



NOTE POLITIQUE

La promotion de la démocratie : poser de nouveaux jalons

PABLO POLICZER

Résumé

La première étape de la promotion de la démocratie dans les Amériques consistait à faire en sorte que la démocratie en tant que principe fondamental fasse l'objet d'un large consensus régional. Exception faite de Cuba, ce consensus prévaut maintenant dans tous les pays de la région et est renfermé dans la Charte démocratique interaméricaine de l'Organisation des États Américains (OEA). Toutefois, le coup d'État de 2009 au Honduras, orchestré par l'armée, a mis en évidence l'existence d'une lacune importante dans la Charte : cette dernière interdit toute altération ou interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique, mais ferme les yeux sur les violations constitutionnelles que peuvent commettre les forces armées. En fait, les constitutions de certains pays d'Amérique latine comportent encore des dispositions faisant des forces armées les ultimes garants de l'ordre constitutionnel, dispositions qui risquent d'être à l'origine de crises dans l'avenir. Le Canada pourrait jouer un rôle de premier plan dans la prochaine étape de la promotion de la démocratie, un dossier régional prioritaire pour le pays qui constituait l'une des conditions principales de son adhésion à l'OEA en 1990. En effet, Ottawa pourrait favoriser les débats sur la façon de mieux reformuler ces dispositions non démocratiques de manière à ce que les constitutions des pays de la région tiennent compte des principes démocratiques énoncés dans la Charte.

Faits saillants

- La première étape de la promotion de la démocratie dans les Amériques s'est soldée par un consensus sur la désirabilité d'un régime démocratique plutôt qu'autoritariste, tel qu'enchâssé dans la Charte démocratique interaméricaine.
- Le coup d'État orchestré par l'armée hondurienne en 2009 a fait ressortir une lacune importante de la Charte : le pouvoir que possèdent les forces armées de certains pays d'agir à titre de garants de l'ordre constitutionnel, et ce, au détriment de la démocratie.
- Afin d'assurer la stabilité dans la région, la prochaine étape de la promotion de la démocratie pourrait porter sur la réforme des aspects non démocratiques enchâssés dans les constitutions de nombreux pays, en particulier ceux liés aux pouvoirs conférés aux forces armées.
- Étant donné que la promotion de la démocratie est un intérêt principal du Canada dans les Amériques, le pays pourrait jouer un rôle essentiel dans la création d'un forum visant à favoriser un dialogue en vue de trouver des moyens de démocratiser davantage les constitutions des pays de la région.

Introduction

Au cours des dernières décennies, la démocratie s'est enracinée solidement en Amérique latine. Toutefois, le coup d'État de 2009 survenu au Honduras a permis de constater que les garde-fous démocratiques étaient moins solides que le présumaient plusieurs. Le Canada a participé à la première étape de la promotion de la démocratie dans la région, particulièrement à l'élaboration de la Charte démocratique interaméricaine, qui a été adoptée en 2001 et qui a permis d'établir un consensus parmi les États membres de l'OEA sur la nécessité de démocratiser l'hémisphère occidental. Cependant, la crise hondurienne a révélé que les constitutions de quelques pays devraient davantage tenir compte des principes figurant dans la Charte, en commençant par supprimer les pouvoirs anachroniques et non démocratiques que concèdent certaines de celles-ci aux forces armées. Le Canada peut maintenant participer à la prochaine étape de la promotion de la démocratie en allant au-delà de la Charte et en contribuant à une plus grande démocratisation des constitutions des pays de la région.

L'urgence criante de réforme constitutionnelle

Lorsque le Canada s'est joint à l'OEA en 1990, il a milité pour la création de l'Unité pour la promotion de la démocratie de l'OEA et a joué un rôle essentiel dans la constitution du principal pilier de l'infrastructure démocratique de la région, soit la Charte démocratique interaméricaine. La Charte n'est pas un traité exécutoire, mais témoigne de l'engagement des États membres de l'OEA à défendre et à promouvoir la démocratie. Il est stipulé à l'article 19 de la Charte que « l'interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique ou l'altération de l'ordre constitutionnel qui menace sérieusement l'ordre démocratique dans un État membre de l'OEA, constitue, tant que dure la situation, un obstacle insurmontable à la participation de son Gouvernement [à titre de membre de l'OEA] ». En d'autres mots, toute altération ou interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique peut donner lieu à des mesures diplomatiques et politiques régionales les plus draconiennes afin de protéger la démocratie dans les Amériques.

Bien qu'on ne définisse pas le concept d'« interruption ou d'altération » dans la Charte, les grandes lignes de celui-ci sont relativement claires. L'OEA

Il est malheureusement apparu évident à la suite du coup militaire qui a frappé le Honduras en 2009 que la détermination de ce qui est constitutionnel ou non laisse une grande place à la subjectivité.

peut maintenant légitimement exercer des pressions diplomatiques sur les États où il n'y a pas seulement une interruption démocratique, comme dans le cas d'un coup d'État militaire, mais également des altérations, comme la destitution arbitraire du pouvoir législatif ou judiciaire. Mais, peut-on dire de la signification d'« inconstitutionnel » qu'elle est tout aussi claire? Peut-on nécessairement savoir si une altération ou une interruption démocratique respecte la Constitution? Il est malheureusement apparu évident à la suite du coup militaire qui a frappé le Honduras en 2009 que la détermination de ce qui est constitutionnel ou non laisse une grande place à la subjectivité.

En bref, le conflit qui a fait rage au Honduras a été déclenché par la proposition qu'a faite en 2009 l'ancien président, Manuel Zelaya, de tenir un réfé-

rendum sur l'organisation d'une assemblée constituante visant à amender la constitution du pays. Cette proposition a provoqué une crise constitutionnelle pour les trois raisons suivantes. Dans un premier temps, la Constitution hondurienne stipule que cette dernière ne peut être amendée sans l'autorisation des deux tiers des députés du Congrès national et comprend également certains articles ne pouvant être modifiés de quelque façon que ce soit. L'un des articles permanents de la Constitution interdit au président d'effectuer plus d'un mandat. En outre, il est indiqué à l'article 239 que le simple fait de proposer d'abolir cette restriction a pour effet de disqualifier immédiatement toute personne qui occuperait la présidence. Devant la démarche du président Zelaya, qui avait proposé la tenue d'une assemblée constituante afin de discuter de la restriction imposée quant au nombre de ses opposants ont soutenu que le plébiscite était en réalité une tentative déguisée de se faire réélire. Dans un deuxième temps, la Constitution hondurienne ne prévoit aucun mécanisme visant à relever de leurs fonctions les élus, tel qu'une procédure de destitution. Dans un troisième temps, l'article 272 confère à l'armée le mandat de « défendre l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République, maintenir la paix, l'ordre public et la *primauté de la Constitution...* » (traduction,

italiques ajoutés par l'auteur).

Les partis de l'opposition avaient la majorité au Congrès et lorsque Zelaya a refusé d'annuler le référendum, ceux-ci ont demandé sa démission. Ils affirmaient faire respecter la Constitution, mais sans le pouvoir de destituer le président, ils ne disposaient d'aucun mécanisme constitutionnel leur permettant d'imposer leur volonté. À la fin du mois de mai, la Cour suprême du Honduras a renforcé la position de l'opposition en statuant que le référendum proposé était inconstitutionnel. La Cour n'a toutefois pas ordonné aux forces armées de relever Zelaya de ses fonctions. Pourtant, le 28 juin, l'armée a fait irruption chez Zelaya au beau milieu de la nuit, puis l'a enlevé et exilé alors qu'il était encore en pyjama. Le fait que les mesures prises par l'armée aient excédé les demandes de la Cour est, pour certains, la preuve que la destitution de Zelaya est une interruption et une altération inconstitutionnelles de l'ordre démocratique et représente par conséquent une violation des dispositions de la Charte.

Mais voici l'aspect le plus troublant de la crise hondurienne : en accordant aux forces armées le pouvoir de défendre « la primauté de la Constitution », l'article 242 fait des forces armées les arbitres politiques suprêmes en période de crise constitutionnelle. Les forces armées ont fomenté un coup d'État contre

Zelaya en le destituant de force, mais ils l'ont fait en accord avec les pouvoirs qui leur sont conférés par la Constitution. Dans la décision qu'elle a rendue le 28 juin, la Cour suprême du Honduras a reconnu que « les forces armées, à titre de défenseurs de la Constitution, ont défendu la primauté du droit en prenant des mesures légales contre les personnes agissant à l'encontre des dispositions de la Constitution » (traduction).

Certaines personnes soutiendront que la notion de « coup d'État constitutionnel » est un oxymoron puisqu'un coup d'État constitue par définition une attaque à l'ordre constitutionnel. Mais, cette perception suppose que les constitutions soient assorties de critères précis permettant de déterminer s'il y a violation ou non de l'ordre constitutionnel, ce qui n'est pas toujours le cas. Le fait de confier aux forces armées le devoir de protéger la Constitution présente des risques puisque contrairement aux autres organes du gouvernement, celles-ci n'ont pas pour mandat de déli-

Un coup d'État constitutionnel n'est pas un oxymoron, mais une possibilité très réelle lorsque les forces armées sont désignées comme les ultimes garants de l'ordre constitutionnel.

bérer sur la constitutionnalité de leurs actions. Les forces armées protègent la Constitution en employant la force. Autrement dit, un coup d'État constitutionnel n'est pas un oxymoron, mais une possibilité très réelle lorsque les forces armées sont désignées comme les ultimes garants de l'ordre constitutionnel.

À l'échelle régionale, les membres de l'OEA sont aux prises avec une Charte démocratique interaméricaine qui part du principe selon lequel l'évaluation de ce qui est ou n'est pas constitutionnel permettra de déterminer assez aisément s'il y a ou non violation de l'ordre démocratique. Le seul problème important qu'il resterait alors à surmonter serait celui de la volonté politique afin d'exercer des pressions diplomatiques ou autres sur les transgresseurs. Cependant, le coup d'État au Honduras a montré que cette hypothèse ne tenait pas la route puisqu'on n'a constaté aucune violation évidente des critères établis, mais plutôt une crise sur des principes de constitutionnalisme qui a éclaté entre diverses parties soutenant de façon légitime et plausible qu'elles agissaient pour défendre la Constitution. Contrairement à ce que croyait l'OEA, il n'existait

aucun critère précis permettant de déterminer en toute certitude s'il y avait eu ou non violation.

Les constitutions d'autres pays d'Amérique latine comportent des dispositions non démocratiques et contradictoires similaires. À titre d'exemple, l'article 142 de la Constitution brésilienne stipule que les forces armées « relèvent du pouvoir suprême du président de la République » (traduction) et ont également pour mission de « garantir les pouvoirs constitutionnels » (traduction). De même, il est indiqué dans la Constitution colombienne que le contrôle des forces armées se fait par les autorités civiles tandis qu'il est précisé à l'article 217 de cette même constitution que l'une des fonctions principales des forces armées est de défendre « l'ordre constitutionnel ». Il convient de mentionner que l'article 90 de la Constitution chilienne contenait des formulations semblables jusqu'à ce qu'elles soient abrogées lors des réformes constitutionnelles de 2005.

Devant de telles dispositions constitutionnelles contradictoires, certains analystes soutiennent que la Charte devrait aller au-delà des constitutions et se tourner vers des principes généraux du constitutionnalisme afin d'éviter une crise ou une impasse à l'OEA, et connaître la voie à suivre. Dans le cas où des principes tels que la tenue de consultations populaires et la séparation des pouvoirs seraient respectés, il serait alors considéré légitime pour un pays

d'interrompre constitutionnellement l'ordre démocratique, par exemple en accordant à l'exécutif des pouvoirs d'urgence en temps de crise. Cependant, le problème avec cette thèse est que des documents fondamentaux comme les constitutions sont ce qu'ils sont, c'est-à-dire fondamentaux. On ne peut donc en faire abstraction. Pour sûr, il y a antagonisme entre les textes et principes juridiques. Un débat sur leur relation précise est d'ailleurs au cœur de tout bon régime démocratique. Cela ne justifie toutefois pas que l'on fasse fi des constitutions et que l'on détermine s'il y a eu ou non violation seulement sur la base de principes.

À l'autre extrême, certains spécialistes proposent de tenir compte uniquement du texte ou de l'intention originale des auteurs, et ce, indépendamment des principes généraux en cause. Ce point de vue, qui est fréquent dans les débats sur le rôle de la Cour suprême aux États-Unis, par exemple, porte à croire que les documents fondamentaux sont inviolables et inaltérables. Cette façon de voir les choses trouve quelques défenseurs. Elle ne tient toutefois pas compte du fait que les constitutions doivent aussi évoluer et être adaptées afin qu'elles traduisent les changements de principes, de valeurs et de besoins des sociétés contemporaines.

Ces deux philosophies opposées sont fondées sur deux manières différentes de percevoir le rôle des constitutions, mais sont toutes deux intransigeantes.

Les constitutions d'autres pays d'Amérique latine comportent des dispositions non démocratiques et contradictoires.

Un point de vue plus pondéré consisterait à voir les constitutions comme des documents fondamentaux pouvant et devant aussi être modifiés afin de tenir compte des nouvelles réalités et de l'évolution des principes. Ce rapprochement entre textes et principes constitue une entreprise difficile, mais inévitable pour tout régime démocratique.

Le rôle du Canada dans la prochaine étape de la promotion de la démocratie

Le Canada a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de la Charte démocratique interaméricaine et a contribué à l'établissement d'une nouvelle norme démocratique dans la région. Les principes démocratiques figurant dans la Charte représentent un changement radical par rapport aux principes qui ont régné au cours des décennies de régimes autoritaristes. Malgré tous ses défauts, la Charte symbolise le nouvel engagement régional à protéger et à promouvoir la démocratie.

La crise connue au Honduras a révélé qu'il faudra, entre autres, dans le cadre de la prochaine étape de la promotion de la démocratie, centrer davantage les efforts sur la réforme des constitutions de nombreux pays. En particulier, il sera nécessaire de reformuler les dispositions non démocratiques, surtout celles

Les grands pouvoirs constitutionnels conférés aux forces armées dans certains pays sont les vestiges de temps passés.

ayant trait aux pouvoirs de l'armée. Les grands pouvoirs constitutionnels conférés aux forces armées dans certains pays sont les vestiges de temps passés, où l'armée était régulièrement mêlée à la politique et constituait un rempart contre la fragilité et l'éclatement institutionnels. Ces pouvoirs sont toutefois anachroniques en cette ère de démocratie et de régime civil.

Certains affirmeront qu'il est inutile de tenter de réformer les constitutions puisque cette tâche est trop difficile à réaliser. Il sera sans contredit difficile de réformer les constitutions, mais pas impossible. Depuis une génération, des pays comme la Bolivie, la Colombie et le Venezuela ont entrepris des réformes majeures de leur constitution, lesquelles ont entraîné la restructuration des principales institutions nationales. Par ailleurs, il est également possible de procéder à des changements modestes, comme ceux adoptés dans le cadre des réformes chiliennes de 2005, où des dispositions faisant des forces armées les garants de l'ordre constitutionnel ont été abolies.

Le Canada peut participer à la prochaine étape de la promotion de la démocratie afin de favoriser la stabilité dans la région. Il

ne peut imposer par la force un changement sur le plan constitutionnel, mais il peut créer un forum afin de stimuler le dialogue en vue de trouver des moyens pour que les constitutions des pays de la région tiennent davantage compte des principes démocratiques énoncés dans la Charte. Les participants à cette prochaine étape de la promotion de la démocratie pourraient inclure de nombreux experts et parties prenantes, dont des groupes de citoyens, des universitaires, des organisations non gouvernementales et des représentants politiques. Il serait dans l'intérêt de la région que l'on tienne un dialogue sur la relation existant entre les constitutions, les principes du constitutionnalisme et la démocratie. Par ailleurs, la tenue d'une discussion sur la façon d'abolir les pouvoirs non démocratiques que nombre de constitutions permettent encore aujourd'hui, par exemple ceux dont est investie l'armée, sera particulièrement profitable à la région. Le Canada peut faire connaître aux pays de la région ses meilleures pratiques, leur prodiguer des conseils inspirés de sa propre histoire de réformes et de débats constitutionnels

Le Canada peut participer à la prochaine étape de la promotion de la démocratie afin de favoriser la stabilité dans la région.

quelque peu différente, mais combien pertinente, et leur faire part de son expérience dans la recherche d'un équilibre entre textes constitutionnels et grands principes démocratiques.

La première étape de la promotion de la démocratie dans les Amériques consistait à cimenter un consensus régional sur la démocratie en tant que principe fondamental. Mis à part Cuba,

tous les pays de la région sont maintenant des démocraties et ont exprimé ce commun accord dans la Charte démocratique interaméricaine. Toutefois, la crise hondurienne a fait ressortir le fait que la Charte est affaiblie en raison de dispositions non démocratiques enchâssées dans les constitutions de nombreux pays, en particulier celles liées au pouvoir des forces armées. Le

Canada peut participer à la prochaine étape de la promotion de la démocratie dans la région en allant au-delà de la Charte afin de faire de la réforme constitutionnelle une priorité pour l'OEA.

Pablo Policzer est professeur agrégé et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en politique de l'Amérique latine à l'Université de Calgary.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de FOCAL, de son conseil d'administration ou du personnel.

Lectures suggérées

Boniface, Dexter S. « The OAS's Mixed Record ». Dans *Promoting Democracy in the Americas*, sous la direction de Thomas Legler, Sharon F. Lean et Dexter S. Boniface. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2007, 40-62.

Cameron, Maxwell A. « A Coup is a Coup is a Coup ». *The Mark*, 13 octobre 2009, <http://www.themarknews.com/articles/568-a-coup-is-a-coup-is-a-coup>.

Governance Village. « Honduras: A Unified Voice in the Hemisphere? ». Inter-American Forum on Governance E-Dialogue, 29 septembre 2009, <http://www.governancevillage.org/blogs/sustainingdemocracy/honduras>.

Graham, John W. « A Magna Carta for the Americas: The Inter-American Democratic Charter: Genesis, Challenges and Canadian Connections ». Document de politique de FOCAL FPP-02-09. Ottawa : Fondation canadienne pour les Amériques, 2002.

Policzer, Pablo. « The Charter vs. Constitutional Military Involvement in Politics ». *Canadian Foreign Policy* 10, no. 3 (2003) : 75-86.

Cette note politique se rattache à un projet financé par le Centre de recherches pour le développement international (www.crdi.ca).



FONDATION CANADIENNE POUR LES AMÉRIQUES — FOCAL

1 rue Nicholas, Bureau 720, Ottawa, Ontario.Canada.K1N 7B7

Tél: 613-562-0005

Fax: 613-562-2525

Courriel: focal@focal.ca

www.focal.ca