

De la mobilisation du consociationalisme par le droit

Comprendre les systèmes juridiques des sociétés fragmentées à la lumière de leurs trajectoires sociopolitiques

Félix Mathieu and Dave Guénette

Volume 51, Number 1, 2021

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1081843ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1081843ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mathieu, F. & Guénette, D. (2021). De la mobilisation du consociationalisme par le droit : comprendre les systèmes juridiques des sociétés fragmentées à la lumière de leurs trajectoires sociopolitiques. *Revue générale de droit*, 51(1), 293–327. <https://doi.org/10.7202/1081843ar>

Article abstract

Consociationalism is a theoretical and normative model for managing pluralism that seeks to foster patterns of democratic governance and peaceful coexistence in plural or divided societies. In theoretical terms, the general logic of consociationalism can be summarized by four fundamental principles: coalition government, proportional representation, veto power and segmental autonomy. However, these normative principles are relatively abstract and are open to many interpretations by political actors. As such, how do divided societies manage to incorporate consociationalism and its principles into their legal systems? This article aims to provide some answers to this question by comparing three Western liberal consociational democracies: Belgium, Northern Ireland (United Kingdom) and South Tyrol (Italy). Our objective is thus, on the one hand, to better understand the context in which political actors in these three divided societies undertook to introduce power-sharing mechanisms, and, on the other hand, to observe how consociationalism was incorporated within their respective legal order.

De la mobilisation du consociationalisme par le droit

Comprendre les systèmes juridiques des sociétés fragmentées à la lumière de leurs trajectoires sociopolitiques

FÉLIX MATHIEU* ET DAVE GUÉNETTE**

RÉSUMÉ

Le consociationalisme est un modèle théorique et normatif de gestion du pluralisme qui cherche à favoriser des schèmes de gouvernance démocratique et de cohabitation pacifique dans des sociétés plurielles ou fragmentées. Sur le plan théorique, on peut résumer la logique générale du consociationalisme en mettant de l'avant quatre principes fondamentaux : un gouvernement de coalition, la représentation proportionnelle, le droit de veto et l'autonomie segmentale. Or, ces principes normatifs sont relativement abstraits et se prêtent à de nombreuses interprétations de la part des acteurs politiques. À ce titre, comment les sociétés fragmentées parviennent-elles à incorporer le consociationalisme et ses principes à leur système juridique? Cet article vise à apporter des éléments de réponse à ce questionnement, en comparant trois démocraties libérales et consociatives occidentales : la Belgique, l'Irlande du Nord (Royaume-Uni) et le Tyrol du Sud (Italie). Notre objectif est donc, d'une part, de mieux comprendre le contexte dans lequel les acteurs politiques de ces trois sociétés fragmentées ont entrepris d'introduire des mécanismes de partage du pouvoir, et, d'autre part, d'être en mesure de saisir comment le consociationalisme a pu y être mobilisé par le droit.

MOTS-CLÉS :

Consociationalisme, démocratie consociative, partage du pouvoir, Belgique, Tyrol du Sud, Irlande du Nord.

* Félix Mathieu, Ph. D., est professeur adjoint au département de science politique à l'Université de Winnipeg et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

** Dave Guénette est chercheur postdoctoral à la Faculté de droit de l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Les auteurs souhaitent remercier les évaluateurs anonymes de la *Revue* pour la richesse de leurs commentaires et de leurs remarques, lesquels ont certainement contribué à améliorer la qualité de cet article.

ABSTRACT

Consociationalism is a theoretical and normative model for managing pluralism that seeks to foster patterns of democratic governance and peaceful coexistence in plural or divided societies. In theoretical terms, the general logic of consociationalism can be summarized by four fundamental principles: coalition government, proportional representation, veto power and segmental autonomy. However, these normative principles are relatively abstract and are open to many interpretations by political actors. As such, how do divided societies manage to incorporate consociationalism and its principles into their legal systems? This article aims to provide some answers to this question by comparing three Western liberal consociational democracies: Belgium, Northern Ireland (United Kingdom) and South Tyrol (Italy). Our objective is thus, on the one hand, to better understand the context in which political actors in these three divided societies undertook to introduce power-sharing mechanisms, and, on the other hand, to observe how consociationalism was incorporated within their respective legal order.

KEY-WORDS:

Consociationalism, consociational democracy, power-sharing, Belgium, South Tyrol, Northern Ireland.

SOMMAIRE

Introduction	295
I. Qu'est-ce que le consociationalisme?	299
II. Trois trajectoires sociopolitiques menant au consociationalisme	303
A. La Belgique	303
B. Le Tyrol du Sud	306
C. L'Irlande du Nord	309
III. L'intégration du consociationalisme dans l'ordre juridique de ces trois sociétés fragmentées	312
A. Souscrire à la formation d'un gouvernement par une grande coalition politique	313
B. Assurer une représentation proportionnelle	318
C. Garantir le droit de veto	320
D. Réaliser l'autonomie segmentale	322
Conclusion	324

INTRODUCTION

Le consociationalisme consiste en une théorie politique normative. On peut en situer la formulation initiale dans le sillage des réflexions de la deuxième moitié du XX^e siècle visant à (re)penser les conditions de la justice sociale dans les démocraties libérales contemporaines. Il importe néanmoins de le distinguer des théories « générales » de la justice sociale, telles que celles qu'ont proposées John Rawls¹, Robert Nozick² ou encore Thomas M. Scanlon³. En effet, contrairement à ces théories — qui ont pour ambition d'être érigées en modèle universel pour penser l'équité dans les rapports sociaux et communautaires —, le consociationalisme a pour seul objet les sociétés fragmentées, c'est-à-dire des espaces démocratiques qui sont traversés par de profondes divisions sociétales et politiques⁴. Dans sa plus simple expression, nous dirons que ce modèle théorique se donne pour objectif de tracer un chemin afin de pacifier les relations parfois acrimonieuses entre les « segments »⁵ qui composent le relief sociopolitique d'un État souverain ou d'une région autonome, en préconisant leur représentation et leur participation *au sein* du système de gouvernance⁶.

Mais la « démocratie consociative » n'est pas qu'une théorie abstraite qui n'existerait qu'au niveau idéal chez les philosophes politiques. Dans les faits, d'une théorie analytique et explicative, le consociationalisme en est progressivement venu à prendre les habits d'une théorie normative et ainsi à informer ou à modeler diverses pratiques institutionnelles dans plusieurs États. Qui plus est, les ressorts de la démocratie consociative sont parvenus à prendre forme dans des contextes

1. John Rawls, *Théorie de la justice*, coll « Points », Paris, Seuil, 2009.

2. Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1974.

3. Thomas M Scanlon, *What We Owe to Each Other*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.

4. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, à la p 1.

5. Pour la théorie consociative, le mot « segments » fait référence à des groupes plus ou moins importants sur le plan démographique, dont les membres se reconnaissent généralement comme porteurs d'une même « vision du monde », partagent souvent une mémoire et une histoire communes, et cherchent à s'autogouverner au moyen de ressorts institutionnels. En règle générale, les segments sont issus de clivages, « historiquement ancrés » dans un contexte précis, et sont habituellement liés à une ou des différence(s) de « nature religieuse, idéologique, linguistique, régionale, culturelle, raciale, ethnique » (voir *ibid* aux pp 3–4). Dans le présent article, nous y référerons parfois au moyen des termes « communautés », « segments sociétaux » et « groupes ».

6. Allison McCulloch, « Consociational Settlements in Deeply Divided Societies: The Liberal-Corporate Distinction » (2014) 21:3 *Democratization* 501.

géographiques et politiques des plus variés : l'Afrique du Sud, la Belgique, le Burundi, Chypre, les îles Fidji, l'Irlande du Nord, le Kenya, le Liban, la Macédoine, le Tyrol du Sud, le Sri Lanka, la Suisse et le Zimbabwe ne sont que quelques exemples de cas ayant introduit (au moins partiellement) des mécanismes de type consociatif dans leur ordre juridique. Dans une moindre mesure, il a également été démontré que même un État comme le Canada, marqué par une tradition de démocratie majoritaire propre aux systèmes de Westminster, fait montre de certaines dynamiques consociatives au sein de ses institutions⁷.

En règle générale, les démocraties consociatives vont incorporer à leur schème de gouvernance divers mécanismes institutionnels et pratiques politiques afin d'aménager de manière constructive les tensions intersegmentales. Ces mécanismes et pratiques ont alors pour vocation de traduire concrètement les quatre piliers ou principes-clés sur lesquels est érigée la théorie du consociationalisme : (1) souscrire à la formation d'un gouvernement par une *grande coalition politique*; (2) assurer une *représentation proportionnelle* des segments dans les institutions communes; (3) garantir le *droit de veto* pour les segments lors des processus décisionnels communs à tous; (4) réaliser *l'autonomie segmentale* des différents groupes. Force est de constater, dès lors, que la nature de ces principes repose sur une conception théorique relativement abstraite. Forgés d'un alliage de mécanismes juridiques, de philosophie politique et d'analyse sociopolitique, on ne saurait prendre ces piliers pour une feuille de route détaillée que les acteurs politiques, peu importe le contexte dans lequel ils se trouvent, peuvent *ipso facto* appliquer au sein de leur ordre juridique. Formulé autrement, il existe nécessairement une variété de modèles consociatifs, permettant parfois de constater un décalage entre la formulation théorique de ses principes, dans le monde idéal et idéal de la philosophie politique, et la manière concrète avec laquelle les pouvoirs publics peuvent les décoder et les traduire au sein d'une architecture constitutionnelle bien réelle. Or, ce qui retiendra particulièrement notre attention dans le présent article, c'est justement la manière avec laquelle le droit et ses instruments (constitutions, lois, traités, statuts d'autonomie, accords

7. Voir notamment Dave Guénette, « La Cour suprême du Canada et la pluralité démocratique de l'État canadien. Des traces de consociationalisme dans la jurisprudence constitutionnelle » (2016) 46:1 RGD 215; et Catherine Mathieu et Patrick Taillon, « Le fédéralisme comme principe matriciel dans l'interprétation de la procédure de modification constitutionnelle » (2015) 60:4 RD McGill 763.

bilatéraux, etc.) peuvent se saisir des piliers du consociationalisme et ancrer ceux-ci dans l'ordre juridique d'une société fragmentée.

En ce sens, notre démarche pose en quelque sorte une question plus large, soit celle de la mobilisation par le droit et de la traduction juridique de concepts davantage politiques et de théories normatives. À titre d'exemple, un exercice similaire pourrait être fait pour le fédéralisme ou le multiculturalisme. Il s'agit également là de théories politiques et normatives que des instruments juridiques et des mécanismes institutionnels se sont progressivement appropriés dans certains systèmes constitutionnels. À partir de notions relativement abstraites, telles que la « loyauté fédérale »⁸ en Belgique ou le « patrimoine multiculturel »⁹ au Canada, le droit est parvenu à apprivoiser et à opérationnaliser ces concepts pour en faire découler des normes juridiques. Dans le même ordre d'idées, notre objectif ici sera, notamment, de voir comment les principes plutôt abstraits du consociationalisme ont pu être traduits en normes et obligations juridiques dans certaines sociétés fragmentées.

Pour ce faire, nous nous intéresserons aux cas de la Belgique, de l'Irlande du Nord (au Royaume-Uni) et du Tyrol du Sud (en Italie), trois cas parmi les plus complets et achevés de démocraties consociatives en Occident. Aussi, le présent article se propose-t-il de contribuer à la littérature en fournissant des éléments de réponse informés aux questions suivantes : dans quel contexte certaines sociétés en viennent-elles à incorporer des mécanismes consociatifs à leur ordre juridique ? Et comment le droit parvient-il à mobiliser les enseignements théoriques du consociationalisme ? En ce sens, pour bien comprendre l'articulation entre la théorie du consociationalisme et l'ordre constitutionnel de ces trois sociétés fragmentées, nous croyons qu'il est fondamental de s'intéresser autant à leur trajectoire sociopolitique qu'à leur architecture institutionnelle contemporaine.

Bien qu'ils diffèrent à maints égards, les trois cas retenus ici représentent assurément des comparables significatifs pour mener une telle étude. La Belgique a mis en œuvre un modèle de démocratie consociative pour organiser non seulement sa gouvernance globale, mais également celle de l'une de ses trois régions (Bruxelles-Capitale). De leur côté, l'Irlande du Nord et le Tyrol du Sud représentent des cas où

8. *Constitution belge du 17 février 1994*, art 143 (ci-après « Constitution belge »).

9. *Charte canadienne des droits et libertés*, art 27, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c 11.

seule une région au sein d'un État souverain a été dotée de mécanismes consociatifs. Cette variation permettra d'ailleurs de faire ressortir la capacité d'adaptation du modèle consociatif, c'est-à-dire les multiples environnements constitutionnels et politiques dans lesquels la démocratie consociative peut émerger et évoluer.

Sur le plan sociodémographique, la Belgique compte environ 11,4 millions d'habitants, alors que l'Irlande du Nord fait état d'une population de 1,8 million d'habitants. De son côté, la population du Tyrol du Sud est composée d'un peu plus d'un demi-million d'habitants. Dans chaque cas, cependant, deux principaux segments se sont imposés en tant que principales figures du système politique : les néerlandophones (ou Flamands) et les francophones en Belgique, les unionistes (ou protestants) et les nationalistes (ou catholiques) en Irlande du Nord, de même que les germanophones et les italophones au Tyrol du Sud¹⁰. Ce sont également ces segments sociétaux qui, pour l'essentiel, sont investis par les dispositifs juridiques que prônent les principes normatifs du consociationalisme.

Ces trois systèmes politiques peuvent aussi aisément être comparés sur le plan tant institutionnel que sociopolitique, car la démocratie consociative y a été mise en œuvre dans la seconde moitié du XX^e siècle, chaque fois dans le but de gérer la diversité segmentale et les tensions politiques qui en découlent. Les trois cas à l'étude peuvent également être considérés comme des démocraties consociatives qui ont « fonctionné », en ce sens où les modalités institutionnelles qu'elles ont établies ont effectivement permis d'établir ou de rétablir une démocratie pacifique, là où des conflits (parfois très violents) ont eu cours. Ainsi, en nous intéressant à la trajectoire sociopolitique de la Belgique, de l'Irlande du Nord et du Tyrol du Sud, nous chercherons à mieux comprendre comment leur contexte respectif les a amenés à intégrer à leur système juridique différents mécanismes proprement consociatifs.

Enfin, précisons que l'approche mise de l'avant dans le présent article est à la croisée du droit et de la politique comparés. À ce titre, il s'agit d'une démarche multidisciplinaire, en ce sens où elle est le résultat d'une « addition d'expertises disciplinaires différentes, obéissant à une raison typiquement encyclopédique, qui fonctionne comme

10. Toutefois, en Belgique, comme au Tyrol du Sud, il importe de relever la présence d'un troisième segment, mais dont le poids démographique est nettement inférieur aux deux autres : il s'agit de la communauté germanophone en Belgique et des Ladins au Tyrol du Sud.

une chaîne de montage où chacun ajoute sa contribution [...]»¹¹. Cette même démarche devrait nous permettre *in fine* de mieux comprendre comment le droit parvient à mobiliser les piliers et les enseignements de la théorie politique du consociationalisme.

Pour ce faire, nous reviendrons d'abord brièvement sur les fondements théoriques et conceptuels du consociationalisme (I). Ensuite, nous présenterons les trajectoires sociopolitiques des trois cas à l'étude (II). Cette sensibilité sociohistorique permettra de faire ressortir le contexte large dans lequel le consociationalisme a été recherché, promu, puis traduit dans l'ordre juridique de certaines sociétés. Nous comparerons enfin les architectures institutionnelles qui ont été élaborées dans ces trois sociétés fragmentées depuis les années 1970 en Belgique et au Tyrol du Sud et, depuis les années 1990, en Irlande du Nord (III). C'est véritablement à ce moment que nous pourrons mieux comprendre les différentes manières avec lesquelles le droit a pu mobiliser la théorie et les enseignements du consociationalisme.

I. QU'EST-CE QUE LE CONSOCIATIONALISME?

Sur le plan étymologique, le terme « consociationalisme » provient du latin *consociatio*, qui renvoie à « l'action » ou « l'art » de s'associer¹². Concrètement, le consociationalisme fait référence à une action positive et volontaire, suivant laquelle des élites politiques — qui ont pour vocation ou prétention de représenter les différents segments cohabitants au sein d'une société fragmentée — œuvrent à pacifier les relations intercommunautaires. Un peu à l'image du fédéralisme¹³, le consociationalisme se matérialise par l'intermédiaire de certaines institutions partagées ou communes entre les segments, et d'autres qui

11. Violaine Lemay, « Critique de la raison disciplinaire : une révolution tranquille ? » (2017) 6:1 *TrajEthos* 11 à la p 14.

12. Félix Gaffiot, dir, *Dictionnaire illustré latin-français*, Paris, Hachette, 1934, *sub verbo* « *consociatio* ». Voir aussi « *consocio* » : « associer, joindre, unir ».

13. Pour quelques commentaires sur les similitudes et divergences entre le fédéralisme et le consociationalisme, voir notamment Alain-G Gagnon, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011 aux pp 127–140; Ferran Requejo, « Plurinational Democracies, Federalism and Secession. A Political Theory Approach » (2017) 54 *Revista catalana de dret públic* 62 à la p 70; Arend Lijphart, « Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links » (1979) 12:3 *Revue canadienne de science politique* 499; et Dave Guénette, « Les processus constitutifs belge et canadien à l'épreuve du consociationalisme et du fédéralisme — Avantages et dysfonctionnements » (2017) 50:2 *RJT* 453.

sont autonomes ou relatives à ces groupements de population. Bref, la démocratie consociative représente une voie originale pour « partager le pouvoir »¹⁴ entre certains segments sociétaux au sein d'un espace politique donné. Se dégage aussi du consociationalisme une volonté d'asseoir une forme de cohésion intersegmentale, caractéristique non seulement de ce partage du pouvoir, mais également des pratiques consociatives qui engagent à l'atteinte de consensus entre les groupes.

Sur le plan conceptuel, le consociationalisme prend véritablement racine dans les années 1960, à plus forte raison en 1969, année de publication de l'article « Consociational Democracy »¹⁵ du politologue néerlandais Arend Lijphart¹⁶. Dans cet article, Lijphart s'intéresse principalement à la stabilité dans les systèmes politiques contemporains et évoque s'être trouvé face à un « écueil » dans la littérature. En effet, selon les postulats théoriques généralement acceptés à ce moment, on devait s'attendre à ce que les sociétés fragmentées, où s'entrecroisent divers clivages (il donne alors les exemples de la Suisse et des Pays-Bas), soient aux prises avec une instabilité chronique. Or, Lijphart constate que ce n'est pas *nécessairement* le cas. C'est à ce moment qu'il écrit que ces cas dits « déviants » de sociétés fragmentées, mais stables sur le plan politique, devraient être nommées « démocraties consociatives »¹⁷.

Dès lors, il en arrive à la conclusion suivante : l'une des variables déterminantes pour permettre l'atteinte d'une certaine stabilité politique dans les sociétés fragmentées correspond au rôle et au comportement des élites politiques. Il écrit :

The leaders of the rival subcultures may engage in competitive behavior and thus further aggravate mutual tensions and political instability, but they may also make deliberate efforts to counteract the immobilizing and unstabilizing effects of cultural fragmentation. As a result of such overarching cooperation at the elite level, a

14. Gaffiot, *supra* note 12, *sub verbo* « consocio ».

15. Arend Lijphart, « Consociational Democracy » (1969) 21:2 World Politics 207.

16. Bien qu'il n'ait jamais été le seul à écrire sur le sujet, Arend Lijphart peut à juste titre être considéré comme le « père » du consociationalisme. Voir Arend Lijphart, « Consociationalism After Half a Century » dans Michaelina Jakala, Durukan Kuzu et Matt Qvortrup, dir, *Consociationalism and Power-Sharing in Europe. Arend Lijphart's Theory of Political Accommodation*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, 1 à la p 3, où il écrit : « As I am often called the "father" of consociational theory, I should emphasize that several other scholars were also working on this subject in the late 1960s ».

17. Lijphart, *supra* note 15 à la p 211.

country can [...] achieve a degree of political stability quite out of proportion to its social homogeneity [nos soulignements]¹⁸.

Ce constat sera par la suite repris et approfondi par Lijphart¹⁹.

Une décennie après la parution de son article phare de 1969, il ne persiste déjà plus aucun doute quant à la dimension *normative* du projet porté par Lijphart²⁰. À partir de ce moment, le politologue fait activement la promotion d'une théorie politique *prescrivante* la manière suivant laquelle les sociétés plurielles ou fragmentées peuvent — et, selon lui, devraient — organiser leur système politique, si l'objectif poursuivi est celui de gérer efficacement et équitablement le fait de leur diversité segmentale interne, tout en favorisant l'émergence de pratiques démocratiques pacifiques²¹. Qualifié par Ian Lustick de « tournant épistémologique »²², ce changement s'opère avec la publication de *Democracy in Plural Societies*²³, en 1977. Pour reprendre les mots de Lijphart dans cet ouvrage : « *Consociational democracy is both an empirical and a normative model* » [nos soulignements]²⁴.

À partir de ce point tournant, Lijphart et les autres promoteurs du consociationalisme feront généralement reposer ce modèle sur quatre piliers, ceux-là mêmes que nous avons énoncés précédemment²⁵. Ainsi,

18. *Ibid* aux pp 211–212.

19. « *In a consociational democracy, the centrifugal tendencies inherent in a plural society are counteracted by the cooperative attitudes and behavior of the leaders of the different segments of the population* » : Lijphart, *supra* note 4 à la p 1.

20. *Ibid*.

21. Voir Dave Sinardet, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? » 2011 136:1 *Pouvoirs* 21 à la p 23. Voir aussi Matthijs Bogaards, « The Uneasy Relationship Between Empirical and Normative Types in Consociational Theory » (2000) 12:4 *Journal of Theoretical Politics* 395 à la p 395 : « [i]n the 1970s, Lijphart gradually discovered the normative potential of consociationalism, recommending it as the best type of democracy for divided societies ».

22. Ian Lustick, « Lijphart, Lakatos, and Consociationalism » (1997) 50:1 *World Politics* 88 à la p 108, cité dans Rupert Taylor, « Introduction. The Promise of Consociational Theory » dans Rupert Taylor dir, *Consociational Theory. McGarry & O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, Londres, Routledge, 2009, 1, à la p 4.

23. Voir notamment *ibid* à la p 4, et Bogaards, *supra* note 21 à la p 402 : « *The definitive breakthrough for consociationalism as a normative type only comes in 1977 with the publication of Democracy in Plural Societies* ».

24. Lijphart, *supra* note 4 à la p 1. Voir aussi Arend Lijphart, *Power-Sharing in South Africa*, Berkeley, University of California Press, 1985, à la p 108.

25. Voir Lijphart, *supra* note 4 aux pp 35–41; John McGarry et Brendan O'Leary, « Consociational Theory, Northern Ireland's Conflict, and Its Agreement. Part 1: What Consociationalists Can Learn from Northern Ireland » (2006) 41:1 *Government and Opposition* 43; Henry Jarrett, *Peace and Ethnic Identity in Northern Ireland: Consociational Power Sharing and Conflict Management*,

la rationalité normative derrière le projet politique de la démocratie consociative se comprend par l'articulation de ces quatre principes-clés :

- (1) *Un gouvernement formé d'une grande coalition politique* : le pouvoir exécutif doit être formé par un gouvernement de coalition intégrant des acteurs politiques en provenance de tous les principaux segments de la société (un État souverain ou une région autonome). Cette « grande coalition » fonctionne alors comme un « cartel d'élites » au sein duquel coopèrent les dirigeants politiques en provenance des diverses communautés²⁶.
- (2) *Une représentation proportionnelle* : tous les segments sociétaux doivent être représentés minimalement en fonction de leur poids démographique dans les institutions étatiques et les organismes publics. Ils doivent également être en mesure d'influencer les processus de ces mêmes institutions²⁷.
- (3) *Un droit de veto* : chaque segment doit avoir la possibilité d'opposer son veto sur les décisions prises qui les touchent directement. Fondamentalement, le veto a pour objectif de fournir une protection supplémentaire (et parfois nécessaire) lorsque les deux principes précédents (gouvernement de coalition et représentation proportionnelle) n'ont pas réussi à assurer la préservation du particularisme de ces segments²⁸.
- (4) *Une autonomie segmentale* : chaque segment doit pouvoir bénéficier d'une autonomie suffisante dans la gestion de ses propres affaires. Suivant la logique de la subsidiarité qu'on retrouve, notamment, dans les écrits du philosophe Johannes Althusius, Lijphart suggère que les minorités doivent pouvoir s'autogouverner pleinement lorsqu'un domaine d'action les concerne spécifiquement²⁹.

Les fondements théoriques et conceptuels sur lesquels repose le consociationalisme étant clarifiés, nous allons maintenant diriger notre attention sur le contexte sociohistorique large dans lequel les trois cas à l'étude ont effectivement entrepris d'incorporer les divers mécanismes consociatifs à leur ordre juridique.

Londres, Routledge, 2017; et Soeren Keil et Allison McCulloch, dir, *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Londres, Palgrave Macmillan, 2021.

26. Lijphart, *supra* note 4 à la p 25.

27. *Ibid* à la p 39.

28. *Ibid* à la p 37.

29. *Ibid* à la p 41.

II. TROIS TRAJECTOIRES SOCIOPOLITIQUES MENANT AU CONSOCIATIONALISME

La Belgique, l'Irlande du Nord et le Tyrol du Sud représentent des cas typiques de sociétés fragmentées, c'est-à-dire de démocraties traversées par de profondes divisions sociales et politiques, établies de longue date, et qui furent, à un moment donné, à la source d'une instabilité politique considérable³⁰. Ils illustrent également le cas de sociétés dans lesquelles la voie « normale » du nationalisme, telle que théorisée par Ernest Gellner³¹, et le paradigme moderniste³², n'ont pas suivi leur cours, c'est-à-dire qu'aucune « haute culture », promue par un appareil d'État moderne centralisé, n'a été en mesure « d'absorber » tous les segments — et leur caractère distinctif — en son sein. À tout le moins, cette entreprise n'a pas réussi à se consolider durablement. C'est donc dans le but d'aménager les conflits entre ces segments que les acteurs politiques de ces sociétés en sont venus à préconiser l'introduction de mécanismes consociatifs dans leur ordre juridique. Dans cette section, nous présenterons les trajectoires sociopolitiques en fonction desquelles le consociationalisme en est venu à être promu, pour mieux saisir le contexte qui a été à l'œuvre lorsque les principes normatifs de la démocratie consociative ont été traduits dans l'appareil institutionnel des États ou régions autonomes à l'étude.

A. La Belgique

La Belgique comme État souverain moderne apparaît en 1830, précisément lorsque les « Belges » entreprennent de faire front commun, sous une « union sacrée » (et catholique), et ce, dans le but de remettre en cause leur minorisation sous le régime de Guillaume I^{er}, roi des Pays-Bas³³. Alors que l'élite politique de l'époque y parlait le français — il s'agissait d'une langue symboliquement et culturellement plus noble que le néerlandais —, la majorité de la population belge était déjà composée de néerlandophones, comme c'est d'ailleurs encore le cas

30. *Ibid* à la p 1.

31. Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 2008.

32. Voir Umut Özkirimli, *Theories of Nationalism: A Critical Introduction*, New York, Palgrave Macmillan, 2010, à la p 72.

33. Patricia Popelier et Koen Lemmens, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2015, à la p 6.

aujourd'hui³⁴. Cette réalité sociolinguistique est à la base de la dynamique dualiste qui, fondamentalement, caractérise cette société³⁵. Quoi qu'il en soit, la Belgique est d'abord apparue comme un État unitaire centralisé dans lequel les francophones dominaient la vie politique. Néanmoins, des fissures au sein de cette « union sacrée » n'ont pas tardé à se matérialiser³⁶.

Au gré des débats sociaux et politiques liés à la gestion du système scolaire et au régime linguistique de l'État, un système de partis politiques fortement régionalisé a émergé, annonçant dès lors la formation d'un « système de piliers » : dès le début du XX^e siècle, le Parti catholique s'est fortement enraciné dans le Nord (la partie flamande du pays), tandis que le Parti ouvrier ou socialiste a fait exactement la même chose dans le Sud (la partie wallonne)³⁷. C'est ainsi qu'est née la « question bruxelloise³⁸ », la capitale étant située dans l'hémisphère nord du pays, tout en étant habitée par une large majorité de francophones.

S'il n'a été institutionnalisé formellement qu'au tournant de la décennie 1970, les premiers pas vers le consociationalisme en Belgique ont été faits tout juste après la Première Guerre mondiale, au moment de la signature du *Pacte de Loppem*. Alimentée par le roi Albert, l'idée consistait à assurer la présence des trois principales familles politiques de la société belge — les catholiques, les socialistes et les libéraux — au sein d'une grande coalition gouvernementale³⁹. C'est d'ailleurs à cette occasion que chacun des partis se transforma en véritable « pilier », c'est-à-dire qu'ils vont mettre sur pied leurs propres syndicats, écoles, médias, banques et coopératives, ainsi qu'une pléthore d'associations sociales et communautaires.

34. Statbel, « Recensement-Census », 18 novembre 2019, en ligne : *La Belgique en chiffres* <statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/que-faisons-nous/recensement-census>.

35. Pascal Delwit, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010.

36. Jan Erk, « Sub-State Nationalism and the Left-Right Divide: Critical Junctures in the Formation of Nationalist Labour Movements in Belgium » (2005) 11:4 *Nations and Nationalism* 551 à la p 555.

37. Kris Deschouwer, *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

38. Chantal Kesteloot, *Au nom de la Wallonie et de Bruxelles français. Les origines du FDF*, Bruxelles, Complexe, 2004.

39. Samuel Humes, *Belgium. Long United, Long Divided*, Londres, Hurst and Company, 2014 à la p 165.

Dans les faits, le système de « piliers » entraînait une forme de solidarité sociale exclusiviste, en ce sens où très peu de contacts n'étaient encouragés ni pratiqués entre les groupes catholique, socialiste et libéral⁴⁰. Bien que cela puisse être considéré comme un protomodèle de démocratie consociative, ce système manquait toutefois sérieusement de mécanismes de cohésion entre les divers groupes. L'absence de tels mécanismes peut d'ailleurs être considérée comme étant à la source de graves tensions politiques entre les néerlandophones et les francophones dans les décennies qui ont suivi. Ponctuées par une série d'événements-clés, ces frictions ont atteint un niveau sans précédent au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale.

La première de ces tensions d'importance a porté sur le règlement de la « question royale » (1945–1951) au moyen d'une consultation populaire, organisée le 12 mars 1950. Une nette division sociale s'est, une fois de plus, révélée, alors que la majorité de la population de la Belgique (57,68 %) a voté en faveur du retour en fonction du roi Léopold III — qui avait été très critiqué (surtout par la population francophone) pour avoir rencontré Adolf Hitler et pour avoir souscrit à plusieurs manœuvres douteuses pendant la guerre. Lors de la consultation populaire, les francophones se sont majoritairement prononcés contre le retour du roi (57,89 % en Wallonie et 51,83 % à Bruxelles), alors que les Flamands l'ont fortement soutenu (71,99 %)⁴¹. En raison de cette profonde division, le roi abdiquera finalement ses fonctions le 16 juillet 1951. Mais cela ne suffira pas à apaiser les tensions politiques. En effet, les néerlandophones étaient furieux qu'une minorité (les francophones) ait pu opposer *de facto* un veto à la volonté de la majorité. De leur côté, les francophones étaient maintenant plus conscients que jamais qu'ils représentaient une minorité au sein de la Belgique.

Ces rapports de force se sont ensuite traduits par une nouvelle série de luttes intenses, pendant la décennie 1950, concernant l'organisation du système scolaire (laïque vs confessionnel) et le régime linguistique de l'État, et ont finalement conduit à la grève générale belge de 1960–1961, lors de laquelle les débats politiques se sont intensifiés en violentes altercations entre les deux principaux segments de la société belge. L'image de la scission de l'Université catholique de Louvain en

40. *Ibid* à la p 166.

41. Georges-Henri Dumont, *La Belgique. Hier et aujourd'hui*, Paris, Presses universitaires de France, 2011 aux pp 84–85.

une branche néerlandophone (demeurant à Leuven, en Flandre) et une autre branche francophone (déménageant ainsi à Louvain-la-Neuve, en Wallonie) illustre bien la polarisation de la société belge de cette époque. À ce moment, clairement, le pays est en quête d'un nouvel ordre juridique et politique pour aménager les tensions politiques en son sein. C'est ainsi que le consociationalisme se voit institutionnalisé, avec l'avènement de la réforme de l'État de 1970⁴² — la première réforme d'une série de six, qui est d'ailleurs appelée à se poursuivre⁴³. Selon la théorie consociative, il s'agit bien là d'un processus mené par les élites politiques.

La démocratie consociative apparaît dès lors comme une « police d'assurance » pour les deux principaux segments, afin d'éviter de répéter les vives (et parfois violentes) tensions politiques des années 1950 et 1960. La logique de cette architecture institutionnelle nouvellement conçue sera ensuite approfondie au cours des décennies suivantes.

B. Le Tyrol du Sud

À peu près au même moment, une démocratie consociative commençait également à faire ses marques au Tyrol du Sud. Habitée principalement par une population germanophone, cette petite région du nord de l'Italie a formellement institutionnalisé le consociationalisme avec l'avènement de son *Deuxième statut d'autonomie*, en 1972. Mais 60 ans plus tôt, lorsque la République italienne a hérité de cette portion de territoire historiquement rattachée à l'Autriche, et ce, à l'issue de la Première Guerre mondiale, une tout autre voie avait été tracée pour ses habitants, lesquels parlaient allemand.

En effet, lorsque Benito Mussolini a pris le pouvoir en Italie, en 1922, l'un de ses objectifs était d'italianiser cette population germanophone. Les grandes lignes d'une politique d'assimilation linguistique et culturelle

42. Alan Arwine et Lawrence Mayer, *The Changing Basis of Political Conflict in Advanced Western Democracies. The Politics of Identity in the United States, the Netherlands and Belgium*, New York, Palgrave Macmillan, 2013 à la p 78.

43. En effet, en Belgique, la formation des nouveaux gouvernements, à la suite d'une élection, coïncide normalement avec des pourparlers concernant une possible réforme additionnelle de l'État. Voir notamment RTBF, « Formation fédérale : "Une réforme de l'État pour compliquer encore plus les choses, c'est non", selon Alexander De Croo » (22 juillet 2020), en ligne : <www.rtbf.be/info/belgique/detail_formation-federale-une-reforme-de-l-etat-pour-compliquer-encore-plus-les-choses-c-est-non-selon-alexander-de-croo?id=10547008>.

rigide ont été esquissées, en 1923, par Ettore Tolomei, sénateur italien sous Mussolini, dans le document 32 *Provvedimenti per l'Alto Adige* (32 mesures concernant le Tyrol du Sud). Cette initiative s'est traduite par une série de politiques publiques : la Ville de Bolzano/Bozen a perdu son statut de capitale de la région; les publications en langue allemande ont été strictement interdites; un nouvel enseignement unilingue italien a été introduit; l'enseignement de la culture germanophone a été interdit; les villes, villages, rues et monuments ont été rebaptisés pour adopter des toponymes italiens, etc.⁴⁴. Simultanément, la province du Haut-Adige (*Alto Adige*) — c'est-à-dire, juridiquement, le nom officiel du Tyrol du Sud en Italie — a été fusionnée avec la province de Trento, afin de former une région à prédominance italophone⁴⁵. Pour le lecteur québécois ou canadien, cela n'est pas sans rappeler l'Acte d'Union de 1840, au Canada.

Cela étant, à l'aube de la Deuxième Guerre mondiale, il était devenu évident que le programme d'assimilation mis de l'avant par le gouvernement italien avait complètement échoué. C'est à ce moment que Mussolini accepta de conclure un accord avec son allié fasciste allemand, Adolf Hitler. Communément appelée l'« option », cette stratégie de 1939 reflète la volonté des autorités italiennes de régler, une fois pour toutes, la « question du Tyrol du Sud ». En ce sens, la population germanophone devait choisir entre deux options : ses membres pouvaient soit conserver leur identité linguistique et culturelle en rejoignant le Troisième Reich — abandonnant ainsi leurs terres natales —, soit rester au Tyrol du Sud et accepter de renoncer complètement à leur identité culturelle et linguistique au profit d'une italianisation complète⁴⁶.

Malgré les importantes répercussions négatives de l'« option » sur les imaginaires sociaux au Tyrol du Sud, la victoire des Alliés, lors de la

44. Voir Siegfried Baur et Roberta Medda-Windischer, « The Education System in South Tyrol » dans Jens Woelk, Francesco Palermo et Joseph Marko, dir, *Tolerance Through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, 235 à la p 238; Georg Grote, *The South Tyrol Question, 1866–2010. From National Rage to Regional State*, Berne, Peter Lang, 2012 à la p 37; et Elisabeth Alber et Carolin Swilling, « Continuity and Change in South Tyrol's Ethnic Governance » dans Levente Salat et al, dir, *Autonomy Arrangements Around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca, Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minoritatilor Nationale, 2014, 33 à la p 35.

45. Emma Lantschner, « History of the South Tyrol Conflict and Its Settlement » dans Woelk, Palermo et Marko, *supra* note 44, 3 aux pp 6-7.

46. Baur et Medda-Windischer, *supra* note 44 à la p 244.

Deuxième Guerre mondiale, a finalement conduit à une tout autre trajectoire pour la province germanophone au sein de la République italienne — une voie que l’Autriche, en tant qu’« État parent » (*kin State*) pour les Sud-Tyroliens et à la demande des Nations Unies, a eu pour mandat de surveiller et de documenter⁴⁷. Comme le précise l’*Accord Gruber-de Gasperi* de 1946, texte adopté par les gouvernements autrichien et italien, et qui sera ensuite inscrit dans l’ordre juridique de l’Italie par l’entremise du *Statut d’autonomie de 1948* de la région de Trento/Haut-Adige, l’Italie a alors pris plusieurs engagements envers le Tyrol du Sud. Entre autres choses, l’État italien s’est engagé à : (1) assurer dans la région l’égalité des droits entre les germanophones et les italophones, et entre les deux langues; (2) voir à la mise en place de mécanismes spéciaux pour la préservation des traits culturels de la minorité germanophone; (3) garantir le droit à l’éducation dans la langue maternelle des enfants; (4) mettre en œuvre une clause garantissant qu’une certaine proportion d’emplois dans l’appareil public de la province soit réservée aux germanophones; et (5) permettre à la région d’exercer une autonomie institutionnelle considérable⁴⁸.

Même s’il s’agissait d’un pas important par rapport aux précédentes décennies, caractérisées par les politiques assimilationnistes, la vaste majorité des engagements en matière d’autonomie institutionnelle que le *Statut d’autonomie de 1948* devait insuffler dans le Tyrol du Sud a plutôt été dévolue à la région de Trento/Haut-Adige, à prédominance italophone. C’est pourquoi les tensions entre germanophones et italophones ont continué de croître au cours des décennies 1950 et 1960⁴⁹. C’est, notamment, cette insatisfaction de la part du segment germanophone qui a jeté les bases du *Second statut d’autonomie* de 1972, socle fondateur de la démocratie consociative au Tyrol du Sud⁵⁰.

Or, à cet égard, il ne faut également pas sous-estimer l’effet de la pression exercée par le Conseil européen et les Nations Unies (notamment, par l’intermédiaire des représentants de l’Autriche) dans le règlement de la question du Tyrol du Sud et, ce faisant, dans l’avènement du consociationalisme sur son territoire. La manière avec laquelle

47. Grote, *supra* note 44 à la p 108.

48. Voir *Accord austro-italien*, 5 septembre 1946 (ci-après « *Accord Gruber-de Gasperi* »); Lantschner, *supra* note 45 à la p 10.

49. Grote, *supra* note 44 aux pp 92–110.

50. Alber et Swilling, *supra* note 44 à la p 38.

l'Italie a traité cette minorité germanophone par le passé avait été vivement critiquée sur la scène internationale et l'octroi d'une autonomie directe au Tyrol du Sud est apparu comme un arrangement institutionnel équitable, permettant, par ailleurs, à l'État italien de « redorer son blason » aux yeux de ses alliés⁵¹. Ici encore, la démocratie consociative apparaît donc comme un processus privilégié et mis de l'avant par les élites politiques des groupes intéressés.

En bref, le *Deuxième statut d'autonomie* de 1972 prévoit que l'essentiel de l'autonomie institutionnelle acquise en 1948 par la région du Trente/Haut-Adige devait dès lors être directement dévolue à ses deux provinces constitutives, dont le Tyrol du Sud. Ainsi, il a permis aux acteurs politiques sud-tyroliens de se saisir eux-mêmes des mécanismes nécessaires pour mettre en œuvre une démocratie consociative, établissant ainsi divers outils de partage du pouvoir pour gérer les conflits et favoriser la coopération pacifique entre les groupes.

C. L'Irlande du Nord

À peu près au même moment, à la suite du *Sunningdale Agreement* de 1973, le consociationalisme est presque parvenu à être institutionnalisé en Irlande du Nord. Toutefois, le système de partage du pouvoir que prévoyait cet accord s'effondre subitement au début du mois de janvier 1974, en raison de la méfiance mutuelle des élites politiques des principaux groupes⁵². Cet échec s'est produit lorsque les tensions entre protestants (unionistes) et catholiques (nationalistes) se sont transformées en véritable guerre civile, la période à laquelle on fait communément référence comme celle des *Troubles*. S'appuyant sur les mêmes fondements que le *Sunningdale Agreement*, l'institutionnalisation formelle du consociationalisme devait donc se produire plus de deux décennies plus tard, avec le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998⁵³. C'est pourquoi le politicien Seamus Mallon a un jour affirmé

51. Elisabeth Alber, « L'autonomie du Tyrol du Sud en Italie: une analyse contextuelle » dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G Gagnon, dir, *Cinquante déclinaisons de fédéralisme. Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, 379 à la p 383.

52. Robert C Cottrell, *Northern Ireland and England: The Troubles*, New York, Chelsea House Publishers, 2005, à la p 97.

53. John McGarry et Brendan O'Leary, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

que le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998 était le *Sunningdale Agreement* « pour les élèves un peu lents » [notre traduction]⁵⁴.

Mais les conflits entre les deux principales communautés de l'Irlande du Nord ont des racines passablement plus profondes⁵⁵. À tout le moins, il importe de comprendre le contexte dans lequel l'Irlande du Nord est elle-même née, c'est-à-dire à la suite de la sécession de la République d'Irlande du Royaume-Uni, en 1922. Composée de 26 des 32 comtés historiques de l'île d'Irlande, la nouvelle république a laissé derrière elle l'Irlande du Nord, confinée dans la partie nord-est de l'île — l'Ulster. Cette même partie correspondait d'ailleurs aux six comtés dans lesquels une nette majorité de la population était protestante.

Sous le nouveau régime de Stormont, la minorité catholique d'Irlande du Nord a été systématiquement discriminée dans des domaines tels que l'emploi, le logement, la police, etc.⁵⁶. James Craig, leader unioniste et premier ministre nord-irlandais pendant les deux premières décennies du régime de Stormont, s'est même présenté comme étant en faveur « d'un parlement protestant dans un État protestant » [notre traduction]⁵⁷. Or, si d'importantes tensions politiques ont effectivement caractérisé les relations entre protestants et catholiques au cours des premières décennies du régime de Stormont, celles-ci se sont radicalisées de manière significative à compter des décennies 1950 et 1960. À ce moment, « les quartiers étaient séparés. Les entreprises, les clubs, les pubs, les sports, les églises, les hôpitaux, les écoles, toutes les institutions et les lieux de la société existaient pour l'une ou l'autre des deux communautés, mais rarement pour les deux à la fois » [notre traduction]⁵⁸. En outre, les conflits furent amplifiés par la présence de divers groupes paramilitaires qui, les uns contre les autres, se livraient à des activités qui versaient souvent dans la violence, les plus importants étant l'Ulster Protestant Action et l'Irish

54. Cité dans Eamonn O'Kane et Paul Dixon, « The Northern Irish Peace Process: Political Issues and Controversies » dans Charles I Armstrong, David Herbert et Jan Erik Mustad, dir, *The Legacy of the Good Friday Agreement. Northern Irish Politics, Culture and Art After 1998*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019, 15 à la p 17.

55. Voir Thomas Hennessey, *A History of Northern Ireland, 1920–1996*, Londres, Palgrave Macmillan, 1997.

56. Omar Grech, *Human Rights and the Northern Ireland Conflict. Law, Politics and Conflict 1921–2014*, Londres, Routledge, 2017 à la p 2.

57. Cité dans Jonathan Bardon, *A History of Ulster*, Belfast, Blackstaff, 2005, à la p 538.

58. Bowyer Bell, *The Irish Troubles. A Generation of Violence, 1967–1992*, Dublin, Gill & Macmillan, 1993, à la p 39.

Republican Army⁵⁹. L'irrédentisme et la crainte des protestants de voir naître une éventuelle Irlande unifiée ont également alimenté les tensions sociales et politiques⁶⁰.

Faisant écho à la grammaire mobilisée par divers mouvements sociaux dans les États-Unis de l'époque, l'Association pour les droits civils d'Irlande du Nord (Northern Ireland Civil Rights Association (NICRA)) a été fondée en 1967 avec l'objectif de promouvoir les droits civils et de défendre les libertés individuelles de tous, mais aussi de documenter et dénoncer les abus de pouvoir du régime de Stormont⁶¹. Si, en soi, la NICRA n'était pas une organisation nationaliste ou catholique, elle était certainement perçue comme telle par les unionistes⁶². Qu'à cela ne tienne, la NICRA s'est rapidement mise à organiser des rassemblements populaires, lesquels ont régulièrement été perturbés par des contre-manifestations et des attaques des organisations paramilitaires (surtout par celles d'ascendance protestante), ce qui a donné lieu au tristement célèbre *Bloody Sunday* de janvier 1972 et à l'avènement des *Troubles*. Au cours des trois décennies qui ont suivi, plus de 3 700 personnes ont été tuées et environ 40 000, blessées.

Même si quelques sommets, conférences et stratégies de consolidation de la paix ont eu lieu — outre le *Sunningdale Agreement* (1973), les autres événements les plus importants ont été la proposition d'une *Rolling Devolution* (1982), l'*Anglo-Irish Agreement* (1985) et la *Déclaration de Downing Street* (1993) —, ce qui a véritablement mis fin aux *Troubles* et conduit à l'institutionnalisation du consociationalisme, c'est le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998. Alors que les principaux acteurs modérés étaient à la recherche d'un nouveau *modus vivendi* depuis déjà quelques décennies, le *Belfast (Good Friday) Agreement* incarnait finalement cette avenue. Il a été conclu le 10 avril 1998, au terme de plusieurs mois de négociations entre les acteurs politiques irlandais, nord-irlandais (protestants et catholiques) et britanniques.

Alors qu'au tournant des années 1970, le consociationalisme en Belgique était parvenu à gagner la faveur des élites, car il représentait un moyen efficace et politiquement acceptable pour tourner la page

59. Joanne McEvoy, *The Politics of Northern Ireland*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2008, aux pp 63–68.

60. John McGarry et Brendan O'Leary, *Explaining Northern Ireland: Broken Images*, Londres, Wiley-Blackwell, 1995, à la p 24.

61. Cottrell, *supra* note 52 à la p 85.

62. McEvoy, *supra* note 59 à la p 35.

sur « la Belgique à papa », en Irlande du Nord — comme au Tyrol du Sud —, l'enjeu a dû être fortement internationalisé pour en venir à convaincre les acteurs sur le terrain. En particulier, l'ancien sénateur américain George Mitchell et le président Bill Clinton se sont pleinement investis dans la recherche d'une voie de sortie pacifique aux *Troubles*⁶³. Albert Reynolds, John Bruton et Bertie Ahern, les *Taoiseachs* (chefs) successifs de l'Irlande dans les années 1990, se sont également fortement engagés dans cette entreprise. Tony Blair, qui venait de déménager au 10 Downing Street en 1997, a lui aussi jonglé habilement avec divers arguments pour convaincre les deux principaux segments présents en Irlande du Nord d'accepter une entente⁶⁴. L'institutionnalisation du consociationalisme dans cette région du Royaume-Uni ne fait donc pas exception, au sens où elle est également un processus mené par les élites politiques.

D'une part, le consociationalisme en Irlande du Nord représente donc la victoire de la modération politique — un élément-clé du consociationalisme —, dans un contexte où la vie sociale et politique fut plutôt alimentée par des positions antagonistes extrêmes; d'autre part, pour la vie politique active qui s'ensuivit, cette architecture institutionnelle de partage du pouvoir a favorisé les partis politiques les moins investis dans l'atteinte d'un accord en 1998, à savoir le Democratic Unionist Party et le Sinn Féin⁶⁵.

III. L'INTÉGRATION DU CONSOCIATIONALISME DANS L'ORDRE JURIDIQUE DE CES TROIS SOCIÉTÉS FRAGMENTÉES

En Belgique, comme nous l'avons vu, le consociationalisme est né d'un consensus relatif, où il s'est imposé comme moyen efficace pour se détacher progressivement de la « vieille » conception unitaire et centralisée de la politique (communément appelée la « Belgique à papa »). La démocratie consociative y est apparue comme un arrangement

63. *Ibid* à la p 115.

64. O'Kane et Dixon, *supra* note 54 à la p 20: « L'Accord [de 1998] a été chorégraphié de telle sorte que les parties pouvaient respectivement prétendre avoir "gagné" le cours des négociations. Les unionistes ont affirmé que l'Accord renforçait l'Union, tandis que les nationalistes ont affirmé que le processus de paix ouvrait la voie à une Irlande unifiée » [notre traduction].

65. Charles I Armstrong, David Herbert et Jan Erik Mustad, « Introduction » dans Armstrong, Herbert et Mustad, *supra* note 54, à la p 4.

pratique, quasiment « taillé sur mesure », permettant aux deux principaux segments sociétaux d'acquérir une autonomie politique significative, tout en partageant les leviers juridiques d'un même État souverain. Pendant ce temps, un tout autre scénario était à l'œuvre au Tyrol du Sud et en Irlande du Nord : un facteur important pour la mise en œuvre du consociationalisme dans ces régions découle plutôt de la pression politique émanant d'un État parent voisin (l'Irlande pour l'Irlande du Nord et l'Autriche pour le Tyrol du Sud) et de la communauté internationale. Par ailleurs, si d'importantes tensions politiques et sociales existaient en Belgique et au Tyrol du Sud avant l'instauration du consociationalisme, elles n'ont jamais atteint le même degré de violence que ce qui a été observé en Irlande du Nord lors des *Troubles*.

Or, de la même manière que les idées associées au fédéralisme peuvent prendre forme et être mises en application bien différemment d'un système à l'autre⁶⁶, il est particulièrement intéressant d'observer comment les contextes politiques de ces trois sociétés ont pu modeler leur architecture institutionnelle à partir des années 1970, jusqu'à les amener à consacrer juridiquement, et chacun à leur manière, plusieurs des mécanismes et des idéaux du consociationalisme. Ce faisant, ces changements aux ordres juridiques belge, nord-irlandais et sud-tyrolien ont permis de donner un nouvel élan pour pérenniser des schèmes de gouvernance démocratique. En examinant le développement et l'évolution de l'architecture institutionnelle qui correspond à la formation d'un gouvernement de coalition (A), à la représentation proportionnelle (B), au droit de veto (C) et à l'autonomie segmentale (D), nous observerons maintenant les manières différentes, mais tout de même analogues, dont la Belgique, l'Irlande du Nord et le Tyrol du Sud ont traduit, dans leur ordre juridique respectif, les piliers normatifs du consociationalisme.

A. Souscrire à la formation d'un gouvernement par une grande coalition politique

Dans les trois cas à l'étude, souscrire à la formation d'un gouvernement prenant la forme d'une grande coalition s'est révélé la modalité la plus urgente à mettre en œuvre afin d'assurer l'établissement d'une cohabitation pacifique. Cela n'a rien de bien surprenant, la principale

66. Voir notamment Mathieu, Guénette et Gagnon, *supra* note 51.

caractéristique de la démocratie consociative, selon Arend Lijphart, étant que les dirigeants politiques de tous les segments importants d'une société plurielle doivent coopérer au sein d'une grande coalition gouvernementale⁶⁷.

En Belgique, cette caractéristique première du consociationalisme prend une place centrale dans l'architecture institutionnelle. La Constitution belge, à son article 99, précise en effet que le Conseil des ministres doit compter autant de ministres francophones que de ministres néerlandophones. Puisque la Constitution fixe un plafond de 15 membres pour la composition de ce Conseil⁶⁸, cet organe est normalement composé de sept ministres issus de chacune des deux principales communautés du pays⁶⁹. Il existe néanmoins deux exceptions à la parité linguistique dans le fonctionnement du gouvernement fédéral : le premier ministre et les secrétaires d'État (ces derniers font partie du gouvernement, mais pas du Conseil des ministres). Ceux-ci peuvent effectivement provenir de l'une ou l'autre des communautés linguistiques, sans quotas ni règles précises⁷⁰.

Historiquement, la parité linguistique au sein du Conseil des ministres est née d'une pratique politique. En effet, avant sa codification dans la Constitution, en 1970, la règle de la parité s'est progressivement imposée comme simple pratique⁷¹. Elle découlait alors de la considération suivant laquelle le pouvoir exécutif, c'est-à-dire cette grande coalition considérée comme apte et légitime pour apaiser et gérer les tensions politiques du pays, pouvait agir à titre d'« arbitre » en cas de conflits communautaires⁷². Dans les faits, le Conseil des ministres remplit effectivement cette fonction d'arbitre, notamment parce qu'il fonctionne selon la procédure du consensus⁷³. Cela signifie

67. Lijphart, *supra* note 4 à la p 25.

68. Constitution belge, *supra* note 8, art 99.

69. Par conséquent, plutôt que de s'appuyer sur la représentation proportionnelle de chaque segment pour présider à la formation de la grande coalition gouvernementale, le Conseil des ministres belge a opté pour une représentation paritaire. Cette option de la parité s'avère très utile dans une société où cohabitent un segment majoritaire sur le plan démographique et un autre minoritaire, assurant ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs : Lijphart, *supra* note 4 à la p 41.

70. Marc Uyttendaele, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011 à la p 394.

71. Marc Uyttendaele, *Les institutions de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2014 à la p 62.

72. Uyttendaele, *supra* note 70 aux pp 392–393.

73. Sinardet, *supra* note 21 à la p 31.

que, si une proportion importante des ministres francophones ou néerlandophones est en désaccord avec une décision et refuse d'y souscrire, elle empêchera *ipso facto* l'adoption de cette décision⁷⁴. En Belgique, c'est donc par la voie constitutionnelle qu'a été institutionnalisé le pilier de la grande coalition politique, et ce, dès l'avènement du consociationalisme dans ce pays.

Au Tyrol du Sud, bien que le consociationalisme ait été formellement institutionnalisé avec la promulgation du *Deuxième statut d'autonomie*, en 1972, sa forme concrète et achevée d'aujourd'hui n'a été mise en œuvre que progressivement, pendant une durée d'environ deux décennies; il s'agit du principe qu'on nomme « *durchführungsbestimmungen* », signifiant « approche graduelle », procédant « une étape à la fois » [notre traduction]. Or, le gouvernement de grande coalition, ce principe-clé du consociationalisme, a toutefois été mis en œuvre dès le départ, en 1972, témoignant ici encore de son importance primordiale.

Le *Deuxième statut d'autonomie* du Tyrol du Sud a donc précisé, dès lors, que le Conseil provincial doit être représentatif de la composition du Parlement⁷⁵, lequel doit lui-même être un reflet proportionnel du poids démographique relatif des principaux segments présents au Tyrol du Sud⁷⁶. Ainsi, outre le président du Conseil, les vice-présidents du gouvernement provincial doivent être issus des différentes communautés linguistiques⁷⁷. De plus, même si un seul parti obtient la majorité absolue au sein du parlement provincial — comme ce fut le cas de 1948 à 2013 pour le Parti du peuple sud-tyrolien (SVP), principale force politique germanophone — le *Deuxième statut d'autonomie* exige que le Conseil exécutif de la province de Bolzano/Bozen constitue une coalition de partis pour former l'exécutif⁷⁸. Cela illustre donc la manière avec laquelle l'ordre juridique sud-tyrolien a intégré cette caractéristique essentielle du consociationalisme, soit par l'entremise de son *Deuxième statut d'autonomie*.

Enfin, en Irlande du Nord, c'est la section III du *Belfast (Good Friday) Agreement* qui dévoile la logique institutionnelle devant présider à la

74. Uyttendaele, *supra* note 70 à la p 394.

75. *Deuxième statut d'autonomie*, en ligne: <www.provincia.bz.it/downloads/autonomy_statute_eng.pdf>, art. 50.

76. *Ibid*, art 47.

77. *Ibid*, art 50.

78. Günther Pallaver, « South Tyrol's Changing Political System: From Dissociative on the Road to Associative Conflict Resolution » (2014) 42:3 Nationalities Papers 376 à la p 387.

formation d'un gouvernement de coalition. Elle prévoit une procédure suivant laquelle le pouvoir exécutif doit impérativement comprendre des députés à l'affiliation catholique, d'une part, et protestante, d'autre part⁷⁹. En effet, l'accord précise que les chefs des deux partis politiques ayant obtenu le plus grand nombre de sièges lors des élections seront en compétition pour être choisis, respectivement, comme premier ministre et vice-premier ministre — les deux postes ayant, en principe, exactement le même poids politique⁸⁰. Pour être confirmée à ce poste, la double candidature des dirigeants doit être approuvée par une majorité qualifiée de députés nationalistes et de députés unionistes⁸¹. Toutefois, les deux chefs de l'exécutif n'ont pas d'obligation de reddition de comptes devant l'Assemblée législative⁸². En outre, comme le précise maintenant la *Northern Ireland Act 1998* — loi qui marque l'entrée en vigueur du *Belfast (Good Friday) Agreement* dans l'ordre juridique britannique —, les deux postes sont intimement liés⁸³. En effet, le départ de l'un des titulaires, pour quelque raison que ce soit, entraîne nécessairement la démission de l'autre et donne naissance à l'obligation de former un nouveau duo, une nouvelle double candidature, selon les mêmes modalités. Une fois élus et assermentés à leur poste, le premier ministre et le vice-premier ministre sont appelés à cogouverner ensemble⁸⁴.

Qui plus est, suivant le *Belfast (Good Friday) Agreement* et la *Northern Ireland Act 1998*, la formation du pouvoir exécutif suit la procédure de d'Hondt⁸⁵ (du mathématicien belge du même nom), laquelle garantit qu'en pratique, tous les partis représentés à l'Assemblée pourront être intégrés au gouvernement. Concrètement, la procédure de d'Hondt fait en sorte que les partis politiques peuvent nommer un nombre de ministres proportionnellement au nombre de sièges qu'ils ont obtenus lors des élections. Après l'adoption du *Belfast (Good Friday) Agreement*, des modifications furent également apportées au système de gouvernance de l'Irlande du Nord, notamment par le *Saint Andrews Agreement*

79. *Belfast (Good Friday) Agreement*, section III, art 16.

80. McGarry et O'Leary, *supra* note 53 à la p 263; *Northern Ireland Act 1998*, c 47, Part III, art 16A.

81. *Belfast (Good Friday) Agreement*, *supra* note 79, section III, art 15.

82. C'est-à-dire que les députés ne peuvent pas les démettre de leurs fonctions (sauf s'ils recourent à une procédure exceptionnelle de destitution).

83. *Northern Ireland Act 1998*, *supra* note 80, art 16B(2).

84. *Belfast (Good Friday) Agreement*, *supra* note 79, section III, arts 17–18.

85. *Ibid*, art 16; *Northern Ireland Act 1998*, *supra* note 80, art 18.

de 2006⁸⁶, le *Fresh Start Agreement* de 2015⁸⁷ et le *Stormont Agreement* de 2020⁸⁸. C'est donc dans une série d'accords politiques, ensuite transposés en normes législatives et constitutionnelles britanniques, que prennent forme l'existence et la pérennité d'une grande coalition gouvernementale en Irlande du Nord.

Dans les faits, les modalités particulières suivant lesquelles ce premier pilier consociatif est mis en œuvre dans ces trois sociétés fragmentées illustrent la capacité d'adaptation de la théorie consociative. Cette « plasticité » relative du gouvernement de coalition de type consociatif était d'ailleurs souhaitée par Lijphart. En effet, en 1977, le politologue néerlandais indiquait que, peu importe les arrangements institutionnels particuliers, l'esprit de ce premier pilier de la démocratie consociative est satisfait dans la mesure où gouvernent ensemble les représentants de tous les principaux segments sociétaux⁸⁹. À cet égard, on note que les grandes coalitions consociatives prennent forme différemment dans les trois systèmes à l'étude : c'est la parité en Belgique, la proportionnalité au Tyrol du Sud et la formule de d'Hondt en Irlande du Nord. Néanmoins, dans chacun de ces cas, les objectifs du consociationalisme apparaissent atteints, même si on emprunte des chemins différents.

86. Le *Saint Andrews Agreement* a permis de rétablir l'autonomie de l'Irlande du Nord en 2007, après que celle-ci a été suspendue pendant cinq ans en raison du refus de l'Ulster Unionist Party de former un gouvernement conjointement avec le Sinn Féin. En bref, le *Saint Andrews Agreement* a établi un nouveau « code ministériel », lequel limite la capacité d'action autonome des ministres ; depuis, ces derniers doivent obtenir un certain niveau de soutien de leurs collègues de l'exécutif pour mettre en œuvre leurs programmes respectifs. Auparavant, la quasi-absence de restrictions à l'autonomie ministérielle empêchait le Comité exécutif d'adopter un programme politique cohérent et stable. Cette collaboration et cette coopération, requises entre les ministres, représente une autre façon d'assurer la permanence d'un certain esprit de cohésion au sein du grand gouvernement de coalition : McGarry et O'Leary, *supra* note 53 à la p 265.

87. Celui-ci a introduit quelques réformes fiscales et institutionnelles, dont la plus importante consiste en la création d'une « opposition officielle » au Parlement de Stormont, ce qui n'existait pas sous les termes initiaux du *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998 : Francesco Bertoldi, « Change Beneath the Surface: The 2016 Northern Ireland Assembly Election » (2016) 26:4 *Regional and Federal Studies* 569 à la p 571.

88. Même s'il n'a pas entraîné de nouveaux mécanismes institutionnels en soi, il est important de garder à l'esprit que le *Stormont Agreement* de 2020 a aussi largement contribué à la formation d'un nouvel exécutif, après près de trois ans de gouverne directe par Westminster, en ajoutant, notamment, des garanties d'autonomie segmentale supplémentaires pour les deux principaux groupes de la société.

89. Lijphart, *supra* note 4 à la p 31.

B. Assurer une représentation proportionnelle

En Belgique, les deux chambres du Parlement fédéral satisfont largement au principe consociatif de la représentation proportionnelle. Pour ce qui est de la Chambre basse (ou Chambre des représentants), ses 150 membres sont élus directement par la population⁹⁰ dans 11 circonscriptions électorales différentes⁹¹. Les élections se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle⁹² et le nombre de sièges dans chaque circonscription est proportionnel à la population qu'on trouve au sein de celle-ci⁹³. En outre, à l'exception de la circonscription de Bruxelles-Capitale, les limites des circonscriptions électorales correspondent aux dix provinces de l'État belge⁹⁴. Le Sénat (la seconde chambre) ne compte, quant à lui, que 60 membres et la Constitution elle-même (depuis la sixième réforme de l'État de 2011–2014) prévoit la logique qui préside à sa complexe composition. Certains sénateurs (50) sont nommés par les parlements des régions et des communautés, tandis que les autres (10) sont simplement cooptés par leurs pairs⁹⁵. Ultimement, il est constitutionnellement obligatoire que 35 sénateurs soient issus de la communauté flamande et que 24 autres le soient de la communauté francophone. Enfin, un sénateur est nommé par le Parlement de la communauté germanophone. Cette répartition des sièges entre les différentes communautés, dans les deux chambres, vient donc clairement traduire juridiquement les exigences du principe consociatif de la représentation proportionnelle, en ce sens où tous les segments ont dès lors la capacité d'influencer le processus décisionnel en proportion de leur poids démographique.

Mais le caractère consociatif de la représentation proportionnelle au Parlement belge a également été consacré par la création de deux groupes linguistiques dans chaque chambre, à savoir les groupes francophone et néerlandophone. Ainsi, tous les députés, à l'exception du sénateur germanophone, doivent obligatoirement s'affilier à l'un ou l'autre desdits groupes⁹⁶; il s'agit là d'une pratique qu'on retrouve de manière analogue dans plusieurs systèmes consociatifs, notamment

90. Constitution belge, *supra* note 8, art 61.

91. Code électoral belge, art 87.

92. Constitution belge, *supra* note 8, art 62.

93. *Ibid*, art 63(2).

94. *Ibid*, art 5; Code électoral belge, art 87.

95. Constitution belge, *supra* note 8, art 67(1).

96. *Ibid*, art 43.

en Irlande du Nord et au Tyrol du Sud. La répartition des sièges entre les groupes linguistiques — il y a actuellement 89 députés néerlandophones et 61 députés francophones à la Chambre, auxquels s'ajoutent les 35 sénateurs néerlandophones et les 24 sénateurs francophones au Sénat — fait également écho au principe de la représentation proportionnelle. Cette donnée est non négligeable, car une majorité au sein des deux groupes linguistiques est nécessaire pour que certaines réformes puissent être adoptées⁹⁷, notamment celles concernant la révision même de l'architecture institutionnelle du pays, le fédéralisme et la répartition des compétences⁹⁸. Ici encore, c'est donc par la voie constitutionnelle que ce mécanisme du consociationalisme est mobilisé en Belgique.

Au Tyrol du Sud, en plus de la représentation proportionnelle au Parlement de la province, rendue obligatoire par le *Deuxième statut d'autonomie*⁹⁹, un « système de quotas » a été conçu précisément pour mettre en œuvre les exigences du principe de la représentation proportionnelle dans la fonction publique¹⁰⁰. Sachant qu'au tournant des années 1970, plus de 90 % des fonctionnaires de la province de Bolzano/Bozen étaient italophones, alors qu'ils ne représentaient environ que le tiers de la population, ce système de quotas a également été institutionnalisé avec le *Deuxième statut d'autonomie* de 1972, et ce, dans le but de « créer et de maintenir le pluralisme ethnolinguistique au sein de l'administration »¹⁰¹. C'est donc aussi par l'entremise du *Deuxième statut d'autonomie* que le principe de la représentation proportionnelle a été incorporé à l'ordre juridique du Tyrol du Sud.

Toujours en lien avec la représentation proportionnelle, en Irlande du Nord, ce principe consociatif est mis en œuvre par l'intermédiaire du système électoral qui découle du *Belfast (Good Friday) Agreement*, c'est-à-dire un système de vote proportionnel couplé à la méthode du vote unique transférable¹⁰². De plus, les diverses majorités qualifiées

97. Soit celles requérant l'adoption ou la modification de lois spéciales : *ibid*, art 4(3).

98. Sinardet, *supra* note 21 à la p 29.

99. *Deuxième statut d'autonomie*, *supra* note 75, art 47.

100. *Ibid*, art 89.

101. Emma Lantschner et Giovanni Poggeschi, « Quota System, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group » dans Woelk, Palermo et Marko, *supra* note 44, 219 à la p 220.

102. *Belfast (Good Friday) Agreement*, *supra* note 79, section III, art 2. Lorsqu'il est appelé à faire son choix dans l'isoloir, l'électeur peut attribuer son vote à plusieurs ou une seule candidature(s), issue(s) d'un seul ou de plusieurs partis politiques. S'il soutient plus d'une candidature, il doit

existant au sein de l'Assemblée législative de l'Irlande du Nord¹⁰³, à l'image de ce qu'on peut observer également en Belgique, ont aussi pour effet de donner plus de poids à la représentation proportionnelle que l'on peut y observer. Par conséquent, en plus des procédures présidant à la formation du pouvoir exécutif, cela atteste la mise en œuvre, par le *Belfast (Good Friday) Agreement*, du principe de la représentation proportionnelle au sein des institutions démocratiques nord-irlandaises.

De nouveau, on note donc que la matérialisation du principe consociatif de la représentation proportionnelle peut être relativement variée. En outre, le mode de scrutin peut prendre forme suivant des modalités diverses : les majorités exigées au sein d'un organe législatif peuvent être différentes d'un système à l'autre; des quotas peuvent être prévus pour les postes dans la fonction publique; une surreprésentation des groupes minoritaires peut être mise en place¹⁰⁴; etc. Il s'agit donc ici aussi d'un principe relativement malléable, dont l'objectif peut être atteint par différentes modalités pratiques.

C. Garantir le droit de veto

L'architecture institutionnelle belge prévoit de nombreux mécanismes en lien avec le principe du droit de veto, et ce, tant pour les communautés francophone que néerlandophone. En fait, certains de ces mécanismes ont déjà été partiellement abordés : la parité et la procédure du consensus au sein du Conseil des ministres, ainsi que la majorité requise au sein de chaque groupe linguistique au Parlement pour l'adoption de certaines réformes. Au sein du Conseil des ministres, les deux communautés disposent d'un droit de veto *de facto*; en effet, toute décision devant être adoptée par consensus, lorsque la moitié des membres du Conseil refuse d'appuyer une décision, il devient évidemment impossible de constater l'existence d'un tel consensus. De même, en ce qui concerne la majorité au sein des deux groupes

alors classer les candidats selon ses préférences (1, 2, 3..., x). Le vote est normalement attribué au premier candidat sélectionné par l'électeur. Mais si ce candidat jouit déjà d'un nombre suffisant de voix pour obtenir un siège, le vote se voit transféré au deuxième choix de l'électeur, et ainsi de suite. Voir McGarry et O'Leary, *supra* note 53 aux pp 267–269; McEvoy, *supra* note 59 à la p 155; Brendan O'Leary, *A Treatise on Northern Ireland*, vol III « Consociation and Confederation », Oxford, Oxford University Press, 2019, à la p 191.

103. *Belfast (Good Friday) Agreement*, *supra* note 79, section III, art 5(d).

104. Voir Lijphart, *supra* note 4 à la p 41.

linguistiques du Parlement, les deux communautés possèdent un droit de veto *de jure*, puisqu'elles peuvent toutes deux bloquer une réforme si elles ne votent pas majoritairement en faveur de celle-ci. Or, un troisième type de droit de veto existe également en Belgique : il s'agit de la « procédure de la sonnette d'alarme ». Selon cette procédure, les trois quarts des membres d'un même groupe linguistique à la Chambre des représentants ou au Sénat peuvent bloquer tout processus parlementaire, s'ils affirment que les dispositions d'un projet de loi sont de nature à porter atteinte gravement aux relations communautaires¹⁰⁵. C'est donc une fois de plus par la voie constitutionnelle que le consociationalisme est mobilisé par le droit en Belgique.

Quant au veto des communautés présentes au Tyrol du Sud, ce principe a lui aussi été mis en œuvre dès la promulgation du *Deuxième statut d'autonomie* de 1972, et ce, d'une manière analogue à la procédure de la sonnette d'alarme en Belgique¹⁰⁶. En effet, très simplement, chaque groupe linguistique représenté au Parlement de la province a la possibilité de bloquer, par un vote à la simple majorité, une proposition législative qui porterait atteinte à ses « intérêts vitaux »¹⁰⁷ ou au principe d'égalité entre les citoyens des diverses communautés linguistiques. Ce mécanisme peut donner forme à différentes procédures parlementaires pour tenter d'apaiser les tensions, puis à un recours devant la Cour constitutionnelle d'Italie¹⁰⁸. C'est encore ici le *Deuxième statut d'autonomie* de 1972 qui institutionnalise ce pilier du consociationalisme au Tyrol du Sud.

Enfin, le principe du droit de veto a également été incorporé en Irlande du Nord, avec le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998. En résumé, tout travail parlementaire important (*key decisions*¹⁰⁹) exige,

105. Constitution belge, *supra* note 8, art 54. Lorsqu'elle est utilisée, la « procédure de la sonnette d'alarme » envoie la proposition au Conseil des ministres, où toutes les décisions requièrent — encore une fois — un consensus. Souvent considérée comme un mécanisme dissuasif (Sinardet, *supra* note 21 à la p 30), cette procédure n'en demeure pas moins un dispositif constitutionnel mobilisant le pilier consociatif du droit de veto.

106. *Deuxième statut d'autonomie*, *supra* note 75, art 56.

107. Voir Jens Woelk, « South Tyrol Is (Not) Italy: A Special Case in a (De)Federalizing System » (2013) 369:3 *L'Europe en formation* 126 à la p 133.

108. *Deuxième statut d'autonomie*, *supra* note 75, art 56.

109. *Belfast (Good Friday) Agreement*, *supra* note 79, section III, art 5d): *Key decisions requiring cross-community support will be designated in advance, including election of the Chair of the Assembly, the First Minister and Deputy First Minister, standing orders and budget allocations. In other cases such decisions could be triggered by a petition of concern brought by a significant minority of Assembly members (30/108).*

à un moment ou à un autre, que les élus associés aux deux principaux segments (officiellement, les députés « nationalistes » et les députés « unionistes », puisqu'ils doivent tous s'affilier à l'un ou l'autre lorsqu'ils sont assermentés) donnent leur consentement respectif. Deux types de consentement peuvent être requis¹¹⁰. Il existe d'abord la méthode du consentement parallèle : pour être adoptée, une proposition doit obtenir le soutien de la majorité des membres de l'Assemblée dans son ensemble, en plus d'une majorité de députés nationalistes et de députés unionistes¹¹¹. Si et seulement si cette première procédure échoue, il devient possible d'emprunter une voie de rechange, soit celle de la majorité qualifiée : pour être adoptée, une proposition doit alors bénéficier du soutien d'au moins 60 % de l'ensemble des membres de l'Assemblée, en plus d'au moins 40 % des voix provenant des députés nationalistes, d'une part, et unionistes, de l'autre¹¹². Il s'agit donc d'une version adaptée du droit de veto, prévue directement par le *Belfast (Good Friday) Agreement*.

Le pilier consociatif du droit de veto peut ainsi se matérialiser de différentes manières et au moyen de différentes institutions. Entre autres, on observe qu'il peut prendre forme au sein même d'un gouvernement, par l'entremise de la procédure du consensus, tout comme il peut se réaliser par l'intermédiaire de la composition d'un parlement, en exigeant des majorités qualifiées pour *faire passer* certaines mesures ou bien en mettant en œuvre une procédure spéciale pour en *bloquer* d'autres. Il en ressort, une fois de plus, une certaine capacité d'adaptation du modèle consociatif pour s'ajuster aux divers contextes dans lesquels il est proposé ou observé.

D. Réaliser l'autonomie segmentale

L'autonomie segmentale en Belgique a été principalement réalisée au moyen d'un transfert important et graduel de compétences du fédéral vers les collectivités fédérées. En effet, depuis la première réforme de l'État (1970), la dynamique fédérale belge est fortement, sinon exclusivement, orientée vers le transfert de compétences du

110. McGarry et O'Leary, *supra* note 53 aux pp 263–264.

111. *Belfast (Good Friday) Agreement*, *supra* note 79, section III, art 5d)(i).

112. *Ibid*, art 5 d)(ii).

centre vers la périphérie¹¹³. En conséquence, les communautés néerlandophone et francophone sont désormais compétentes dans les domaines, par exemple, de l'éducation, des questions culturelles et de certaines politiques sociales¹¹⁴. Par ailleurs, les régions flamande et wallonne sont compétentes relativement à certaines matières économiques, aux politiques énergétiques et à celles de l'emploi, des transports, de l'agriculture, du logement, de l'environnement et l'eau, de l'urbanisme, etc.¹¹⁵. Combinés, ces domaines de compétence représentent bien plus que ce que le principe de l'autonomie segmentale exigerait en théorie, ce qui fait de la Belgique un État fédéral particulièrement décentralisé. Cette autonomie est réalisée par l'entremise autant de la Constitution de la Belgique que par le mécanisme des lois spéciales.

De même, en fonction du système de quotas en vigueur au Tyrol du Sud, qui prévoit un financement public proportionnel au poids sociolinguistique des segments¹¹⁶, les communautés en présence jouissent d'une autonomie institutionnelle considérable pour organiser leurs activités socioculturelles et leur environnement éducatif¹¹⁷. Si cette forme d'autonomie segmentale — acquise à la suite des luttes menées par le principal parti politique germanophone (le SVP) durant les années 1960 et 1970 et mise en œuvre progressivement depuis 1972 — a été principalement revendiquée par la population germanophone, elle fut néanmoins généralisée à tous les segments qui composent le tissu sociopolitique du Tyrol du Sud. Encore une fois, c'est le *Deuxième statut d'autonomie* du Tyrol du Sud qui encadre expressément cette forme d'autonomie et son financement.

113. Min Reuchamps, « Dénéfédéralisation ou refédéralisation? Une brève analyse des préférences des parlementaires et des citoyens belges » dans Dave Guénette, Patrick Taillon et Marc Verdussen, dir, *La modification constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal et Bruxelles, Éditions Yvon Blais et Anthemis, 2020, 559.

114. Constitution belge, *supra* note 8, arts 127–128; *Loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980*; LM.B. 15 août 1980, p 9434, en ligne : <www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980080802&table_name=loi>; voir aussi Yves Lejeune, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd, Bruxelles, Larcier, 2017, aux pp 718–724.

115. Constitution belge, *supra* note 8, arts 39 et 134; *Loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980*; voir aussi Lejeune, *supra* note 114 aux pp 725–736.

116. *Deuxième statut d'autonomie*, *supra* note 75, art 15(2).

117. Baur et Medda-Windischer, *supra* note 44; Elisabeth Alber, « South Tyrol's Education System: Plurilingual Answers for Monolingual Spheres? » (2012) 36:3 *L'Europe en formation* 399 à la p 405; Woelk, *supra* note 107 aux pp 132–133; Pallaver, *supra* note 78 à la p 381.

Enfin, comme nous l'avons déjà abordé, le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998 prévoit la reconnaissance officielle des deux principales communautés d'Irlande du Nord, respectivement désignées comme les nationalistes (essentiellement d'origine catholique) et les unionistes (essentiellement d'origine protestante). De cette reconnaissance découlent les arrangements institutionnels (non territoriaux) permettant aux deux segments d'être autonomes dans l'organisation de leur vie culturelle respective¹¹⁸, chacun étant responsable, par exemple, de son système éducatif. Le *Belfast (Good Friday) Agreement*¹¹⁹ contient également certaines dispositions garantissant la protection et l'utilisation publique de la langue vernaculaire irlandaise, ce qui participe de l'autonomie segmentale que formalise cet accord.

À ce titre, l'autonomie segmentale peut être réalisée autant sur des bases territoriales que sur des bases non territoriales, et peut être financée de diverses manières d'une société fragmentée à l'autre. Évidemment, la matérialisation de ce quatrième pilier du consociationalisme peut également s'accompagner d'une décentralisation du pouvoir politique plus ou moins importante, en fonction du contexte dans lequel on se trouve. Ultimement, cela témoigne, de surcroît, du caractère malléable du consociationalisme.

CONCLUSION

Au final, il ressort de cette comparaison de la manière dont la Belgique, l'Irlande du Nord et le Tyrol du Sud ont procédé à l'institutionnalisation du consociationalisme qu'il s'agit là d'un modèle théorique pouvant particulièrement bien s'adapter à la réalité de divers contextes sociopolitiques, et ce, en dépit des risques de blocage qui peuvent parfois l'accompagner. En effet, malgré la critique selon laquelle le modèle consociatif serait de « nature peu flexible »¹²⁰, force est de constater que celui-ci a pu être mobilisé par le droit de bien des manières. Le tableau 1 ci-dessous illustre succinctement cette « capacité d'adaptation » du consociationalisme, c'est-à-dire les multiples façons dont ses principes-clés peuvent être traduits dans l'ordre juridique des sociétés fragmentées :

118. McGarry et O'Leary, *supra* note 53 à la p 262.

119. *Belfast (Good Friday) Agreement*, *supra* note 79, section VI « Rights, Safeguards and Equality of Opportunity ».

120. Gagnon, *supra* note 13 à la p 128.

Tableau 1. Récapitulatif des normes juridiques ayant incorporé des mécanismes consociatifs

	Belgique	Tyrol du Sud	Irlande du Nord
Grande coalition politique	Constitution belge, art 99	<i>Deuxième statut d'autonomie</i> , arts 47 et 50	<i>Belfast (Good Friday) Agreement</i> , arts 15–18; <i>Northern Ireland Act 1998</i> , arts 16A–16B et 18
Représentation proportionnelle	Constitution belge, arts 4(3), 43, 62, 63(2) et 67(1)	<i>Deuxième statut d'autonomie</i> , arts 47 et 89	<i>Belfast (Good Friday) Agreement</i> , arts 2 et 5d)
Droit de veto	Constitution belge, arts 4(3), 54 et 99	<i>Deuxième statut d'autonomie</i> , art 56	<i>Belfast (Good Friday) Agreement</i> , art 5d)
Autonomie segmentale	Constitution belge, arts 39, 127–128 et 134; <i>Loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980</i>	<i>Deuxième statut d'autonomie</i> , art 15(2)	<i>Belfast (Good Friday) Agreement, 1998</i> , section VI « Rights, Safeguards and Equality of Opportunity »

Le fédéralisme requiert, entre autres choses, l'existence d'au moins deux ordres de gouvernement, chacun devant disposer de compétences propres et des moyens financiers conséquents, et, par ailleurs, encadrés par une constitution rigide et un arbitre indépendant pour trancher les conflits de compétences¹²¹. Comparativement, le consociationalisme fait état, selon nous, d'une capacité d'adaptation encore plus importante, lui permettant dès lors de répondre singulièrement aux impératifs qui surgissent de différentes trajectoires sociopolitiques¹²².

121. Voir notamment Kenneth C Wheare, *Federal Government*, 4^e éd, Oxford, Oxford University Press, 1963; William S Livingston « A Note on the Nature of Federalism » (1952) 67:1 *Political Science Quarterly* 81; Eugénie Brouillet, *L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, thèse de doctorat, Université Laval, Québec, 2003, aux pp 94–98; Guy Laforest, *Un Québec exilé dans la fédération. Essai d'histoire intellectuelle et de pensée politique*, Montréal, Québec Amérique, 2014 à la p 130; et Arend Lijphart, « Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories » (1985) 15:22 *Publius: The Journal of Federalism* 3 aux pp 4–5.

122. Cela dit, cette assertion n'emporte pas une critique du fédéralisme en tant que tel; d'ailleurs, nous souscrivons à l'idée que le fédéralisme et le consociationalisme peuvent tout à fait cohabiter et même se renforcer mutuellement au sein d'un même système politique.

En effet, le cadre consociatif peut se développer aussi bien dans des systèmes unitaires (Royaume-Uni) que dans des systèmes régionaux (Italie) ou fédéraux (Belgique), et ce, autant au niveau de l'État souverain dans son entièreté que dans une région autonome de celui-ci. Il est également possible, pour les acteurs politiques d'une société fragmentée, de choisir avec minutie lesquels des outils consociatifs ils souhaitent implanter et la voie précise qu'ils désirent emprunter pour y parvenir. Par exemple, les mécanismes présidant à la conception des grandes coalitions politiques en Belgique, en Irlande du Nord et au Tyrol du Sud sont certes fort différents les uns des autres, mais satisfont tous, à leur manière, aux exigences posées par la théorie du consociationalisme.

Or, de manière encore plus importante pour notre propos, le droit peut mobiliser le consociationalisme de multiples manières. En effet, si la Belgique a privilégié principalement la voie constitutionnelle pour ancrer dans son ordre juridique la vaste majorité de ses mécanismes consociatifs, le Tyrol du Sud a emprunté une avenue différente. L'architecture institutionnelle y a véritablement intégré le consociationalisme au moyen du *Deuxième statut d'autonomie* de 1972, celui-ci donnant suite à l'*Accord Gruber-de Gasperi* de 1946, accord convenu entre l'Italie et l'Autriche. En Irlande du Nord, ce sont également des accords politiques — le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998, au premier plan — qui donnèrent une impulsion consociative, pour qu'ensuite le droit mobilise les instruments consociatifs par l'intermédiaire du pouvoir législatif du Parlement britannique.

Cette variété de moyens que peut utiliser le droit pour ancrer le consociationalisme dans l'ordre juridique d'une société s'explique, notamment, par la variété des contextes et des cultures constitutionnelles dans lesquels celui-ci peut prendre forme, autant à l'échelle étatique qu'à l'échelle régionale, dans des États unitaires, régionaux ou fédéraux. Encore ici ressort une impression de flexibilité relative du consociationalisme. En ce sens, à la question principale de notre raisonnement — *comment le droit parvient-il à mobiliser les enseignements théoriques du consociationalisme?* —, nous répondrons que le consociationalisme permet à un ordre juridique de le mobiliser de la façon la plus utile, la plus flexible et la plus efficace possible, de manière à lui permettre d'accéder à l'objectif principal procédant à sa mise en application : l'atteinte de la stabilité politique dans une société démocratique fragmentée. D'ailleurs, c'est probablement ce qui explique, en partie à tout le moins, le succès relatif des expériences consociatives de la Belgique, de l'Irlande du Nord et du Tyrol du Sud.

Enfin, précisons qu'à la différence d'autres concepts politiques normatifs analogues — comme le fédéralisme et le multiculturalisme —, le consociationalisme, même s'il guide parfois l'architecture institutionnelle d'une société et les idéaux qui la sous-tendent, n'est pas un terme ou un concept que l'on peut s'attendre à lire dans un texte proprement juridique. Pourtant, comme nous l'avons vu dans le présent article, force est de constater que le droit parvient bel et bien à mobiliser et à mettre en œuvre la démocratie consociative.

En ce sens, il n'est peut-être pas farfelu de penser qu'un jour, une société fragmentée pourrait expressément utiliser le consociationalisme comme principe juridique et prévoir son insertion dans un texte normatif à valeur fondamentale, par exemple à titre de clause interprétative. Dans les cas de la Belgique, de l'Irlande du Nord et du Tyrol du Sud, il nous semblerait cohérent que cette possibilité devienne réalité.