants, les citoyens vont conférer leur appui au parti qui promet de les défendre. Soucieux de préserver leur pouvoir, les députés chercheront pour leur part à gagner leur appui, et continueront de s'accuser mutuellement de corruption. Aux yeux de Montesquieu, il ne fait pas de doute que les dénonciations des citoyens sont tout aussi intéressées que celles de leurs élus, qui ne cherchent qu'à conserver leur pouvoir :

« Comme chaque particulier, toujours indépendant, suivrait beaucoup ses caprices et ses fantaisies, ou changerait souvent de parti ; on en abandonnerait un où on laisserait tous ses amis pour se lier à un autre dans lequel on trouverait tous ses ennemis ; et souvent, dans cette nation, on pourrait oublier les lois de l'amitié et celles de la haine ». (*EL XIX, 27*)

Les lois du régime anglais déclenchent ainsi la formation d'une opinion publique, à l'origine d'affiliations partisans ou de loyautés politiques au sein de la société civile, qui se font et se défont continuellement. De ce fait, les gouvernants qui acceptent les emplois qui leur sont offerts par la Couronne sont systématiquement confrontés aux objections du parti opposé, qui les dénoncent afin de servir leurs propres intérêts. S'ils souhaitent poursuivre leurs ambitions, les représentants de la puissance exécutive sont donc tenus de prendre en considération les intérêts des factions opposées, aussi conditionnés par une opinion publique autonome. Au demeurant, les actions du régime s'avèrent régulées par les passions qui « se déchaînent » dans la société civile. À l'image de l'honneur dans les monarchies continentales, « la logique des effets involontaires ou aveugles de l'intérêt et de l'inquiétude s'allie à celle des effets, bien volontaires cette fois, de l'amour de la liberté », souligne Spector (2012, 257). Par sa structure institutionnelle, la nation anglaise peut donc se dispenser aussi bien de la vertu que

d'un « arbitre extérieur », incarnée dans une personne individuelle ou collective, sinon dans une faculté morale, et les actions « réguleraient les inclinaisons partiales ou les intérêts divergents ».

En Angleterre, on se doit de conclure à la lecture du dix-neuvième livre que la société civile ne se réduit jamais à une sphère constituée par les interactions entre des individus égoïstes. Elle ne s'effondre pas davantage dans l'État. Elle prend forme dans le rapport qui s'articule entre les lois et les mœurs. Pour Montesquieu, l'équilibre constitutionnel de la république déguisée en monarchie, où la vertu s'avère pratiquement absente, est préservé par l'harmonisation des lois aux mœurs. En explicitant les « principes » de la constitution d'Angleterre, il conclut : « je n'entends point par-là ravalier les autres gouvernements, ni dire que cette liberté politique extrême doit mortifier ceux qui n'en ont une que modérée. Comment dirais-je cela, moi qui crois que l'excès même de la raison n'est pas toujours désirable [...] » (EL XI, 6). Les lois propres à ce régime ne sauraient être importées telles quelles aux autres sociétés politiques, qui se différencient de l'Angleterre par leurs principes et leurs mœurs. Même si « les monarchies que nous connaissons » n'ont pas la liberté politique pour premier objet, elles disposent toujours des leviers par lesquels elles peuvent préserver la liberté politique » (EL XI, 7). Issues des mêmes origines *germaniques*, ces constitutions ont cependant conservé leurs pouvoirs intermédiaires. La société civile qui s'y serait développée se caractérise donc par des mœurs très différentes. Il n'en reste pas moins que la coordination des pouvoirs politiques se trouve régulée par des passions privées, qui s'y expriment cependant sous une forme distincte. « En France comme en Angleterre, l'assujettissement est évité par l'engagement des hommes dans des structures susceptibles de limiter les abus de pouvoir et de restreindre l'arbitraire ; en France comme en Angleterre, la régulation par les mœurs conforte ainsi la régulation par les lois. La convergence des intérêts se réalise, malgré l'absence de vertu, sans intervention de la “police” du prince¹²⁷ », conclut Spector (2012, 290-291). Les législateurs soucieux de préserver

¹²⁷ La notion de police à laquelle se réfère ici Spector renvoie à la *Polizeiwissenschaft*, dont le développement résulte notamment de la transformation des « arts de gouverner » depuis Machiavel, comme les travaux de Michel Foucault sur la gouvernementalité l'ont bien mis en évidence (2004a ; 2004b). Comme l'explique ce dernier, l'avènement de la police peut être considéré comme une transformation interne de la raison d'État. Pour une analyse des relations complexes entre la formation de ce nouvel art de gouverner, l'essor de la société civile et la redéfinition (ou l'abandon) du concept de souveraineté dans la pensée politique anglaise du dix-huitième, voir entre autres les leçons du 28 mars et du 4 avril 1979 de la *Naissance de la biopolitique* (Foucault 2005b).

la liberté politique dans une constitution doivent ainsi porter une attention à « l'esprit général des peuples », qui prend forme à travers la dynamique entre la nature d'un régime, son principe, et le contexte historique dans lequel il s'inscrit.

6.3 Réformer pour préserver : la Grande réforme de 1832

Les écrits de plusieurs libéraux français du dix-neuvième siècle portent l'empreinte de la pensée de Montesquieu, et de l'approche « sociologique » qu'il adopte (de Dijn, 2008 ; Siedentop 2012). Benjamin Constant, Pierre-Paul Royer Collard, François Guizot, Prosper de Barante ou Alexis de Tocqueville poursuivent une démarche analogue à celle qu'emprunte l'auteur de *l'Esprit des lois*. Dans leurs livres et leurs pamphlets, ils cherchent chacun à leur façon à identifier les conditions de la liberté politique en prêtant une attention particulière aux effets des rapports entre les lois, les règles qui définissent la propriété, les heurs et malheurs de l'esprit de conquête, qui coexistent désormais avec un esprit commercial. De Constant à Tocqueville, résume Larry Siedentop, le libéralisme français se démarque par sa sensibilité aux contextes historiques dans lequel le pouvoir politique s'exerce. En somme, ces penseurs partageraient la conviction voulant que :

« law is less powerful than *les mœurs* ; it cannot be used successfully if it is turned against the whole direction of social change. [...] Lawmakers must accept a foundation of economic and social fact as given – seeking merely to modify rather than to overturn such a powerful concentration of circumstances ». (Siedentop 2012, 19)

Dans son essai, Siedentop établit un contraste entre cette tradition libérale française, qui se démarque par sa forte tonalité « sociologique », d'une variante anglaise aux accents philosophiques, et dont John Stuart Mill serait l'archétype. Depuis John Locke, précise-t-il, les arguments politiques développés par les libéraux anglais s'appuient sur des postulats dérivés des théories de la connaissance (Siedentop 2012, 17).

En calquant les lignes de démarcation des deux traditions libérales sur les frontières nationales, Siedentop semble toutefois aveugle aux différences idéologiques entre les différents

groupes qui se revendiquaient du libéralisme à l'intérieur même de ces contextes (Burrow 1988, 19 ; consulter aussi Bell 2014, 693). En attirant l'attention sur la tradition française, ce dernier visait principalement à sauver le libéralisme des accusations de « naïveté sociologique » alors proférées par les penseurs marxistes à l'endroit de ce courant de pensée. Or, ce faisant, il réitère une représentation orthodoxe d'un libéralisme anglais, qui paraît tout à fait étranger à une pensée politique d'inspiration « sociologique » comparable à celle qu'il retrouve en France. La tradition anglaise tracerait donc une ligne droite entre Locke et Mill. Si on devine que la linéarité de son parcours s'interrompt un moment avec Burke, le libéralisme retrouve rapidement son chemin avec Bentham et les *radicals*. Le libéralisme anglais, tel qu'il se déclinerait au dix-neuvième siècle, se confondrait ainsi avec l'utilitarisme, dont les partisans auraient exercé une hégémonie incontestée au sein des forces politiques se revendiquant du libéralisme. Les propos que tient à ce sujet Catherine Audard dans sa synthèse du libéralisme attestent de l'importance dont jouit encore aujourd'hui cette interprétation.

« Transformée par ses disciples en programme politique cohérent grâce à la *Westminster Review*, la pensée de Bentham va rapidement devenir la base de réformes multiples, depuis l'extension du suffrage en Angleterre dès 1832 à la réforme des tarifs douaniers, de l'administration coloniale, du droit pénal au premier projet d'instruction publique. La prise du pouvoir du parti libéral en 1846 va consacrer ce succès ». (Audard, 2009, p. 149 - 150)

Les défenseurs les plus importants de la Grande réforme citée par Audard la présentaient comme une « mesure burkénne », rappelle pourtant Pocock (1998, 368). En effet, l'*Act* de 1832 fut adopté dans la foulée de l'élection de 1830, qui porta au pouvoir les whigs réformistes. Confinés au rang de parti d'opposition, ils alléguaient que la structure de la représentation politique d'alors attribuait à la « vieille aristocratie foncière » des pouvoirs préjudiciables au sein du gouvernement. En effet, avant la réforme parlementaire, il n'existait pas de règles uniformes encadrant l'élection des députés. Les *boroughs* issus d'anciennes localités du sud de l'Angleterre détenaient des privilèges leur permettant d'édicter leurs propres règles de nomination des députés¹²⁸. Elles étaient alors contrôlées par l'aristocratie foncière d'allégeance *tory*. S'ils ne regroupaient qu'un petit nombre d'électeurs, ces corps politiques étaient

¹²⁸ Les principales références sur l'histoire de la Grande réforme sont Brock (1973) et Cannon (1973). On trouvera aussi une discussion plus récente dans Nootens (2016, ch. 5).

représentés par plus de députés que des agglomérations importantes comme Manchester, Liverpool et Leeds, qui s'étaient développées avec la révolution industrielle. Elles usaient de ces privilèges pour faire entrave à l'adoption de réformes qui amélioreraient les conditions de vie de la classe moyenne alors en pleine expansion.

Dans son étude des développements de la pensée politique britannique postérieure à la Glorieuse R, Pocock démontre que cette réforme constituait : « l'œuvre des nouveaux whigs de Burke qui s'étaient regroupés et étaient en fait devenus semblables à ses anciens whigs (1998, 384) ». Comme l'évoque le second chapitre de cette thèse, la constitution dont se revendique l'auteur des *Réflexions* évoque le « beau système trouvé dans les bois » de Montesquieu¹²⁹. Le discours politique des whigs réformistes, précise d'ailleurs John W. Burrow, partageait avec la « tradition française » une même préoccupation pour les rapports entre les lois et les mœurs : « The notion of constitutional adjustment was the central whig platitude of the first half of the nineteenth century [...] Changes in the balance of property were still seen as having constitutional implications, but it was necessary to work with, not against, the grain of society » (1988, 44).

C'est certainement dans les discours prononcés par Thomas B. Macaulay en faveur de la réforme que l'attachement des whigs à la doctrine de « l'ancienne constitution » s'exprime le plus explicitement (Burrow 1988, 39-40 ; Pocock 1998, 368-369). Pour lui, l'actuelle distribution des sièges empêchait la Chambre de représenter adéquatement les intérêts du peuple et de faire contrepoids à ceux de la monarchie et de l'aristocratie. Invoquant l'autorité de Burke, le député dénonçait les privilèges des anciennes corporations, affirmant que :

« It is almost essential to the utility of a House of Commons that it should possess the confidence of the people, as it should deserve this confidence. Unfortunately, that which is in theory the popular form of our government is in practice the unpopular part. [...] The House of Commons is, in the language of Mr. Burke, a check for the people – not on the people, but for the people. While that check is efficient, there is no fear that the King or the

¹²⁹ La parenté entre les idées politiques et constitutionnelles de Montesquieu, de Tocqueville et de Burke a récemment été exposée par Jacob Levy (2015). Les ressemblances entre la pensée constitutionnelle de Montesquieu et Burke ont aussi été relevées par Denis Baranger (2008).

nobles will oppress the people. But if that requires checking, how is it to be checked? »
(Macaulay 1874, 31-32).

Se faisant le porte-voix de la classe moyenne, Macaulay disait considérer les privilèges monarchiques et aristocratiques comme des instruments indispensables à la réalisation de cette fin. Or, qu'advierait-il d'un gouvernement envers lequel la classe moyenne n'aurait aucunement confiance ? Tôt ou tard, les membres de cette classe soutiendraient la création d'un gouvernement fondé sur le suffrage universel, qu'ils chercheraient à établir au moyen d'une révolution « destructrice ». L'anachronisme de la constitution menaçait donc d'encourager la classe moyenne à s'allier la classe laborieuse pour renverser le gouvernement et instaurer une démocratie. Ce régime fragiliserait inévitablement le droit de propriété et les libertés constitutionnelles. Pour se maintenir au pouvoir, la classe moyenne chercherait à obtenir le soutien de la classe laborieuse en lui promettant de combler ses besoins. Elle financerait ses ambitions en s'arrogeant les biens des classes supérieures. Comme leurs ancêtres, les Britanniques devaient procéder à la réforme de leurs institutions actuelles pour perpétuer leur constitution, à l'origine de leurs libertés :

« Turn where we may, within, around, the voice of great events is proclaiming to us, « Reform, that you may preserve ». [...] now, while the old feelings and the old associations retain a power and a charm which may too soon pass away, now, in this your accepted time, now in this your day of salvation, take counsel, not of prejudice, not of party spirit, not of the ignominious pride of a fatal consistency, but of history, of reason, of the ages which are past, of the signs of this most portentous time ». (Macaulay, 1874, 57)

La position des whigs réformistes ne s'est pas articulée seulement à travers leur critique des gouvernements *tory*, rappelle John Burrow (1988 ; consulter également Ajzenstat, 1988 ; Innes, Philp, et Saunders, 2013). Elle s'est aussi construite en opposition aux revendications des radicaux philosophiques, qui revendiquaient l'instauration d'un régime démocratique. Les idées dont se réclamaient les membres de ce parti politique s'inspiraient directement de la doctrine utilitariste de Jeremy Bentham, qui s'opposait explicitement à la notion d'équilibre constitutionnel.

Les radicaux souhaitaient instaurer un régime démocratique dans lequel le pouvoir serait exercé par l'entremise d'une structure administrative centralisée, dont les agents seraient ultimement assujettis aux jugements du « tribunal de l'opinion publique » (Bentham, 2000 : chap. 4). De façon générale, ils concevaient la démocratie dans des termes qui évoquent la pensée de Bentham au sens large, soit comme un « instrument » le plus apte à la production du plus grand bonheur d'une communauté formée d'individus poursuivant leurs intérêts particuliers (Bentham, 2011 ; consulter également : Rosen, 1983 ; Rosenblum, 1978). L'élection des dirigeants politiques au suffrage universel permettrait à chaque citoyen de faire valoir leurs intérêts auprès de leurs gouvernants. Dans un tel régime, les fonctions gouvernementales seraient d'ailleurs exercées par des officiels salariés, qui veilleraient à l'élaboration et l'application de règles destinées à favoriser les intérêts des citoyens, représentés par leurs élus à l'Assemblée législative, plutôt qu'à des juges de paix ou des corps politiques rattachés à l'aristocratie. D'après Bentham, et plus généralement pour les radicaux, l'institution d'un régime démocratique, muni d'une bureaucratie professionnelle dirigée par des représentants élus, devait permettre au plus grand nombre de citoyens de satisfaire leurs aspirations et leurs intérêts personnels.

Les doctrines constitutionnelles des whigs et des radicaux visaient chacune à limiter les pouvoirs de la Couronne et de ses ministres par des réformes qui entendaient accroître la responsabilité du gouvernement envers le peuple. Cependant la conception de la constitution qui sous-tendait leurs propositions respectives supposait des définitions différentes de la société politique et par conséquent des représentations contrastées du « peuple » en question. Pour les whigs, la société britannique était formée de diverses parties, auxquelles la constitution accordait des privilèges, des franchises et des libertés distinctes. L'augmentation des pouvoirs de la Chambre des communes permettrait au peuple, compris comme un corps social, de limiter l'exercice de la prérogative royale, mais non de se l'assujettir. Pour les radicaux, l'instauration d'un régime démocratique aurait permis de maximiser la satisfaction des intérêts individuels, tels qu'ils s'exprimaient dans la société civile, en exigeant du gouvernement qu'il légiférât conformément à la somme des aspirations des citoyens. Les débats entourant le *Reform Act* de 1832 démontrent ainsi que le libéralisme, qui s'est imposé au cœur de la vie politique

britannique au tournant du dix-neuvième siècle, s'est développé à travers les tensions à propos des limites qui doivent être apposées aux détenteurs du pouvoir souverain.

6.4 Les municipalités dans les constitutions équilibrées

La réforme parlementaire a donné l'élan à l'adoption d'autres mesures de modernisation du gouvernement britannique. Dès 1832, une commission d'enquête avait été mandatée afin d'examiner les *Poor Laws*. L'année suivante, une autre avait été chargée d'étudier l'ensemble des pratiques des corporations locales issues des *rotten boroughs*. Leurs travaux aboutirent à l'adoption du *Poor Laws Amendment Act* en 1834 et du *Municipal Corporations Act* en 1835.

Le secours aux pauvres était jusqu'alors administré par les 15 000 paroisses indépendantes du royaume. L'inefficacité de ce système soulevait d'importants mécontentements populaires. La loi de 1834 visait à rationaliser cette structure administrative pour la rendre plus efficace (Loughlin 1996, 33-34). La réforme regroupait plusieurs paroisses au sein d'entités administratives locales. Dans chacune d'elles, la nouvelle loi établissait une commission locale, sur laquelle siégeaient d'office des juges de paix et des représentants élus par la population. Les activités de ces commissions étaient supervisées par une commission centrale, qui édictait des normes permettant d'optimiser la prestation des services à l'échelle des localités. Toutes les commissions locales étaient finalement assistées dans leur travail par des employés salariés, relevant de l'autorité de la commission centrale.

Le rapport de la commission sur les corporations locales révélait qu'elles avaient confié leurs responsabilités à des agents indépendants, tandis qu'elles percevaient toujours des taxes auprès des citoyens. L'administration des localités était désormais assurée par des officiels qui n'étaient plus redevables aux contribuables. La loi de 1835 remédiait à cette situation en instituant des municipalités, soit des corporations dirigées par des conseils élus par les contribuables locaux, dont la majorité appartenait à la nouvelle classe moyenne (Loughlin 1996,32-33). Elle limitait le transfert des tâches à des tiers en stipulant que le conseil

devait exercer ses pouvoirs dans l'intérêt de la localité. De plus, elle confisquait la propriété des anciennes corporations, qu'elle transférait aux municipalités (McLean 2012, 101-102). Elle interdisait finalement la vente des propriétés de la corporation et obligeait les conseils à allouer les revenus fiscaux aux services publics exclusivement. Finalement, elle retirait aux anciennes corporations le privilège de nommer les juges de paix dans leurs localités, qu'elle confiait au pouvoir exécutif.

6.4.1 John Stuart Mill : la centralisation contre les préjugés aristocratiques

Des historiens et les penseurs qui se sont intéressés aux origines idéologiques du système municipal canadien concluent que l'adoption de ces lois démontre que la conception utilitariste de l'État était définitivement imprégnée dans l'esprit de la classe dirigeante britannique. Comme ces réformes instituaient des agences administratives dont l'autorité relevait d'une délégation de pouvoir du gouvernement central, les corporations locales n'étaient plus considérées comme des corps dotés de privilèges ou de libertés héritées de l'histoire, leur attribuant une autonomie politique *de facto*, tel que le voulait le constitutionnalisme médiéval (consulter notamment : Dagenais 2009 ; Frug 1979 ; Isin 1992 ; Radforth 1992). Désormais, les institutions du gouvernement local étaient conçues comme des extensions d'un gouvernement représentatif, qui devait exercer ses pouvoirs dans l'intérêt de la société civile, comprise comme une sphère autonome formée d'individus atomisés, indépendante de l'État par surcroît. Pour ces historiens, cette compréhension des institutions municipales caractérise l'ensemble de la pensée politique libérale, jusqu'à aujourd'hui.

Selon Engin Isin, c'est dans les *Considérations sur le gouvernement représentatif*, de John Stuart Mill, qu'on trouve la formulation la plus explicite de cette définition libérale de la municipalité (1992, 54 ; 158). Reprenant une réflexion amorcée quelque deux décennies auparavant, dans sa critique du premier tome de la *Démocratie en Amérique* d'Alexis de Tocqueville, Mill y propose un modèle « d'assemblées représentatives locales » inspiré des nouvelles *poor laws*. Des conseils municipaux élus administreraient les affaires « purement locales » comme le pavage, l'éclairage, le nettoyage des rues, les égouts et le secours aux

pauvres (Mill 2009, consulter également : 1994). En participant à la vie politique locale en tant qu'électeurs ou représentants, les citoyens apprendraient ainsi les rudiments du gouvernement d'une société moderne.

Selon Mill, le rôle des assemblées locales devait toutefois se limiter à l'application d'instructions transmises par le gouvernement central. Ce dernier développerait les lois qui encadreraient l'intervention des municipalités dans les champs d'action décidés par l'État. Il devait aussi entretenir une « constante communication » avec les instances locales (Mill 2009, 254). Cette relation visait deux objectifs. Premièrement, elle permettrait au gouvernement central de récolter des informations sur les multiples expériences locales, qu'il transmettrait aux autres collectivités, pour qu'elles améliorent leurs propres interventions. Deuxièmement, elle garantirait l'application d'une loi qui contribuerait au progrès de l'humanité. L'une des principales ambitions de la théorie du gouvernement représentatif formulée par Mill consistait à émanciper les individus de l'influence qu'exerçaient encore les coutumes rétrogrades de l'aristocratie sur le gouvernement britannique. À l'échelle locale, les aspects les plus importants de l'administration étaient toujours pris en charge par des juges de paix, issus de cette classe. Laisse à elle-même, l'action des corps politiques locaux tendait inévitablement : « à dégénérer en une poursuite aussi stupide qu'indélicate de l'intérêt de ses membres » (Mill 2009, 247). Si les institutions locales pouvaient effectivement servir « d'écoles de la démocratie » d'après lui, il rappelait néanmoins le « vieil adage » selon lequel « l'école vaut ce que vaut le maître » (Mill 2009, 256). Jusqu'alors, l'éducation des citoyens avait été dispensée par des enseignants corrompus par leurs « intérêts sinistres ». Or, il rappelle que le plus grand danger de toute forme de gouvernement « est le danger d'une législation de classe, d'un gouvernement destiné à satisfaire (qu'il y parvienne ou non) les intérêts immédiats de la classe dominante au détriment durable du tout » (Mill 2009, 118). Dans ce contexte ; « si la majorité locale entreprend d'opprimer la minorité, ou une classe d'en opprimer une autre, l'État doit s'interposer » (Mill, 2009, 255). Plus précisément, le gouvernement central devait employer son pouvoir pour libérer les citoyens « de la domination du seigneur du château voisin » en établissant dans les collectivités locales des institutions « fondées sur les intérêts permanents de l'homme en tant qu'être susceptible de progrès » (Mill 2009, 76 ; 1990, 77).

Les *Considérations* ont été publiées plus de vingt ans après l'adoption des législations susmentionnées. Les réformes défendues par Mill souhaitaient explicitement remplacer le système d'institutions locales toujours en vigueur à l'époque, auquel la *gentry* s'accrochait encore. Une dizaine d'années plus tard, Mill déplorait dans l'*Autobiographie* que :

« le neuf dixièmes des tâches ailleurs accomplies [par l'État] s'y effectuait grâce à des organismes indépendants ; en effet, la centralisation y était, *y reste*, l'objet non pas tant d'un désaveu raisonné que d'un préjugé irrationnel, et la résistance à l'interférence gouvernementale y était une passion aveugle qui empêchait ou entravait jusqu'aux efforts les plus bénéfiques de l'autorité législative pour corriger ce qui prétend à la dignité de gouvernement local autonome ». (Mill 1993, 169)

6.4.2 Alexis de Tocqueville : l'honneur communal contre le despotisme

Selon Tocqueville, c'est précisément ce « préjugé irrationnel » qui prévient le glissement des sociétés égalitaires vers le despotisme. Dans la *Démocratie* de 1835, la décentralisation administrative se dresse effectivement comme un rempart contre le despotisme, aux États-Unis comme en Angleterre. Elle limite la volonté du souverain en incitant les citoyens à se porter à la défense de leurs « libertés communales » dans le cadre de l'exercice du pouvoir politique.

Telles qu'elles sont décrites dans la première *Démocratie*, les communes de la Nouvelle-Angleterre reproduisent dans cette société démocratique un même effet que celui des pouvoirs intermédiaires du gouvernement monarchique de Montesquieu. Dans l'un et l'autre des ouvrages, ces corps politiques sont d'ailleurs définis pratiquement dans les mêmes termes.

« Les communes sont en général *soumises à l'État* quand il s'agit d'un intérêt que j'appellerais social, c'est-à-dire qu'elles partagent avec d'autres. Pour tout ce qui n'a rapport qu'à elles seules, les communes sont restées des *corps indépendants* ; et parmi les habitants de la Nouvelle-Angleterre, il ne s'en rencontre aucun, je pense, qui reconnaisse au gouvernement de l'État le droit d'intervenir dans la direction des intérêts proprement communaux [mes accentuations] ». (*DDA* 1835, 119)

Ainsi, ces corps politiques sont tenus de se conformer aux « devoirs sociaux » décrétés par les législatures étatiques : elles doivent ouvrir leur territoire à la construction de routes, faire des règlements de politique ou créer des écoles lorsque l'exige cette instance. Or, ce pouvoir central se contente habituellement de décréter les principes généraux des lois. Ces dernières sont

exécutées par les communes elles-mêmes, à l'aide de leurs propres ressources ; ce sont elles qui lèvent et répartissent les taxes, bâtissent et dirigent les écoles, etc.

Cette organisation administrative est « soutenue » et « vivifiée » par un « esprit communal », qui confère aux communes leur « indépendance » et leur « puissance » (DDA 1835, 121). Tocqueville explique sa puissance par le fait qu'elle attire autant l'affection de ses habitants que les passions ambitieuses du cœur humain.

« C'est dans la commune que viennent se concentrer le désir de l'estime, le besoin d'intérêts réels, le goût du pouvoir et du bruit ; ces passions qui troublent si souvent la société, changent de caractère lorsqu'elles peuvent s'exercer si près du foyer domestique et en quelque sorte, au sein de la famille ». (DDA 1835, 122)

Toutefois, ces passions s'apaisent dans la commune puisque les charges et les magistratures y sont *éparpillées* entre un grand nombre d'habitants. La participation à la vie communale cultive ainsi les habitudes indispensables à la préservation de la liberté dans les sociétés démocratiques. Elle encourage les citoyens à faire avancer leurs intérêts ou à prouver leur supériorité à leurs concitoyens en s'acquittant d'une charge publique. L'esprit communal les conduit de ce fait à défendre l'indépendance et l'autonomie de ce corps politique lorsque les ambitions du gouvernement étatique ou fédéral menacent d'éroder ses pouvoirs. Simultanément, la proximité entre les citoyens d'une même collectivité locale les oblige à contenir l'ardeur de leurs ambitions personnelles afin d'éviter les conflits, ce qui risquerait de compromettre la puissance de la communauté locale.

À l'image des pouvoirs intermédiaires, les communes s'imposent aussi comme des espaces où les citoyens reçoivent leur éducation civique. Comme nous le remémorons nombre de lecteurs admiratifs de Tocqueville, ce dernier décrit les institutions communales comme des « écoles primaires de la démocratie » :

« C'est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que *les écoles primaires sont à la science* ; elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance, mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparaît tôt ou tard à la surface ». (DDA 1835, 113)

Les travaux des politologues qui se présentent comme des « néo-tocquevilliens » portent à croire que les citoyens qui participent à l'exercice du pouvoir à l'échelle locale y reçoivent une éducation à la *virtù*¹³⁰. Durant son voyage aux États-Unis, Tocqueville aurait connu son propre *moment machiavélien*, pour le dire comme Pocock ; par la valorisation des libertés locales et de la vie associative, il se serait fait le défenseur d'une participation active des citoyens à la vie politique, qui viserait d'abord la réalisation du bien commun. Comme le résume bien Serge Audier,

« *De la démocratie en Amérique* aurait en effet montré le lien entre les “mœurs” d'une société et l'exercice de la politique : les associations civiques renforcent les “habitudes du cœur” indispensables à la vie de la démocratie. Renouant avec le républicanisme de la Renaissance, Tocqueville montrerait de manière convaincante que seule la participation active au sein d'associations libres garantit le déploiement d'une authentique citoyenneté sous-tendue par un sens de la coopération, de la solidarité et de la coresponsabilité sociale ». (2006, 492)

Une lecture même superficielle des passages que Tocqueville consacre au système communal américain, qui garde en mémoire l'analyse des lois sur l'éducation monarchique proposée par Montesquieu, invite à reconsidérer cette interprétation¹³¹. Dans la *Démocratie de 1835*, la commune n'est jamais présentée comme une « cité miniature ». L'exercice des fonctions communales n'y est jamais décrit comme un sacrifice des intérêts particuliers à la faveur de l'intérêt public. Comme l'écrit explicitement Tocqueville, c'est bien pour *eux-mêmes* que les hommes participent aux affaires locales.

« Indépendamment des électeurs appelés de temps en temps à faire des actes de gouvernement, que de fonctions diverses, que de magistrats différents, qui tous, dans le cercle de leurs attributions, représentent la corporation puissante au nom de laquelle ils agissent ! *Combien d'hommes exploitent ainsi à leur profit la puissance communale et s'y intéressent pour eux-mêmes !* [mes accentuations] ». (DDA 1835, 122)

Ce passage indique que les Américains aiment leur commune à peu près pour les mêmes raisons que les nobles aiment l'État pour Montesquieu : « pour eux-mêmes ». Dans cette perspective, la

¹³⁰ Consulter notamment Bellah, Sullivan, Madsen et al. (1985), Putnam (1993 ; 2000), et plus généralement les travaux qui s'appuient sur les postulats du « capital social ».

¹³¹ Pour Montesquieu : « Ce n'est point dans les maisons publiques où l'on instruit l'enfance, que l'on reçoit dans les monarchies la principale éducation ; c'est lorsque l'on entre dans le monde, que l'éducation en quelque façon commence. Là est l'école de ce que l'on appelle l'honneur, ce maître universel qui doit partout nous conduire ». (EL IV, 2)

commune apparaît moins sous les traits d'une « nouvelle Sparte » que d'une faction. À l'image de la noblesse, lorsque les « hommes exploitent à leur profit la puissance communale », ils vont au « bien commun » (*EL III, 7*). Dans cette perspective, tout le génie des législateurs américains ne tient pas au fait qu'ils ont su proclamer des lois qui amènent les citoyens à renoncer à la poursuite de leurs intérêts privés par amour pour la patrie. C'est plutôt parce qu'ils ont su articuler les lois aux mœurs que leur « chef-d'œuvre de législation » doit être admiré. Aux yeux de Tocqueville, les citoyens américains sont portés à poursuivre leurs intérêts particuliers. Il s'agit d'une inclination presque naturelle des sociétés égalitaires, dépourvues de toute hiérarchie sociale institutionnalisée, et dont la fortune est principalement liée au commerce et à la mobilité des propriétés. Cette réalité est d'ailleurs parfaitement reflétée par le risque représenté de « la tyrannie de la majorité ».

« En Amérique », écrit-il, « on remet l'autorité qui fait les lois à un souverain pouvoir. Elle peut se livrer rapidement et irrésistiblement à chacun de ses désirs, et tous les ans on lui donne d'autres représentants. C'est-à-dire qu'on a adopté précisément la combinaison qui favorise le plus l'instabilité démocratique et qui permet à la démocratie d'appliquer ses volontés changeantes aux objets les plus importants » (*DDA 1835, 373*). Ici aussi, la volonté du souverain s'avère par définition capricieuse. Or, le gouvernement par la majorité tend inévitablement à l'homogénéisation des opinions, explique Tocqueville. Dans une société égalitaire, « le pouvoir de la majorité est non seulement prédominant, mais irrésistible. [...] C'est la théorie de l'égalité appliquée aux intelligences. Cette doctrine attaque l'orgueil de l'homme dans son dernier asile : aussi la minorité l'admet-elle avec peine » (*DDA 1835, 370-371*). Non seulement les citoyens sont portés à s'identifier au plus grand nombre par amour-propre, mais cette disposition laissée à elle-même risque de se transformer en tyrannie. En considérant ses propres intérêts comme une confirmation de la supériorité de son intelligence, la majorité tendra inévitablement à adopter des lois oppressantes à l'égard des minorités qui poursuivent des intérêts différents, ou qui souscrivent à d'autres idées que les siennes. Dans ce contexte, la peur de se trouver en situation minoritaire s'impose comme puissant incitatif à l'adhésion à une opinion, qui peut d'ailleurs prendre le pas sur les passions, les goûts ou les croyances. Ce danger semble d'autant plus important que « les États-Unis ont été peuplés par des hommes égaux entre eux, il ne se

trouve pas encore de dissidence naturelle et permanente entre les intérêts de leurs divers habitants » (*DDA* 1835, 371).

Tocqueville constate cependant qu'il existe bien peu de leviers institutionnels contre le pouvoir de la majorité. « Et ce qui me répugne le plus aux États-Unis, ce n'est pas l'extrême liberté qui y règne, c'est le peu de garanties qu'on y trouve » (*DDA* 1835, 378). Devant elle, les individus ou les minorités qui se croient victimes d'injustice se trouvent pratiquement désarmés.

« Lorsqu'un homme ou un parti souffre d'une injustice, à qui voulez-vous qu'il s'adresse ? À l'opinion publique ? C'est elle qui forme la majorité ; au corps législatif ? C'est lui qui représente la majorité et lui obéit aveuglément ; au corps législatif ? Il est nommé par la majorité et lui sert d'instrument passif ; à la force publique ? La force publique n'est autre chose que la majorité sous les armes ; au jury ? Le jury, c'est la majorité revêtue du droit de prononcer des arrêts : les juges eux-mêmes, dans certains États, sont élus par la majorité. Quelque inique ou déraisonnable que soit la mesure qui vous frappe, il faut vous y soumettre ». (*DDA* 1835, 378)

Malgré le peu de garanties contre la tyrannie du grand nombre, la constitution américaine a su éviter la descente dans le pire régime. À l'image de Montesquieu, Tocqueville affirme que ce n'est pas tout à fait dans les lois qu'il faut chercher les remparts contre la tyrannie, mais bien dans les « circonstances » et les « mœurs » (*DDA* 1835, 379). Comme les Anglais de Montesquieu, les Américains de Tocqueville bénéficient d'une « liberté extrême », qui se concrétise dans des droits individuels étendus, et dont ils se revendiquent avec promptitude. De façon plus générale, ils affichent un « patriotisme irritable » (*DDA* 1835, 356). L'état social des États-Unis s'avère pourtant fort peu propice à la formation d'un amour pour la patrie et les lois. Face à cette réalité, Tocqueville s'interroge :

« D'où vient qu'aux États-Unis, où les habitants sont arrivés d'hier sur le sol qu'ils occupent, où ils n'ont apporté ni usages ni souvenirs ; où ils se rencontrent pour la première fois sans se connaître ; où, pour le dire en un mot, l'instinct de la patrie peut à peine exister ; d'où vient que chacun s'intéresse aux affaires de sa commune, de son canton et de l'État tout entier comme aux siennes-mêmes ? » (*DDA* 1835, 356)

Tocqueville répond immédiatement à ces questions de la façon suivante : « C'est que chacun, dans sa sphère, prend une part active au gouvernement de la société ». Toutefois, le chef-d'œuvre de législation qu'est la constitution américaine tient surtout au fait que la participation des citoyens américains au gouvernement ne découle aucunement de leur vertu. En rapprochant

le pouvoir du peuple, les législateurs américains ont permis à chaque citoyen de percevoir ainsi les avantages que leur procure leur société politique. Néanmoins, cette prise de conscience ne les porte pas à voir dans la patrie un bien ou une finalité plus élevée que leurs passions privées. Ce sont bel et bien des *vices* qui font mouvoir le corps politique dans son ensemble. Il complète effectivement son explication par les propos suivants : « De plus, [l'homme du peuple] s'est accoutumé à regarder cette prospérité comme son ouvrage. *Il voit donc dans la fortune publique la sienne propre, et il travaille au bien de l'État, non seulement par devoir ou par orgueil, mais j'oserais presque dire par cupidité* [mes accentuations] » (DDA 1835, 356).

Voilà donc tout le génie des législateurs américains. En rapprochant le pouvoir du peuple au moyen de la commune, et donc en distribuant entre une vaste pluralité de corps politiques, ils ont su placer les passions privées des citoyens au service de l'intérêt public. Ainsi, la constitution démocratique américaine réussit à transformer ces vices privés en vertus publiques par l'arrimage des lois aux mœurs. Si la volonté arbitraire du prince est bornée par l'honneur dans le régime monarchique selon Montesquieu, la volonté du peuple souverain est tempérée entre autres par « l'esprit communal » dans les sociétés démocratiques d'après Tocqueville. Comme il le constate :

« Quand le gouvernement central qui représente [la majorité nationale] a ordonné souverainement, il doit s'en rapporter, pour l'exécution de son commandement, à des agents qui souvent ne dépendent point de lui, et qu'il ne peut diriger à chaque instant. *Les corps municipaux et les administrations des comtés forment autant d'écueils qui retardent ou divisent le flot de la volonté populaire.* La loi fut-elle oppressive, la liberté trouverait encore un abri dans la manière dont on exécuterait la loi ; et la majorité ne saurait descendre dans les détails, si j'ose dire, de la tyrannie administrative [mon accentuation] ». (DDA 1835, 391)

Une telle interprétation du rôle qu'attribue Tocqueville aux institutions du gouvernement local se confirme à la lecture de ses carnets de voyage, rédigés lors de ses voyages en Angleterre, réalisés en 1833 et en 1835. Il avait alors été frappé par l'extrême diversité des « lois secondaires » anglaises. De ce côté de la Manche, « les lois municipales se plient aux localités, et non les localités aux lois municipales », comme c'était le cas en France. Il observait aussi la tendance à la centralisation portée par les radicaux, qui se manifestait sous la figure de la nouvelle loi sur les pauvres (VA1835, 49). Selon Tocqueville, cette propension demeurerait

toutefois contenue par la prépondérance de mœurs aristocratiques, qui se perpétuaient en raison du caractère fortement décentralisé de la structure administrative (par exemple *VA1835*, 89-92). Dans la *Démocratie* de 1835, il affirme à ce propos qu'en Angleterre : « la centralisation gouvernementale est portée à un très haut degré ». Cependant, ajoute-t-il : « l'Angleterre n'a pas de centralisation administrative » (*VA1835*, 149-50). Autrement dit, le Parlement dispose de pouvoirs lui permettant de diriger les intérêts de la nation dans son ensemble. Toutefois, la direction des « intérêts spéciaux » et des « affaires communales » est laissée à des entités indépendantes.

Dans certaines villes d'Angleterre, constate-t-il, les affaires locales sont prises en charge par des corporations locales. D'autres fonctions administratives sont confiées à des petits corps délibérants formés de *trustees* et de *commissionners*. Les trusts, les commissions et les corporations y sont bel et bien institués par des lois adoptées par le Parlement. Leurs lois constitutives désignaient les membres initiaux du corps politique qu'elles créaient. Par contre, à la suite d'une vacance, ce n'est jamais « le roi ou ses agents » qui pourvoient le poste (*VA1835*, 74-78 ; 88-89). Ce privilège revient aux autres membres du corps politique, sinon à un corps électoral comme le *vestry*. « Ce système est prédominant », note Tocqueville. « Il s'étend jusqu'aux corporations. On n'entend jamais parler du roi dans l'administration ». L'autorité en matière d'administration des affaires internes n'y relève donc pas directement d'une Couronne qui assume toutes les fonctions exécutives. Elle découlait plutôt de la « législature », c'est-à-dire du parlement, qui délègue cette responsabilité à une multiplicité de corps politiques indépendants, auxquels elle attribuait des privilèges (*VA1835*, 88-89).

Ces divers corps coexistent d'ailleurs avec d'autres instances comme le *vestry* et le grand jury. La première réunit les contribuables d'une paroisse. Ses membres votent entre autres les montants des taxes nécessaires au financement des *Poor Laws* et désignent les superviseurs responsables de leur application, ainsi que d'autres titulaires de charges administratives comme les superviseurs des routes (par exemple: *VA1835*, 26-28). Le grand jury exerce quant à lui des fonctions administratives et judiciaires (*VA1835*, 66). Il regroupe l'ensemble des propriétaires

d'un comté. Ses membres se rencontrent pour signaler au *shérif* les besoins en infrastructure. Ils prononçaient également des actes d'accusation portés contre les criminels.

De plus, dans la majorité des collectivités locales qui n'étaient pas gouvernées par des corporations, la majorité des questions administratives sont traitées dans les cours de la session de la paix (*VA*1835, 27, 50, 61-62, 64, 68-70). Les juges de paix sont désignés par le roi et recrutés parmi l'aristocratie foncière. Ils exercent d'ailleurs leurs fonctions bénévolement. Leur mandat consiste à juger des délits mineurs et à porter des accusations criminelles d'une part. D'autre part, ils exercent de nombreuses fonctions administratives. Par exemple, une personne qui se voyait refuser le secours aux pauvres pouvait faire appel de cette décision au juge de paix, rapporte Tocqueville. Les citoyens saisissaient également la cour lorsqu'ils jugent qu'une infrastructure devait être construite, ou encore s'ils estimaient que les autres acteurs du gouvernement local, nommés par le *vestry*, n'exerçaient pas leurs fonctions adéquatement. Les juges déterminaient alors si la requête était fondée, statuait sur les actions qui devaient être entreprises, fixait les montants des taxes qui pouvaient être prélevées, etc. Leurs décisions d'ordre administratif restaient finalement sans appel.

Cette structure administrative, bien qu'hétérogène et désordonnée, s'avère intimement liée à l'existence de la liberté politique. Elle incite les citoyens à se « garantir eux-mêmes » et à « produire leur bonheur » grâce à leurs propres initiatives. En Angleterre, l'action individuelle est toujours possible ; « soit pour faire agir le pouvoir administratif, soit pour garantir ses excès » (*VA*, 68-70). C'est ainsi que la constitution amène les citoyens à s'attacher à leurs libertés provinciales, comprises comme les droits et les obligations rattachées aux différentes institutions du gouvernement local. Elle les porte à revendiquer ces libertés lorsqu'ils se croient lésés par les actions des autres instances du gouvernement local, ou encore quand ils souhaitent entreprendre un projet qui engage les habitants de leur localité.

Tocqueville attribue la consolidation de cette structure de gouvernement à un esprit aristocratique mêlé de démocratie, qui anime selon lui ce régime politique. Comme ailleurs en Europe, le pouvoir de l'aristocratie britannique se matérialise par les privilèges et les libertés

que conféraient les titres de propriété détenus par la noblesse. Contrairement à l'aristocratie continentale en déclin, celle-ci ne s'était pas transformée en « caste » (voir aussi *ARR*, ch. 9-10). Or, plutôt que de céder ses pouvoirs à la monarchie, en échange de privilèges découlant de la naissance, elle s'est prémunie contre les menaces de la Couronne en s'alliant les classes moyennes et populaires.

« La noblesse anglaise, ayant eu de bonne heure l'idée et le besoin de s'appuyer sur les classes moyennes et n'ayant pu le faire qu'en lui donnant un pouvoir politique, l'aristocratie de l'argent ne tarda pas à s'établir, et à mesure que le monde devint plus civilisé et les moyens de s'enrichir plus aisés, elle s'accrut, tandis que l'autre aristocratie ne cessa, pour les mêmes raisons, de perdre ». (*VA* 1951, 89)

C'est donc par l'entremise de l'aristocratie que le peuple britannique s'était vu conférer des libertés, telles que la participation au *vestry*, au grand jury et plus généralement les droits reconnus par les juges de paix.

Dans ses notes concernant le caractère judiciaire de l'administration anglaise, Tocqueville qualifie d'ailleurs le pouvoir exercé par les juges de paix de « conservateur » et de « coutumier » (*VA* 1835, 70). Tel qu'il l'explique dans le premier tome de la *Démocratie*, l'aristocratie anglaise s'était alliée la classe des légistes dans ses luttes contre le pouvoir royal, lorsque ce dernier avait tenté de s'arroger les prérogatives traditionnelles de la noblesse. D'après Tocqueville, cette alliance a contribué non seulement à la préservation de la common law, mais plus généralement à un « esprit légiste » qui informe l'ensemble de l'activité politique. « Les Anglais comme les Américains ont conservé la législation des précédents, c'est-à-dire qu'ils continuent à puiser, dans les opinions et les décisions légales de leurs pères, et les opinions qu'ils doivent avoir en matière de loi, et les décisions qu'ils doivent prendre » (*DDA* 1835, 392). Contrairement aux légistes français, qui cherchent systématiquement à fonder les lois sur des « raisons », les légistes anglais invoquent des « précédents ». Ainsi :

« le légiste anglais estime les lois, non pas tant parce qu'elles sont bonnes, mais parce qu'elles sont vieilles ; et s'il se voit réduit à les modifier en quelque point, pour les adapter aux changements que le temps fait subir aux sociétés, il recourt aux plus incroyables subtilités, afin de se persuader qu'en ajoutant quelque chose à l'œuvre de ses pères, il ne fait que développer leur pensée et compléter leurs travaux ». (*DDA* 1835, 398)

Cet « esprit légiste », qui correspond somme toute à la « philosophie de l'analogie » de Burke, se confondait avec l'esprit de l'aristocratie. Il se diffusait dans l'ensemble de la société grâce au fonctionnement de la structure administrative. En Angleterre comme aux États-Unis : « Presque tous les actes administratifs aboutissent à des procès » (*VA*, 70, comparer à *DDA* 1835, 132-134).

Au demeurant, la perpétuation de la common law prévient la centralisation administrative en Grande-Bretagne. Contrairement à la France, la Grande-Bretagne n'avait donc jamais procédé à l'abolition complète des institutions provinciales et de l'ordre féodal, afin de leur substituer une structure administrative centralisée, dotée de fonctionnaires postés dans les différentes localités de la nation, qui relèveraient directement de la prérogative du pouvoir exécutif (*VA*, 88-89, voir également *DDA* 1835, 126-27). Le Parlement disposait bien d'une autorité totale en matière administrative. Cependant, les lois qu'il adoptait cherchaient inévitablement à résoudre des problèmes circonstanciels, dont l'application était confiée à des instances judiciaires indépendantes, sinon à des corps spécialisés, auxquels il accorde une indépendance considérable en leur permettant de désigner par eux-mêmes leurs membres. Dans la mesure où les Britanniques, et plus particulièrement les whigs et les tories, se représentaient toujours leurs institutions dans les termes de la common law, ils ne se souciaient guère des fondements rationnels qui sous-tendaient leur constitution lorsqu'ils entreprenaient des actions politiques. Dès lors, ils n'envisageaient jamais leur État en vertu d'abstractions comme la souveraineté du peuple ou de la nation — des idées pourtant nécessaires à la centralisation administrative (*VA*, 53). Dans cette perspective, les mesures à caractère centralisateur, comme le *Poor Laws Amendment Act* de 1834, ou le *Municipal corporations Act* de 1835, se présentaient finalement comme des produits caractéristiques de « l'esprit législatif anglais », c'est-à-dire : « un mélange incompréhensible d'esprit novateur et routinier, qui perfectionne le détail des lois, mais n'en aperçoit pas le principe » (*VA* 1835, 54).

6.5 Lord Durham : l'Ancien régime et les rébellions

Lord Durham fut dépêché au Canada pour enquêter sur les causes des rébellions de 1837-1838 et proposer des réformes constitutionnelles destinées à rétablir la stabilité dans la province. Dans son rapport, présenté au ministère des Colonies le 4 février 1839, il recommanda l'union législative des deux Canada, ainsi que l'attribution d'un gouvernement responsable à la colonie. Le fonctionnement adéquat d'un tel gouvernement exigeait cependant la création d'un système d'institutions municipales. « L'établissement d'un bon système d'institutions municipales dans toutes ces provinces est un sujet d'une importance capitale », précise le rapport (1948, 302).

Les historiens qui ont cherché à comprendre le rôle qu'accordait Lord Durham aux municipalités concluent que les recommandations formulées dans le rapport présupposent les définitions de la société civile et de l'État défendues par Bentham ou Mill. Si ces analyses soulignent certaines correspondances entre les propositions de Mill et les recommandations du rapport, elles ne prêtent aucune attention à la rhétorique qu'emploie son auteur pour énoncer ses positions. Une lecture qui s'y arrête ne peut éviter ses références constantes aux « privilèges populaires », au « gouvernement équilibré » et au « caractère de la société politique ».

Ces propos ne surprennent pas, compte tenu de la carrière politique qu'avait connue Lord Durham avant sa mission au Canada. Dès ses débuts en tant que député *whig*, il s'est montré un fervent partisan de la réforme parlementaire, adoptant souvent des positions plus radicales que plusieurs de ses collègues. En juillet 1837, moins d'une année avant son départ pour le Canada, il revenait sur les convictions qui avaient jusqu'ici motivé ses actions politiques :

« I do not wish to make new institutions, but to preserve and strengthen the old. It has been my ruling principle through my political life to endeavour to bring all classes, especially the middle and lower, within the pale true, not the spurious constitution. *To make them feel that whilst the Crown enjoyed its prerogatives, and the upper classes their honours, they were also invested with privileges most valuable to them, and moreover, that all, separately and collectively, rested on the common basis of national unity* [mes accentuations] ¹³²».

¹³² Extrait d'une lettre de Lord Durham à Russel Bowlby datée du 8 juillet 1837, destinée à la circulation et la publication. Citée par Ajzenstat (1988 : 65).

Son adhésion à la doctrine constitutionnelle *whig* se reflétait tout d'abord dans son analyse des circonstances qui avaient conduit au surgissement des violences au Bas-Canada, autant que dans les réformes institutionnelles qu'il recommandait. À l'image de Macaulay, son propos accentuait la nécessité d'harmoniser les institutions politiques aux mœurs et aux habitudes contemporaines. Simultanément, ses observations sur les défauts de la constitution coloniale évoquent les observations de Tocqueville concernant les effets politiques et moraux engendrés par la disposition du gouvernement.

Au Bas-Canada, écrit-il, les violences ne résultaient pas seulement d'un conflit de « principes » entre le peuple et son gouvernement, comme on le croyait alors à Londres. Elle découlait désormais d'une lutte entre les « races » française et anglaise. Au début du rapport, il décrit les Français comme les héritiers de l'Ancien régime :

« Les institutions de France durant la colonisation du Canada étaient peut-être, plus que celles de n'importe quelle autre nation d'Europe, propres à étouffer l'intelligence et la liberté du peuple. Ces institutions traversèrent l'Atlantique avec le colon canadien. Le même despotisme centralisateur, incompetent, stationnaire et répressif s'étendit sur lui. Non seulement on ne lui donna aucune voix dans le Gouvernement de la province ou dans le choix de ses dirigeants, mais il ne lui fut même pas permis de s'associer avec ses voisins pour la régie des affaires municipales que l'autorité centrale négligeait sous prétexte de les administrer ». (Durham 1948, 79)

Depuis la Conquête, ces colons partageaient la colonie avec une population anglaise inférieure en nombre, mais supérieure en qualité. Héritière de la règle de droit et du parlementarisme, elle se montre fermement engagée dans la défense des droits populaire. Elle se démarque également par son dynamisme commercial et la productivité de son agriculture (Durham 1948, 72).

L'*Acte constitutionnel* de 1791 avait instauré une Assemblée législative dans la colonie. Toutefois, cette constitution ne prévoyait aucune mesure instituant le gouvernement responsable. Le Gouverneur et le Conseil législatif pouvaient exercer leurs fonctions sans la confiance de l'Assemblée, puisqu'ils demeuraient ultimement redevables au Parlement britannique. La majorité française s'était alors aperçue rapidement : « combien ses pouvoirs

étaient restreints, et elle entra en lutte pour obtenir l'autorité que l'analogie avec nos corps publics lui montrait inhérente à la nature de l'Assemblée représentative » (Durham 1948, 125).

Un conflit s'était alors engagé entre les élus, majoritairement français, qui souhaitaient accroître le pouvoir de l'Assemblée, et le Gouverneur, jaloux de ses prérogatives. Au fil des désaccords, l'Assemblée avait acquis le pouvoir de lever les taxes et d'affecter les revenus, au détriment des collectivités locales selon lui. Or, elle ne détenait aucune voix dans la nomination des membres de l'administration coloniale. Les élus français s'étaient donc servis de leurs pouvoirs fiscaux à des fins de « patronage », promettant la construction de routes ou de ponts à leurs électeurs locaux (Durham 1948, 138-143). Ils avaient ainsi consolidé le soutien populaire à leurs demandes en faveur de l'accroissement des prérogatives de l'Assemblée. Ils s'étaient aussi opposés aux réformes de l'administration revendiquées par le peuple anglais, comme l'abolition de la tenure seigneuriale, l'amélioration du secours aux pauvres et du système d'instruction publique. Les élus patriotes motivaient cette opposition par la nécessité de défendre les droits de la nationalité française. Or cette entreprise avait été engagée au détriment des intérêts du peuple français selon Durham. Considérant la pauvreté et l'ignorance qui régnaient dans la Province : « Il est triste de penser que l'opportunité de faire de bonnes lois fut ainsi sacrifiée dans une pure contestation du pouvoir » (Durham 1948,144).

Cette situation découlait d'une dynamique enclenchée par l'attribution d'une Assemblée dépourvue du gouvernement responsable, qui entraîna la formation « d'étranges alliances » dans la colonie (Durham 1948, 102-103). L'Acte constitutionnel avait transformé un conflit de principes en conflit de races. La volonté de mettre en œuvre des réformes « libérales », qui stimuleraient le développement du Bas-Canada, amena le peuple anglais à s'allier avec les représentants de la Couronne. Celle-ci souhaitait contrecarrer les ambitions démocratiques du peuple français. Cependant, l'ennemi commun de la Couronne et du peuple anglais revendiquait aussi des mesures libérales, c'est-à-dire l'augmentation des pouvoirs légitimes de l'Assemblée.

L'avènement d'un conflit de races n'était pas seulement redevable à l'instauration d'une Assemblée aux pouvoirs déficients. Comme l'affirme Durham : « On peut considérer comme

une des causes principales de l'insuccès du gouvernement représentatif et de la mauvaise administration du pays l'absence totale d'institutions municipales qui donneraient au peuple une certaine autorité sur ses affaires régionales » (Durham 1948, 123). Les instructions transmises par Durham aux membres d'une commission spécialement mandatée pour enquêter sur cet aspect de la politique coloniale précisent ce qu'il entend par la notion « d'institutions municipales ». Il s'agit de l'ensemble des institutions impliquées dans le gouvernement des villes, des cantons et des paroisses comme les shérifs, les maires et les officiers paroissiaux. Il était entendu que ces agents devaient exercer le plus grand contrôle possible sur les questions comme les voies de communication internes, les infrastructures communes, la sécurité civile, l'instruction publique et l'aide aux indigents (Thom et Kennedy 1839, 3-6). C'était seulement lorsque ces institutions permettent aux collectivités locales d'exercer leurs pleins pouvoirs que la liberté « progresserait » au Canada.

Les commissaires avaient conclu que les Français n'avaient jamais développé d'appétit pour ces institutions. Ils expliquaient cette disposition par le fait que le régime britannique reposait sur des habitudes sociales, politiques et juridiques étrangères (Thom et Kennedy 1839, 8-9). La tenure seigneuriale limitait la possibilité de vendre et d'acheter des terres, et donc d'accumuler du capital. Les individus les plus instruits et les plus ambitieux avaient donc tenté d'élever leur condition en se joignant au clergé, aux professions libérales, ou encore en se faisant élire à l'Assemblée. Ainsi, le succès des élites françaises n'était pas rattaché à l'accroissement de leur propriété.

Les lois sur la propriété, trop restrictives, avaient alors fragilisé les assises des cours de la session de la paix. La *gentry* était pratiquement inexistante au Bas-Canada. L'absence d'une aristocratie foncière, rompue aux usages de la common law, compliquait le recrutement de juges bénévoles (Thom et Kennedy 1839, 16-17). Ceux qui s'étaient joints à ce corps ne pouvaient pas assurer une présence régulière dans les localités de la colonie en raison de leur petit nombre. Peu habitués au fonctionnement de ces instances, les colons français ont préféré remettre la gestion des affaires locales à l'Assemblée. La différence de mœurs, conjuguée à l'établissement de l'Assemblée législative, s'était soldée par une importante centralisation administrative, que

reflétait le nombre disproportionné de projets de lois de nature purement locale débattus à la législature (Thom et Kennedy 1839, 17 ; Durham 1948, 100-102 ; 137).

Les rapporteurs ont rencontré des difficultés similaires dans le fonctionnement des corporations municipales. Montréal et Québec avaient été incorporées au début des années 1830, pour une période de trois ans (Thom et Kennedy 1839, 34-35). Cette restriction laissait planer l'incertitude quant au futur des corporations. Elle avait découragé la participation des membres les plus distingués des deux collectivités, peu enclins à s'investir dans une entreprise dont la survie leur paraissait si fragile. Ce problème s'ajoutait à ceux de la franchise électorale et de l'admissibilité aux postes électifs (Thom et Kennedy 1839, 40). Ces règles visaient l'avancement du « parti majoritaire » en fixant des seuils de participation peu élevés. La majorité des habitants français des deux villes en remplissaient les exigences, décourageant la participation des colons anglais qui, en dépit de leur fortune, leur éducation et leur expérience supérieures, se trouvaient relégués à un statut minoritaire. Les projets proposés par les Anglais afin d'améliorer l'état des localités se trouvaient ainsi systématiquement confrontés aux objections des Français.

Ces constats révèlent l'ampleur de l'erreur des artisans de la politique coloniale, qui instaurèrent une Assemblée sans l'assortir d'un système d'administrations locales adéquat. L'*Acte constitutionnel* avait permis à l'Assemblée, majoritairement française, d'étendre son emprise sur toute la société politique du Bas-Canada, qu'elle justifiait en vertu de principes républicains. Il n'existait donc aucun groupe, aucune organisation, capable d'engendrer une loyauté suffisamment forte pour contrecarrer celle que suscitait le parti patriote parmi les citoyens français. En raison de la centralisation administrative, amorcée depuis la colonisation française, « l'influence heureuse de l'Église a été limitée et affaiblie ». De plus, « le Bas-Canada pour gouverner par la voie du peuple est dépourvu d'institutions municipales qui sont le fondement de la liberté et de la civilisation anglo-saxonne » (Durham 1948, 144). Par conséquent, la population française était demeurée : « sans éducation aucune et singulièrement amorphe, obéissant aveuglément à ses chefs qui la gouvernent au moyen d'une confiance aveugle et d'étroits préjugés nationaux » (Durham 1948, 72). C'est ainsi que Durham expliquait

la réponse favorable du peuple français à l'appel à la révolte lancée par ses élites (1948, 103-105).

L'ensemble du rapport se lit comme une critique dirigée à l'endroit des architectes de la constitution canadienne. Durham leur reproche d'avoir conçu une constitution qui ne tient compte ni des leçons enseignées par l'histoire britannique ni des particularités de la société politique dans laquelle ils souhaitaient l'implanter. Faisant écho aux événements qui ont mené à l'indépendance américaine, il écrit :

« Dans un État, la séparation totale des pouvoirs législatif et exécutif est l'erreur naturelle des gouvernements qui désirent s'affranchir du contrôle des institutions démocratiques. Depuis la Révolution de 1688, on a assuré la stabilité de la Constitution anglaise grâce à un sage principe de gouvernement qui consiste à donner aux chefs de la majorité parlementaire la direction de la politique nationale et la direction du patronage. Quelle que fût la partialité du roi à l'égard de ses ministres particuliers et à quelque point qu'il se fût engagé dans leur politique, invariablement il était forcé de les abandonner tous deux, dès que l'opinion du peuple se fut irrévocablement prononcée contre eux par la voie des Communes [mes accentuations] » (Durham 1948, 128).

Durham s'explique mal cette erreur. « On comprend difficilement que des hommes d'État anglais aient pu s'imaginer qu'un gouvernement représentatif et irresponsable à la fois qui peut fonctionner avec succès » (1948, 128-129). À propos des institutions municipales, il affirme quelques pages plus loin :

« Si on avait suivi à tous égards le sage exemple des pays où a bien fonctionné le gouvernement représentatif, unique et libre, on aurait eu le soin en même temps qu'on y introduisait le régime parlementaire basé sur un suffrage très étendu, d'investir le peuple de l'autorité complète sur ses propres affaires locales et de l'initier à participer à la politique de la province, grâce à son expérience acquise dans ce qui le touche de plus près et qu'il sait le mieux comprendre » (Durham 1948 156-157).

Dans le rapport, la notion de constitution se réfère explicitement au principe de l'équilibre constitutionnel. Comme il l'écrit par exemple :

« Par suite des circonstances spéciales dans lesquelles je me trouvais, j'ai pu faire un examen assez juste pour me convaincre qu'il y avait eu dans la Constitution de la province, dans l'équilibre des pouvoirs politiques, dans l'esprit et dans la pratique administrative de chaque service du Gouvernement, des défauts très suffisants pour expliquer la mauvaise administration et le mécontentement [mon accentuation] » (Durham, 1948, 67)

Il renchérit en introduction de la section sur les recommandations à propos du gouvernement responsable en affirmant :

« Il n'est pas nécessaire de changer les principes de gouvernement ni d'inventer une nouvelle théorie constitutionnelle pour appliquer les remèdes qui, à mon avis, guériraient tous les maux politiques de l'heure. Il suffit de suivre d'une manière conséquente les principes de la Constitution britannique et d'imposer au Gouvernement de ces grandes colonies les sages dispositions, qui seules peuvent faire fonctionner dans l'harmonie et l'efficacité le régime représentatif de n'importe quel pays ». (Durham 1948, 295)

Pour préserver la paix dans la colonie, le rapport propose l'octroi du gouvernement responsable. Cette mesure se décline en trois aspects (Durham 1948, 298-303). Premièrement, le Parlement britannique devrait exiger du Gouverneur qu'il exerce son pouvoir avec la confiance de l'Assemblée. Deuxièmement, il suggère de renforcer le pouvoir de l'exécutif en lui attribuant le privilège de présenter les projets de loi de nature fiscale. Le rôle de l'Assemblée consisterait alors à examiner les dépenses et à dénoncer l'usage inapproprié des fonds publics. Troisièmement, il s'avérait essentiel de créer un système d'institutions municipales autonomes, qui faisait défaut tant au Haut-Canada qu'au Bas-Canada.

Dans l'annexe, les deux commissaires spéciaux proposent l'institution de municipalités élues par les contribuables (Thom et Kennedy 1839, 52-53). Leurs activités seraient « tempérées » par une cour de la session de la paix, formée de juges rémunérés. Ils recommandaient aussi l'instauration d'une commission de surveillance, qui examinerait leurs dépenses et ferait leur rapport à l'Assemblée. Finalement, ils suggéraient la création d'un poste de surintendant désigné par la Couronne, qui superviserait le fonctionnement du gouvernement local et qui se rapporterait à cette commission.

Dans son rapport, Durham se référait au travail des deux commissaires en écrivant que leurs recommandations serviraient à maintenir l'équilibre constitutionnel.

« Le Parlement général, qui régit les affaires privées de chaque paroisse, plus les affaires ordinaires du pays, détient un pouvoir que pas un autre corps ne devrait posséder, si démocratique soit-il dans sa constitution. *C'est là un pouvoir qui détruit tout équilibre constitutionnel. Le véritable principe à appliquer dans la restriction du pouvoir populaire, c'est de le répartir entre plusieurs mains, comme on l'a fait dans les États les plus libres et les plus stables de l'Union* » [mes accentuations] (Durham 1948, 302).

Pour y parvenir, il est cependant nécessaire d'enclôser les pouvoirs de taxation des municipalités dans la constitution coloniale. « On espérait en vain d'un corps représentatif le sacrifice volontaire de ce pouvoir ». La prérogative de la Couronne doit aussi être employée « pour empêcher tout empiètement sur les fonctions des corps municipaux, jusqu'à ce que le peuple ait éprouvé lui-même la nécessité de les protéger, comme il ne manquerait guère de le faire immédiatement, si l'occasion lui était donnée » (Durham 1948, 303).

Durham était confiant que les colons français s'approprieraient instantanément leurs libertés locales aussitôt les municipalités implantées. L'attribution de ces libertés les amènerait à développer un goût pour l'initiative et l'indépendance individuelle, qui alimenterait en retour un mouvement de décentralisation administrative. Il observa qu'au sud de la frontière, où habitait une population d'origine anglo-saxonne, la plupart des responsabilités relatives à la gestion des affaires locales étaient assumées par les habitants des communes, qui ne se tournaient vers le gouvernement central qu'afin de mener de grands projets d'intérêt national. Or, ces entreprises étaient elles aussi réalisées par les habitants des localités, par l'intermédiaire de leurs institutions municipales. Les localités veillaient à l'exécution des lois ou des projets votés dans les législatures étatiques ou centrales. Comme l'expliquait Durham en se référant aux États-Unis :

« Mais dans la plupart des États [américains] dont je parle, le défaut de moyens mis à la disposition de l'Exécutif central est amplement suppléé par l'efficacité des institutions municipales ; même où elles font défaut ou sont imparfaites, l'énergie et l'habitude des affaires chez l'Anglo-saxon les font se combiner toutes les fois que la nécessité l'exige. Mais la population française du Bas-Canada ne possède ni de telles institutions ni un tel caractère. Accoutumée à tout attendre du Gouvernement, elle n'a pas le pouvoir de faire quoi que ce soit pour elle-même, encore moins d'aider l'autorité centrale ». (1948, 156)

En invoquant la notion de « dispersion du pouvoir » par l'instauration d'institutions municipales, il souhaitait manifestement accélérer la dynamique déclenchée par l'instauration de l'Assemblée au sein de la population française. Comme lui prouvait cette expérience, la création « d'institutions artificielles » entraînait systématiquement la formation de loyautés particulières à leur endroit. Leurs membres s'y attachaient ; ils développaient une jalousie à l'égard des pouvoirs qui leur étaient consentis, les incitant ainsi les défendre, ou à chercher à les accroître. Si ces actions étaient motivées par des ambitions particulières, comme

l'exemplifiaient les revendications du parti patriote, elles avaient nourri simultanément le désir d'indépendance des députés qui y siégeaient. En permettant aux colons de gérer leurs propres affaires, les municipalités diffusaient ce même goût parmi l'ensemble de la population. En tentant d'accroître leurs libertés locales, les citoyens de la colonie limiteraient progressivement le pouvoir de l'Assemblée.

6.5 Conclusion partielle

En «ramenant à la surface» la conception du gouvernement local formulée qui s'actualise dans le rapport Durham, ce texte attire l'attention sur l'hétérogénéité de la compréhension de la municipalité véhiculée par le libéralisme. On peut raisonnablement adhérer à l'hypothèse selon laquelle cette idéologie s'est imposée au cœur de la vie politique et intellectuelle canadienne depuis la publication du rapport Durham (Ducharme2010, 236- 37). À partir de ce moment, les institutions politiques ont été défendues et justifiées en vertu de leur capacité à protéger ou promouvoir la liberté personnelle. Les débats à propos des institutions locales étudiées dans ce chapitre rappellent toutefois que la compréhension de la liberté, et de ses conditions de possibilité, a fait l'objet de désaccords entre les penseurs libéraux.

L'examen de notre passé à la lumière de la compréhension plus nuancée du libéralisme proposée dans ce texte peut toutefois nous aider à mieux saisir les dynamiques politiques engendrées par l'exercice du pouvoir municipal au Canada. Dans leurs jugements, les tribunaux canadiens ne statuent effectivement qu'aux yeux du droit constitutionnel, les législatures provinciales détiennent une autorité exclusive en matière de lois municipales. Elles disposent de toute l'autorité leur permettant de créer les municipalités comme elles l'entendent, ainsi que de les abolir et de modifier leurs lois constitutives. En retour, les municipalités ne jouissent d'aucun droit formellement reconnu à l'autonomie politique, qui leur conférerait un statut constitutionnel analogue à celui des paliers supérieurs de gouvernement. De plus, la souveraineté provinciale empêche les citoyens de fonder une communauté politique à l'échelle locale, en se dotant de leurs propres règles de gouvernement. Les analyses de Dagenais, Isin ou

Magnusson allègue que ces jugements réitérent incessamment la conception libérale de la municipalité formulée par Jeremy Bentham ou John Stuart Mill. Ils envisagent ainsi les lois qui gouvernent actuellement la société politique comme des « commandements du souverain ». Ce faisant, ils réduisent la règle de droit à l'ordre légal qui institue l'État dans les sociétés modernes, pour paraphraser Judith Shklar (1998, 29). Plus précisément, ils soutiennent que la conception libérale de l'État se limite aux lois positives qui régulent l'appareil gouvernemental. Dans cette perspective, la transcription des pratiques du gouvernement local dans des législations adoptées par les assemblées législatives est conçue comme l'intégration de la municipalité à un État moderne, dont les interventions dans la société civile limitent nécessairement la liberté individuelle (Dagenais 2009, 213). Les jugements des tribunaux attesteraient ainsi de la suprématie de cette conception de la municipalité dans le cours ordinaire de la vie politique.

La conception plus nuancée de la municipalité présentée dans ce chapitre invite alors à relativiser la prépondérance de cette compréhension strictement juridique des institutions locales. Le libéralisme pluraliste, qui se dégage des écrits de Lord Durham ou d'Alexis de Tocqueville ne dissocie pas la définition de la liberté de ses « conditions de possibilité », à l'image des penseurs qui assimilent la tradition libérale à la conception négative de la liberté (Shklar 1998, 10 ; comparer à Berlin, 2013 ; Skinner, 2000). Il stipule que dans les sociétés modernes, la liberté politique relève d'une pratique consistant à disperser le pouvoir entre une pluralité de groupes, dont l'autorité ne découle pas seulement de l'agrément du souverain, mais surtout de la loyauté qu'éprouvent les citoyens à leur endroit.

« Philosophiquement parlant », dirait Montesquieu, c'est sûrement un « honneur faux » qui alimente la dynamique sociale et politique instaurée par les institutions locales (*EL* III-8). Les citoyens et leurs dirigeants, qui s'investissent dans le gouvernement de leur localité, apprécient peut-être leurs institutions locales davantage pour eux-mêmes que par amour pour l'État ou la vérité. Ils cherchent sans doute à préserver leurs privilèges, sinon à accroître leurs intérêts politiques. Il n'en demeure pas moins que leurs actions limitent la volonté populaire, exprimée par l'ordre du souverain, en lui opposant des tempéraments, des modifications, et des modérations. Bien que la loi des juristes refuse toujours de reconnaître l'autonomie locale en tant que principe constitutionnel, les pratiques politiques quotidiennes suggèrent que ce même

principe borne le gouvernement central, pour le meilleur et pour le pire. Si le rapport Durham demeure une « lecture importante » pour les politologues, les philosophes politiques et les historiens, comme l'affirme Guy Laforest, ce n'est pas parce qu'il présente une défense de l'autonomie locale en tant que « principe fondamental », prescrit par une raison autonome. C'est parce que, à travers son récit typiquement libéral, où l'inquiétude se mêle à l'optimisme, Lord Durham remet en question la possibilité de préserver la liberté politique, dans les sociétés pluralistes, en l'absence d'une constitution qui partage réellement le pouvoir entre une multiplicité de groupes.

7. Conclusion

L'adoption d'une démarche comparative semblable à celle qu'empruntent Montesquieu, Tocqueville et Durham, permet de mieux apprécier la valeur des revendications à l'autonomie locale formulée par les municipalités canadiennes au cours des dernières décennies. Elle invite à considérer cette réforme de la perspective du rapport entre les lois et les principes qui font mouvoir le système de gouvernance municipale au Canada. Contrairement aux spécialistes de la gouvernance urbaine, elle n'envisage pas la distribution des pouvoirs entre des corps politiques distincts comme une séparation des fonctions exercées par des entités complètement indépendantes. À l'opposé du libéralisme de Rawls, elle articule cette réforme à une compréhension à la fois plus complexe et plus réaliste de la « culture publique » des démocraties libérales. En effet, les limites du pouvoir qu'elle impose aux gouvernants relèvent d'une psychologie morale qui tient compte des « conditions de la liberté » dans ces régimes politiques.

Les réflexions de ces penseurs libéraux invitent plus précisément à prêter une attention à la forme du système de gouvernance urbaine et métropolitaine. Elle attire l'attention sur le fait que les collectivités locales sont toujours gouvernées par des municipalités, dont les dirigeants sont toujours élus par la population. Comme le relatent toutefois les deux premiers chapitres de cette thèse, on constate aussi que les politiques urbaines ne sont plus produites principalement par ces corps politiques, mais aussi par une pluralité d'autres agences administratives, dont plusieurs relèvent directement du pouvoir exécutif provincial. La capacité d'action politique et administrative qu'ont acquise les provinces et le gouvernement fédéral au cours du vingtième siècle semblent toutefois avoir grandement atténué les effets produits par les rapports d'interdépendance qu'ils entretenaient auparavant avec les municipalités. Au gré de ces événements politiques, le ressort de ces variantes démocratiques des pouvoirs intermédiaires paraît s'être considérablement assoupli. Comme l'ont constaté les politologues qui s'intéressent à l'exercice du pouvoir municipal, ils ont donné lieu à une restriction progressive de l'étendue des pouvoirs traditionnellement exercés par les municipalités. Graduellement, ces corps politiques se seraient « corrompus » : d'organismes « vivifiés » et « soutenus » par la défense

des libertés locales, qui exprimaient une sorte d'amour intéressé pour leur collectivité locale et ses institutions politiques, ils se sont transformés en simples relais du pouvoir souverain. Ainsi, l'autonomie gouvernementale qu'ils exerçaient entre autres grâce à des pouvoirs réglementaires et financiers étendus a été grandement limitée, de façon à faciliter l'implantation des politiques publiques adoptées par les gouvernements provinciaux. Durant les années soixante-dix, il semble que les dirigeants municipaux aient tenté de résister en vain à ce mouvement de concentration du pouvoir politique aux paliers supérieurs de gouvernement.

Les adeptes de la Démocratie de 1840 de Tocqueville, de même que les lecteurs d'Hannah Arendt, seront probablement tentés de diagnostiquer dans ces phénomènes les premiers symptômes du « despotisme doux ». Comme le souligne Annelien de Dijn dans son étude minutieuse du libéralisme aristocratique, le second tome de l'ouvrage décrit le gouvernement populaire à l'aide d'une rhétorique beaucoup plus pessimiste que celle qu'il employait cinq ans auparavant (2009, 143-154). Dans la suite du premier tome, les passions démocratiques pâlisent considérablement lorsqu'elles sont juxtaposées à la brillance des mœurs aristocratiques. Les citoyens des démocraties paraissent désormais réduits à leur goût du confort matériel. Cette passion amène alors incidemment les individus à se retirer dans la sphère privée, auprès de leur famille immédiate et de leurs proches. Ils se mettent ainsi à l'abri des effets délétères de l'amour-propre, alimentés par les rapports qu'ils entretiennent avec leurs semblables dans la société civile ou dans les institutions politiques. Leur affection pour l'égalité en toute chose se solderait finalement par leur hostilité à l'égard des goûts, des passions et des intérêts qui diffèrent des leurs, à l'origine d'un mouvement d'atomisation de la société politique. Comme l'évoque l'un des passages les plus célèbres du second tome, l'individualisme démocratique constitue l'environnement propice à l'essor d'une nouvelle forme de tyrannie : le despotisme doux :

« Je veux imaginer sous quels traits nouveaux le despotisme pourrait se produire dans le monde : je vois une foule innombrable d'hommes semblables et égaux qui se tournent sans repos sur eux-mêmes pour se procurer de petits et vulgaires plaisirs, dont ils emplissent leur âme. Chacun d'eux, retiré à l'écart, est comme étranger à la destinée de tous les autres [...]

Au-dessus de ceux-là s'élève un pouvoir immense et tutélaire, qui se charge seul d'assurer leur jouissance et de veiller sur leur sort. Il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux. Il ressemblerait à la puissance paternelle si, comme elle, il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril ; mais il ne cherche, au contraire, qu'à les fixer irrévocablement dans leur enfance ; il aime que les citoyens se réjouissent, pourvu qu'ils ne songent qu'à se réjouir ». (DDA 1840, 434)

Les passions des citoyens de ces régimes les amènent donc à laisser tomber les armes placées à leur disposition pour s'opposer à ces dangers. Au fil des progrès de l'égalité des conditions, le souverain ne trouverait plus de résistance sur son chemin ; il peut librement s'approprier des pouvoirs abandonnés par les citoyens, tout rang social confondu. Le découragement de Tocqueville se traduit par sa description des libertés locales fortement empreinte de nostalgie à l'égard du passé aristocratique européen.

On sent un dédain du présent, qui se conjugue à une nostalgie similaire, dans l'œuvre d'Arendt, dont la critique des démocraties modernes s'inspire également des écrits de Montesquieu, de Burke et de Tocqueville. Excavant le trésor perdu d'une tradition révolutionnaire qu'elle entreprend de reconstruire, elle traite de la question du pouvoir municipal en des mots qui, curieusement, rappellent les reproches qu'adresse Durham aux auteurs de la constitution coloniale :

« Il peut paraître étrange que, de tous les hommes de la Révolution américaine, Jefferson ait été le seul à poser cette question évidente : comment préserver l'esprit révolutionnaire une fois la révolution parvenue à son terme [...] Ce fut précisément en raison du poids énorme de la Constitution et de l'expérience que représenta la fondation d'un corps politique nouveau que l'incapacité à incorporer les municipalités et les assemblées municipales, sources originelles de toute l'activité politique du pays, équivalait pour eux à une condamnation à mort. Si paradoxal que cela puisse paraître, c'est en fait sous l'impact de la révolution que l'esprit révolutionnaire finit par s'atrophier et ce fut la constitution elle-même, la plus grande réussite du peuple américain, qui devait ensuite lui ravir les acquis dont il était le plus fier ». (Arendt 2012a, 545)

C'est dans ses essais sur la violence et la désobéissance civile qu'Arendt nous donne la pleine mesure des conséquences entraînées par cette incapacité. En l'absence de protection

constitutionnelle, les espaces publics qui s'étaient constitués à l'échelle locale à l'époque de la Révolution ont été engloutis par le surgissement de la question sociale. En l'absence d'institutions locales, où les citoyens puissent participer à l'exercice du pouvoir, la République se serait finalement corrompue en État-nation, destin que les Pères de la Révolution avaient su éviter. Le système politique se serait alors transformé en administration, la république en vaste bureaucratie, et le champ de « l'action publique » - soit l'espace où les citoyens peuvent « agir de concert » - se serait considérablement réduit (Arendt 2012b, 200-205). Sous l'impulsion des « forces progressistes », les partis politiques se sont servis du gouvernement fédéral afin d'améliorer les conditions matérielles des citoyens, réduisant au passage les pouvoirs constitutionnels des états et du Congrès. Selon Arendt :

« Quels que puissent être les avantages ou les inconvénients administratifs de la centralisation, elle comporte toujours les mêmes conséquences politiques : le monopole du pouvoir dessèche et tarit toutes les sources authentiques du pouvoir dans le pays. Les États-Unis, fondés sur l'équilibre d'un très grand nombre de pouvoirs, se trouvent désormais confrontés, non seulement à la menace d'une désintégration de cet édifice, mais à la perspective d'un pouvoir qui, bien qu'apparemment intact et libre de s'exercer, perd peu à peu de ses points d'appui et de son efficacité. Parler d'impuissance du pouvoir a cessé d'être un piquant paradoxe ». (Arendt 2012c, 972)

Si le pouvoir est devenu impuissant, c'est précisément parce que les structures politiques actuelles ne permettent pas aux citoyens de participer à son exercice. Dès lors, ils ne peuvent plus entreprendre du neuf, par des actions à travers lesquelles ils apparaissent les uns aux autres comme des êtres à la fois égaux par leur faculté de prendre la parole, et distincts par le point de vue unique sur le monde qu'ils expriment, comme le stipule sa conception de l'action politique. D'après Arendt, ces deux propriétés de la condition humaine ne peuvent se concilier que dans l'action politique, c'est-à-dire par la participation de chacun à l'exercice effectif du pouvoir. En délaissant la *vita activa*, ils finissent par perdre de vue cette réalité. C'est alors qu'ils ouvrent la voie au règne de la violence. Pour contrer cette tendance, Arendt cherche à inspirer l'action par des récits qui invitent ses lecteurs à renouer avec l'expérience de la polis et de la Révolution américaine, et à se méfier des revendications à l'égalité sociale.

La nostalgie de Tocqueville et d'Arendt finit par exiger des citoyens soucieux de préserver leur liberté une sorte d'héroïsme, qui doit les inciter à renoncer à leurs passions privées

pour chercher à se distinguer dans l'espace public. Tel que le mentionne Forrester, de la perspective de Shklar, l'adoption d'une telle posture souffre d'un surplus d'histoire, qui aboutit en nostalgie (2011, 607-608). Les penseurs politiques qui succombent aux excès de « l'histoire monumentale », comme la pratiquent Nietzsche ou Arendt, risquent alors d'oublier les injustices subies par les citoyens victimes de l'oppression des groupes dominants au sein des régimes dont ils déplorent la disparition. Tôt ou tard, le romantisme en vient à se substituer à la peur du pire régime. Dès lors, les penseurs politiques en viennent à espérer des transformations sociales et politiques qui visent certainement à promouvoir le bien public et la justice, qu'ils enracinent néanmoins dans le type de communauté, les modes de vie ou les pratiques dont ils regrettent la disparition. D'après Shklar, tous les individus ne peuvent pas ou ne souhaitent pas se distinguer dans l'espace public d'Arendt. De surcroît, tous n'aspirent pas nécessairement à appartenir à des communautés qui poursuivent des conceptions du bien ou des finalités particulières. Aux penseurs communautaristes, qui voient dans la fragmentation des finalités partagées par les citoyens les signes d'une crise de la modernité, qu'ils cherchent à résoudre par une revalorisation des appartenances communautaires, elle rappelle les différentes formes de violence, d'injustice et de cruautés imposées aux membres de ces communautés, ou à leurs ennemis. Elle retient de Montesquieu sa démarche inspirée par la crainte du despotisme, qui l'incite à chercher dans chaque régime les mécanismes institutionnels qui en préviennent l'avènement. Ce faisant, elle évite de glorifier les constitutions qu'il décrit, c'est-à-dire d'y trouver les traces d'une grandeur aujourd'hui révolue.

C'est précisément en ce sens qu'il faut lire le texte que Shklar (1989, 3-20) consacre à la quête de l'inclusion sociale, inhérente au développement de la citoyenneté américaine. Selon elle, Arendt célèbre le génie des pères de la Révolution américaine en passant pratiquement sous silence le maintien des populations afro-américaines dans l'esclavage ; elle présente l'essor de la « question sociale », du déclin de la participation politique, et de l'avènement du système des partis comme des glissements vers le despotisme, et elle n'hésite pas à décrire le mouvement des droits civiques comme la manifestation des passions privées au sein d'une démocratie corrompue, où la violence aurait pris le pas sur l'action concertée, qu'elle considère comme l'unique source de liberté (Arendt 2012c). Shklar dément cette vision nostalgique par une interprétation de la construction de la citoyenneté américaine au prisme des luttes en faveur de

l'extension du suffrage et du droit au travail. Autrement dit, elle attire l'attention sur les principaux développements politiques survenus à la suite de la Révolution. Autrement dit, elle ne considère l'histoire américaine ni comme un déclin vers le despotisme ni comme une marche ininterrompue vers la liberté. D'après elle, ces revendications traduisent bien les aspirations politiques propres aux citoyens des sociétés égalitaires. Même s'ils ne les exercent pas systématiquement, les citoyens américains redoutent leur perte puisqu'ils les associent à leur statut de personne libre et égale aux autres. Dans son texte, elle démontre que les principes qui sous-tendent deux des institutions les plus intimement associées à la citoyenneté américaine découlent de préoccupations des Américains pour leur « statut social ». La défense de ces droits, qu'ils associent à leur rang social, les porte alors à s'opposer aux actions de leurs gouvernants lorsqu'ils les jugent contraires à leurs intérêts, c'est-à-dire quand ils estiment qu'elles portent atteinte à leur statut dans la sphère des rapports économiques. Comme l'illustre cet essai, Shklar propose d'entraver les conséquences négatives de l'individualisme à l'aide de réformes institutionnelles qui préviennent l'exercice arbitraire du pouvoir en canalisant les passions qui se développent dans la société civile, plutôt que par des récits ou des lois qui visent la transformation des aspirations individuelles elles-mêmes.

Une appréciation des lois dans leurs rapports avec les principes et les mœurs, qui évite néanmoins les écueils du « surplus d'histoire », en se concentrant davantage sur les interactions entre les institutions politiques et la société civile, propose une interprétation plus sobre de la centralisation survenue au Canada tout au long du vingtième siècle. En effet, par l'adoption des politiques publiques qui ont contribué à la croissance du gouvernement provincial et des provinces on cherchait à répondre à des préoccupations liées de près au statut social des citoyens canadiens, s'exprimant désormais en termes de droit. Elles traduisaient effectivement leurs aspirations à une protection contre les dangers inhérents à la vie sociale et à l'économie de marché, de même que leur goût pour le bien-être et le confort matériel. De ce point de vue, ces politiques sociales, de santé et de logement discutées brièvement dans les premiers chapitres de cette thèse entendaient les prémunir contre des forces arbitraires, qui risquaient de compromettre leur condition de personne égale.

De tels changements sociaux ont cependant entraîné une complexification de la structure de gouvernance des régions urbaines et métropolitaines. Ces développements se sont soldés par la réduction de l'autonomie locale jusqu'alors exercée par les municipalités, mais aussi par la multiplication des relations qu'elles entretiennent avec les agences qui relèvent des ordres supérieurs de gouvernement, de même que des acteurs issus de la société civile. Cependant, les provinces comptent toujours sur des corporations locales pour administrer certains biens et services publics. Plusieurs des politologues qui se sont intéressés à l'exercice du pouvoir municipal au Canada observent toutefois que l'autonomie somme toute restreinte dont jouissent actuellement les municipalités engendre une forme d'indifférence des dirigeants municipaux à l'égard des aspirations des habitants des collectivités locales. Bien qu'ils s'avèrent impliqués dans des rapports d'interdépendance avec une pluralité d'autres acteurs, les dirigeants locaux ne perçoivent plus de véritables incitations qui les motiveraient à faire avancer les intérêts de leurs citoyens dans le processus de production des politiques publiques. En fait, ils tirent plutôt avantage de leur situation, en justifiant leur inaction par la capacité d'action limitée des municipalités canadiennes.

Le contexte dans lequel les politiques urbaines sont produites actuellement, qui se caractérise entre autres par l'interdépendance entre une pluralité d'acteurs publics et privés, suggère que l'attribution d'une autonomie gouvernementale accrue aux municipalités peut servir de remède à l'anomie des élus locaux. La réalité sociale et économique actuelle porte à croire que ces derniers n'exercent pas leurs fonctions par pur amour pour leur cité, mais bien par amour pour eux-mêmes. Comme l'évoquent les analyses inspirées de la constitution d'Angleterre examinées plus haut, les dirigeants tendent inévitablement à employer le pouvoir qu'ils trouvent à leur portée afin de satisfaire leurs passions et leurs désirs. Les gouvernements monarchiques ont su préserver la liberté politique, en dépit de l'essor des transformations historiques, adaptant leurs constitutions aux nouvelles réalités, de façon à maintenir l'équilibre des pouvoirs entre leurs parties constitutives. Ils ont su maintenir la balance des pouvoirs en partageant les pouvoirs entre les groupes sociaux qui les composent, mais également en les adaptant aux mœurs des citoyens.

Puisque les paliers supérieurs de gouvernement comptent toujours sur les municipalités afin d'administrer des biens et des services publics d'un côté, et de l'interdépendance entre les acteurs qui participent à la gouvernance urbaine de l'autre, l'attribution d'une autonomie gouvernementale accrue aux municipalités peut amener leurs dirigeants à défendre les intérêts de leurs citoyens auprès des autres parties prenantes de la décision publique. En d'autres termes, elle instaure une dynamique qui renforce les relations entre les différents paliers de gouvernement, de même qu'entre les municipalités et les acteurs de la société civile. Tout d'abord, en attribuant aux municipalités des pouvoirs protégés par la constitution, les lois leur confèrent des ressources à l'aide desquelles elles peuvent « tempérer » les pouvoirs des provinces ou du gouvernement fédéral. Elles peuvent ainsi invoquer leurs « prérogatives » afin de contrecarrer la réalisation de projets et de programmes qu'ils souhaiteraient adopter. Leurs compétences enchâssées dans la constitution leur permettraient donc d'exiger des provinces ou du gouvernement qu'ils prennent en considération des intérêts des collectivités locales qu'ils représentent dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques urbaines. Autrement dit, une telle réforme viendrait intensifier des rapports d'interdépendance entre des corps politiques déjà enchaînés les uns aux autres, plutôt que de les « séparer ». Bref, elle contraint les différents ordres de gouvernement à coordonner leurs actions.

Ensuite, les intérêts locaux s'expriment entre autres par l'élection des dirigeants municipaux. Ils s'articulent également au sein des divers groupes, associations et entreprises, qui prennent forme dans la société civile, et qui cherchent à influencer les politiques urbaines en leur faveur. Les politiciens municipaux qui souhaitent accéder ou conserver leur pouvoir sont donc tenus de moduler leurs propres intérêts à ceux des électeurs, des associations et des entreprises. Grâce à ces pratiques, les passions qui émanent de la société civile contribuent à la régulation du pouvoir politique. En retour, la réalisation de leurs ambitions ou de leurs projets particuliers exige d'eux qu'ils cherchent à influencer l'exercice du pouvoir municipal. Ce faisant, les institutions politiques modèrent les effets négatifs des passions qui favorisent l'atomisation.

La possibilité pour les citoyens de poursuivre leurs aspirations particulières grâce aux institutions municipales suscite alors une loyauté à leur endroit, qui peut tenir en échec les

conséquences politiques néfastes de l'individualisme. Cette remarque ne suppose aucunement que l'intérêt qu'ils prêtent à la vie politique locale, ou encore leur participation au processus de gouvernance, contribue à l'épanouissement de leur individualité, ou à la réalisation de leur autonomie morale. Plus modestement, elle suggère que l'attachement éprouvé par les citoyens à l'égard de leurs institutions municipales et de leur collectivité locale peut servir l'intérêt public en érigeant des limites au pouvoir des provinces et du gouvernement fédéral. Dans la mesure où ces corps politiques entretiennent des relations d'interdépendance, de tels obstacles stimulent la coordination de leurs actions respectives, et par conséquent la sensibilité du système de gouvernance urbaine aux préférences locales.

Une lecture des lois qui encadrent l'exercice de la gouvernance urbaine au Canada à travers le prisme des principes qui les sous-tendent propose donc une interprétation très différente du droit à l'autonomie locale de celle qui se dégage des écrits des politologues discutés dans le second chapitre de la thèse. Elle ne l'assimile pas à la « division des pouvoirs », mais plutôt à la doctrine du gouvernement équilibré, qui préconise plutôt une distribution, un enchaînement et une coordination des pouvoirs. À la différence de ces derniers, sa psychologie morale informée par l'histoire lui rappelle constamment « l'expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser, jusqu'à ce qu'il trouve des limites (EL XI, 4) ». En ce sens, elle invite à se méfier des propositions de réformes qui misent sur la volonté des gouvernants afin de promouvoir l'intérêt public. Alors que ceux qui adoptent ces positions affirment s'inscrire en rupture avec une approche du pouvoir en termes de « gouvernement », qui appartiendrait au passé, leur réflexion politique s'apparente curieusement au miroir des princes. Plutôt que de chercher à transformer les institutions politiques, de façon à stimuler les dynamiques politiques susceptibles de produire des décisions qui répondent aux préférences des citoyens, elles préfèrent « éclairer » la volonté des dirigeants politiques en leur exposant les vertus de la collaboration.

Les analyses des penseurs présentés dans les premières sections de ce chapitre empruntent toutefois un chemin différent. Elles démontrent que l'effectivité des limites opposées aux actions des gouvernants est garantie lorsque la nature des régimes politiques, c'est-à-dire les lois qui les instituent, s'harmonise aux principes qui les sous-tendent, de façon

à prévenir l'exercice arbitraire du pouvoir. Dans les démocraties libérales comme le Canada, le respect des droits individuels et le consentement des gouvernés aux décisions des gouvernants constituent désormais les principes en vertu desquels les citoyens jugent les actions politiques. C'est certainement ce que révèlent les débats mégaconstitutionnels survenus durant la seconde moitié du vingtième siècle au Canada. Tant les Canadiens que les Québécois se représentent maintenant comme des « peuples souverains », pour le dire comme Peter H. Russell. Cette conception qu'ils ont d'eux-mêmes suppose qu'ils se considèrent désormais comme des sociétés politiques formées de personnes libres et égales, et dont le consentement serait à la source de la légitimité du pouvoir politique. Dans ces nouvelles circonstances, les actions collectives contraignantes qui ne correspondent pas aux valeurs ou aux préférences des citoyens sont généralement considérées comme des injustices. En d'autres mots, elles ne se conforment pas aux principes qui caractérisent ces sociétés politiques – tels que les envisagent les libéraux pluralistes discutés dans ce chapitre.

Ainsi, une réflexion politique soucieuse de préserver la liberté politique au sein de la constitution actuelle ne saurait s'en remettre exclusivement à la volonté des gouvernants afin de prémunir les citoyens contre les injustices, et ainsi préserver la stabilité du régime. Considérant que les dirigeants politiques tendent à ignorer les préférences des habitants des collectivités locales lorsqu'une telle conduite ne leur laisse présager aucun avantage, l'enchâssement dans la constitution d'une autonomie gouvernementale aux municipalités se présente comme une correction constitutionnelle qui promet d'accroître la légitimité des politiques urbaines, dans la mesure où elle peut obliger les autres participants au processus décisionnel à prendre en considération les demandes des représentants des collectivités locales. Bref, les citoyens qui souhaitent approfondir le caractère égalitaire et démocratique du système de gouvernance urbaine doivent placer leurs espoirs dans des institutions politiques équilibrées, plutôt que dans la seule volonté des dirigeants politiques. L'expérience éternelle de la politique nous rappelle que cette volonté ne peut finalement être tempérée que par l'exercice du pouvoir. Dans la mesure où l'expérience politique démontre que les dirigeants locaux qui détiennent une autonomie gouvernementale significative sont portés à s'investir davantage dans les processus de gouvernance urbaine, la constitutionnalisation de pouvoirs municipaux peut assurément profiter aux citoyens canadiens en renforçant la légitimité des politiques publiques.

Le chapitre consacré au fédéralisme idéal des urbanistes libéraux rappelle que John Rawls se préoccupe de la légitimité des décisions collectives contraignantes dans les démocraties libérales. Afin de garantir leur stabilité, il préconise le recours à un arbitre, capable de trancher les conflits qui les divisent en déterminant la conformité des lois aux principes moraux sur lesquels la structure de base doit être fondée. Si cet arbitre est exemplifié par le juge ou l'administrateur, il s'incarne dans la théorie libérale de la justice, et les devoirs moraux qu'elle impose. Selon Rawls, c'est bel et bien cette théorie qui doit gouverner les actions des citoyens des démocraties libérales. D'après lui, la conception libérale de la justice accède à la souveraineté grâce à la convergence des principales conceptions du bien que poursuivent les membres de ces sociétés et les principes politiques véhiculés dans leur « culture publique », qui doit se solder par leur intégration. Les citoyens reconnaîtront la légitimité des actions politiques qu'ils entreprennent lorsqu'ils exerceront le pouvoir si elles sont justifiées en vertu de principes auxquels ils peuvent librement consentir, même si ces décisions ne correspondent pas à leurs préférences. Puisque les citoyens soi-disant raisonnables sont également conscients des difficultés inhérentes au jugement, ils accepteront la persistance des désaccords au sein de leur société politique si les décisions publiques ne briment pas leurs intérêts fondamentaux.

À la lecture de ce chapitre, on constate que Loren A. King a bien perçu les conséquences négatives qui peuvent découler de la marginalisation systématique de certaines positions minoritaires dans le cours de l'exercice du pouvoir politique. Les règles de décision majoritaires peuvent finalement limiter la capacité des citoyens d'influencer le cours de l'action publique. À terme, avance-t-il, l'adoption de décisions raisonnables, mais qui ne correspondent pas à leur propre interprétation des principes de justice, peut fragiliser leur confiance à l'endroit des autres citoyens. Puisque cette possibilité est inhérente aux sociétés pluralistes, les délibérants placés sous le voile d'ignorance opteront inévitablement pour une structure politique qui maximise le nombre de conceptions du bien ou de modes de vie raisonnables qui peuvent être poursuivis. Ainsi, les citoyens de la république idéale qu'il échafaude dans ses travaux seront amenés à choisir une constitution fondée sur le principe de l'autonomie locale raisonnable. Leur structure de base doit être conçue à l'image d'une fédération aux « frontières fragiles », dans laquelle les citoyens se montrent toujours prêts à renégocier l'étendue des droits qui délimitent les multiples

communautés politiques auxquelles ils appartiennent, de même que les pouvoirs qui leur sont consentis. D'après King, une telle organisation constitutionnelle ne compromet pas la stabilité de la société politique aussi longtemps que les citoyens s'acquittent de leur devoir de civilité lorsqu'ils exercent le pouvoir. Dans la fédération idéale de King, c'est finalement à la raison publique souveraine que revient la tâche de modérer l'exercice du pouvoir. Si la constitution fédérale qu'il préconise s'inspire du modèle décrit par Montesquieu dans *l'Esprit des lois*, il substitue aux passions qui font mouvoir ces régimes politiques les principes moraux au fondement de la théorie de la justice comme équité. Autrement dit, c'est finalement le désir d'être juste qui doit animer les actions de ce régime politique, en modérant les passions des citoyens.

Les ouvrages de théories normatives comme la *Théorie de la justice* ou le *Libéralisme politique* contribuent certainement à clarifier les sens que les citoyens des démocraties libérales confèrent maintenant aux idéaux moraux et politiques auxquels ils aspirent. Ils peuvent aussi les aider à concevoir des institutions qui peuvent favoriser leur actualisation. Cependant, le mode d'exercice du pouvoir préconisé par les penseurs qui souscrivent aux thèses qu'y énonce Rawls paraît décalé des expériences morales et politiques « ordinaires » des citoyens des démocraties libérales (Shklar 1989a; 1989b). La contestation ne saurait être comprise strictement comme l'expression de leur indignation devant une entrave aux règles formelles de justice, censées représenter leurs intérêts fondamentaux à titre de personnes raisonnables et rationnelles. Les citoyens éprouvent un sentiment d'injustice et d'indignation lorsqu'ils estiment que leurs gouvernants abusent de leurs pouvoirs, qu'ils prennent des décisions qui ne correspondent pas à leurs préoccupations, ou qu'ils ignorent leurs aspirations, même si toutes ces actions politiques peuvent être justifiées en vertu des principes de justice. Or, leur seuil de tolérance à l'injustice s'abaisse – symptôme de la corruption des régimes démocratiques – lorsque le système politique ne parvient plus à répondre à leurs doléances. L'imperméabilité des institutions politiques risque alors de transformer les relations entre les citoyens en purs rapports de force.

La peur des conséquences entraînées par le *modus vivendi* démontre que Rawls partage cette crainte. Cependant, il espère tenir cette éventualité en échec en amenant les citoyens et

leurs gouvernants à s'acquitter de leurs obligations morales lorsqu'ils exercent le pouvoir politique. Le libéralisme pluraliste rappelle cependant que les sociétés politiques modernes ne sont pas parvenues à éviter le glissement vers le pire des régimes en moralisant d'abord leur vie politique, peu importe la conception de la morale que préfèrent les philosophes. Ils y sont plutôt parvenus en corrigeant leurs constitutions, c'est-à-dire par des réformes qui ont su tirer profit des passions qui se sont développées dans la société civile, de façon à stimuler l'action des différents corps politiques intégrés à la structure de gouvernement. Dans cette optique politique, les raisons invoquées afin de justifier de telles réformes sont importantes du point de vue d'une philosophie politique qui se conçoit elle-même comme une extension de la philosophie morale. Comme le rappelle l'analyse de la Constitution d'Angleterre de Montesquieu, ou la discussion de Tocqueville sur l'orgueil et la vanité propre au tempérament politique des Américains, des raisons « odieuses » d'un point de vue moral peuvent entraîner des effets politiques positifs dans un contexte historique donné. Le constat d'une telle réalité n'insinue pas que les penseurs politiques doivent célébrer le mensonge ou l'hypocrisie dans les démocraties libérales. Il invite plutôt à relativiser l'importance accordée par la pensée politique à la cohérence entre les comportements des citoyens et les idéaux auxquels ils aspirent. Comme le constatait d'ailleurs Tully au tournant du vingt-et-unième siècle, la philosophie politique contemporaine s'était jusqu'alors employée à définir les principes de justice dont l'objectif consistait avant tout à mettre un terme aux conflits qui divisent les sociétés démocratiques (2000, 478). Ses efforts se sont soldés autant par des désaccords au sujet de la signification de ces principes que des moyens à mettre en œuvre pour les réaliser. Néanmoins, peut-on ajouter, les sociétés démocratiques comme le Canada parviennent à conserver une certaine stabilité. Évidemment, ce fait ne signifie pas que ces sociétés sont tout à fait exemptes d'injustices. Au contraire, il démontre simplement qu'un accord sur des principes moraux n'est ni indispensable ni requis, afin d'assurer le maintien de la liberté politique.

Conscients de cette réalité, les penseurs qui adhèrent à l'approche comparative ou sociologique propre au libéralisme pluraliste cherchent à identifier les conditions de la liberté politique. Ils s'emploient plutôt à découvrir les passions qui amènent les citoyens des différents régimes politiques à s'indigner de la conduite de leurs gouvernants, ou à dénoncer les injustices dont ils s'estiment victimes. Ils consacrent leurs énergies à démontrer les effets bénéfiques que

peuvent engendrer des réformes politiques ou des changements constitutionnels proposés afin de prévenir des injustices, plutôt qu'à déterminer la valeur morale des principes sur lesquelles elles s'appuient. En oubliant l'histoire, c'est-à-dire en cherchant à défendre des réformes en vertu de principes moraux abstraits, dissociés des passions réellement éprouvées par les citoyens, aussi complexes et obscures soient-elles, la philosophie politique théorique finit par proposer des réformes justifiées en vertu de valeurs qui s'inscrivent en porte-à-faux avec la démocratie de la vie quotidienne. Les espoirs suscités par la théorie politique normative peuvent alors rapidement céder la place à la désillusion, ou encore à la nostalgie.

Le libéralisme pluraliste invite finalement les politologues et les penseurs politiques à entendre dans les revendications des municipalités à l'autonomie gouvernementale l'écho d'une indignation des citoyens canadiens qu'éprouvent les citoyens canadiens à l'endroit de leur système politique actuel. Ils rendent compte de leur insatisfaction à l'égard des politiques adoptées afin de gouverner les collectivités locales qu'ils habitent, qui ne répondent pas à leurs besoins ou à leurs préférences. Ces revendications signalent qu'ils ne sont pas complètement indifférents, ni tout à fait passifs, devant les injustices. Elles révèlent qu'ils perçoivent toujours leurs institutions politiques comme des systèmes capables de satisfaire leurs passions, et préserver leur liberté. Plutôt que de justifier l'autonomie gouvernementale en vertu de principes moraux, censés structurer l'action politique d'un souverain raisonnable et rationnel, les penseurs libéraux qui espèrent maximiser les bienfaits du fédéralisme doivent défendre l'autonomie gouvernementale des municipalités pour les avantages qu'elles procurent aux citoyens. Pour les libéraux pluralistes, une telle mesure promet de susciter des loyautés intéressées à l'égard des institutions municipales ou des groupes de la société civile. Ces passions incitent les citoyens à prêter une attention aux actions de leurs élus, qui incitent simultanément les gouvernants à se préoccuper des intérêts des gouvernés. En somme, il voit dans cette proposition de réforme une correction visant à préserver l'équilibre des pouvoirs, afin de contenir certaines des conséquences négatives induites par la centralisation administrative.

Bibliographie

- Aitchison, John. 1949. « The Municipal Corporations Act of 1849 ». *The Canadian Historical Review* 30 (2): 107-122.
- Ajzenstat, Janet. 1988. *The Political Thought of Lord Durham*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Ajzenstat, Janet. 2007. *The Canadian Founding: John Locke and Parliament*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Anderson, James D. 1979. « The Municipal Government Reform Movement in Western Canada, 1880-1920 ». Dans *The Usable Urban Past. Planning and Politics in the Modern Canadian City*. Sous la direction d'Alan Artibise et Gilbert A. Stelter, 73-112. Ottawa : The Carleton Library.
- Andrew, Caroline. 1995. « Provincial-Municipal Relations; or Hyper-Fractionalized Quasi-Subordination Revisited ». Dans *Canadian Metropolitics. Governing our Cities*. Sous la direction de James Lightbody, 137-160. Toronto : Copp Clark Ltd..
- Andrew, Caroline. 2001. « The Shame of (Ignoring) the Cities ». *Journal of Canadian Studies* 35 (4) : 100-110.
- Andrew, Caroline, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips (dir.). 2002. *Urban Affairs: Back on the Policy Agenda*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Arendt, Hannah. 2012a. « De la révolution ». Dans *L'Humaine condition*. Paris: Quarto Gallimard.
- Arendt, Hannah. 2012b. « La condition de l'homme moderne ». Dans *L'Humaine condition*. Paris : Quarto Gallimard.
- Arendt, Hannah. 2012c. « Du mensonge à la violence ». Dans *L'Humaine condition*. Paris : Quarto Gallimard.

- Artibise, Alan F.J. 1984. «The Urban West : the Evolution of Prairie Towns and Cities to 1930 ». Dans *The Canadian City : Essays in Urban and Social History*. Sous la direction de Gilbert A. Stelter et Alan F.J, 138-166. Ottawa : Carleton University Press.
- Audard, Catherine. 2009a. *Qu'est-ce que le libéralisme ? Éthique, politique, société*. Paris : Gallimard.
- Audard, Catherine. 2009b. « Le “nouveau” libéralisme ». *L'Économie politique* 4 (44): 6-77.
- Baccigalupo, Alain. 1990. *Système politique et administratif des municipalités québécoises. Une perspective comparative*. Montréal : éditions Jeanne-d'Arc.
- Baranger, Denis. 2003. « John Stuart Mill ». Dans *Dictionnaire de philosophie politique*. Sous la direction de Philippe Raynaud et Stéphane Rials, 454-459. Paris : Presses Universitaires de France.
- Baranger, Denis. 2008. *Écrire la constitution non-écrite : une introduction au droit politique anglais*. Paris : Presses universitaires de France.
- Bélanger, Yves, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier (dir.). 2008. *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Beaud, Olivier. 2003. « Constitution et constitutionnalisme ». Dans *Dictionnaire de philosophie politique*. Sous la direction de Philippe Raynaud et Stéphane Rials, 133-142. Paris : Presses Universitaires de France.
- Bell, Daniel A. et Avner de-Shalit. 2011. *The Spirit of Cities. Why the Identity of a City Matters in a Global Age*. Princeton : Princeton University Press.
- Bell, Duncan. 2014. « What is Liberalism? ». *Political Theory* 42 (6) : 682-715.
- Bellamy, Richard. 1996. « The Political Form of the Constitution : the Separation of Powers, Rights and Representative Democracy ». *Political Studies* 44 (3) : 436-456.
- Bentham, Jeremy. 1996 [1776]. *Fragment sur le gouvernement ; Manuel de sophismes politiques*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

- Bentham, Jeremy. 2000 [1843]. « Constitutional Code. Volume 1 ». Dans *The Works of Jeremy Bentham*. (Electronic edition. Past Masters Series). Charlottesville: IntelLex Corporation. <http://pm.nlx.com/xtf/view?docId=bentham/bentham.00.xml>.
- Bentham, Jeremy, Introduction aux principes de morale et de législation. Paris : Vrin, 2011[1780].
- Berlin, Isaiah. 2002. « Two Concepts of Liberty ». Dans *Liberty*, 166-217. Oxford : Oxford University Press.
- Bevir, Mark. 2010. *Democratic Governance*. Princeton : Princeton University Press.
- Bherer, Laurence. 2006. « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006). Un outil pour contrer l'apolitisme municipal ? ». *Politique et Sociétés* 25 (1): 31-56.
- Bloomfield, Elizabeth. 1983. « Municipal Bonusing of Industry : the Legislative Framework in Ontario to 1930 ». *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine* 9 (3) : 59-76.
- Bouchard, Gérard et Charles Taylor. Fonder l'avenir. Le temps de la réconciliation. Rapport. Gouvernement du Québec : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements reliés aux différences culturelles, 2008.
- Boudreau, Julie-Anne. 2003a « The Politics of Territorialization : Regionalism, Localism, and other isms... The Case of Montreal ». *Journal of Urban Affairs* 25 (2) : 179-199.
- Boudreau, Julie-Anne. 2003b. « Questioning the Use of "Local Democracy" as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto ». *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (4) : 793-810.
- Bourinot et John George. 1887. *Local Government in Canada : An Historical Study*. Baltimore : John Hopkins University Studies in Historical and Political Science.
- Boyd, Richard. 2001. « Thomas Hobbes and the Perils of Pluralism ». *Journal of Politics* 63 (2) : 392-413.
- Bradford, Neil. 2007a. « Placing Social Policy ? Reflections on Canada's New Deal for Cities and Communities ». *Canadian Journal of Urban Research* 16 (2) : 1-26.

- Bradford, Neil. 2007b. « Whither the Federal Urban Agenda ? A New Deal in Transition ». Ottawa : Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques.
- Bradford, Neil et Allison Bramwell. 2014a. « Governing Urban Economies : Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions ». Dans *Governing Urban Economies : Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*. Sous la direction de Neil Bradford et Allison Bramwell, 3-33. Toronto : University of Toronto Press.
- Bradford, Neil et Allison Bramwell. 2014b. « Civic Infrastructures of Innovation and Inclusion? Reflections on Urban Governance in Canada ». Dans *Governing Urban Economies : Innovation and Inclusion in Canadian City-Regions*. Sous la direction de Neil Bradford et Allison Bramwell, 319-337. Toronto : University of Toronto Press.
- Broadbent, Alan. 2008. *Urban Nation : Why we Need to Give Power Back to the Cities to Make Canada Strong*. Toronto : Harper Collins.
- Briggs, Xavier. 2008. *Democracy as Problem-solving : Civic Capacity in Communities across the Globe*. Cambridge (Mass.) : MIT Press.
- Brock, Michael. 1973. *The Great Reform Act*. Londres : Hutchinson.
- Brouillet, Eugénie. 2011. « Canadian Federalism and the Principle of Subsidiarity : Should we Open Pandora's Box? ». *The Supreme Court Law Review* 54 (1) : 601-632.
- Burrow, John W. 1988. *Whigs and Liberals : Continuity and Change in English Political Thought*. Oxford : Clarendon Press et Oxford University Press.
- Burke, Edmund. 1989[1790]. *Réflexions sur la Révolution de France*. Paris : Hachette.
- Buttle, Nicholas. 2001. « Republican Constitutionalism : A Roman Ideal ». *Journal of Political Philosophy* 9 (3) : 331-349.
2001. « C5 : Historic First Meeting of Canadian Mayors with Jane Jacobs ». *Ideas That Matter* 2 (1) : 3-27.
- Cairns, Alan C. 1977. « The Government and Societies of Canadian Federalism ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 10 (4) : 695-725.

- Cairns, Alan C. 1995. *Reconfigurations : Canadian Citizenship and Constitutional Changes*. Toronto : McLelland and Stewart.
- Cannon, John. 1973. *Parliamentary Reform 1640-1832*. Cambridge (R.-U.) : University Press.
- Carens, Joseph H. 1993. « Possessive Individualism and Democratic Theory : Macpherson's Legacy ». Dans *Democracy and Possessive Individualism : The Intellectual Legacy of Macpherson*. Sous la direction de Joseph H. Carens, 1-18. Ithaca (N.-Y.) : State University of New York Press.
- Carter, Tom. 2008. « Manitoba ». Dans *Foundations of Governance. Municipal Government in Canada's Provinces*. Sous la direction d'Andrew Sancton et Robert Young, 223-281. Toronto : University of Toronto Press.
- Chambers, Simone. 1998. « Contract of Conversation? Theoretical Lessons from the Canadian Constitutional Crisis ». *Politics and Society* 26 (1) : 143-172.
- Collin, Jean-Pierre. 1988. « La création de la CUM en 1969 : circonstances et antécédents ». Dans *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*. Sous la direction d'Yves Bélanger, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier, 15-27. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Collin, Jean-Pierre et Laurence Bherer. 2012. « Montréal et sa proche banlieue ». Dans *Histoire de Montréal et de sa région. Tome 2. De 1930 à nos jours*. Sous la direction de Dany Fougères, 925-958. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Colliot-Thélène, Catherine. 2011. *La démocratie sans « demos »*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Cooper, Reid. 1996. « Municipal law, delegated legislation and democracy ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 39 (3) : 290-313.
- Cour d'appel du Québec. Westmount (Ville) c. Québec (Procureur général), [2001] R.J.Q. 2520.
- Cour suprême du Canada. 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville) [2001] 2 R.C.S. 241.
- Cour suprême du Canada. Adore c. Bennett [1939] A.C. 468.

- Cour suprême du Canada. *Lynch v. Canada North West Land Co*, [1891], 19 R.C.S.
- Cour suprême du Canada. Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998], 2 R.C.S. 217.
- Cour suprême du Canada. *Ontario English Catholic Teachers' Association c. Ontario (Procureur général)* [2001] 1 RCS 470.
- Cour suprême du Canada. *Pacific National Investments Ltd. c. Victoria (Ville)*, [2000] 2 R.C.S.
- Cour suprême du Canada. *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (Ville)*, [2004] 1 R.C.S. 485.
- Courchene, Thomas J. 1995. *Celebrating Flexibility : An Interpretative Essay on the Evolution of Canadian Federalism*. Montréal : Institut C.D. Howe.
- Courchene, Thomas J. 2006. « Citistates and the State of Cities : Political-Economy and Fiscal-Federalism Dimensions ». Dans *Canada : The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*. Sous la direction de Robert Young et Christian Leuprecht, 83-115. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Crawford, Kenneth G. 1954. *Canadian Municipal Government*. Toronto : Toronto University Press.
- Curtis, Bruce. 2009. « After Canada : Liberalisms, Social Theory, and Historical Analysis ». Dans *Liberalism and Hegemony : Debating the Canadian Liberal Revolution*. Sous la direction de Michel Ducharme et Jean-François Constant, 176-200. Toronto : University of Toronto Press.
- Dagenais, Michèle. 1999. *Des pouvoirs et des hommes : l'administration municipale de Montréal, 1900-1950*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Dagenais, Michèle. 2009. « The Municipal Territory : A Product of the Liberal Order ? » Dans *Liberalism and Hegemony : Debating the Canadian Liberal Revolution*. Sous la direction de Michel Ducharme et Jean-François Constant, 201-220. Toronto : University of Toronto Press.

- Davies, Jonathan S. et Jessica Trounstone. 2012. « Urban Politics and the New Institutionalism ». Dans *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Sous la direction de Peter John, Karen Mossenberger et Susan E. Clark, 51-70. Oxford : Oxford University Press.
- de Dijn, Annelien. 2008. *French Political Thought from Montesquieu to Tocqueville. Liberty in a Levelled Society ?* Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- De Schutter, Helder. 2011. « Federalism as Fairness ». *The Journal of Political Philosophy* 19 (2) : 167-189.
- Dewig, Michael, William R. Young et Erin Tolley. 2006. « Les Municipalités, la Constitution et le régime fédéral canadien ». Ottawa : Bibliothèque du Parlement.
- Dion, Stéphane. 1990. « Durham et Tocqueville sur le colonialisme libéral ». *Revue d'études canadiennes* 25 (1) : 60-77.
- Ducharme, Michel. 2010. *Le concept de liberté au Canada à l'époque des révolutions atlantiques. 1776-1838*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Dupré, J. Stefan. 1968. *Intergovernmental Finance in Ontario : A Provincial-Local Perspective*. Toronto : Ontario Commission on Taxation, Government of Ontario.
- Durham et John George Lambton. 1948[1839]. *Le Rapport de Durham*. Traduit par Marcel-Pierre Hamel. Montréal : Éditions du Québec.
- Fédération canadienne des maires et des municipalités. Mémoire au Comité mixte sur les relations intergouvernementales. Mémoire. (Ottawa : Fédération canadienne des maires et des municipalités, 1971).
- Fédération canadienne des maires et des municipalités. Mémoire présenté au Groupe de travail sur l'unité canadienne. Mémoire. (Ottawa : Fédération canadienne des maires et des municipalités, 1977).
- Fédération canadienne des maires et des municipalités. Mémoire présenté au Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada. Mémoire. (Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, 1980).

- Fédération canadienne des municipalités. *Communities in an Urban Century : Symposium Report*. (Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, 2002).
- Feldman, Lionel et Katherine A. Graham. 1979. *Bargaining for Cities. Municipalities and Intergovernmental Relations. An Assesment*. Montréal : Institute for Research in Public Policy/Institut de recherches en politiques publiques.
- Fischel, William A. 2001. *The Homevoter Hypothesis : How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*. Cambridge (Mass.) : Harvard University Press.
- Forrester, Katrina. 2011. « Hope and Memory in the Thought of Judith Shklar ». *Modern Intellectual History* 8 (3) : 591-620.
- Forrester, Katrina. 2012. « Judith Shklar, Bernard Williams and Political Realism ». *European Journal of Political Theory* 11 (3) : 247-272.
- Fortin, Sarah. 2006. « De l'union sociale à l'union sociale fédérale du Canada (1990-2006) ». Dans *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Sous la direction d'Alain-G. Gagnon, 339-370. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Foucault, Michel. 1976. *La volonté de savoir. Histoire de la sexualité 1*. Paris : Gallimard.
- Foucault, Michel. 2011a. *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*. Paris : Gallimard et Seuil.
- Foucault, Michel. 2011b. *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*. Paris : Gallimard et Seuil.
- Fougères, Dany (dir.). 2012a. *Histoire de Montréal et de sa région*. Tomes 1 et 2. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Fougères, Dany. 2012. « La ville moderne, 1840-1890 ». Dans *Histoire de Montréal et de sa région. Tome 1. Des origines à 1930*. Sous la direction de Dany Fougères, 389-432. Québec : Les Presses de l'Université Laval.

- Fougères, Dany et Valérie Shaffer. 2012. « Une île sans partage : la domination de Montréal à l'ère d'une nouvelle dynamique insulaire ». Dans *Histoire de Montréal et de sa région. Tome 1. Des origines à 1930*. Sous la direction de Dany Fougères, 433-483. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Friskin, Frances. 1994. « Metropolitan Change and the Challenge to Public Policy ». Dans *The Changing Canadian Metropolis : A Public Policy Perspective*. Sous la direction de Frances Friskin, 1-35. Berkeley : Institute of Governmental Studies Press.
- Friskin, Frances. 2001. « The Toronto Story : Sober Reflections on Fifty Years of Experiments with Regional Governance ». *Journal of Urban Affairs* 23 (5) : 513-541.
- Friskin, Frances. 2003. « Governing the Multicultural City-Region ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 46 (2) : 153-177.
- Friskin, Frances. 2007. *The Public Metropolis : the Political Dynamics of Urban Expansion in the Toronto Region, 1924-2003*. Toronto : Canadian Scholar's Press.
- Frug, Gerald E. 1980. « The City as a Legal Concept ». *Harvard Law Review* 93 (6) : 1057-1154.
- Gagnon, Alain-G. 2006. « Le fédéralisme asymétrique au Canada ». Dans *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Sous la direction d'Alain-G. Gagnon, 287-304. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gagnon, Alain-G. 2008. *La raison du plus fort. Plaidoyer pour un fédéralisme multinational*. Montréal : Québec Amérique.
- Galston, William A. 1995. « Two Concepts of Liberalism ». *Ethics* 105 (3) : 516-534.
- Galston, William A. 2010. « Realism in Political Theory ». *European Journal of Political Theory* 9 (4) : 385-411.
- Garcea, Joseph et Edward C. Lesage Jr. (dir). 2005. *Municipal Reform in Canada Reconfiguration, Re-Empowerment and Rebalancing*. Don Mills : Oxford University Press.

- Gibbins, Roger. 1993. « The Impact of the American Constitution on Contemporary Canadian Constitutional Politics ». Dans *The Canadian and American Constitution in Comparative Perspective*. Sous la direction de Marian C. MacKenna, 131-145. Calgary : Calgary University Press.
- Gibson, Dale. 1980. « The Constitutional Position of Local Government in Canada ». *Manitoba Law Journal* 11 (1) : 1-20.
- Good, Kristin R. 2009. *Municipalities and Multiculturalism. The Politics of Immigration in Toronto and Vancouver*. Toronto : University of Toronto Press.
- Gow, James I. 1986. *Histoire de l'administration publique québécoise, 1867-1970*. Montréal et Toronto : Presses de l'Université de Montréal et de l'Institut d'administration publique du Canada.
- Graham, Katherine A., Susan D. Philips et Allan M. Maslove. 1998. *Urban Governance in Canada. Representation, Resources and Restructuring*. Toronto : Harcourt Brace et Company.
- Greenleaf, W.H. 1987. *A much-governed nation. Part 1. Vol. 3. The British Political Tradition*. Londres et New York : Methuen.
- Greer, Allan et Ian Radforth (dir.). 1992. *Colonial Leviathan. State-Formation in Mid-Nineteenth-Century Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge (Mass.) : The MIT Press.
- Haddow, Rodney. 2002. « Municipal Social Security in Canada ». Dans *Urban Policy Issues*. Sous la direction d'Edmund P. Fowler et de David Siegel, 90-107. Oxford : Oxford University Press.
- Hail, Michael et Steven Lange. 2010. « Federalism and Representation in the Theory of the Founding Fathers : A Comparative Study of U.S. and Canadian Constitutional Thought ». *Publius : The Journal of Federalism* 40 (3) : 366-388.
- Hamel, Pierre. 2005. « Municipal Reform in Quebec : The Trade-off Between Centralization and Decentralization ». Dans *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-Em-*

- powerment, and Rebalancing*. Sous la direction de Joseph Garcea et Edward C. Lesage, 149-173. Don Mills : Oxford University Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison et John Jay. 2003. *The Federalist : With Letters of Brutus*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Harrington, James. 2012[1659]. *The 'Commonwealth of Oceana' and 'A System of Politics'*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Heaman, E.A. 2015. *A Short History of the State in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas 2000 [1651]. *Léviathan*. Paris : Gallimard.
- Hodgetts, John E. 1995. *From arm's length to hands on : the formative years of Ontario's public service, 1867-1940*. Toronto : University of Toronto Press.
- Hooghe, Lisbet et Gary Marks. 2003. « Unraveling the Central State, but How ? Types of Multi-level Governance ». *American Political Science Review* 97 (2) : 233-243.
- Horak, Martin. 2012. « Conclusion : Understanding Multilevel Governance in Canada's Cities ». Dans *Sites of Governance : Multilevel Governance and Policy-Making in Canada's Big Cities*. Sous la direction de Martin Horak et Robert Young, 339-370. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Horak, Martin. 2013. « State Rescaling in Practice : Urban Governance Reform in Toronto ». *Urban Research and Practice* 6 (3) : 311-328.
- Horowitz, Gad. 1966. « Conservatism, Liberalism, and Socialism in Canada : An Interpretation ». *Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue canadienne d'économique et de science politique* 32 (2) : 143-171.
- Innes, Joanna, Mark Philp et Robert Saunders. 2013. « The Rise of Democratic Discourse in the Reford Era: Britain in the 1830s and 1840s ». Dans *Re-Imagining Democracy in the*

- Age of Revolutions: America, France, Britain, Ireland, 1750-1850*. Sous la direction Joanna Innes et Mark Philp. Oxford : Oxford University Press.
- Isin, Engin F. 1992. *Cities Without Citizens. The Modernity of the City as a Corporation*. Montréal : Black Rose Books.
- Isin, Engin F. 1995. « Rethinking the Origins of Canadian Municipal Government ». *Canadian Journal of Urban Research* 4 (1) : 73-92.
- Jones, Benjamin T. 2014. *Republicanism and Responsible Government. The Shaping of Democracy in Australia and Canada*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's Press.
- Jouve, Bernard. 2005. « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté ». *Revue française de science politique* 55 (2) : 317-337.
- Jouve, Bernard. 2007. « La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? ». *Revue internationale des sciences sociales* 193-194 (3) : 387-402.
- Judicial Committee of the Privy Council. *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468
- Keil, Roger et Julie-Anne Boudreau. 2006. « La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto. Essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé ». *Politique et Sociétés* 25 (1) : 85-98.
- Keil, Roger et Douglas Young. 2003. « A charter for the people? A Research Note on the Debate about Municipal Autonomy in Toronto ». *Urban Affairs Review* 39 (1) : 87-102.
- King, Loren A. 2004a. « Democracy and City Life ». *Politics, Philosophy & Economics* 3 (1) : 97-124.
- King, Loren A. 2004b. « Democratic Hopes in the Polycentric City ». *The Journal of Politics* 66 (1) : 203-223.
- King, Loren A. 2005. « The Federal Structure of a Republic of Reason ». *Political Theory* 33 5 (5) : 629-653.
- King, Loren A. 2011. « Public Reason and the Just City ». Dans *Justice and the American Metropolis*. Sous la direction de Clarissa Rile Hayward et Todd Swanstrom, 59-80. Minneapolis : University of Minnesota Press.

- King, Loren A. 2003. « Seeing Like a Theorist ». *International Journal of Urban and Regional Research* 37 (2) : 804-814.
- King, Loren A. 2014. « Cities, Subsidiarity, and Federalism ». Dans *Nomos LV. Federalism and Subsidiarity*. Sous la direction de James E. Fleming et Jacob T. Levy, 291-331. New York : New York University Press.
- Kirby, James. 2017. « History, Law, and Freedom : F.W. Maitland in Context ». *Modern Intellectual History* (First View). Consulté le 1^{er} septembre 2018.
<https://www.cambridge.org/core/journals/modern-intellectual-history/article/history-law-and-freedom-f-w-maitland-in-context/878514864156B9EAD1B99D4D045F6932>
- Kong, Hoi. 2010. « Something to Talk About : Regulation and Justification in Canadian Municipal Law ». *Osgoode Hall Law Journal* 48 (3-4) : 499-541.
- Kong, Hoi. 2012. « Toward a Federal Legal Theory of the City ». *McGill Law Journal* 573 (3) : 473-517.
- Kymlicka, Will. 2001. *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*. Montréal : Boréal.
- Laforest, Guy. 2014. *Un Québec exilé dans la fédération. Essai d'histoire intellectuelle et de pensée politique*. Montréal : Québec Amérique.
- Lane, Melissa. 2011. « Constraint, freedom, and exemplar : history and theory without teleology ». Dans *Philosophy versus History? Contextualism and Real Politics in Contemporary Political Thought*. Sous la direction de Jonathan Floyd et Marc Stears, 128-150. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Leo, Christopher. 2006. « Deep Federalism : Respecting Community Difference in National Policy ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 39 (3) : 481-506.
- Leone, Roberto et Barbara W. Carroll. 2010. « Decentralization and devolution in Canadian social housing ». *Environment and Planning C : Government and Policy* 28 (3) : 389-404.

- Levi, Ron et Mariana Valverde. 2006. « Freedom of the City : Canadian Cities and the Quest for Governmental Status ». *Osgoode Hall Law Journal* 44 (3) : 409-469.
- Levy, Jacob T. 2007. « Federalism, Liberalism, and the Separation of Loyalties ». *American Political Science Review* 101 (3): 459-477.
- Levy, Jacob T. 2008. « Self-Determination, Non-domination, and Federalism ». *Hypatia* 23 (3): 60-78.
- Levy, Jacob T. 2009. « Not So Novus an Ordo : Constitutions Without Social Contracts ». *Political Theory* 37 (2) : 191-217.
- Levy, Jacob T. 2015. *Rationalism, Pluralism, and Freedom*. Oxford : Oxford University Press.
- L'Heureux, Jacques. « Le partage des pouvoirs et les municipalités ». Dans *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 63*. (Ottawa : Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985).
- Lightbody, James. 2006. *City Politics, Canada*. Peterborough : Broadview Press.
- Linteau, Paul-André. 1981. *Maison neuve*. Montréal : Boréal.
- Linteau, Paul-André. 1992. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*. Montréal : Boréal.
- Loughlin, Martin. 1996. *Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations*. Oxford : Clarendon Press.
- Loughlin, Martin. 2010. *Foundations of Public Law*. Oxford : Oxford University Press.
- Macaulay, Thomas B. 1874. « Parliamentary Reform. 2 March 1831 ». Dans *Speeches and Poems: With a Special Report on the Indian Penal Code*. New York : Mason, Baker et Pratt.
- Macedo, Stephen. 2011. « Property -Owning Plutocracy : Inequality and American Localism ». Dans *Justice and the American Metropolis*. Sous la direction de Clarissa Rile Hayward et Todd Swanstrom, 33-58. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Machiavel, Nicholas. 2006. *Œuvres*. Paris : Robert Laffont.

- McLean, Janet. 2012. *Searching for the State in British Legal Thought: Competing Conceptions of the Public Sphere*. Cambridge ; New York : Cambridge University Press.
- Macpherson, Crawford B. 1978. «The Economic Penetration of Political Theory : Some Hypothesis ». *Journal of the History of Ideas* 39 (1) : 101-118.
- Macpherson, Crawford B. 2004. *La théorie politique de l'individualisme possessif. De Hobbes à Locke*. Paris : Gallimard.
- Magnusson, Warren. 1983. « Introduction : the Development of Canadian Urban Government ». Dans *City Politics in Canada*. Sous la direction de Warren Magnusson et Andrew, Sancton, 1-55. Toronto : University of Toronto Press.
- Magnusson, Warren. 2005a. «Protecting the Right to Local Self-Government ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 38 (4) : 897-922.
- Magnusson, Warren. 2005b. «Urbanism, cities and local self-government ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 48 (1) : 96-123.
- Magnusson, Warren. 2011. *Politics of Urbanism : Seeing Like a City*. New York : Routledge.
- Magnusson, Warren. 2015. *Local Self-Government and the Right to the City*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Maitland, Frederic W. 2003[1905]. « Moral Personality and Legal Personality ». Dans *State, Trust, Corporation*, 62-74. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Maitland, Frederic W. 2011[1898]. *Township and Borough : The Ford Lectures 1897*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Mason, Michael. 2007. « Collaborative Partnerships for Urban Development : A Study of the Vancouver Agreement ». *Environment and Planning* 39 (10) : 2366-2382.
- McCann, Eugene. 2011. « Points of Reference. Knowledge of Elsewhere in Urban Drug Policy ». Dans *Mobile Urbanism. Cities and Policymaking in the Global Age*. Sous la direction d'Eugene McCann et Kevin Ward, 97-122. Minneapolis : University of Minnesota Press.

- McKay, Ian. 1998. « After Canada : On Amnesia and Apocalypse in the Contemporary Crisis ». *Acadiensis* 28 (1) : 76-97.
- McKay, Ian. 2009. « The Liberal Order Framework : A Prospectus for a Reconnaissance of Canadian History ». Dans *Liberalism and Hegemony : Debating the Canadian Liberal Revolution*. Sous la direction de Michel Ducharme et Jean-François Constant, 35-63. Toronto : University of Toronto Press.
- McLean, Janet. 2012. *Searching for the State in British Legal Thought. Competing Conceptions of the Public Sphere*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Mill, John Stuart. 1990[1859]. *De la liberté*. Paris : Gallimard,
- Mill, John Stuart. 1993[1873]. *Autobiographie*. Paris : Aubier.
- Mill, John Stuart. 1994[1835]. « M. de Tocqueville et la démocratie en Amérique [1] ». Dans *Essais sur Tocqueville et la société américaine*, 41-101. Paris : Vrin.
- Mill, John Stuart. 2009[1861]. *Considérations sur le gouvernement représentatif*. Paris : Gallimard.
- Montesquieu. 1995[1758]. *De l'Esprit des lois, vol.1 et 2*. Paris : Gallimard.
- Montréal (Ville). Mémoire de la Ville de Montréal. Présenté à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale. Dans le cadre de la consultation portant sur le document « Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion ». Mémoire. (Montréal : Ville de Montréal, 2015).
- Moore Milroy, Beth. 2002. « Toronto's Legal Challenge to Amalgamation ». Dans *Urban Affairs : Back on the Policy Agenda*. Sous la direction de Caroline Andrew, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips, 157-178. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Morissette, Benoît. 2017. « “Les fondements de la liberté et de la civilisation” : le rapport Durham, les institutions municipales et le libéralisme ». *Revue canadienne de science politique* 50 (4), 955-981.

- Nemo, Philippe et Jean Petitot. 2006. *Histoire du libéralisme en Europe*. Paris : Presses universitaires de France.
- Nootens, Geneviève. 2006. « Liberal nationalism and the sovereign territorial ideal ». *Nations and Nationalism* 12 (1) : 35-50.
- Nootens, Geneviève. 2009. « Pluralisme et lien civique ». Dans *Pluralisme et démocratie. Entre culture, droit et politique*. Sous la direction de Stéphane Vibert, 85-101. Montréal : Québec Amérique.
- Nootens, Geneviève. 2016. *La souveraineté populaire en Occident. Communautés politiques, contestations et idées*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Nussbaum, Martha C. 2015. « Introduction ». Dans *Rawls's Political Liberalism*. Sous la direction de Thom Brooks et Martha C. Nussbaum, 1-56. New York : Columbia University Press.
- Oakeshott, Michael. 1995. *De la conduite humaine*. Paris : Presses universitaires de France.
- Oberlander, Peter H. et Arthur Fallick. 1987. *The Ministry of State for Urban Affairs. A Courageous Experiment in Public Administration*. Vancouver : The Centre for Human Settlement, University of British Columbia.
- Oberlander, Peter H. et Hilda Symonds. 1987. *Meech Lake : From Center to Periphery. The Impact of the 1987 Constitutional Accord on Canadian Settlement : a Speculation*. Vancouver : The Centre for Human Settlement, University of British Columbia.
- Ontario Court (General Division). East York (Arrondissement) v. Ontario (Avocat Général), [1997] 34 OR (3d) 789.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout et Robert Warren. 1961. « The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry ». *The American Political Science Review* 55 (4) : 831-842.
- Paquet, Mireille. 2014. « La construction provinciale comme mécanisme : le cas de l'immigration au Manitoba ». *Politique et Sociétés* 33 (3) : 101-130.

- Phillips, Susan D. 2010. « “You Say You Want an Evolution?” From Citizen to Community Engagement in Canadian cities ». Dans *Local Government in a Global World : Australia and Canada in a Comparative Perspective*. Sous la direction d’Emmanuel Brunet-Jailly et John Martin, 55-80. Toronto : University of Toronto Press.
- Pierre, John et B. Guy Peters. 2012. « Urban Governance ». Dans *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Sous la direction de Peter John, Karen Mossenberger et Susan E. Clark, 71-86. Oxford : Oxford University Press.
- Pineda, Améli. 2017. « Le projet de cimetière musulman à Saint-Apollinaire est rejeté ». *Le Devoir*, 17 juillet 2017.
<https://www.ledevoir.com/politique/regions/503548/referendum-dimanche-pour-un-cimetiere-musulman-dans-la-region-de-quebec>.
- Plunkett, Thomas J. 1968. *Urban Canada and its government : a study of municipal organization*. Toronto : Macmillan of Canada.
- Pocock, J.G.A. 1965. « Machiavelli, Harrington and English Political Ideologies in the Eighteenth Century ». *The William and Mary Quarterly* 22 (4) : 549-583.
- Pocock, J.G.A. 1987. *The Ancient Constitution and the Feudal Law : a Study of English Historical Thought in the Seventeenth Century. A Reissue with a Retrospect*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Pocock, J.G.A. 1998. *Vertu, commerce, histoire : essais sur la pensée politique et l’histoire politique au XVIIIe siècle*. Paris : Presses universitaires de France.
- Pocock, J.G.A. 2003. *Le moment machiavélien. La pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*. Paris : Presses universitaires de France.
- Poitras, Claire. 2012. « Les banlieues résidentielles planifiées dans la région de Montréal après la Seconde Guerre mondiale. Un modèle en redéfinition ? ». Dans *Histoire de Montréal et de sa région. Tome 1. Des origines à 1930*. Sous la direction de Dany Fougères, 899-924. Québec : Les Presses de l’Université Laval.
- Polybe. 2003. *Histoire*. Paris : Quarto Gallimard.

- Pratchett, Lawrence. 2004. « Local Autonomy, Local Democracy and the "New Localism" ». *Political Studies* 52 (2), 358-375.
- Québec. *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*. L.Q.2000, c. 56.
- Radforth, Ian. 1992. « Sydenham and Utilitarian Reform ». Dans *Colonial Leviathan. State Formation in Mid-Nineteenth-Century Ontario*. Sous la direction d'Allan Greer et Ian Radforth, 64-102. Toronto : University of Toronto Press.
- Radio-Canada. « 58 % des Montréalais s'opposent à la Charte ». *Radio-Canada*, le 20 novembre 2015 : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/636923/charte-valeur-montrealais-opinion>.
- Rawls, John. 1987. *Théorie de la justice*. Paris : Seuil.
- Rawls, John. 1995. *Libéralisme politique*. Paris : Presses universitaires de France.
- Raynaud, Philippe. 2009. *Trois révolutions de la liberté. Angleterre, Amérique, France*. Paris : Presses universitaires de France.
- Resnick, Philip. 1987. « Montesquieu Revisited, or the Mixed Constitution and the Separation of Powers in Canada ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 20 (1) : 97-115.
- Rettino-Pazarelli, Karl. 2015. « Charte – Coderre veut discuter ». *Le Devoir*, 20 novembre 2015, <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/392131/denis-coderre-veut-discuter>.
- Rosenblum, Nancy L. 1978. *Bentham's Theory of the Modern State*. Cambridge (Mass.) : Cambridge University Press.
- Roy, Fernande. 1988. *Progrès, harmonie, liberté. Le libéralisme des milieux d'affaires francophones de Montréal au tournant du siècle*. Montréal : Boréal.
- Rudin, Ronald. 1982. « Boosting the French Canadian Town : Municipal Government and Urban Growth in Quebec, 1850-1900 ». *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine* 11 (1) : 1-10.
- Runciman, David. 1997. *Pluralism and the Personality of the State*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.

- Russell, Peter H. 2004a. *Constitutional Odyssey : Can Canadians Become a Sovereign People?* Toronto : University of Toronto Press.
- Russell, Peter H. 2004b. «Can the Canadians Be a Sovereign People ? The Question Revisited ». Dans *Constitutional Politics in Canada and the United States*. Sous la direction de Stephen L. Newman, 9-34. Albany : State University of New York Press.
- Rutherford, Paul. 1974. *Saving the Canadian City*. Toronto : University of Toronto Press.
- Rutherford, Paul. 1984. « Tomorrow's Metropolis : The Urban Reform Movement in Canada, 1880-1890 ». Dans *The Canadian City : Essays in Urban and Social History*. Sous la direction d'Alan F. Artibise et Gilbert A. Stelter, 435-455. Ottawa : Carleton University Press.
- Ryan, Alan. 2012. *The Making of Modern Liberalism*. Princeton : Princeton University Press.
- Sancton, Andrew. 2000. « Jane Jacobs on the Organization of Municipal Government ». *Journal of Urban Affairs* 22 (4) : 463-471.
- Sancton, Andrew. 2001. « Canadian Cities and the New Regionalism ». *Journal of Urban Affairs* 23 (5) : 543-555.
- Sancton, Andrew. 2001. « The Governance of Metropolitan Areas in Canada ». *Public Administration and Development* 25 : 317-327.
- Sancton, Andrew. 2008. *The Limits of Boundaries. Why City-regions Cannot be Self-governing*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Sancton, Andrew. 2015. *Canadian Local Government. An Urban Perspective*. Don Mills : Oxford University Press.
- Sancton, Andrew et Robert Young (dir.). 2009. *Foundations of Governance. Municipal Government in Canadian Provinces*. Toronto : University of Toronto Press.
- Savidan, Patrick. 2012. « John Stuart Mill et le politique à l'épreuve de l'histoire ». *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville* 33 (1) : 101-124.

- Shklar, Judith N. 1989a. « American Citizenship : the Quest for Inclusion ». *The University of Utah : The Tanner Lectures on Human Values*, 1er et 2 mai 1989.
https://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/shklar90.pdf
- Shklar, Judith N. 1989b. « Giving Injustice Its Due ». *The Yale Law Journal* 89 (6) : 1135-1151.
- Shklar, Judith N. 1990. *Faces of Injustice*. New Haven : Yale University Press.
- Shklar, Judith N. 1998. *Political Thought and Political Thinkers*. Chicago : The University of Chicago Press.
- Siedentop, Larry. 2012. « Two Liberal Traditions ». Dans *French Liberalism from Montesquieu to the Present Day*. Sous la direction de Raf Geenens et Helen Rosenblatt, 15-35. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Siedentop, Larry. 2014. *Inventing the Individual. The Origins of Western Liberalism*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Siegel, David. 2005. « Municipal Reform in Ontario : Revolutionary Evolution ». Dans *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-Em-powerment, and Rebalancing*. Sous la direction de Joseph Garcea, Edward C. et Lesage Jr., 127-148. Don Mills : Oxford University Press.
- Siegel, David. 2006. « Recent Changes in Provincial-Municipal Relations in Ontario : A New Era or a Missed Opportunity ? ». Dans *Canada : The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*. Sous la direction de Robert Young et Christian Leuprecht, 181-197. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Sioui, Marie-Michèle. 2017. « Cimetière Musulman à Québec : « un baume sur la tragédie ». *Le Devoir*, 5 août 2017.
<https://www.ledevoir.com/politique/ville-de-quebec/504998/la-ville-de-quebec-vend-un-terrain-a-la-mosquee-de-quebec-pour-la-construction-d-un-cimetiere>.
- Skinner, Quentin. 2009a. *Les fondements de la pensée politique moderne*. Paris : Albin Michel.
- Skinner, Quentin. 2009b « A Genealogy of the Modern State ». *Proceedings of the British Academy* 162 : 325-370.

- Skinner, Quentin. 2010. *La vérité et l'historien*. Paris : Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Skinner, Quentin. 2016. *La liberté avant le libéralisme*. Paris : Seuil.
- Smith, Patrick J. et Kennedy Stewart. 2006. « Local Whole-of-Government Policymaking in Vancouver : Bevers, Cats, and the Mushy Middle Thesis ». Dans *Canada : The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*. Sous la direction de Robert Young et Christian Leuprecht, 251-272. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Smith, Patrick J. et Kennedy Stewart. 2008. « British Columbia ». Dans *Foundations of Governance. Municipal Government in Canada's Provinces*. Sous la direction de Andrew Sancton et Robert Young, 282-313. Toronto : University of Toronto Press.
- Smith, Peter J. 1987. « The Ideological Origins of the Canadian Confederation ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 20 (1) : 3-29.
- Spector, Céline. 2010. *Montesquieu. Liberté, droit et histoire*. Paris : Michalon.
- Spector, Céline. 2011. *Montesquieu. Pouvoirs, richesses et sociétés*. Paris : Hermann.
- Spector, Céline. 2012. « Montesquieu et la crise du droit naturel moderne ». *Revue de métaphysique et de morale* 77 (1) : 65-78.
- Spector, Céline. 2014. « Montesquieu ou les infortunes de la vertu ». *Esprit* (février) : 31-44.
- Spicer, Zachary. 2011. « The Rise and Fall of the Ministry of State for Urban Affairs : A Re-Evaluation ». *Canadian Political Science Review* 5 (2) : 117-126.
- Spitz, Jean-Fabien. 2003. « Humanisme civique ». Dans *Dictionnaire de philosophie politique*. Sous la direction de Philippe Raynaud et Stéphane Rials, 328-333. Paris : Presses universitaires de France.
- Stone, Clarence N. 2012. « Power ». Dans *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Sous la direction de Peter John, Karen Mossenberger et Susan E. Clark, 11-28. Oxford : Oxford University Press.
- Strauss, Leo. 1995. *Liberalism Ancient and Modern*. Chicago : The University of Chicago Press.

- Sutor, Greg. 2016. *Still Renovating. A History of Canadian Social Housing Policy*. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Taylor, Charles. 1995a. « Invoking Civil Society ». Dans *Philosophical Arguments*, 204-224. Cambridge (Mass.) : Harvard University Press.
- Taylor, Charles. 1995b. « Cross-Purposes : The Liberal-Communitarian Debate ». Dans *Philosophical Arguments*, 181-203. Cambridge (Mass.) : Harvard University Press.
- Taylor, John H. 1984. « Urban Autonomy in Canada : Its Evolution and Decline ». Dans *The Canadian City : Essays in Urban and Social History*. Sous la direction de Alan, F. Artibise et Gilbert A. Stelter, 478-500. Ottawa : University of Ottawa Press.
- Tennant, Paul et David Zirhelt. 1973. « Metropolitan Government in Vancouver : the strategy of gentle imposition ». *Public Administration of Canada/Administration publique du Canada* 16 (1) : 124-138.
- Tiebout, Charles M. 1956. « A Pure Theory of Local Expenditures ». *Journal of Political Economy* 64 (5) : 416-424.
- Tindal, C. Richard, Susan N, Tindal, Kennedy Stewart et Patrick J. Smith. 2017. *Local Government in Canada*. Ninth Edition. Toronto : Nelson Education.
- Tocqueville, Alexis de. 1951. *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*. Paris : Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de. 1967[1856]. *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris : Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de. 1986[1835]. *De la démocratie en Amérique I*. Paris : Gallimard.
- Tocqueville, Alexis de. 1986[1840]. *De la démocratie en Amérique II*. Paris : Gallimard.
- Tomàs, Mariona F. 2012. *Penser Métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Trounstein, Jessica. 2009. « All politics is local: The re-emergence of the study of city politics ». *Perspectives on Politics* 7 (3) : 611-618.
- Tully, James. 1995. *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.

- Tully, James. 2000. « Struggles over Recognition and Distribution ». *Constellations* 7 (4), 469-482.
- Tully, James. 2008. *Public Philosophy in a New Key. Volume 1 : Democracy and Civic Freedom*. Cambridge (R.-U.) : Cambridge University Press.
- Turgeon, Luc. 2008. « Les villes dans le système intergouvernemental canadien ». Dans *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Sous la direction de Alain-G. Gagnon, 403-427. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Turmel, Patrick. 2009a. « Are Cities Illiberal? Municipal Jurisdictions and the Scope of Liberal Neutrality ». *Les ateliers de l'éthique/The Ethics Forum* 4 (2) : 202-213.
- Turmel, Patrick. 2009b. « The City as Public Space ». Dans *Rites of Way. The Politics and Poetics of Public Space*. Sous la direction de Mark Kingwell et Patrick Turmel, 151-163. Waterloo (Ont.) : Wilfrid Laurier University Press.
- Weaver, John C. 1977. *Shaping the Canadian City : Essays on Urban Politics and Policy, 1890-1920*. Toronto : The Institute of Public Administration of Canada/L'Institut d'administration publique du Canada.
- Weaver, John C. 1984. « "Tomorrow's Metropolis" Revisited : A Critical Assessment of Urban Reform in Canada, 1890-1920 ». Dans *The Canadian City : Essays in Urban and Social History*. Sous la direction de Alan F. Artibise et Gilbert A. Stelter, 456-477. Ottawa : Carleton University Press.
- Weber, Max. *Le savant et le politique*. Paris : La découverte.
- Weinstock, Daniel. 2001. « Vers une théorie normative du fédéralisme ». *Revue internationale de sciences sociales* 167 (1) : 79-87.
- Weinstock, Daniel. 2014. « Cities and Federalism ». Dans *NOMOS LV. Federalism and Subsidiarity*. Sous la direction de James E. Fleming et Jacob T. Levy, 259-290. New York : New York University Press.
- Williamson, Thad. 2010. *Sprawl, Justice, and Citizenship. The Civic Cost of the American Way of Life*. Oxford : Oxford University Press.

- Wolman, Harold et Michael Goldsmith. 1990. «Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept : Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom ». *Urban Affairs Review* 26 (1): 3-27.
- Young, Iris M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford : Oxford University Press.
- Young, Iris M. 2005. «Self-determination as Non-domination : Ideals as Applied to Palestine/Israel ». *Ethnicities* 5 (2) : 139-159.
- Young, Robert. 2013. «La gouvernance multiniveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada : reddition de comptes et efficacité ». *Télescope* 19 (1) : 25-42.
- Zelinsky, Edward A. 1998. «Metropolitanism, Progressivism, and Race ». *Columbia Law Review* 98 (3) : 665-694.

