



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

La Constitution équatorienne de 2008 : résultats et innovations

Par Saya SAULIÈRE

Synthèse de l'étude collective 2008-2009 menée par des chercheurs français et équatoriens
dont la version complète en espagnol est publiée sur le site de l'IRG : <http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-64.html>

La Constitution équatorienne de 2008 : résultats et innovations

Par Saya Saulière¹

Le désenchantement² politique et la méfiance des Équatoriennes et Équatoriens vis-à-vis de leurs institutions (Congrès et Justice) et partis politiques ont atteint des niveaux très élevés jusqu'en 2007, comme conséquence de la grave crise politique et économique de la dernière décennie. Lorsque Rafael Correa est arrivé en deuxième place au premier tour des élections présidentielles en octobre 2006, ce jeune économiste –à peine connu du peuple équatorien³ - a présenté au pays sa proposition politique de refondation et de change, potentialisée par une reformulation constitutionnelle. Le président élu, conforme à son projet politique, a lancé une consultation populaire en avril 2007 qui a approuvé largement la conformation d'une Assemblée constituante dotée de pleins pouvoirs. Pendant huit mois⁴ les membres de l'Assemblée nationale constituante, appartenant en majorité au parti du gouvernement et avec la participation et incidence d'acteurs de la société civile, ont redessiné la « Magna Carta », acceptée le 28 septembre 2008 comme la nouvelle Constitution de la République (le « si » a obtenu 63,93% de voix⁵).

À la suite de l'étude «L'Assemblée constituante : contexte, fonctionnement et stratégie des acteurs», qui décrit la période antérieure à l'Assemblée et la formulation constitutionnelle, cette étude « La Constitution équatorienne de 2008 : résultats et innovations » se concentre sur l'analyse des progrès, innovations et défis de celle-ci. Les auteurs –universitaires, conseillers politiques, acteurs sociaux (parfois les trois en même temps)- ont partagé leurs points de vue et analyses sur la nouvelle Constitution récemment approuvée⁶. Certains ont adopté une lecture globale et transversale de la Constitution (Agustín Grijalva, Francisco Muñoz) et ont exposé ses principales innovations. D'autres ont analysé une thématique spécifique : le « *sumak kausay* » ou Bien vivre, les droits et leurs garanties, la plurinationalité, la participation citoyenne, l'ordonnancement territorial, le rôle de l'État, etc.

Avec 444 articles, la Constitution équatorienne est une des plus étendues du monde et est reconnue pour être une des plus progressistes de la région. À continuation nous réalisons une brève présentation des principaux sujets et idées abordées par les auteurs.

¹ Licenciée en Sociologie et Anthropologie en France et master en Études de Développement en Angleterre. Elle a travaillé en Équateur comme conseillère, soutenant de processus de participation citoyenne et de consolidation des gouvernements locaux. Elle vit actuellement à Paris et travaille avec des organisations non gouvernementales.

² Campuzano, A. 2002. Gestión participativa en los gobiernos locales del Ecuador: gobernabilidad democrática y esferas públicas. Centre de recherche CIUDAD. Première rencontre des équatorianistes.

³ Sur la sphère politique il a été ministre de l'Économie et des Finances pendant trois mois durant le gouvernement d'Alfredo Palacios. Dans sa trajectoire professionnelle il a surtout été professeur universitaire.

⁴ Du 29 novembre 2007 au 25 juillet 2008.

⁵ Le «Non» a obtenu 28,1%; les votes nuls 7,23% et les votes blancs 0,75%.

⁶ Les articles ont été écrits à la fin de l'année 2008 et au début de l'année 2009.

Le Bien vivre – « *sumak kausay* » dans la Constitution

“(Nous avons décidé de construire) une nouvelle forme de vie en commun des citoyens, en respectant la diversité et l’harmonie avec la nature, afin d’atteindre le Bien vivre, le « *sumak kausay* » » (Préambule, Constitution de 2008). Dès ses débuts, la vision holistique et intégrale du Bien vivre est énoncée et – tout au long de la Constitution - sert comme principe ordonnateur (droits du Bien vivre, régime du Bien vivre). En tant que fil conducteur, elle permet la cohérence et surmonte le divorce existant dans la Constitution de 1998 entre la partie dogmatique et la partie organique (**Magdalena León**).

À cette époque de crise planétaire liée au caractère inviable des modèles de développement (notamment le changement climatique, la concentration de la richesse et l’approfondissement de la pauvreté), le Bien vivre –né de la cosmovision et pratique des peuples indigènes- fait appel à une relation d’harmonie entre les êtres humains et la nature. Selon **Magdalena León** il représente un changement de paradigme nécessaire face au rythme alarmant de dépréciation engendré par le modèle économique. Dans la Constitution, le système économique est proclamé comme étant social et solidaire et « reconnaît l’être humain comme sujet et fin ; il favorise une relation dynamique et équilibrée entre la société, l’État et le marché, en harmonie avec la nature et il a comme objectif de garantir la production et reproduction des conditions matérielles et immatérielles qui rendent possible le Bien vivre ».

Une nouvelle classification de droits et leurs garanties

Une des innovations de la Constitution de 2008 est la classification qu’elle fait des droits. Au lieu de reprendre la division classique des droits –civils, politiques, économiques, sociaux et culturels- ; elle établit une nouvelle organisation : droits du Bien vivre, à la liberté, « des peuples », de participation, de protection, des groupes vulnérables, les droits des personnes et des groupes d’attention prioritaire, etc. Selon **Tania Arias** cette nouvelle dénomination facilite une compréhension plus directe et quotidienne du sens fondamental de chaque droit. Selon **Agustín Grijalva** elle permet de mettre l’accent sur le caractère complémentaire et la hiérarchie égale de tous les droits constitutionnels. De plus, selon **Santiago Ortiz**, elle éloigne de la vision libérale classique, centrée sur les droits individuels, et dessine une nouvelle géométrie des droits dans laquelle « les droits humains individuels ont du sens dans la mesure où il y a une reconnaissance des droits sociaux et identitaires ».

Dans les articles, les nouveaux droits ont été analysés et comparés avec la Constitution de 1998 (**Tania Arias**) et leur caractère innovateur a été souligné (**Agustín Grijalva et Magdalena León**) : leur articulation avec la vision andine du « *sumak kausay* », les droits environnementaux (droit à l’eau, à l’alimentation et à la souveraineté alimentaire, droit à la nature), droits des personnes et groupes d’attention prioritaire, droit à développer des activités économiques, etc.

En réponse aux critiques adressées contre la Constitution de 1998 –selon lesquelles, malgré les progrès en droits dans la partie dogmatique, ce qui a rendu impossible sa réalisation c'est sa désarticulation avec la section organique-, la charte de Montecristi détaille les garanties juridictionnelles⁷ telles que : la protection, l'Habeas Corpus, l'Habeas Data, l'accès à l'information publique, l'application de la loi, la tutelle contre les sentences judiciaires, la réalisation des politiques publiques, la participation citoyenne. « Plus de la moitié de la Constitution élaborée (...) est un pacte de la société pour garantir des droits, ce qui constitue la source de la nouvelle nature de « l'État constitutionnel de droits »» (**Agustín Grijalva**)

La plurinationalité: débats et progrès

L'État équatorien a défini en 1998 l'État comme pluriculturel et multiethnique. En 2008, la Constitution postule que « l'Équateur est un État constitutionnel de droit et de justice, social, démocratique, souverain, indépendant, unitaire, interculturel, **plurinational** et laïc ». La plurinationalité proposée par la CONAIE (Confédération de Nationalités Indigènes de l'Équateur) depuis la moitié des années 1980, a finalement été incluse dans la « Magna Carta ». Dans son article, **Floresmilo Simbaña**, se penche sur les débats et les divergences autour de ce sujet au sein de l'Assemblée nationale (notamment les questions de l'autogouvernement et du contrôle des ressources naturelles) et informe le lecteur sur les questions sensibles politiquement, ainsi que leur arrière-fond.

En tant que sociologue et chef du département des territoires de l'ECUARUNARI (filiale de la CONAIE), l'auteur présente la proposition et la conception de la plurinationalité et met l'accent sur sa construction historique et participative : « c'est un système de gouvernement et un modèle d'organisation politique, économique et socio-culturel qui défend la justice, les libertés individuelles et collectives, le respect, la réciprocité, la solidarité, le développement égalitaire de l'ensemble de la société équatorienne et de toutes ses régions et cultures, sur base de la reconnaissance juridico-politique et culturelle de toutes les Nationalités et Peuples indigènes qui conforment l'Équateur »⁸. Il insiste sur le fait qu'elle ne recouvre pas seulement la dimension culturelle, mais aussi les dimensions politique, économique et socioculturelle. Enfin, elle implique une réorganisation et une reconstruction structurelle de l'État, l'instauration d'un nouveau type de démocratie et l'établissement d'une société interculturelle, comme garantie du plein exercice des droits fondamentaux individuels et collectifs⁹.

Dans la même lignée, selon **Ana María Larrea**, l'État plurinational permettra un modèle d'organisation politique pour la décolonisation des nations du Sud. Son article, écrit avec engagement avant le référendum, détaille ce qu'implique la plurinationalité : un changement dans la structure de l'État, vers le polycentrisme et la décentralisation, capable de garantir le plein exercice de la souveraineté populaire et de reconnaître les différentes formes de démocratie ; une relation différente entre l'État, le marché, la société et la nature qui permette

⁷ 152 articles des 444 inclus dans la Constitution sont consacrés à ces garanties juridictionnelles.

⁸ CONAIE. Projet politique des Nationalités de l'Équateur. 2007. Page 17.

⁹ Ibíd. Page 18

de promouvoir une justice économique et la reconnaissance des autorités des peuples et des nationalités.

Floresmilo Simbaña et Agustín Grijalva récapitulent les articles relatifs à la plurinationalité et à l'interculturalité (droits collectifs, justice, éducation, santé, etc.) et analysent les dimensions de la plurinationalité –de la CONAIE et d'autres organisations- qui ont été rejetées (droit collectif à l'autogouvernement, la reconnaissance du quichua et du shuar comme langues officielles, l'Assemblée plurinationale, le droit à une préalable consultation des peuples indigènes ...).

La plurinationalité et le « *sumak kausay* » ou Bien vivre rompent de manière radicale avec les modèles néolibéraux de développement, en ouvrant les portes à la construction d'une société postcoloniale et durable.

La participation et le pouvoir citoyen

La Constitution de 1998 était progressiste en termes de participation, par rapport aux autres pays de la région. Celle de 2008 non seulement maintient, mais aussi renouvelle le pouvoir citoyen. D'ailleurs, elle établit une nouvelle configuration du pouvoir politique qui doit être exercée au moyen de la participation citoyenne, en collaboration avec les organes du pouvoir public représentatif des fonctions de l'État (**Alfredo Ruiz**).

Elle reconnaît les différentes formes de démocratie : la démocratie participative, communautaire et représentative. Elle contraste avec la Constitution de 1998 car cette dernière donnait une place prédominante à la démocratie représentative et n'éclairait pas son articulation avec les formes participatives, ce qui empêchait une vision intégrale et articulée de la démocratie.

D'autre part, deux nouvelles fonctions sont introduites dans la structure organique du pouvoir : celle de la Transparence et du Contrôle social et l'Électorale. Ceci rompt avec la formule classique des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire). Le Conseil de Participation Citoyenne et de Contrôle Social, l'entité la plus importante de la nouvelle fonction, est constitué par des conseillers de la citoyenneté et des organisations de la société civile et a les attributions suivantes : promouvoir la participation citoyenne à travers la délibération publique, la reddition des comptes, le contrôle citoyen et le contrôle social ; enquêter sur les accusations des entraves à la participation citoyenne ou des actes de corruption ; désigner les titulaires du Ministère public de l'État et des Surintendances, le Défenseur du peuple, le Défenseur public, le Procureur Général de l'État et l'Inspection des Finances, ainsi que les membres du Conseil National Électoral, le Tribunal électoral et le Conseil de la Judicature. « De cette manière, la nouvelle Constitution permet la participation citoyenne à un niveau de décision extraordinairement important : celui de la désignation des principales autorités des entités publiques » (**Alfredo Ruiz**).

Dans son article, **Santiago Ortiz** souligne les progrès, les innovations et les risques de la participation, en adoptant un regard comparatif. Il montre comment la participation est

comprise comme une expression et manifestation de la souveraineté populaire, située au même niveau que la représentation politique. On reconnaît le droit à la participation des acteurs citoyens, des personnes des communautés, des collectifs et des nationalités et celui des organisations populaires, élargissant ainsi à la communauté les sujets de droits.

Afin de rendre concrète cette participation, des nouveaux mécanismes et espaces sont créés, tels que : la création d'interfaces avec les acteurs sociaux pour la formulation, l'exécution, l'évaluation et le contrôle des politiques publiques ; les mécanismes institutionnels pour la participation en rapport avec le système de planification, de contrôle social, etc. ; la création de conseils (de genre, de générations et ethniques) définis comme des instances pour orienter et garantir le plein exercice des droits. Surgissent également des références à la participation dans les affaires sectorielles, ainsi que le droit à la gestion démocratique de la ville. Les expériences de participation au niveau local des dernières décennies ont été accueillies et l'implication des citoyens devient primordiale dans la planification, la définition du budget, la gestion et le contrôle, à travers une multiplicité d'espaces (assemblées, instances de contrôle, observatoires, etc.) « Les aspects de la Constitution proposée ne contiennent pas seulement les concepts qui sous-tendent une nouvelle forme de concevoir l'exercice du pouvoir politique, à travers une valorisation importante de la participation sociale, mais dessinent en plus les nouvelles institutions par l'intermédiaire desquelles sera effective cette participation » (**Alfredo Ruiz**).

Quant aux risques, **Santiago Ortiz** montre comment, de manière parallèle à ce nouveau pouvoir citoyen, la Constitution consolide un État centraliste, fort et souverain, avec des attributions exclusives, tel le présidentialisme. Sans une refonte du système représentatif, cet auteur considère nécessaire l'approfondissement du débat sur la construction d'une institutionalité démocratique.

De plus, il souligne deux difficultés de conjoncture politique : d'une part, dans ses deux années de gestion, le gouvernement n'a pas montré d'intérêt à articuler la participation ou les acteurs sociaux à leurs politiques et processus. « La stratégie du gouvernement a privilégié l'accumulation de forces sociales et non pas l'articulation de nouveaux espaces et des procédures participatives » (Santiago Ortiz). Par ailleurs, les acteurs et mouvements sociaux se trouvent fortement affaiblis, ce qui empêche de profiter de ces opportunités au niveau normatif.

Conclusion

Partant d'une lecture transversale du texte constitutionnel, quelques auteurs ont exposé leurs points de vue sur les principales innovations, d'autres ont centré leur analyse sur des thématiques spécifiques ; mais la plupart sont d'accord sur les progrès : le « *sumak kausay* » ou Bien vivre, en tant que changement de paradigme de développement et principe ordonnateur, holistique et intégral ; la classification audacieuse des droits, la création des nouveaux droits et leurs garanties ; la plurinationalité de l'État équatorien, en tant que modèle d'organisation politique, économique et socioculturel ; la participation souveraine et le

pouvoir citoyen rénové et les mécanismes concrets mis en place ; la nouvelle fonction de l'État de « Transparence et Contrôle social ». Il sera intéressant, dans les prochains mois, d'observer comment ces innovations sont détaillées et converties en lois et en normes, afin de réfléchir sur les défis soulevés par leur mise en pratique.