



## FEDERATION OU CONFEDERATION, QUEL MODELE POUR UN CANADA PLURINATIONAL ?

**Raphaël CANET**

Coordonateur, Chaire MCD

Ph.D., sociologie, Université du Québec à Montréal

Communication présentée dans le cadre du 6<sup>ème</sup> colloque annuel de l'Association des étudiantes et étudiants de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycle en études canadiennes de l'Université McGill, 8 et 9 mars 2001.

---

### Résumé :

Selon le dernier rapport mondial sur le développement humain produit par le PNUD, le Canada se retrouve une fois de plus en tête du classement avec le meilleur indicateur de développement humain (IDH) sur un total de 174 pays. Cela signifie-t-il pour autant que le Canada soit le meilleur pays au monde ? Nous pourrions facilement supposer qu'une telle affirmation aurait de quoi froisser plus d'un souverainiste québécois. Pourquoi ? Parce que l'IDH, indice statistique composite, permet de mesurer un certain état de bien-être, et non pas l'attachement à des institutions politiques ou à un pays. En 1995, le Canada était déjà le meilleur pays au monde, selon le PNUD, mais cela n'a pas empêché près de 50% de Québécois de voter pour un projet de relâchement du lien politique unissant celui-ci au Québec.

Il ne s'agira pas ici de savoir si la souveraineté est un choix rationnel d'un point de vue purement utilitariste, c'est-à-dire si elle engendrera plus ou moins de bien-être pour la population québécoise. Notre propos se situera plutôt au niveau de l'analyse de la forme juridique de l'État et des principes qui sous-tendent l'agencement particulier de ses institutions politiques.

Une partie de la classe politique québécoise, dénonçant le fédéralisme centralisateur d'Ottawa, revendique la souveraineté pour le Québec, assortie d'un projet de partenariat avec le Canada. Le projet ainsi proposé est de nature confédérale. En revanche, les détracteurs de ce projet d'aménagement institutionnel entendent défendre le modèle fédéral canadien en vigueur et taxent les souverainistes québécois de velléités séparatistes. Au-delà de la joute sémantique, il s'agira de s'interroger sur la logique fondamentale qui se trouve au fondement de la mise en avant de l'un ou l'autre modèle. L'État fédéral canadien, déjà bilingue et



multiculturel, peut-il s'ouvrir à la reconnaissance de son caractère plurinational ? Le projet confédératif est-il possible au Canada ?

### **Introduction :**

Selon le dernier rapport mondial sur le développement humain produit par le PNUD, le Canada se retrouve une fois de plus en tête du classement avec le meilleur indicateur de développement humain (IDH) sur un total de 174 pays. Si cela signifie que le Canada est le meilleur pays au monde, comment interpréter le fait qu'en 1995, alors que le Canada était déjà le meilleur pays au monde selon le PNUD, près de 50% de Québécois aient voté pour un projet de relâchement du lien politique unissant celui-ci au Québec ? Faisons l'hypothèse que l'IDH, indice statistique composite, permet de mesurer un certain état de bien-être, et non pas l'attachement à des institutions politiques ou à un pays. Ainsi, le Canada peut apparaître statistiquement comme un pays où il fait bon vivre, sans pour autant susciter un sentiment d'appartenance chez bon nombre de ses ressortissants.

Je ne traiterai pas devant vous des causes profondes de ce déficit d'appartenance qui se manifeste à l'égard du Canada, ni sur les éventuelles solutions possibles pour résorber ce mal. Cela serait un peu prétentieux en 20 minutes alors que la question mobilise nombre d'intellectuels et d'hommes politiques depuis deux siècles et demi sans que l'énigme ne soit pour autant résolue. Je me contenterai, à partir de considérations théoriques sur les notions d'État, de communauté politique, de souveraineté, de fédération et de confédération, de jeter les bases d'une réflexion sur les possibles formes juridiques de l'État canadien dans ce contexte de crise de l'identité politique, et sur les principes qui sous-tendraient l'agencement particulier de ses institutions politiques.

### **1- Considérations théoriques :**

#### **- Qu'est-ce qu'un État ?**

Concrètement, un État peut se définir selon trois critères : il rassemble sur un territoire déterminé une population qui est soumise à la même autorité politique.<sup>1</sup> Ces conditions

---

<sup>1</sup> Selon le constitutionnaliste Raymond Carré de Malberg, *in concreto*, un État est «une communauté d'hommes, fixée sur un territoire propre et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance supérieure d'action, de commandement et de coercition.» R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, T.1, Paris, Sirey, 1920, p.7.



objectives de l'émergence de l'État sont nécessaires mais cependant pas suffisantes. En effet, l'État peut aussi se définir de manière abstraite.<sup>2</sup> Dans cette perspective, l'État est une idée qui permet le passage de l'individualisation du pouvoir à son institutionnalisation, ce qui lui assure une pérennité tout en réduisant l'arbitraire de son usage de la force, et en fait un élément fondamental de notre modernité politique.

Une précision s'impose ici. Dire que l'État est une abstraction ne signifie pas qu'il n'a pas de pouvoir, bien au contraire. Comme le remarquait Max Weber, l'État a le monopole de la violence légitime, il est le centre du pouvoir politique. Cela signifie simplement que désormais, le pouvoir n'est plus entre les mains d'une personne physique (le Roi), mais d'une entité impersonnelle (une institution).

#### - Qu'est-ce qu'une communauté politique ?

L'institutionnalisation du pouvoir apparaît ainsi comme l'un des traits caractéristiques de notre modernité politique, et celle-ci s'est accompagnée d'une démocratisation du pouvoir. De ce fait, dans un régime démocratique, l'État a pour vocation d'incarner la puissance publique. Cela signifie qu'il ne peut exercer son pouvoir de manière légitime que s'il est mandaté par une communauté politique, dont les contours sont définis par la citoyenneté. C'est donc la citoyenneté qui définit le lien politique et permet à un peuple de se transcender en une communauté politique. Cette citoyenneté ne doit cependant pas être conçue de manière purement formelle, comme un simple ensemble de droits et de devoirs. Elle doit plutôt être conçue de manière duale (telle que définie par Patrick Hassenteufel) avec d'un côté la citoyenneté statutaire fondée sur les droits et les devoirs, et de l'autre la citoyenneté identitaire fondée sur l'intériorisation du lien politique.<sup>3</sup> La citoyenneté doit susciter chez celui qui en jouit à la fois un sentiment d'engagement et d'appartenance.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Si R. Carré de Malberg pouvait donner une définition *in concreto* d'un État telle qu'énoncée précédemment, il s'empressait aussitôt de préciser que cette définition devait se doubler d'une autre, *in abstracto*, de l'État (voir le chapitre préliminaire de sa *Contribution à la théorie générale de l'État*). Notons aussi la mise au point plus radicale de Georges Burdeau, qui précise que l'État «n'est ni territoire, ni population, ni corps de règles obligatoires. Certes toutes ces données sensibles ne lui sont pas étrangères, mais il les transcende. Son existence n'appartient pas à la phénoménologie tangible; elle est de l'ordre de l'esprit. L'État est, au sens plein du terme, une idée. N'ayant d'autre réalité que conceptuelle, il n'existe que parce qu'il est pensé.» Georges Burdeau, *L'État*, Paris, Seuil, 1970, p.14.

<sup>3</sup> Patrick Hassenteufel, «L'État-providence ou les métamorphoses de la citoyenneté», *L'Année sociologique*, 46, n°1, 1996, pp.127-149.

<sup>4</sup> Jean Leca, «individualisme et citoyenneté», in Pierre Birbaum et Jean Leca (sous la dir.), *Sur l'individualisme. Théories et méthodes*, Paris, Presses de la FNSP, chap.7, 1991, pp.159-209.



Il existe donc un lien primordial, caractéristique de notre modernité politique, entre l'institution politique (l'État) et la communauté politique (conçue comme une communauté de citoyens<sup>5</sup>). En d'autres termes, l'État est l'incarnation juridique d'une communauté politique souveraine.

- Qu'est-ce que la souveraineté ?

Afin de préciser le contenu de ce concept, il convient d'introduire une distinction entre la *source* de la souveraineté dans l'État et l'*expression* de la souveraineté de l'État.<sup>6</sup>

Dans un régime démocratique, ce n'est pas l'État qui est la source de la souveraineté, mais plutôt le peuple qui, rassemblé en une communauté politique, confère à l'État le pouvoir d'agir en son nom lors des consultations électorales et selon le principe de représentativité. Dès lors, le principe de la légitimité démocratique signifie que tout pouvoir institutionnalisé ne peut agir qu'au nom du bien commun, c'est-à-dire s'il est mandaté par un peuple se rassemblant en une communauté politique.

La question alors fondamentale sera de savoir si le peuple, fondamentalement hétérogène, se reconnaît dans la communauté politique censée l'incarner, si la définition qui est proposée de la communauté politique est suffisamment vaste pour inclure les multiples composantes constitutives de la population soumise à l'autorité de l'État. Cette question se pose avec une inquiétante acuité dans le contexte actuel de fragmentation des communautés politiques à l'œuvre au sein de nos sociétés occidentales. Cette fragmentation est perceptible à la fois dans le passage d'une conception universaliste à une conception particulariste de la citoyenneté<sup>7</sup> et dans la multiplication des référents identitaires permettant de se définir politiquement. Ce processus apparaît comme le péril majeur qui vient remettre en cause la source de la souveraineté dans l'État et ainsi miner la légitimité même de nos institutions politiques qui ne peuvent ainsi plus se réclamer du principe démocratique.

---

<sup>5</sup> Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

<sup>6</sup> Cette distinction s'inspire de celle proposée par Maurice Duverger (dans son ouvrage *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, 10<sup>e</sup>ed., 1968, pp.68-71) qui distingue la souveraineté *de* l'État de la souveraineté *dans* l'État.

<sup>7</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *L'identité fragmentée*, Montréal, Fides, 1996.



Passons au second aspect, l'expression de la souveraineté de l'État. Selon le principe de la représentativité, l'État, une fois mandaté d'agir, donc investi de la légitimité démocratique, apparaît comme l'incarnation juridique de la communauté politique. Il tend ainsi à se confondre avec elle et, en ce sens, lorsque l'État agit sur le plan interne ou sur la scène internationale, la souveraineté de la communauté politique se manifeste en même temps que s'exprime la souveraineté de l'État. Dans cette perspective, toute forme d'autorité concurrente à celle de l'État, qu'elle soit supranationale ou infranationale, ne peut être légitime puisque seul l'État, incarnation juridique de la communauté politique, est souverain.

Or cette théorie de la souveraineté, qui trouve son origine dans le contexte historique de l'Europe du XVI<sup>e</sup> siècle où la monarchie tendait vers l'absolutisme, c'est-à-dire qu'elle cherchait à monopoliser le pouvoir au détriment de l'Empire, de la papauté et des féodaux,<sup>8</sup> se trouve de plus en plus contestée dans le contexte international actuel. En effet, la mondialisation de l'économie et le développement technologique, pour ne nommer que ces deux phénomènes, tendent de plus en plus à limiter la souveraineté des États, que ce soit dans leurs sphères d'activité économique, politique ou culturelle. Ce processus vient lui aussi remettre en cause la légitimité de nos institutions politiques, non parce qu'elle n'obéissent plus au principe démocratique, mais parce qu'elle n'ont plus de pouvoir de régulation sociale, ce pouvoir étant transféré, en partie, à des instances supranationales.

Cette remise en cause du principe de souveraineté, que ce soit concernant sa source au sein de l'État ou son expression par l'État, a conduit à l'élaboration de différentes formes de collaboration prenant l'aspect d'aménagements institutionnels spécifiques.

Les termes de fédération et de confédération désignent deux modes particuliers d'agencement du pouvoir entre des institutions politiques au sein d'un État composé. Sachant qu'un État composé se définit par l'existence en son sein d'une pluralité de centres de pouvoir politique, par opposition à un État unitaire où le pouvoir politique est monopolisé entre les mains d'un titulaire unique, il s'agira donc d'analyser la nature des rapports entre ces différents centres de pouvoir afin de comprendre la distinction entre fédération et confédération.

---

<sup>8</sup> Jean Touchard, *Histoire des idées politiques*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Thémis, vol.1, 1981.



- Qu'est-ce qu'une confédération ?

Une confédération<sup>9</sup> est une association d'États, donc de centres de pouvoir politique, qui décident de mettre en commun certaines compétences afin de satisfaire des intérêts partagés, sans pour autant renier leur souveraineté. Une confédération obéit donc au *principe d'agrégation* entre des entités souveraines qui décident de former ensemble une entité politique distincte et partager certaines compétences, cette collaboration étant le plus souvent formalisée dans un traité, un pacte confédéral. Une assemblée commune peut être instituée afin de fournir un cadre de délibération entre les partenaires portant sur des matières prévues par le pacte confédéral. La confédération fonctionne selon la règle de l'unanimité ce qui implique un esprit constant de négociation et de compromis entre les parties rendu impératif par la reconnaissance d'un droit de retrait, de sécession, pour chacun des partenaires.

Ce modèle à l'avantage de préserver la souveraineté des contractants tout en tenant compte du contexte de plus en plus interdépendant du monde. Il a en revanche le désavantage d'être instable, puisque fondé sur le consensus et la prise de décision à l'unanimité.

- Qu'est-ce qu'une fédération ?

Une fédération apparaît plutôt comme un État composé d'États, c'est-à-dire qu'elle implique la création d'une entité nouvelle, l'État fédéral, qui vient se superposer aux États fédérés et à laquelle ces derniers délèguent une partie de leurs compétences, notamment leur souveraineté sur le plan international. Cela implique la mise en place d'une pluralité d'ordonnements constitutionnels, dans lesquels sont précisées les compétences respectives, ainsi que plusieurs paliers de gouvernement. Une fédération implique ainsi la limitation des compétences des États fédérés, donc la perte de leur souveraineté, sans pour autant conduire à leur disparition pure et simple comme dans un État unitaire. En effet, afin de se préserver de cette issue, ce système s'est doté de deux lois, dites lois du fédéralisme : la loi de participation et la loi d'autonomie. Selon la première, tous les États fédérés doivent prendre part aux décisions valables pour l'ensemble de la fédération. Cela conduit à la mise en place d'une seconde chambre d'Assemblée (le Sénat) où, selon les principes du fédéralisme authentiques tous les États fédérés sont représentés de manière égalitaire. Cette loi implique aussi que la constitution fédérale ne puisse être modifiée qu'en accord avec les deux paliers de

---

<sup>9</sup> Les États-Unis seront une confédération de 1781 à 1787; la Suisse de 1291 à 1848 ; l'Allemagne de 1815 à 1871 (avec une évolution en deux temps, Confédération germanique de 1815 à 1866 puis Confédération de l'Allemagne du Nord de 1867 à 1871). Tous ces États évolueront vers le modèle fédéral.



gouvernement. Selon la loi d'autonomie, chaque État fédéré est libre d'agir comme il l'entend dans le cadre de ses compétences.

Ainsi, une fédération obéit au *principe d'intégration* d'entités non plus souveraines mais autonomes en une entité politique plus vaste qui les englobent, exerce des compétences exclusives, mais à laquelle elles participent.

## **2- Réflexion autour du cas Canadien**

Penchons-nous désormais sur le cas canadien. Le Canada est une fédération,<sup>10</sup> instituée originellement, en 1867, entre quatre provinces, mais à laquelle se sont ralliées progressivement six autres provinces et trois territoires.<sup>11</sup> De plus, l'État canadien, originellement Dominion lié au Royaume-Uni, s'est progressivement émancipée de sa métropole pour acquérir sa pleine souveraineté.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Tel que stipulé dans le premier considérant du préambule de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, devenu la Loi constitutionnelle de 1867 lors du rapatriement de la constitution en 1982: «Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (Dominion) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni».

<sup>11</sup> Aux quatre provinces initiales (Québec, Ontario, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse), Viendront s'ajouter le Manitoba (1870), la Colombie-Britannique (1871), l'Île du Prince-Édouard (1873), la Saskatchewan et l'Alberta (1905) et Terre-Neuve (1949), ainsi que trois territoires (Territoires du nord-Ouest, Yukon et Nunavut).

<sup>12</sup> Sur le plan international, en ce qui concerne les traités commerciaux, le Canada a progressivement acquit son indépendance qui sera officiellement reconnue en 1907, lorsque le Parlement impérial décide de réduire son rôle à celui de simple observateur lors des conclusions d'accords internationaux engageant le Canada en ce domaine. Concernant les traités d'ordre politique, l'évolution fut plus longue, l'Angleterre souhaitant protéger l'unité de l'Empire sur ces questions. Cependant, en 1919, les Dominions obtiennent le droit de siéger à la SDN, et en 1923, la conférence impériale concède aux Dominions le droit de négocier et signer librement toutes formes de traités internationaux sans pour autant avoir obtenu préalablement l'approbation du gouvernement de Londres. Le Statut de Westminster voté par le Parlement de Londres en 1931, qui entérine les recommandations du Rapport Balfour de 1926, viendra consacrer la reconnaissance formelle de l'indépendance des Dominions à l'égard du gouvernement de Londres en stipulant que le gouverneur général ne pourrait plus agir que sur avis de ses ministres. Certains liens vont cependant demeurer entre l'ancienne métropole coloniale et le Canada désormais souverain. Mais ceux-ci vont se délier progressivement. En 1933, le Parlement canadien décide de ne plus recourir au Comité judiciaire du Conseil privé de Londres comme tribunal de dernière instance pour les matières de droit criminel, et confie cette nouvelle compétence à la Cour suprême du Canada. En 1949, cette décision fut étendue à toutes les matières de juridiction civile ou criminelle. Alors que la Loi sur la citoyenneté canadienne, créant une citoyenneté canadienne distincte de la citoyenneté britannique, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1947, l'appellation Dominion sera abandonnée au profit de celle de membre du Commonwealth des Nations lors de la conférence des premiers ministres du Commonwealth de 1949. En 1952, par les Nouvelles Lettres de patentes, la plénitude des pouvoirs royaux est attribuée au gouverneur général. Un drapeau distinctif pour le Canada est adopté en 1965. L'ultime étape sera le rapatriement de la constitution en 1982. En effet, jusque là, le Canada était obligé de recourir au Parlement de Londres pour amender sa constitution. Maurice Patry, «Évolution historique du système politique canadien», in Louis Sabourin (sous la dir.), *Le système politique du Canada*, Ottawa, Éd. de l'Université d'Ottawa, 1970, pp.21-34.



Ainsi, l'évolution historique du système canadien peut être appréhendée selon deux dynamiques. La première, sur un plan externe, se situe dans le rapport de l'État fédéral canadien à la puissance impériale britannique, rapport qui se caractérise par une conquête progressive de la souveraineté par le fédéral. La seconde, sur le plan interne, se situe dans le rapport de force qui va s'établir entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux dans le cadre du fédéralisme canadien.

Cette double évolution historique du Canada nous permet d'envisager la conjoncture actuelle du pays selon deux aspects : soit à partir de la forme juridique de l'État canadien, à savoir le fédéralisme ; soit à partir de la source de la souveraineté de l'État canadien, à savoir sa communauté politique.

- L'état du fédéralisme canadien :

L'histoire des relations fédérales-provinciales est rythmée par des périodes de centralisation et de décentralisation se succédant au gré des différentes conjonctures. Les périodes de crise (première et seconde guerre mondiale, crise des années 30) ou de grands travaux (vingt premières années de la fédération) étant favorables à l'intervention accrue du gouvernement fédéral.<sup>13</sup> Cette tendance à la centralisation au sein du fédéralisme canadien se trouve aussi accentué par la complexification grandissante des fonctions de l'État conduisant à la multiplication des ententes fédérales-provinciales.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Jacques-Yvan Morin, «Les relations fédérales-provinciales», in Louis Sabourin, *Le système politique du Canada*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1970, pp.77-85.

<sup>14</sup> Théoriquement, et conformément à la loi d'autonomie, le fédéralisme canadien fonctionne selon le principe du dualisme strict. Cela signifie que chaque palier de gouvernement légifère unilatéralement dans son domaine de juridiction. Cela conduit à une gestion séparée des affaires publiques. Or, depuis les années 1930, en pleine période de crise économique, la coopération et la coordination intergouvernementales, prenant l'aspect d'ententes fédérales-provinciales, vont se développer afin de faire face à ces problèmes qui dépassent la possibilité d'intervention d'un seul palier de gouvernement. Ces ententes peuvent être bilatérales ou multilatérales (entente sur l'immigration, la fixation du prix du pétrole, la fiscalité, la police, programmes communs à frais partagés en matière de santé...). Ces ententes particulières, qui sont souvent d'une durée limitée à 5 ans mais sont renouvelables, peuvent se muer en programmes généraux (lois fédérales de 1977 et de 1996 instaurant les transferts financiers inconditionnels au profit des provinces). Au regard des domaines d'application des multiples ententes fédérale-provinciale existantes, il apparaît que sur les 45 domaines de compétence exclusives de chacun des paliers de gouvernement (30 pour le fédéral et 15 pour le provincial), seul quatre compétences fédérales (la défense militaire, les anciens combattants, les postes et la monnaie) et trois compétences provinciales (les institutions municipales, l'enseignement primaire et secondaire et la procédure civile) échappe à l'application de ces ententes. De ce fait, ce sont 38 des compétences exclusives, au titre des articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui se révèlent être dans les faits des compétences partagées. Maurice Croisat, «Le



Le fédéralisme canadien se caractérise donc par sa propension à la centralisation, mais aussi par son asymétrie. Le fédéralisme asymétrique suppose l'application non-uniforme sur l'ensemble du territoire des compétences fédérales. Notons que la constitution canadienne permet une asymétrie limitée dans les domaines de la protection des minorités religieuses et linguistiques en conférant des obligations spéciales aux autorités provinciales du Québec, et plus récemment du Manitoba, et aux autorités fédérales. Cette asymétrie est aussi perceptible dans la représentation inégale des provinces au Sénat.<sup>15</sup>

Cette double caractéristique fait du fédéralisme canadien un cas qui s'éloigne du modèle classique présenté précédemment en ce qu'il ne respecte que partiellement les deux lois d'autonomie et de participation.

Cet état de fait alimente la critique des provinces qui se sentent délaissées, marginalisées au sein de la fédération canadienne. Je fait ici référence au "sentiment d'aliénation" qui tourmente les provinces de l'Ouest (Colombie-Britannique, Alberta, Manitoba et Saskatchewan) et qui s'est manifesté lors des dernières élections fédérales par la concentration du vote allianciste dans cette région du pays. La revendication de plus d'autonomie se retrouve d'ailleurs en filigrane de la campagne électorale provinciale qui convoquera les électeurs albertains aux urnes le 12 mars prochain, alors que le spectre de velléités indépendantistes se manifeste dans la presse de Colombie-Britannique et qu'a été fondé au mois de janvier dernier l'Alberta Independence Party.<sup>16</sup>

#### -L'état de la communauté politique canadienne :

Au-delà des problèmes structurels liés à la centralisation et à l'asymétrie qui engendre la critique du modèle fédéral canadien, un problème plus fondamental est posé par le mouvement souverainiste québécois, à savoir celui de l'incapacité de la communauté politique canadienne à intégrer le particularisme québécois, à rapprocher les deux solitudes.<sup>17</sup> Cette incapacité du Canada à se constituer en communauté politique s'incarne d'ailleurs formellement dans le fait que le Québec se trouve soumis à une constitution à laquelle il n'a pas adhéré.

---

fédéralisme asymétrique : l'expérience canadienne», *Revue française de Droit constitutionnel*, n°37, 1999, pp.29-47.

<sup>15</sup> Maurice Croisat, «Le fédéralisme asymétrique : l'expérience canadienne», op. cit.

<sup>16</sup> Voir les articles récents parus dans la presse québécoise, notamment John Richards, «Que veut l'Ouest ?», *Le Devoir*, 03 novembre 2000, p.A.4 ; Antoine Robitaille, «Vive l'Ouest libre !», *Le Devoir*, 10 décembre 2000, p.A.12 ; Hélène Buzzetti, «Une élection à la québécoise en Alberta», *Le Devoir*, 18 février 2001, p.A.6.



Le Québec s'entête donc à vouloir lui aussi se constituer en communauté politique, et ainsi réussir ce que les Patriotes n'ont pu faire au Bas-Canada durant le premier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle. Il faut souligner cependant que là aussi la tâche ne se trouve pas dénuée de difficultés, et l'affaire Michaud vient de nouveau révéler les hésitations chez bon nombre de Québécois entre les conceptions ethnique et civique de la communauté politique québécoise.

Nous nous trouvons donc ici face à un déficit de la communauté politique canadienne à incarner le pluralisme national du peuple soumis à l'autorité politique de l'État canadien. Cette carence vient remettre en cause la légitimité des institutions politiques canadiennes et notamment celle du pouvoir fédéral. C'est donc le principe de souveraineté qui se trouve être atteint, et ce à deux niveaux, pour reprendre la distinction précédemment établie :

- Au niveau canadien, le défaut de communauté politique prive l'État canadien d'une source de souveraineté sur laquelle il pourrait asseoir son pouvoir de manière légitime.
- Au niveau québécois, la limitation des compétences de l'État québécois du fait de son statut de province constitutive de la fédération canadienne, entrave la pleine expression de sa souveraineté en tant qu'État incarnant la communauté politique québécoise.

Plusieurs propositions sont avancées afin de surmonter cette difficulté :

La première serait la reconnaissance de la spécificité québécoise, du caractère distinct du Québec au sein de la fédération canadienne. Cette reconnaissance deviendrait formelle par son inscription dans le texte même de la constitution. Cette proposition aurait le mérite de satisfaire les revendications particularistes québécoises sans pour autant aller jusqu'à la reconnaissance de la souveraineté de la province qui aurait pour conséquence la fin du cadre fédéral.

C'est cette voie qui fut privilégiée au cours de deux cycles de négociation réunissant les provinces et le pouvoir fédéral, et menant aux accords du Lac Meech (1987) et de Charlottetown (1992).<sup>18</sup> Or ces tentatives se sont toutes deux révélées être des échecs et n'ont jamais pu rallier l'ensemble des parties.

---

<sup>17</sup> Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1992.

<sup>18</sup> En signant les accords du Lac Meech en 1987, les onze Premiers ministres des entités fédérées constitutives du Canada ont tenté de modifier la Loi de 1982, en y introduisant la reconnaissance du statut de société distincte à la province de Québec, de manière à rallier cette dernière au texte fondamental du Canada. Cette disposition sur la société distincte souleva de nombreuses protestations, notamment chez les tenants de revendications particularistes (femmes, minorités ethniques...) qui craignaient que la mise en oeuvre de ce principe porte atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination, ainsi qu'à l'application uniforme des lois fédérales, mais aussi chez les autochtones qui réclamaient pour eux aussi ce statut distinctif. Ces accords signés entre les exécutifs devaient



C'est cependant la voie qui est encore privilégiée par le Parti libéral du Québec<sup>19</sup> qui défend l'autonomie du Québec au sein de la fédération canadienne et revendique la reconnaissance formelle du particularisme, de la spécificité, de la société québécoise au sein de l'ensemble canadien.

Cela semble aussi être la position du parti fédéral d'opposition, l'Alliance canadienne, dont le chef Stockwell Day, appuie, sans une certaine confusion dans les termes employés, le projet d'une «confédération canadienne moderne» qui, en fait, puise aux propositions avortées de renouvellement du fédéralisme de Meech et Charlottetown, et qui accorderait au Québec «une véritable autonomie dans les secteurs de responsabilité prévus dans la Constitution, à l'abri du pouvoir fédéral de dépenser, et [où] sa langue, sa culture et son identité [seraient] respectées et reconnus par tous les Canadiens».<sup>20</sup>

Le problème que pose cette proposition est double. D'une part cela accroît le caractère asymétrique de la fédération canadienne, ruinant ainsi un peu plus la loi de participation qui suppose idéalement l'égalité entre les entités fédérées. Cela irait ainsi à l'encontre de la logique prônée par la revendication des provinces de l'Ouest qui réclament une réforme du Sénat selon le modèle du triple E (Élu, Égal, Efficace) qui permettrait l'instauration d'une stricte égalité de statut entre les provinces. D'autre part, cette reconnaissance formelle de la dualité nationale du Canada pourrait ne pas satisfaire les autres groupes d'ayant droits. Que ce soit ceux aspirant au statut de minorité nationale tel que les Autochtones, ou ceux se structurant sur d'autres bases, notamment celles reconnues par la Charte canadienne des droits et libertés, et qui estiment que la reconnaissance du caractère nationale du Québec risquerait de les priver de ces droits sur le territoire de la province.

---

ensuite faire l'objet d'une ratification par chacun des parlements avant le 23 juin 1990. Les Accords furent ratifiés rapidement par neuf parlements, mais deux, ceux du Manitoba et de Terre-Neuve furent moins prompts à le ratifier, d'autant que l'opinion publique au Canada se désolidarisa du projet avec des taux de 60 à 70% de d'hostilité aux accords. La date butoir arriva, et les deux parlements réticents n'avaient toujours pas ratifié les accords, ce qui le rendit caduque. Une nouvelle tentative se concrétisa au cours de l'été 1992 avec la signature des accords de Charlottetown. Ceux-ci prévoyaient des réformes asymétriques telles que la reconnaissance du caractère distinct du Québec, défini comme «comportant notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil», et du droit à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones conduisant à la création d'un troisième ordre de gouvernement. Ces accords comprenaient aussi des réformes asymétriques, sans pour autant aller jusqu'à l'instauration du Sénat triple E tel que revendiqué par les provinces de l'Ouest. Afin de contrer un éventuel blocage des parlements provinciaux, car ces concessions n'avaient toujours pas désarmé les défenseurs du principe d'égalité (que ce soit des provinces ou des citoyens), fut organisé un référendum national consultatif qui aurait pour effet de lier les parlements, en cas de réponse positive. Or la réponse fut négative à 54%. Nouvel échec de la tentative de réforme constitutionnelle.

<sup>19</sup> Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, *Le choix du Québec : Affirmation, autonomie et leadership. Rapport préliminaire*, janvier 2001.

<sup>20</sup> Stockwell Day, «L'après-Bouchard : l'heure est à une confédération moderne», *Le Devoir*, 24 janvier 2001, p.A8.



La seconde proposition se nourrit du constat d'échec de la première. Elle consiste en la reconnaissance non plus de la spécificité du Québec au sein de la fédération canadienne, mais plutôt de sa souveraineté au sein d'une union confédérale avec le reste du Canada. Cette proposition aurait l'avantage de satisfaire les revendications politiques de souveraineté tout en reconnaissant l'inévitable interdépendance économique, voire militaire, liant le Québec au reste du Canada.

Telle est la position du Parti québécois, dont le chef récemment intronisé, Bernard Landry, fait l'abondante promotion. C'était aussi la formule qui fut proposée par deux fois au peuple québécois, lors des référendums de 1980 et 1995, sous des termes différents (souveraineté-association ou souveraineté-partenariat), mais chaque fois rejetée.

Outre le fait qu'elle ne semble pas convaincre la majorité de la population, cette proposition se heurte au refus catégorique du gouvernement fédéral. Ce refus se manifeste notamment par la loi C-20, dite loi sur la clarté référendaire, adoptée par la Chambre des communes le 15 mars 2000 et faisant suite à l'avis de la Cour suprême sur l'éventuelle sécession du Québec rendu le 20 août 1998. Dans son jugement, la Cour reconnaissait la légitimité du projet sécessionniste québécois, dans le cas où celui-ci serait exprimé par une réponse claire à une question claire qui se manifesterait lors d'un référendum. La reconnaissance de la légitimité du projet souverainiste québécois par la Cour, dans les conditions de clarté requises, obligerait alors le pouvoir fédéral à engager des négociations afin d'élaborer une forme de partenariat.<sup>21</sup> Le problème est que la cour laisse au pouvoir politique le soin de définir le concept de clarté. Telle est le sens de la loi C-20 qui stipule dans le quatrième alinéa de son premier article<sup>22</sup> que toute question référendaire qui ne porterait pas uniquement sur la sécession et qui contiendrait une offre de partenariat, ne serait pas claire, donc n'obligerait pas le fédéral à négocier.

---

<sup>21</sup> José Woehrling, «L'avis de la Cour suprême du Canada sur l'éventuelle sécession du Québec», *Revue française de droit constitutionnel*, n°37, 1999, pp.3-27.

<sup>22</sup> «la question référendaire ne permettrait pas à la population de la province de déclarer clairement qu'elle veut que celle-ci cesse de faire partie du Canada dans les cas suivants : a) elle porte essentiellement sur un mandat de négocier sans requérir de la population de la province qu'elle déclare sans détour si elle veut que la province cesse de faire partie du Canada; b) elle offre, en plus de la sécession de la province du Canada, d'autres possibilités, notamment un accord politique ou économique avec le Canada, qui rendent ambiguë l'expression de la volonté de la population de la province quant à savoir si celle-ci devrait cesser de faire partie du Canada.» Loi C-20, article 1, alinéa 4.



## CONFÉRENCES DE LA CHAIRE MCD – MARS 2001

Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie

<http://www.chaire-mcd.ca/>

Nous nous retrouvons donc dans une impasse, dans l'un ou l'autre cas. Le projet de renouvellement du fédéralisme ne suscitant pas de ralliement majoritaire, et le projet de confédération étant déclaré illégal. Or nous ne saurions attribuer trop de vertu à un statu quo faute de mieux et faire l'éloge de la réticence au changement.