

Revista d'Estudis Autonòmics i Federals

Núm. 9 - Octubre 2009



HISTORIOGRAPHIES ET FÉDÉRALISME AU CANADA

Alain-G. Gagnon

Titulaire, Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes
Professeur titulaire de science politique, Université du Québec à Montréal

Xavier Dionne

Chercheur associé, Chaire de recherche du Canada en études québécoises
et canadiennes, Université du Québec à Montréal

RÉSUMÉ : Introduction. – Partie 1 : Mise en contexte historique. 1.1. L'origine des deux visions : entre la fédéralisation et l'unification. 1.2. Les récits en compétition. 1.3. La prétention à la neutralité du nationalisme canadien. – Partie 2 : le fédéralisme canadien. 2.1. La judiciarisation du politique. 2.2. La dynamique centralisation-décentralisation. 2.3. La mondialisation. – Conclusion. – *Resum-Resumen-Abstract*.

Introduction

Le Canada, fondé en 1867 par le truchement de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique, trouve ses origines à travers un rapport de force entre trois groupes nationaux : les Anglais, les Français et les Autochtones¹. En plus d'être caractérisé par une diversité plurinationale, le Canada s'est enrichi grâce à l'immigration. Cette « diversité des diversités » renforce l'obligation pour l'État canadien d'élaborer des structures institutionnelles visant à favoriser le respect des différences sous-tendant la culture politique. Ainsi, les questions de dévolution de pouvoir, d'ordre constitutionnel, d'autonomie et de décentralisation/centralisation sont-elles primordiales dans l'exercice

Article reçu le 03/02/2009; accepté le 17/06/2009.

1. C'est d'ailleurs la conclusion que tire Andrée Lajoie : « le droit constitutionnel canadien [...] reflète 'l'instantané d'un rapport de force' ». Andrée Lajoie, « Le fédéralisme au Canada : provinces et minorités, même combat » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 207.

quotidien de la gouverne. Les doutes quant à la nature du caractère fédéral réel du pays sont fréquemment exprimés au Québec, là justement où le sentiment nationaliste est le mieux ancré. Au Canada, par ailleurs, le nationalisme majoritaire s'exprime entre autres par la défense du *statu quo* face aux revendications québécoises. Si, pour certains auteurs, la fédération canadienne est la plus décentralisée au monde², d'autres doutent de la possibilité d'une réforme de la fédération pouvant répondre aux attentes des Québécois³. Généralement, ces deux visions traduisent des positions bien campées au Canada anglais et au Québec.

L'histoire politique canadienne, c'est en grande partie l'histoire de deux projets nationaux concurrents. Il ne s'agit évidemment pas de conclure que le seul conflit important au Canada est celui prévalant entre les Québécois et les Canadiens anglais, mais force est de constater que la dualité canadienne traverse l'ensemble des rapports de force au Canada. Il y a bien sûr aujourd'hui d'autres préoccupations, comme la mobilisation contre le réchauffement climatique, la guerre en Afghanistan, la réinsertion sociale mais elles ne mettent pas en opposition de la même façon les communautés politiques⁴.

Nous proposons dans un premier temps de tracer à grands traits l'origine et le développement de la pensée canadienne-anglaise et canadienne-française à propos de la confédération canadienne en remontant à l'Acte constitutionnel de 1867. À partir de ce moment fondateur, deux récits historiques ont été élaborés et déterminent

2. Voir Richard Simeon et Martin Papillon, « Canada » dans *A Global Dialogue on Federalism – Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, Vol. 2, sous la dir. de Akhtar Majeed, Ronald L. Watts, et Douglas M. Brown, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 92-122.

3. « obtenir la reconnaissance du peuple québécois et d'en accepter les conséquences institutionnelles », c'est-à-dire « reconnaître formellement dans la Constitution du Canada l'existence du peuple québécois, accepter formellement de conférer à la province de Québec un statut juridique particulier et accepter de constitutionnaliser un régime de fédéralisme asymétrique pour le Québec. » selon : Michel Seymour, « La proie pour l'ombre. Les illusions d'une réforme » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit., p. 212.

4. Sur les conflits entre féministes anglophones et féministes québécoises, voir Micheline de Sève, « Women's National and Gendered Identity : The Case of Canada » dans *Journal of Canadian Studies – Revue d'études canadiennes*, vol. 35, n° 2, été 2000, p. 61-79.

toujours l'appréciation faite par chacune des communautés du régime fédéral canadien. Une fois cette mise en contexte historique complétée, nous procéderons à l'étude de l'évolution des pratiques fédérales au Canada en passant en revue le phénomène de la judiciarisation du politique, la question du partage des pouvoirs et la mondialisation. Il s'agit là d'outils-clés utilisés par le gouvernement central pour consolider son emprise aux dépens des États membres de la fédération.

Partie 1 : Mise en contexte historique

Bien que les rapports de force entre Anglais et Français en Amérique du Nord remontent à des temps plus éloignés, c'est en 1867 que la structure fédérale est officiellement adoptée. C'est à ce moment que furent institutionnalisées les structures visant à promouvoir l'unité, tout en reconnaissant la diversité au Canada. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (l'AANB) représente le moment fondateur où se sont affrontées les visions des deux principaux Pères fondateurs, soit celles de George-Étienne Cartier et de John A. Macdonald, donnant ainsi naissance à deux interprétations historiques.

1.1. L'origine des deux visions : entre la fédéralisation et l'unification

La Constitution de 1867 et les intentions des Pères fondateurs qui l'ont rédigée ont été analysées et interprétées à plusieurs reprises. Chez la juriste Eugénie Brouillet, le contexte préconfédératif fonde en partie les deux tendances. Selon Brouillet, la Conquête incarne l'acte fondateur de la dualité canadienne puisqu'elle force la cohabitation entre « deux peuples de cultures différentes au sein d'un territoire rattaché à un même empire⁵. » Face à cette dualité, les textes constitutionnels canadiens « ont tous été conçus afin de répondre à la réalité de la profonde dualité culturelle qui caractérisait et qui caractérise toujours les groupes en présence⁶. » Il est aussi pertinent

5. Eugénie Brouillet, *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Éditions du Septentrion, 2005, p. 106.

6. *Ibid*, p. 107.

de préciser que la Constitution canadienne a été pensée sur fond de guerre civile aux États-Unis⁷. Toujours selon Brouillet, John A. Macdonald pensait qu'en prenant acte des erreurs décentralisatrices étatsuniennes, le Canada serait en mesure d'éviter certains travers propres au système constitutionnel américain.

La plupart des auteurs s'étant prononcés sur le sujet voient chez Cartier le représentant de l'école de la fédéralisation et chez Macdonald le chef de file de l'école unificatrice. C'est le cas, entre autres, de Rainer Knopff et Anthony Sayers, qui considèrent que Macdonald est un partisan irréductible de l'unité. Macdonald, avancent-ils, « sought as centralized a federation as he could achieve and looked forward to a decline in the significance and stature of the provinces over time⁸. » Cette dualité entre les visions et la question de leur origine est aussi décrite dans le rapport de la Commission Tremblay (1953-1956), où l'unitarisme est représenté par les ambitions centralisatrices de Macdonald et la diversité est incarnée par la volonté d'autonomie des provinces⁹. Pour Eugénie Brouillet, l'Acte constitutionnel de 1867 constituerait la cristallisation des deux tendances représentées par Cartier et Macdonald.

Ce n'est donc qu'à reculons et en raison de la nécessité que le Bas-Canada soit partie à l'union projetée que Macdonald consent à une forme fédérative de gouvernement. Cependant, bien qu'il ait fait cette concession de principe, Macdonald ne modifie pas sa conception relative à ce que devrait être la nation canadienne, c'est-à-dire une nation qui ne ferait pas que se superposer à celles existant à l'intérieur du nouvel État, mais qui un jour les supplanterait pour ainsi devenir le seul pôle d'identification culturelle de l'ensemble des citoyens¹⁰.

7. Comme le notent Rainer Knopff et Anthony Sayers, «Canada» dans *A Global Dialogue on Federalism – Constitutional Origins, Structure, and Changes in Federal Countries*, sous la direction de John Kincaid et G. Alan Tarr, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 104-142.

8. *Ibid*, p. 109.

9. Sur les rapports Tremblay et Rowell-Sirois, voir François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, *op. cit.*, p. 93-146.

10. Eugénie Brouillet, *La négation de la nation*, *op. cit.*, p. 124.

Cartier, quant à lui, se pose en défenseur du système fédératif prenant en compte la diversité culturelle, tout en souhaitant créer une nationalité politique commune. « Pour Cartier, le Canada serait une nation dans laquelle les identités et les allégeances multiples pourraient fleurir, s'épanouir, au sein d'une structure qui engendrerait la naissance d'une nationalité politique commune. [...] Ce fut sous l'influence de Cartier que la forme fédérative, plutôt que la forme unitaire vers laquelle inclinaient un bon nombre de délégués fut choisie comme fondement de la nouvelle constitution lors de la Conférence de Charlottetown tenue à l'automne 1864¹¹. » Opposé à l'idée de la notion de '*rep by pop*' chère à plusieurs chefs de file du Haut-Canada, Cartier a défendu le principe de la représentation égale des deux composantes du Canada-Uni. Bien que Cartier fût aussi partisan d'un régime visant à créer une nation commune, il exigeait, pour ce faire, le respect de la diversité grâce à l'adoption d'un régime fédéral permettant d'habiliter les communautés au chapitre de la pérennité de leur culture et de leur identité.

On retrouve ici les deux visions canadiennes quant à la préservation de la diversité. La vision canadienne-anglaise vise tout d'abord l'unité pour ensuite « permettre » (par opposition à « promouvoir ») la diversité au sein du pays, « dans la mesure du possible ». La vision canadienne-française, quant à elle, cherche à donner aux communautés le pouvoir de se projeter au sein du Canada grâce à une fédération visant la promotion d'identités différenciées chez les deux principales communautés nationales. Cette dualité canadienne est souvent remise en question chez les historiens anglophones¹².

La présence des communautés nationales comme fondement de la souveraineté peut mener, selon Frank Underhill, à une paralysie politique (reprenant l'expression des « majorités concurrentes¹³ »).

11. *Ibid*, p. 127.

12. Évidemment, ce que nous appelons les visions canadienne-anglaise et canadienne-française font référence à des tendances interprétatives dans chacune des communautés, mais notons tout de même que les deux communautés sont porteuses d'une pluralité de visions. Les opinions quant au fédéralisme canadien sont ainsi rassemblées pour des fins de simplification et pour représenter, de façon générale, les visions qui teintent l'exercice de la politique au Canada et au Québec.

13. Selon l'expression utilisée par John Caldwell Calhoun, politicien américain de la première moitié du XIX^e siècle.

Underhill refuse d'ailleurs catégoriquement l'idée même d'un pacte entre deux groupes majoritaires. Pour lui, « la notion de pacte culturel serait un 'fantasme canadien-français' », rien de plus¹⁴. Chez Donald Creighton, rien n'indique que la Confédération visait à établir un pacte entre deux communautés culturelles. « Selon lui, le but des Pères de la Confédération n'était pas la réconciliation entre Canadiens français et Canadiens anglais, mais la création d'un pays transcontinental¹⁵. » Le titre de l'article de Creighton indique d'ailleurs l'opinion de l'auteur quant au biculturalisme canadien qu'il qualifie de mythe (« *The Myth of Biculturalism* »). Si Ramsay Cook et William Morton, contrairement à Creighton, appuient une certaine ouverture à l'endroit du concept de biculturalisme, ils nuancent néanmoins leur propos devant les dangers de la notion de pacte culturel (étant donné qu'une reconnaissance ouvre la voie à un renforcement de la spécificité québécoise) : « William Morton insiste à plusieurs reprises sur le fait que la dualité culturelle ne doit pas mener à une dualité politique¹⁶. » En effet, la reconnaissance de cette dualité, pierre angulaire des revendications québécoises au sein de la fédération doit rester, de l'avis de William Morton, de nature culturelle. En d'autres mots, la dualité qui existe de fait est acceptable, mais cette dualité ne doit pas mener à une quelconque habilitation québécoise : « If we are to be Canadian, we must be so together, because in fragments we shall be drawn into the United States by affinities of taste and the imperative of defence, and lose all the word Canadian now means to all of us¹⁷. » Curieusement, selon William Morton, le Canada doit impérativement chérir son unité politique en raison des « principes » qui le sous-tendent et qui le différencient des États-Unis. Pour lui, la dualité canadienne qui fut abandonnée lors de la Confédération de 1867 ne doit pas revenir puisque sa prise en compte politique risquerait de remettre en ques-

14. Frank Underhill, « Foreword », dans Peter Russell dir., *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1966, p. xvii cité dans Laurence Cros, *La représentation du Canada dans les écrits des historiens anglophones canadiens, de la Confédération à nos jours*, Paris, Centre d'Études Canadiennes de l'Université de Paris III, Sorbonne nouvelle, 2000, p. 407.

15. Donald Creighton, « The Myth of Biculturalism », Toronto, Macmillan, 1977 [1966], p. 265, cité dans Laurence Cros.

16. Tiré de William Morton, « The Dualism of Culture and the Federalism of Power », A.B. McKillop dir., *Context of Canada's Past*, Toronto, Macmillan, 1980 [1964], p. 254-265 dans *Ibid.*, p. 408.

17. William Morton, « The Dualism of Culture and the Federalism of Power », A.B. McKillop dir., *Context of Canada's Past*, op. cit., p. 254-255.

tion l'ordre canadien. « That dualism was ended because it had brought Canada to a political deadlock in the great political and diplomatic crisis of the continent in the 1860s¹⁸. » Le dualisme politique reviendrait, pour Morton, à accorder un veto mutuel aux deux entités, ce qui causerait une paralysie politique inacceptable. La seule solution qui s'offre, selon cette vision, est l'unité politique canadienne. Or, « [s]uch a goal can be reached only by the duality of culture but never by the duality of power¹⁹. »

Plus près de nous, l'exemple le plus parlant est celui du rapatriement de la constitution de 1982. En effet, on retrouve bien, ici, la volonté du respect de la diversité soumise à l'obligation de l'unité canadienne. Pierre Fournier écrit :

Pierre Trudeau aura cherché tout au long de son règne à renforcer le plus possible, par le biais de législations ou de protections constitutionnelles, ce qu'on pourrait appeler les multiples appartenances collectives des individus. On n'aura qu'à penser aux politiques libérales favorisant les femmes, les autochtones, les jeunes, les handicapés, etc. Les trudeauistes n'ont aucune difficulté à reconnaître ces appartenances collectives, et ce, jusqu'à l'appartenance linguistique que l'on sanctionne dans la mesure, bien entendu, où celle-ci est compatible avec une des deux langues officielles... Le blocage se fait seulement au niveau de l'appartenance « nationale ». [...] Ultimement, en niant les droits collectifs des Québécois, Pierre Trudeau ne fait qu'accorder une préséance aux droits collectifs de la majorité anglo-canadienne, ce qui consacre inévitablement sa domination²⁰.

Nous aurons, par ailleurs, l'occasion de revenir à cette constante du fédéralisme canadien qui fait de l'unité nationale (canadienne) la condition *sine qua non* de toute formule attachée à l'aménagement de la diversité dans la deuxième partie.

18. Ibid, p. 261.

19. Ibid, p. 265.

20. Pierre Fournier, *Autopsie du Lac Meech*, Saint-Laurent (Québec), VLB éditeur, 1990, p. 26-27.

1.2. Les récits en compétition

L'historiographie canadienne-anglaise se caractérise généralement par son refus du caractère dualiste du pays. Pourtant, à partir des deux visions déjà discutées, se développent côte-à-côte deux historiographies qui poursuivent des objectifs contrastés. À travers les ouvrages portant sur l'historiographie canadienne, il est possible de distinguer deux récits historiques en compétition confirmant les orientations de Cartier (pour l'école canadienne-française) et les intentions de Macdonald (pour l'école canadienne-anglaise). Les travaux de Marlene Shore et de Laurence Cros sont ici d'une aide précieuse à l'élaboration de notre argumentaire.

Marlene Gay Shore, dans *The Contested Past : Reading Canada's History : Selections from the Canadian Historical Review*²¹, étudie les tendances au sein du champ scientifique de l'histoire dans la longue durée, au Canada, en utilisant les archives de la *Canadian Historical Review* (CHR). Shore situe le développement de la discipline en contexte afin de mettre en relief l'importance des objectifs poursuivis par les historiens dans l'édification des courants dominants de pensée. Shore se concentre sur la période débutant au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et identifie deux grandes tendances. Dans ses propres termes :

While English-Canadian historians were congratulating themselves for their contribution to Canada's national culture, French-Canadian historians were organizing for similarly nationalistic purposes. [...] In 1946 the Institut d'histoire de l'Amérique française was created to foster the study of the French presence throughout North America. Its founding and that of its journal, the *Revue d'histoire de l'Amérique française* (RHAF), could not pass without notice in the CHR. The *nationaliste* historian Lionel Groulx had been instrumental in creating both enterprises, and his Université de Montréal disciples Guy Frégault and Maurice Séguin also played prominent roles²².

21. Marlene Shore, *The Contested Past. Reading Canada's History: Selections from the Canadian Historical Review*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.

22. *Ibid.*, p. 19-20.

Plus tard, au cours des années 1970, en pleine crise politique, le CHR célèbre son 50^e anniversaire tout en continuant à favoriser la démarche néo-nationaliste canadienne-anglaise. La recherche produite au Québec n'abandonne toutefois pas pour autant l'approche nationaliste. Par ailleurs, la discipline de l'histoire se complexifie à mesure que s'ajoutent de nouveaux domaines de recherche dont les études quantitatives et économiques, remettant en question les thèses d'auteurs comme Fernand Ouellet : « They charged that Ouellet did not understand Lower Canada's multifaceted economy and attributed too much importance to agriculture. Their work saw the Lower-Canadian economy as a vulnerable part of a larger transatlantic economic system: agricultural difficulties intensified social discontent and formalized political tensions, but they did not produce nationalism; it already existed²³. » En 1975, le CHR se repositionne afin de promouvoir le pluralisme historique. D'emblée, on pourrait considérer ce virage comme une ouverture à l'endroit de l'école canadienne-française. Néanmoins, le peu d'intérêt pour les travaux des représentants de l'école canadienne-française se confirme. En effet, l'institution tourne le dos à plusieurs sources qui ne cadrent pas avec la mission que se donnent les éditeurs. Cette mission se résume à l'idée suivante : « One under-represented area was the history of ideas: Canada had only a few specialists, and many English-Canadian historians had never accepted it as a valid approach. As trends shifted from political to social history, the position of intellectual history deteriorated. Social historians objected that it dealt with élites, focused on nationalist themes, and was not grounded in material reality. [...] The history of ideas had deeper roots in French Canadian historiography²⁴. »

Shore confirme l'existence de deux projets nationaux que cherchent à alimenter et à approfondir chacun à leur façon les historiens canadiens-anglais et les historiens au Québec. Dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les historiens des deux camps proposent des interprétations historiques différentes. Puis, en 1975, alors que les historiens canadiens-anglais tentent de promouvoir le pluralisme historique, ils refusent de considérer l'histoire des idées, primordiale pour les membres de l'école québécoise qui avaient pris le relais de l'école canadienne-française à la fin des années 1960. En effet, les historiens

23. Ibid, p. 27.

24. Ibid, p. 29.

canadiens-anglais évincent ce pan de la discipline sous prétexte qu'il favoriserait un certain nationalisme. Pourtant, ce même CHR a été périodiquement critiqué pour son caractère exclusif : « It was the near absence of francophone writing and the small number of French-language books reviewed that concerned the editors and the advisory board²⁵. »

Les études sur le fédéralisme canadien n'échappent pas aux conflits d'interprétation historique identifiés ci-dessus. Prenons à titre d'illustration la façon dont les représentants de ces deux écoles ont interprété le rapport Rowell-Sirois. Alors que l'école canadienne-anglaise néglige les notions d'autonomie au profit de l'efficacité et de la rationalité, l'école québécoise francophone évacue toute notion de subordination des pouvoirs au profit du respect des États membres²⁶. Chez les Québécois, le fédéralisme est habituellement évalué en fonction du degré d'autonomie accordé au Québec à titre d'un des deux grands peuples fondateurs. Chez les Canadiens anglais, la Confédération est évaluée en fonction des résultats (en termes d'efficacité) : « le fédéralisme a été davantage jugé au Canada anglais sur la base de ce qu'il produit que sur les principes qui l'animent²⁷. » François Rocher résume l'idée générale défendue : « la stabilité économique à long terme ainsi que le bien-être de l'ensemble des Canadiens ne peuvent être assurés adéquatement que par le gouvernement général, d'où la place dominante que celui-ci doit occuper dans l'organisation politique²⁸. » Les exemples retenus par Rocher sont l'assurance-chômage et les pensions de vieillesse étant donné leur caractère pancanadien. La subordination des entités constituantes au principe d'efficacité trouve écho, aussi, chez William Morton. En effet, celui-ci refuse la prise en compte de la dualité culturelle sur le terrain politique en se basant sur les années antérieures à la Confédération de 1867. Pour lui, l'impasse dans laquelle étaient plongées les deux communautés nécessite une union où sera réalisée l'unité politique du pays²⁹.

25. Ibid, p. 37.

26. François Rocher, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain*, op. cit. p. 93-146.

27. Ibid, p. 127.

28. Ibid., p. 129.

29. William Morton, « The Dualism of Culture and the Federalism of Power », A.B. McKillop, dir., *Context of Canada's Past*, op. cit., p. 261.

Les interprétations historiques se faisant concurrence déterminent les perceptions quant à la forme de pluralité à respecter et quant aux moyens à utiliser pour y parvenir. Les deux écoles en présence s'entrechoquent à plusieurs moments de l'histoire. Les rapports de force favorisent presque invariablement les interprétations proposées par les Canadiens anglais.

En principe, c'est le fédéralisme qui devrait réconcilier les écoles de pensée en traduisant la dualité canadienne. Néanmoins, peu de temps après l'élaboration du pacte fédératif de 1867, la conception normative d'un régime fédéral conclu entre deux communautés est rapidement édulcorée. Laurence Cros soutient, à ce sujet, que « [l]a tragédie de l'évolution historique de la fin du XIX^e siècle est que la vision ontarienne se soit imposée : peu à peu, le principe de la majorité prend le pas sur les droits des minorités partout au Canada. Il y a une adhésion rigide et intolérante à la lettre de la Constitution plutôt qu'à son esprit : puisqu'elle ne spécifie pas explicitement que le Canada est bilingue, il doit être unilingue. La tyrannie de la majorité, rejetée au moment du compromis de la Confédération, finit par triompher³⁰. » Par exemple, « [l]e fait que dans certains conflits importants entre les Canadiens anglais et les Canadiens français (crise des écoles au Manitoba, règlement 17 en Ontario, et surtout les crises de la conscription), le principe de la simple majorité ait été utilisé pour contraindre la minorité francophone, revient à une trahison du pacte de la Confédération³¹. » Pour William Morton et Ramsay Cook, c'est là qu'il faut trouver l'origine du sentiment nationaliste québécois³².

La dualité et la pluralité peuvent parfois provoquer des tensions au sein du Canada. Morton se penche sur le cas du Manitoba au cours des années 1890 et montre, par exemple, que la diversité croissante de la population exige l'embauche d'un agent d'intégration. Laurence Cros fait un retour utile sur cette interprétation.

Morton détaille les problèmes causés par la mise en place du bilinguisme entre l'anglais et les différentes langues des groupes

30. Laurence Cros, *La représentation du Canada dans les écrits des historiens anglophones canadiens, de la Confédération à nos jours*, op. cit., p. 405.

31. *Ibid.*, p. 406.

32. *Idem.*

représentés (français, allemand, islandais, ukrainien, polonais). Finalement, la seule solution est d'imposer l'anglais uniquement. La multiplicité ethnique et linguistique a donc condamné le bilinguisme anglais/français et imposé une uniformisation. Morton note aussi qu'avec le développement de la mosaïque, la notion même de dualisme a disparu. La pluralité nouvelle a remplacé l'ancienne dualité et n'est pas prête à accorder un statut spécial aux deux groupes originaux³³.

L'idée de la reconnaissance d'un statut particulier pour le Québec est le plus souvent rejetée par les historiens canadiens-anglais. Plus près de nous, il est pertinent de rappeler que « [à] part McNaught et Desmond Morton, la profession prend nettement position contre le projet du lac Meech, en particulier contre l'idée d'une clause qui inscrirait dans la Constitution que le Québec forme une 'société distincte'³⁴. » Les historiens ont souvent cherché à discréditer le mécontentement québécois concernant son exclusion au moment du rapatriement de la Constitution en 1982. « Cette opinion, partagée par [Michael] Bliss et [Ramsay] Cook, repose sur l'idée que l'exclusion du Québec de la Constitution, argument avancé par Mulroney pour reprendre les négociations constitutionnelles, est un 'mythe'³⁵. »

Le plus saisissant, lorsqu'on analyse les interprétations canadiennes-anglaises tout au long de cette période, c'est de voir la façon dont le nationalisme canadien est présenté par rapport au nationalisme québécois. À titre d'illustration, si le fait d'imposer le français comme langue commune au Québec est perçu par ces historiens comme étant le résultat d'un nationalisme ethnique et rétrograde, la même manœuvre, au Manitoba on l'a vu, est jugée comme étant nécessaire et « normale », porteuse même de cohésion sociale.

1.3. La prétention à la neutralité du nationalisme canadien

La prétention à la neutralité du nationalisme canadien chez les historiens anglo-canadiens, aspect hautement normatif de l'historio-

33. Ibid, p. 409.

34. Ibid, p. 420.

35. Ibid, p. 421.

graphie canadienne, repose nous semble-t-il sur une essentialisation plus ou moins consciente de la neutralité. William Morton regroupe l'historiographie canadienne-anglaise autour de trois segments ; il s'agit en l'occurrence de la survivance canadienne-française, de la domination en provenance de l'Ontario et de la subordination de l'Ouest canadien³⁶. Morton met en opposition le caractère ethnique de la construction canadienne-française et le caractère civique des écoles de l'Ontario et de l'Ouest : « the subordination of the West, when added to its sharp sectionalism, gives it an incisive and cogent character of its own. This it is which makes it the third and "decisive" areas of Canadian historical study. It has no acceptable alternative to working out its own identity in terms of its own historical experience. It must realize its latent nationalism, a nationalism neither racial like the French nor dominant – a "garrison nationality" – like that of Ontario, but environmental and, because of the diversity of its people, composite³⁷. » Dans le même ordre d'idées, les travaux de Laurence Cros viennent élucider certains pans de la construction historiographique. Précisons que l'auteur souhaite tester la thèse de la supériorité ou de la neutralité (la neutralité étant garante de la supériorité) du projet national canadien.

Selon Cros³⁸, les travaux des historiens canadiens-anglais portant sur la période confédérative dépeignent habituellement le Canada comme étant un pays anglo-saxon et met en valeur sa supériorité (supériorité raciale et supériorité intellectuelle) : « La conviction de la supériorité de l'héritage « anglo-saxon » ou « britannique » se manifeste dans la façon dont les historiens perçoivent et représentent le Canada. Une étude rapide des histoires générales de cette période révèle que les périodes antérieures au régime britannique sont soit négligées, soit traitées de façon péjorative. La glorification de l'héritage britannique, aux dépens des autres civilisations qui ont formé le pays, est au cœur de la représentation historique³⁹. »

36. William Morton, « The Dualism of Culture and the Federalism of Power », A.B. McKillop, dir., *Context of Canada's Past*, op. cit., p. 105.

37. Ibid., p. 110.

38. Laurence Cros, *La représentation du Canada dans les écrits des historiens anglophones canadiens, de la Confédération à nos jours*, op. cit.

39. Ibid, p. 89.

Le rapport Durham, fortement inspiré par une nécessité d'unification, s'inscrit manifestement dans cette tradition. Toujours selon cette vision, les Canadiens français, pour pouvoir atteindre un stade d'évolution supérieur, doivent être assimilés par la culture anglaise et libérale. « Pour Parkman [historien américain originaire de Boston], le Canada français est l'héritier de siècles de despotisme royal et religieux. Il représente les forces du passé, le domaine de la tyrannie politique et religieuse, l'obstacle à éliminer pour permettre l'avènement d'une marche triomphante vers la liberté et le progrès. La Conquête est donc pour lui un bienfait. Il utilise une très célèbre formule, qui a marqué plusieurs générations d'historiens anglophones : 'A happier calamity never befell a people than the conquest of Canada by the British arms'⁴⁰. »

Dans un ouvrage récent⁴¹, Gregory Millard retrace la pensée canadienne quant au nationalisme québécois. Ainsi, le libéralisme, doctrine largement acceptée dans l'ensemble du Canada, serait potentiellement remis en question par le nationalisme québécois. L'argument de la « pureté libérale ⁴² » repose sur la conviction canadienne-anglaise du caractère antilibéral du nationalisme québécois : « [o]bservers such as William Johnson, Rainer Knopff, Ramsay Cook, and (seminally) Pierre Trudeau have vigorously insisted that "Quebec nationalism is a modern form of ethnic self-determination" which marginalize citizens who do not fit the ascriptive profile of *la nation*⁴³. » Selon cette interprétation, le nationalisme québécois serait exclusif, contrairement à la culture canadienne qui accepte l'apport des autres cultures dans sa construction identitaire. Cet argument est toutefois basé sur l'idée selon laquelle les Québécois n'auraient pas un esprit libéral. Déjà, nous pouvons remettre en question cette affirmation. Cependant, si nous acceptons cette thèse, nous nous retrouverions devant une erreur de catégorie : « The charge that the constitutional accommodation of Quebec's societal culture must be illiberal, because many of Quebec's citizens are illiberal, thus makes an elementary category mistake.[...] Constitutional change affirming Quebec's distinctiveness

40. Ibid, p. 108.

41. Gregory Millard, *Secession and Self. Quebec in Canadian Thought*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008.

42. « Liberal purity », dans Ibid, p. 33.

43. Ibid, p. 33.

would *operate at the level of structure*. It would concede that Canada's structures are culturally biased, as they must be, and acknowledge that Quebec's seek to be biased in a different way. Nothing in such an act of recognition would be *inherently* hostile to diversity within Quebec, any more than the entrenchment of the English language and British institutions are *inherently* an assault on ethno-cultural diversity in the rest of Canada⁴⁴. »

Les interprétations historiques à l'œuvre au moment de l'avènement de la Confédération de 1867 teintèrent les interprétations subséquentes. En ce sens, bien que les historiens cherchent à intégrer les Québécois à la nation canadienne, ils refusent de reconnaître une quelconque particularité québécoise. La question des relations entre le Canada anglais et le Québec prend une place de plus en plus centrale dans l'historiographie des années 1960 à 1990. Des auteurs, comme James Maurice Stockford Careless, se demandent si les revendications autonomistes en provenance du Québec constituent une forme de régionalisme ou une expression nationalitaire⁴⁵. Le défi à relever est double : poursuivre la construction de la nation canadienne, tout en cherchant à répondre aux attentes du Québec, sans affaiblir les liens qui unissent les Canadiens. Projet difficile, s'il en est, comme on le voit à travers les revendications constantes et soutenues en provenance du Québec.

Le débat semble souvent mal engagé entre les deux principales communautés en présence puisque le terme « nation » prend des sens divers. Pour les anglophones, il prend un sens politique (la nation correspond aux frontières de l'État canadien) tandis que pour les francophones, il fait référence à un groupe s'inscrivant dans une continuité historique et correspond aux frontières du territoire québécois. La plupart des historiens anglophones rejettent habituellement la dénomination de « nation » pour représenter le Québec : « reconnaître le Québec comme une entité politique revient à accepter sa séparation et la dissolution du Canada tel qu'il existe depuis la Confédération. En ce sens, ce sont des historiens nationaux, voire nationalistes⁴⁶. » Il

44. Ibid, p. 41-42.

45. M. Careless, *Frontier and Metropolis*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p.78 cité dans Ibid, p. 383.

46. Ibid, p. 384.

s'agit d'abord et avant tout de maintenir l'unité canadienne pour ensuite intégrer l'identité québécoise dans l'identité canadienne. « Les Canadiens anglais mêlent donc arrogance et bonne conscience : leur forme de nationalisme leur paraît juste, tandis que la variante canadienne française est condamnée⁴⁷. » Frank Underhill, définitivement, s'inscrit dans cette tendance. Faisant l'apologie de Sir Wilfrid Laurier et de son esprit de conciliation, il met en garde les deux communautés canadiennes contre toute forme d'excès. Le choix des mots qu'il utilise en dit long sur sa perception des nationalismes au Canada. Pour Underhill, « [t]he tendency against which French Canadian need to be on guard is that towards the particularist, isolationist, Sinn Fein type of tribal nationalism to which they have always been tempted when things have been going wrong – under Mercier, under Bourassa, under Duplessis⁴⁸. » Quant aux excès en provenance du Canada anglais, toutefois, « [t]he tendency against which we English Canadians need to be on guard is that towards the unconscious or subconscious assumption that, because British sovereignty displaced French sovereignty over Canada in 1763, and because since then the English-speaking population has become an overwhelming majority, therefore Canada is fundamentally an English-speaking community, and our English-Canadian habits, methods, forms of social organization, and way of life generally, must in the end be accepted by the French Canadians as their way of life also⁴⁹. » En d'autres mots, si Underhill prend soin d'énumérer un ensemble de caractéristiques pouvant constituer ce qu'il évite de nommer (une nationalité canadienne-anglaise), il se garde bien de nuancer lorsqu'il dépeint le nationalisme canadien-français. Si l'un est tribal, l'autre repose sur des valeurs exclusivement politiques. Pourtant, en parlant des valeurs civiques canadiennes, Underhill détaille ainsi les caractéristiques privilégiées de la nationalité canadienne-française : la langue, les habitudes, l'organisation sociale ; bref, un mode de vie culturel⁵⁰. Underhill reconnaît tout de même que la tendance canadienne-anglaise à faire bloc contre les Canadiens français est habituellement inconsciente ou subconsciente.

47. Ibid, p. 390.

48. Frank H. Underhill, *The Image of Confederation*, Toronto, Canadian Broadcasting Corporation, 1964, p. 48

49. Ibid, p. 48-49.

50. Underhill utilise un lexique souvent dénoncé par les opposants au nationalisme québécois : « we », « our » et « their ».

Les historiens anglophones considèrent généralement leur propre nationalisme comme n'étant pas un nationalisme ethnique étant donné leur caractère multiethnique. C'est en ce sens que l'on peut affirmer que l'influence des premiers historiens canadiens-anglais est bien présente. Le nationalisme canadien est mis en opposition, par sa vertu, au nationalisme canadien-français, pour son caractère « ethnique ». Il y aurait donc, encore aujourd'hui, la prétention anglophone d'une supériorité du projet national canadien. Ce projet national est toujours présenté comme étant neutre et inclusif tandis que le nationalisme québécois serait partisan et chercherait à exclure. Toutefois, « [A]u-delà des différences de points de vue entre les historiens sur les concepts de nationalisme, de pluralité et de dualité, il faut souligner qu'ils partagent un souci essentiel : le maintien de l'unité nationale⁵¹. »

Enrichi par une immigration diversifiée, le Canada anglophone dépeint le nationalisme francophone comme étant ethnique, refusant la variété. « L'analyse est intéressante car elle souligne à la fois la tendance du groupe à faire bloc contre les 'Français' et sa diversité pourtant bien réelle⁵². » En bref, les historiens admettent que le nationalisme canadien-anglais a pu être, autrefois, ethnique et assimilateur ; cependant, aujourd'hui, la nation canadienne-anglaise n'existerait tout simplement plus, étant donné qu'elle ne forme plus qu'une minorité insérée dans un vaste éventail multiculturel. Il conviendrait désormais de parler de Canadiens de langue anglaise. « Selon eux [les historiens], le cas des Canadiens français est tout à fait différent : pour les historiens, il ne fait aucun doute que le groupe canadien-français continue à se définir avant tout par une homogénéité ethnique et culturelle⁵³. »

William Morton explique cette adhésion québécoise au nationalisme par une immaturité politique, thèse reprise par Pierre Elliott Trudeau⁵⁴. Traitant de la crise de la conscription (1917), Morton affirme : « [t]he French Canadian was a stereotype too – not one we

51. Laurence Cros, *La représentation du Canada dans les écrits des historiens anglophones canadiens, de la Confédération à nos jours*, op. cit., p. 410.

52. Ibid, p. 390.

53. Ibid, p. 392.

54. Voir, entre autres, Pierre Elliott Trudeau, « De quelques obstacles à la démocratie au Québec » dans P. E. Trudeau, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967, p.105-128.

thought unfriendly, but sadly deficient in understanding of the glorious world of which he was, though undeserving, privileged to be part. He was, for example, when I was a boy, resisting the conscription we all thought painful but just and necessary. We suspected his priest were at the bottom of this unenlightened behaviour⁵⁵. » Les événements révélateurs du nationalisme canadien-français ethnique, pour les historiens anglophones, sont les écrits de Groulx du siècle précédent ou encore l'adoption en 1977 de la loi 101. L'historien Ramsay Cook en rajoute en critiquant l'importance accordée, par les nationalistes québécois, à la Conquête : « Un nationalisme qui fait du traumatisme de la Conquête le centre de la conscience québécoise n'est pas un nationalisme ouvert à tous. » Cook s'appuie sur les travaux d'Ernest⁵⁶ Gellner pour avancer l'idée que le nationalisme est une tentative, dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation, de conserver les repères nationaux (face au déclin des repères religieux et sociaux). « Dans le cas du Québec, le 'nouveau' nationalisme de la Révolution tranquille a permis de garder la société québécoise soudée, en remplaçant la culture-religion par une culture-état. Cependant, ce « nouveau » nationalisme, pour Cook, reste au service de la préservation d'une spécificité culturelle homogène⁵⁷. »

La Confédération a-t-elle été un pacte fusionnant deux nations ? Selon Henri Bourassa, elle devrait l'être. William Morton et Ramsay Cook adhèrent à cette vision et présentent la Confédération comme étant essentiellement un pacte permettant le respect de deux communautés constituantes. Même si cette vision n'est pas explicitement mentionnée dans la Constitution, les historiens considèrent qu'elle est respectée. Par exemple, « Morton et Cook se félicitent de la révolte de Riel qui oblige le gouvernement fédéral à la reconnaissance de ce biculturalisme. Il constitue donc une confirmation historique des intentions des Pères de la Confédération⁵⁸. » Il est pourtant assez surprenant que ces historiens puissent se réjouir de l'épisode de la pendaison de Riel. Il ne semble pas que la répression et la pendaison du

55. William Morton, « The Dualism of Culture and the Federalism of Power », A.B. McKillop, dir., *Context of Canada's Past*, op. cit., p. 257.

56. Laurence Cros, *La représentation du Canada dans les écrits des historiens anglophones canadiens, de la Confédération à nos jours*, op. cit., p. 394.

57. Idem.

58. Ibid, p. 404.

leader métis puissent démontrer une très grande volonté d'ouverture au biculturalisme. De plus, le développement démographique et politique ultérieur du Manitoba vient manifestement nuancer ce « succès » en opposant deux visions de la démocratie. « L'Ontario (et les Canadiens anglais) respectent avant tout les droits individuels : le principe de la majorité est tout puissant. Il s'agit d'une philosophie politique inspirée de Locke. Au Québec (et pour les Canadiens français), la démocratie passe par le respect des droits des minorités et s'inspire de Rousseau⁵⁹. » Cette position philosophique a traversé les décennies et persiste encore aujourd'hui. Dans la prochaine partie, nous verrons comment le fédéralisme canadien s'est transformé au cours des décennies en puisant dans les deux historiographies.

Partie 2 : le fédéralisme canadien

Les Canadiens et les Québécois divergent d'opinion sur la plupart des événements marquants de leur histoire commune⁶⁰. Alors que les Canadiens d'expression anglaise tentent de gagner les Québécois à un nationalisme canadien homogénéisateur (puisqu'il serait « neutre » et « inclusif »), les Québécois cherchent à faire respecter leur différence face à cette soi-disant neutralité canadienne.

De ces deux sensibilités historiques découlent évidemment deux appréciations des arrangements fédéraux dans le pays. Il y a plus d'une façon de concevoir le Canada, même s'il semble qu'il n'y en ait qu'une qui soit prédominante. Dans le but de respecter la diversité des identités, il convient de proposer des formes de gouverne au diapason des réalités sociopolitiques, à commencer par la Constitution, permettant de projeter le Canada de façon plurielle. À ce chapitre, notons que Richard Simeon soutient que la Constitution doit être ouverte afin d'inclure la multiplicité des identités. Selon lui, une Constitution ne doit pas tenter de créer l'identité, mais plutôt la laisser advenir pour que sa pérennité soit mieux assurée. C'est toutefois faire fi des rapports de force en présence. À cet effet, Simeon accepte plusieurs éléments de la Constitution canadienne qui demeurent

59. Ibid, p. 405.

60. John Meisel et Guy Rocher, dir., *Si je me souviens bien*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1999.

pourtant, encore aujourd'hui, fortement contestés. À propos de l'entente du lac Meech qui a été proposée comme correctif au rapatriement de 1982, il affirme : « Il était aussi impératif, politiquement, que cette réconciliation soit achevée sans ébranler certaines préoccupations de base : plus précisément, qu'elle se fasse sans amoindrir le pouvoir fédéral, sans nier la validité des droits linguistiques des minorités, sans rejeter l'égalité juridique des provinces et sans corrompre la Charte des droits et libertés canadienne, éléments qui sont tous devenus au fil du temps centraux à *notre culture politique*⁶¹. » On ressent l'expression d'un sentiment nationaliste canadien *soft*, exhibant une neutralité bienveillante. Chez Richard Simeon, l'ensemble de ces éléments fait *de facto* partie de la « culture politique » canadienne.

Pour synthétiser les propos de Simeon, la Constitution doit « permettre » la diversité des identités tout en préservant l'essentiel des caractéristiques de la culture politique canadienne. Pourtant, ces caractéristiques ne font pas l'unanimité. Simeon affirme que la multiplicité des identités doit être permise grâce à un certain laxisme constitutionnel. Dans la pratique, toutefois, cette défense d'un flou permissif a pour conséquence de déboucher sur un nationalisme assimilateur et centralisateur : le nationalisme canadien. Or, plutôt que de « permettre » la multiplicité des identités, peut-être faudrait-il envisager de conserver – voire promouvoir – les identités en place. Au Québec, par exemple, il n'est pas du tout évident que le pouvoir central doit rester intact, que les provinces doivent être égales (d'où le concept de « fédéralisme asymétrique ») et que la Charte canadienne des droits et libertés doit prédominer sur la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Cela fait l'objet de vives discussions.

S'il est vrai qu'une majorité de la population au Canada accepte ces aspects de la politique canadienne, il est pourtant faux d'affirmer qu'ils font partie de *la* culture politique canadienne, donnant ainsi le monopole identitaire à la majorité canadienne. Simeon reconnaît d'ailleurs lui-même qu'il existe plus d'une culture dans le pays. Dans un ouvrage intitulé *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Simeon cosigne un chapitre avec David J. Elkins dans lequel les auteurs s'intéressent à la relation existant entre

61. Traduction libre de Richard Simeon, « Meech Lake and Visions of Canada » dans *Competing Constitutional Visions. The Meech Lake Accord*, sous la direction de K.E. Swinton et C.J. Rogerson, Toronto, The Carswell Co., 1988, p. 296-297 ; nous soulignons.

la gouvernance et la culture politique. Pour eux, c'est la culture qui fonde les pratiques politiques et en cela elle détermine la forme de gouvernance de l'ensemble politique donné. Toutefois, c'est aussi la forme de gouvernance qui détermine, en partie du moins, plusieurs aspects de la culture. La culture et la politique entrent ici en rapport dialectique et se déterminent mutuellement.

Après avoir étudié les relations entre la culture et la politique au Canada, Simeon et Elkins concluent ce qui suit : « This study has demonstrated that there are strong differences among the citizen of Canadian provinces and among those of different language groups in some basic orientations to politics. [...] While all types are found in all provinces, the proportions vary widely [...] there are indeed difference between the provinces which may be called cultural, which are rooted in the matrix of historical and sociological factors unique to each province⁶². » Ce constat éclaire peu, cependant, les aspects relevant de la diversité sociétale et de la représentation institutionnelle. Ainsi, s'il existe effectivement plus d'une culture politique au Canada, de quelle forme de reconnaissance les autres cultures bénéficient-elles ? En d'autres mots, la forme de fédéralisme pratiquée par le Canada permet-elle un respect réel de la diversité à l'intérieur de l'espace canadien ?

Dans le but d'éclairer la mise en place de la culture politique canadienne, nous verrons comment trois dynamiques spécifiques viennent influencer la construction d'une nation canadienne unificatrice : la judiciarisation du politique, la dynamique centralisation/décentralisation et les arguments sous-tendant la mondialisation.

2.1. La judiciarisation du politique

Le fédéralisme, en tant que principe organisateur, n'est pas à proprement parler défini dans la Constitution de 1867. Il est donc laissé à l'interprétation des juges qui se basent sur un ensemble de conventions et de coutumes mais qui tiennent compte aussi et peut-être surtout de la règle de droit. Or, la version québécoise de l'historiographie diffère, comme on l'a vu dans la première partie, sur beaucoup de points de l'inter-

62. David J. Elkins et Richard Simeon, « Provincial Political Cultures in Canada » dans David J. Elkins et Richard Simeon (dir), *Small Worlds: Provinces and Parties in Canadian Political Life*, Toronto, Methuen, p. 68.

prétation canadienne-anglaise. La « dépolitisation » que laisse supposer le recours à la Cour suprême comme mode d'élaboration constitutionnelle permet au gouvernement central de se laver les mains d'un débat profondément politique, tout en garantissant la promotion d'une vision qui cadre avec des objectifs centralisateurs. Ainsi, lorsque nos collègues Richard Simeon et Martin Papillon présentent le Canada comme étant la fédération la plus décentralisée au monde, ils admettent cependant que « it is perhaps in its capacity to adapt to political and social changes in Quebec that the federation has been somewhat less successful⁶³. »

L'un des outils les plus efficaces en termes d'unité canadienne a été le rapatriement de la Constitution de 1982 et l'enchâssement d'une charte canadienne des droits et libertés. Ce rapatriement, qui s'est fait sans le consentement du Québec, a eu pour effet de dépolitiser plusieurs questions cruciales. Si c'est d'une plus grande habilitation que les Québécois ont besoin, la judiciarisation en cours contribue à obscurcir grandement cette voie.

Dans un article intitulé *Competing Visions of Constitutionalism: Of Federalism and Rights*⁶⁴, Katherine Swinton relève un exemple particulièrement pertinent venant étoffer cette affirmation. Selon l'auteur, un des problèmes majeurs, au moment de la négociation de l'entente du lac Meech, fut la compétition entre une approche individualiste et une conception collective des droits. En d'autres termes, Swinton tente de problématiser les interactions qui se développent entre la protection des droits et libertés individuels et le fédéralisme. Ainsi, selon elle, certains groupes de femmes ont exprimé leur malaise quant à l'Accord du lac Meech, puisque la section 1 de la Charte canadienne des droits et libertés permet de limiter certains droits pour poursuivre un objectif réel et urgent, selon le test d'Oakes. Le test d'Oakes a été élaboré par la doctrine judiciaire et est basé sur la section 1 de la charte. Ce test vise à déterminer la légitimité des mesures restreignant certains droits et libertés selon quatre critères. D'abord, l'objectif de la loi doit être réel et urgent. Ensuite, les mesures prises restreignant les droits doivent être raisonnables. Puis, ces mesures doivent porter

63. Richard Simeon et Martin Papillon, « Canada » dans *A Global Dialogue on Federalism – Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, op. cit., p. 92.

64. Katherine Swinton, « *Competing Visions of Constitutionalism: Of Federalism and Rights* » dans *Competing Constitutional Visions. The Meech Lake Accord*, op. cit., p. 279-294.

une atteinte minimale aux droits et libertés. Enfin, le préjudice causé doit être proportionnel aux objectifs poursuivis par les mesures prises. Or, d'après certains juristes, si le Québec avait obtenu la clause de la société distincte⁶⁵, il aurait pu restreindre, selon cette lecture, le droit à l'avortement pour ne pas nuire à la démographie québécoise. Cette fausse crainte, surprenante d'un point de vue québécois, provient de cette compétition qui s'est instaurée au Canada avec l'arrivée de la Charte des droits et libertés de 1982. Depuis le rapatriement opéré par Trudeau, les liens de loyauté entre les individus et les institutions nationales canadiennes ont été raffermis. Certains groupes féministes ont exprimé leur crainte de voir les tribunaux poursuivre des objectifs politiques alors que depuis 1982, la Charte des droits et libertés protégeait les individus « contre » les ordres de gouvernement. En donnant la primauté au fédéralisme, ces personnes craignaient que l'accord ne subordonne aux impératifs d'une société distincte leurs droits et libertés. Swinton rappelle toutefois que la politisation des tribunaux ne date pas d'hier. Indubitablement, la dissidence de certains juges dans les renvois confirme l'existence d'une subjectivité politique dans le processus judiciaire⁶⁶. À cela, il faut ajouter que la politisation des tribunaux fait partie des dénonciations récurrentes d'une partie importante de féministes⁶⁷. La politisation des tribunaux fait donc partie du décor politique depuis 1982 surtout, et rien n'indique que la situation pourrait s'aggraver en cas de reconnaissance d'un fédéralisme respectueux d'un statut particulier pour le Québec. Pourquoi cette politisation deviendrait-elle une menace plus grande dans le cas d'une reconnaissance du Québec dans la constitution ? Le nationalisme québécois est ici opposé, par son caractère prétendument rétrograde, au

65. L'accord prévoyait d'intégrer dans la Constitution de 1867 une section obligeant la reconnaissance 1) de l'existence d'une concentration de Canadiens français au Québec et de Canadiens anglais à l'extérieur du Québec, 2) du Québec comme étant une caractéristique fondamentale du Canada, 3) du Québec comme formant une société distincte et 4) de faire en sorte que les juges tiennent compte de ces réalités dans leurs décisions à l'avenir.

66. Idem.

67. Sur la critique d'une doctrine judiciaire libérale, voir Carole Pateman, « Féminisme et démocratie », dans T.H. Ballmer-Cao, V. Mottier et L. Sgier, *Genre et politique : Débats et perspectives*, Paris, Gallimard, 2000, p. 89-121 ; Anne Phillips, *Engendering Democracy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1991 ; G. Bhattacharyya, J. Gabriel, S. Small, 'New Forms of Racialization in the Global Economy', in *Race and Power : Global Racism in the Twenty-first Century*, Londres/New York, Routledge, 2002, p. 28-59 et Brigitte Young, 'The Mistress and the Maid in the Globalized Economy' in L. Panitch & C. Leys, avec G. Albo & D. Coates (dir.), *Socialist Register 2001 : Working Classes : Global Realities*, vol. 37, p. 315-327.

nationalisme canadien vertueux. Par ailleurs, le Québec est-il plus susceptible de subordonner les droits des femmes aux impératifs de la nation que le Canada ne peut l'être ? On ne peut imaginer aucune raison sérieuse pour que cela puisse être le cas.

La subjectivité du domaine judiciaire pose par ailleurs un sérieux problème puisque les juges de la Cour suprême sont nommés par le Premier ministre du Canada. Il est intéressant de faire appel ici aux travaux du juriste José Woehrling, lequel s'intéresse particulièrement aux questions relatives au fonctionnement de la Cour suprême. Woehrling fait état de « l'activisme judiciaire » pour rendre compte de la situation prévalant au Canada. Tout en reconnaissant la pertinence de la Constitution en ce qui a trait au respect des droits et libertés, l'auteur s'inquiète de l'orientation d'« un organisme fédéral dont les juges sont nommés de façon discrétionnaire et unilatérale par le premier ministre canadien, sans participation des gouvernements provinciaux ⁶⁸». Il relève deux éléments majeurs permettant au pouvoir judiciaire de pratiquer un certain activisme : premièrement, l'article 1 de la Charte impose des « limites raisonnables » à toute politique visant à restreindre certains droits et libertés. Deuxièmement, les tribunaux auraient tendance à adhérer à un libéralisme orthodoxe : « la philosophie qui s'exprime dans les décisions de la Cour est nettement celle du libéralisme classique, anti-étatique. La Charte est présentée comme ayant pour objectif quasi exclusif de limiter l'intervention de l'État et celle-ci semble perçue par les juges avec une méfiance systématique, comme étant presque nécessairement dangereuse pour les droits et libertés⁶⁹. »

Or, le laxisme interprétatif de l'article 1 provient de la « raisonabilité » de la restriction, critère élaboré par la doctrine judiciaire. En effet, l'article 1 permet de déroger à la Charte dans la mesure où la dérogation est raisonnable (et non nécessaire). Le test de l'article 1 pose problème dans la mesure où « il amène les tribunaux à substituer leurs propres choix à ceux du législateur ou, du moins, à indiquer à ce dernier quelles mesures seraient les plus souhaitables. En effet, il est presque toujours possible d'imaginer, pour n'importe quelle po-

68. José Woehrling, « Les conséquences de l'application de la charte canadienne », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, op. cit., p. 252.

69. Ibid, p. 253

litique législative, une solution de rechange qui puisse être considérée comme entraînant une atteinte moindre aux droits et libertés⁷⁰. » Cet aspect, relevé par Woehrling démontre que certains choix politiques cruciaux peuvent manifestement être mis de l'avant par les tribunaux. Ainsi, « [e]n combinant le principe de l'interprétation large des droits garantis avec l'adoption d'une norme de justification extrêmement sévère, la Cour suprême se donne donc la possibilité d'exercer un contrôle extrêmement interventionniste⁷¹. »

L'établissement de la charte, en 1982, a eu et continuera d'avoir des conséquences sur le développement de la politique au Canada. Principalement, elle aura pour effet de neutraliser un débat politique en le ramenant, à chaque fois, sur le terrain juridique, et en faisant la chasse gardée des tribunaux. Les conséquences ne se limitent toutefois pas seulement à la judiciarisation du politique. En effet, l'arrivée de la charte a aussi contribué à développer au sein de la population une rhétorique des droits et libertés, minant la propension au débat politique⁷². Les valeurs inscrites dans la charte ont graduellement marqué la population canadienne et ont été réifiées, favorisant dès lors une vision libérale selon laquelle l'intervention gouvernementale serait néfaste pour les libertés individuelles. De plus, l'élite politique a intégré le discours de la charte et va même jusqu'à anticiper les contraintes constitutionnelles : « [l]es choix politiques se voient donc restreints par des contraintes constitutionnelles réelles ou imaginaires⁷³. » Sans toutefois vouloir remettre en question les aspects positifs de la charte (droits des minorités, droits des gays et des lesbiennes, avortement, etc.), Woehrling constate que la charte aura des conséquences centralisatrices et homogénéisatrices significatives sur la fédération canadienne. De ce fait, les questions politiques qui étaient débattues par les représentants du peuple sont transférées vers les instances judiciaires centrales : « la protection des droits par les tribu-

70. Ibid, p. 255

71. Ibid, p. 255

72. Janet Aijenstat, « Reconciling Parliament and Rights: A. V. Dicey Reads the Canadian Charter of Rights and Freedoms » dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 30, n°. 4, 1997, p. 645-662.

73. José Woehrling, « Les conséquences de l'application de la charte canadienne », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, op. cit., p. 301. Voir aussi les travaux de Janet Hiebert, *Limiting Rights. The Dilemma of Judicial Review*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1996.

naux entraîne un transfert du pouvoir de décision sur des questions sociales, économiques et politiques des organes représentatifs provinciaux vers les organes judiciaires fédéraux⁷⁴. » Dans cette optique, le processus de nomination unilatéral des juges de la Cour suprême a de quoi inquiéter les Québécois.

De cette dynamique découle l'avènement d'une identité pancanadienne au détriment des identités régionales, provinciales et nationales. La protection des droits par la charte crée ou consolide une identité nationale unifiée, tout en assurant une certaine loyauté au gouvernement fédéral, présenté dorénavant comme le défenseur des droits des minorités. « La Charte des droits et le financement des recours permettent aux autorités fédérales de pratiquer une nouvelle forme de clientélisme. [...] En résumé, le système de protection des droits fondé sur la Constitution fédérale et l'intervention des tribunaux crée une culture et des pratiques politiques favorables à l'augmentation des pouvoirs fédéraux au détriment de ceux des provinces⁷⁵. » Autrement dit, le discours des droits individuels s'est superposé aux droits collectifs et est venu légitimer l'intervention fédérale. Le véhicule privilégié d'intervention est le pouvoir fédéral de dépenser, qui oblige généralement les provinces à respecter certains des objectifs poursuivis par le gouvernement central. « Ici, par conséquent, le problème vient de l'opposition entre la protection de l'autonomie des entités fédérées et la nécessité qui est ressentie de mettre en place ou de consolider des programmes nationaux de solidarité et de protection sociales⁷⁶. »

En plus d'avoir des effets centralisateurs sur les États membres de la fédération, la charte canadienne des droits contribue à l'homogénéisation de la société. En effet, l'orientation « libérale » de la charte confirme une conception pré-politique des droits. Une telle approche suppose une application universelle. Pourtant, les droits sont contingents et dépendent du contexte et des valeurs sociales, culturelles et politiques d'une communauté donnée. « Le fédéralisme favorise ce genre de diversité. Au contraire, si on tend à définir les droits comme des éléments universaux intangibles, ils demanderont

74. Ibid, p. 264.

75. Ibid, p. 266-267.

76. Ibid, p. 268.

une application uniforme par les tribunaux. Le fédéralisme apparaîtra comme une gêne, puisqu'il entraîne nécessairement une multiplicité de régimes juridiques et un certain fractionnement du régime des droits⁷⁷. » De cette orientation découlent des pratiques homogénéisatrices de la Cour suprême. Woehrling relève deux effets : l'« uniformisation négative » et l'« uniformisation positive ». La première pratique fait référence à l'imposition d'une norme à l'ensemble des provinces lorsqu'une loi provinciale est déclarée inconstitutionnelle. Lorsque le jugement est rendu, toutes les provinces doivent se soumettre à celui-ci. La deuxième pratique fait référence à l'élaboration, la modification ou la suppression d'une loi provinciale par les tribunaux pour la rendre compatible avec la Constitution canadienne. Lorsque le jugement est rendu, encore une fois l'ensemble des provinces doit s'y conformer. Le système judiciaire étant tout de même conscient des caractéristiques fédérales du pays, il existe tout de même une certaine sensibilité au respect de la diversité. Cette tendance est toutefois plus faible et précaire. Elle repose, essentiellement, sur deux prémisses. Premièrement, le critère de proportionnalité est appliqué selon le contexte. C'est dans cette optique qu'en 1988 la Cour juge que le français est suffisamment vulnérable pour qu'une loi soit adoptée et permette de restreindre la liberté d'affichage pour les commerces au Québec. Cette procédure ne s'applique toutefois que dans certains cas exceptionnels et se fonde sur une comparaison (avec d'autres démocraties pour les législations fédérales et entre les provinces pour les législations provinciales). Deuxièmement, la *clause Nonobstant* permet aux législatures de déroger aux droits garantis par les sections 2 et 7-15. Il est toutefois assez difficile d'invoquer cette clause puisqu'elle est généralement discréditée dans l'opinion publique hors Québec. De plus, « Il est intéressant de préciser que les trois catégories de droits soustraites au pouvoir de déroger (droits démocratiques, liberté de circulation et d'établissement, droits des minorités linguistiques de langues officielles) sont précisément celles qui sont les plus susceptibles de créer et de consolider une identité (ou citoyenneté) nationale commune⁷⁸. » Il s'agit là d'un des aspects les plus préoccupants de la charte. La culture politique canadienne a aussi été fortement influencée par un deuxième facteur : une tendance à la centralisation qui ne semble pas vouloir se résorber.

77. Ibid, p. 269.

78. Ibid, p. 273.

2.2. La dynamique centralisation-décentralisation

Les auteurs anglophones s'intéressant au fédéralisme canadien et à ses institutions préfèrent habituellement étudier les pratiques concrètes du gouvernement central pour faire la démonstration de pratiques fédérales dans le pays. C'est dans cette perspective que s'inscrivent Richard Simeon et Martin Papillon lorsqu'ils avancent dans *A Global Dialogue on Federalism*⁷⁹ que c'est davantage le contexte que les institutions qui déterminent la forme que prend le fédéralisme. Les auteurs se proposent d'étudier les transformations du fédéralisme par rapport aux différents contextes qui les déterminent.

Simeon et Papillon retracent l'avènement de la fédération à la Constitution de 1867, période caractérisée par l'affrontement entre les deux visions que nous avons présentées dans la partie précédente : l'unité (représentée par Macdonald) et la diversité (représentée par Cartier). Si à ce moment, pour les auteurs, la fédération est unitaire, elle aura tendance à se décentraliser graduellement à la suite de certains soubresauts politiques. Tout d'abord, la récession à la fin du XIX^e siècle a sérieusement miné la légitimité du pouvoir central, ce qui débouche sur une première conférence interprovinciale en 1887. La crise de 1930, quant à elle, a mené à une intervention musclée et a donné des munitions au gouvernement fédéral. « Most responsibility for the building blocks of the welfare state lay in provincial hands; however, at the time, only the federal government had the resources and the pan-Canadian view-point to bring it about⁸⁰. » La question qui est passée sous silence est celle de savoir pourquoi c'est le gouvernement fédéral seul qui possède les ressources permettant l'implantation de l'État-providence ? Simeon et Papillon redonnent ici toute la pertinence à l'étude des cadres institutionnels fédératifs. En effet, selon eux, c'est le contexte qui a commandé l'intervention fédérale. Toutefois, le contexte ne se limite pas à la crise de 1930. Les institutions canadiennes permettant d'y répondre font tout autant partie de ce contexte. Les conclusions des auteurs laissent d'ailleurs les analystes un peu sur leur appétit :

79. Richard Simeon et Martin Papillon, « Canada » dans *A Global Dialogue on Federalism – Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, op. cit.

80. Ibid, p.101.

In the early years the focus was on building a transcontinental Canada, with Ottawa in the lead ; then the emphasis on resource-led development shifted the focus back to the provinces ; the Great Depression, postwar reconstruction, and development of the postwar welfare state shifted the pendulum back to Ottawa ; and today, the question of how to respond to globalization and North American integration as well as to a knowledge-based economy poses new challenge for how governments share responsibilities⁸¹.

Ce constat cadre mal par ailleurs avec les avancées des auteurs selon lesquelles le Canada est l'une des fédérations les plus décentralisées au monde. Les constats que Simeon et Papillon font dans la citation qui précède donnent plutôt à croire que c'est Ottawa seul qui est aux commandes de la fédération canadienne. Quoi qu'il en soit, les auteurs concluent en affirmant que les Canadiens préfèrent les arrangements informels, sans devoir déboucher sur une forme ou sur une autre de confrontation que pourraient nous réserver des réformes constitutionnelles. « Whatever the issue at hand, Canadians are telling their governments: we do not want to be hamstrung by the constitutional division of powers or by intergovernmental rivalries⁸². »

Andrée Lajoie prend elle aussi en compte les différents contextes pour expliquer les formes d'affrontement entre les logiques d'unité et de diversité. Elle découpe les grandes périodes de la fédération canadienne en trois temps : de la Confédération à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, de 1945 au rapatriement de la constitution de 1982 et du rapatriement de la Constitution à nos jours.

La première période est, pour Lajoie, la moins centralisatrice. Les décisions sont alors rendues par le Comité judiciaire du Conseil privé à Londres bien que « durant cette période [...], le Conseil privé s'est contenté de concevoir des théories centralisatrices sans les appliquer dans les pourvois dont il était saisi⁸³. » Les mécanismes centra-

81. Ibid, p.114.

82. Ibid, p.116.

83. Andrée Lajoie, « Le fédéralisme au Canada : provinces et minorités, même combat » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, op. cit., p. 190.

lisateurs sont pourtant déjà bien présents dans la Constitution de 1867. Lajoie en identifie deux principaux : le pouvoir de désaveu et le pouvoir déclaratoire.

C'est dans la deuxième période que les choses se précipitent. À partir de 1949, la Cour suprême du Canada devient la dernière instance d'appel et rend des décisions généralement favorables aux intérêts du gouvernement fédéral. Lajoie identifie trois formes de fédéralismes durant cette deuxième période. Jusqu'à la fin des années 1950, sous le règne de Maurice Duplessis au Québec, le gouvernement central pratique un « fédéralisme unilatéral⁸⁴ ». Cette forme de fédéralisme est favorisée par le désengagement du gouvernement provincial et par la méfiance du Québec à l'égard de la Cour suprême. Sur les lois du travail et du commerce, la Cour invente de nouveaux concepts. « Ces changements se répercuteront également dans le domaine des politiques constitutionnelles, où les demi-victoires ne contrebalancent en rien les pratiques constitutionnelles centralisatrices que l'État fédéral continue d'inventer, dont notamment, pour cette période, les expropriations et, déjà, l'amorce du pouvoir de dépenser⁸⁵. » Ensuite, de 1960 à 1975, cette forme de fédéralisme est secouée par la révolution tranquille au Québec. De cette nouvelle dynamique naît le « fédéralisme dialogique⁸⁶ ». Malgré une centralisation des pouvoirs, le Québec réussit à changer la dynamique (avec la question des ressources hydroélectriques et la mise sur pied de son propre régime de pensions). Toutefois, ces succès sont vite contrebalancés par les échecs dans les domaines de la langue, de la culture et des ressources naturelles. Après 1975 cependant, la tendance au dialogue est remplacée par une logique homogénéisatrice (« fédéralisme normalisateur⁸⁷ »). À partir d'un important travail de repérage tout au long de cette période, Lajoie établit que les deux tiers des décisions rendues par la Cour suprême sont défavorables au Québec. C'est en 1982 que le plus dur coup est porté.

La troisième période identifiée par Lajoie correspond à la montée du néo-libéralisme au Canada. Au même moment, en Amérique du Nord, la libéralisation des échanges est encouragée. Ce sont les

84. Ibid, p.191.

85. Id.

86. Id.

87. Ibid, p.192.

années de la Commission Macdonald, laquelle déboucha sur l'élaboration de l'accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). De plus, la charte, dès le milieu des années 1980, contribua à monopoliser toute l'attention des tribunaux pour laisser de côté les questions relatives au partage des pouvoirs. Durant ces années, « [l']Accord du lac Meech (1987), le rapport Bélanger-Campeau (1990), les propositions fédérales « *Bâtir ensemble le Canada* » (1991) et l'accord de Charlottetown (1992) ont tous buté sur l'absence de consentement du *Rest of Canada* (ROC)⁸⁸. »

Pierre Fournier consacre un ouvrage complet à l'analyse de l'échec de l'Accord du lac Meech⁸⁹. Pendant la campagne référendaire sur la souveraineté du Québec proposée par le Parti Québécois de René Lévesque en 1980, les forces fédéralistes – avec, – à leur tête –, Pierre Elliott Trudeau – promettent qu'en cas d'une victoire du Non, un changement s'opèrerait dans le sens des revendications québécoises au sein du fédéralisme. Pour contrer le vote favorable à la souveraineté, on propose d'enfin répondre au désir de décentralisation fédérale en provenance du Québec, le but étant de favoriser l'adhésion des Québécois à un « fédéralisme renouvelé ». Après le référendum (perdu par les souverainistes dans une proportion de 40 % contre 60 %), Pierre Elliott Trudeau décide de procéder au rapatriement de la Constitution (jusqu'à-là retenue à Londres), occasion par excellence d'inclure dans la constitution la reconnaissance du Québec comme société distincte. Au lieu de cela, le Québec est berné pendant la désormais célèbre « nuit des longs couteaux » où, par une habile manœuvre du gouvernement central et des 9 provinces anglophones, le Québec et son droit de veto sont exclus de la nouvelle constitution canadienne. « La perte du droit de veto constituait un échec majeur pour le Québec. Même si ce droit n'était pas inscrit dans l'AANB de 1867, il avait néanmoins été validé par la coutume constitutionnelle⁹⁰. » La manœuvre des forces fédéralistes laisse au Québec un goût plus qu'amer de la pratique du fédéralisme au Canada.

Pour remédier à la situation et donner au fédéralisme canadien une véritable sensibilité à la dualité canadienne, le Parti progressiste-

88. Ibid, p.194.

89. Pierre Fournier, *Autopsie du Lac Meech*, Saint-Laurent (Québec), VLB éditeur, 1990.

90. Ibid, p. 25.

conservateur (élu en 1984) de Brian Mulroney tente de rouvrir le dossier constitutionnel pour permettre l'adhésion québécoise à la loi fondamentale du pays. En 1985, lors de l'élection du Parti libéral du Québec de Bourassa (fédéraliste), un véritable engouement pour le renouvellement du fédéralisme s'installe : deux partis politiques fédéralistes (un à Québec et un à Ottawa) promettent de s'entendre pour corriger l'erreur de 1982. L'Accord du Lac Meech (1987) devait reconnaître la spécificité québécoise dans l'ensemble canadien, mais, selon Fournier, entretenait une « ambiguïté [...] quant à sa véritable portée⁹¹. » L'accord ne sera jamais entériné, constamment critiqué à la fois par les nationalistes québécois pour son manque de contenu et de portée et par les fédéralistes pour l'instabilité qu'il risquait, selon eux, de créer (en remettant en cause l'unité canadienne). Plus tard, la dernière tentative de réforme constitutionnelle à ce jour, l'Accord de Charlottetown (1992), devait elle aussi échouer. On retrouve, encore une fois, la volonté de respecter la diversité confrontée à l'impératif bien canadien de l'unité coûte que coûte.

Face à ces échecs, les forces souverainistes au Québec seront appelées à se rassembler pour une nouvelle ronde de revendications. Cette fois-ci, le Parti québécois de Jacques Parizeau se fait élire en 1994 avec, comme plate-forme principale, la promesse de tenir un référendum sur la souveraineté qui aura lieu en octobre 1995. La réaction fédérale est inusitée: « Sur le plan fédéral, le gouvernement libéral de Jean Chrétien se comporta comme si la situation nationale au Québec était sans intérêt ; et il se consacra à une vaste réforme des programmes sociaux, en votant au mois de février 1995 la loi C-76, qui diminuait du tiers les paiements de transfert aux provinces dans le domaine de la santé (soit six milliards de dollars en deux ans)⁹². » Cette fois, le camp du Non ne fait aucune promesse advenant une victoire. Les résultats du référendum qui séparent les camps du Oui et du Non s'établissent à moins de 1 %. Ce résultat, donnant une légitimité démocratique tout de même assez importante aux revendications en provenance du Québec (ou une grande partie des partisans du Non revendiquent aussi une réforme en profondeur du fédéralisme), donne à penser qu'une décentralisation

91. Ibid, p. 32.

92. Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *De la nation à la multination : les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, 2007, p. 61.

fédérale était alors nécessaire pour éviter un troisième référendum qui pourrait, cette fois, donner la victoire au camp du Oui. La réponse est contenue dans la déclaration de Calgary : « La déclaration de Calgary est frappante dans son intention de décrire le caractère unique du Québec – évitant ainsi le terme ‘distinct’, qui causa tant d’acrimonie durant les négociations constitutionnelles – tout en réitérant la doctrine de l’égalité des provinces, du multiculturalisme et du bilinguisme⁹³. »

Simultanément, le gouvernement central empiète sur les compétences provinciales en matière d’éducation : « depuis que les Conseils de recherche relèvent du ministère de l’Industrie et, notamment depuis 1996, par l’implantation croissante de programmes thématiques de recherche puis, plus clairement, par l’instauration en 2000 d’un programme de chaires de recherche du Canada.⁹⁴. » Le pouvoir de dépenser est particulièrement pertinent pour appuyer cette tendance, tout comme l’est l’union économique canadienne qui a la particularité de favoriser les arrangements extra-constitutionnels. Ensuite, la globalisation et l’intégration économique font apparaître de nouveaux enjeux qui seront soumis au gouvernement central selon les pouvoirs résiduels canadiens. La Commission Macdonald, de plus, impose une certaine « constitutionnalisation des exigences du libre-échange⁹⁵. » Enfin, selon les travaux d’Andrée Lajoie, « Sur les 58 décisions de la Cour suprême que nous avons repérées en date de 2002 en matière de partage des compétences depuis la Loi constitutionnelle de 1982, on compte 58,6 % de gains fédéraux contre 41,4 % de victoires pour toutes les provinces réunies. S’agissant par ailleurs des décisions relatives à des affaires en provenance du Québec, les gains fédéraux grimpent à 75 %⁹⁶. »

Cette centralisation, intensifiée au cours de la dernière période, pose donc nécessairement un problème quant à une éventuelle habilitation du Québec. Pour Lajoie, cette dynamique s’explique par le rapport de force que la fédération canadienne reflète⁹⁷. La dynamique

93. Ibid, p. 62.

94. Id.

95. Id.

96. Id.

97. Selon Lajoie, la fédération canadienne « reflète l’instantané d’un rapport de force. » dans Ibid, p. 207.

de la centralisation pose d'autant plus problème aujourd'hui aux États membres de la fédération que le gouvernement central se sert des défis que lui pose la mondialisation pour procéder à une centralisation encore plus prononcée des pouvoirs.

2.3. La mondialisation

Selon certains auteurs et contrairement à l'opinion généralement exprimée, la mondialisation rend nécessaire une implication particulière des communautés nationales⁹⁸. En effet, dans un contexte d'interpénétration croissante des enjeux internationaux et nationaux, la possibilité de faire entendre sa voix revêt une importance considérable pour le Québec. À plus d'une reprise, nous avons pu prendre acte des revendications québécoises quant à l'importance d'une place pour le Québec dans les forums internationaux. Selon Joseph Facal, ancien ministre d'un gouvernement du Parti québécois, « C'est [...] lorsqu'un État fédéré est de plus en plus subordonné que l'indéniable déficit démocratique qu'entraîne la mondialisation, y compris pour les États souverains, se double pour lui d'un autre déficit⁹⁹. » C'est aussi l'avis de Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland. Pour ces auteurs, cet intérêt accru, d'ailleurs, est la source de nouvelles tensions au sein de la fédération canadienne.

Ainsi, la mondialisation peut devenir une occasion rêvée pour le Québec d'avoir une voix au chapitre sur la scène internationale. Pourtant, le gouvernement du Québec demeure le plus souvent subordonné aux volontés du gouvernement fédéral : « [l]e gouvernement fédéral a déjà par exemple exigé, avant que le gouvernement du Québec ne signe une entente internationale avec un gouvernement étranger, qu'un accord-cadre soit conclu avec lui au

98. Voir, à ce sujet et entre autres, Alain Dieckhoff et Christian Jaffrelot, « La résilience du nationalisme face au régionalisme et à la mondialisation », dans *Critique internationale*, n° 23, avril 2004, p.125-139 ; Manuel Castells, *Le pouvoir de l'identité*, Paris, Fayard, 1999, 538 p. ; Michael Keating, *Les défis du nationalisme moderne*. Québec, Catalogne, Écosse, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal St Martin's Press Inc., 1996, 260 p.

99. Joseph Facal, « Mondialisation, identités nationales et fédéralismes. À propos de la mutation en cours du système politique canadien », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, op. cit., p. 248.

préalable¹⁰⁰ », ce qui donne au gouvernement central la capacité d'exercer une position hégémonique. Le contrôle ne s'arrête toutefois pas là. Par exemple, on peut énoncer « le fait de demander au Québec de coordonner ses activités lors de mission à l'étranger avec l'ambassade canadienne sur le territoire visité ou encore de baliser ou d'interdire au premier ministre du Québec de rencontrer un chef d'État ou un gouvernement étranger¹⁰¹ ». Enfin, « l'accroissement régulier des échanges a aussi mené à la création de régimes économiques et juridiques internationaux de plus en plus contraignants pour les États¹⁰². » Deux processus sont dès lors à l'œuvre : 1) seuls les gouvernements centraux participent formellement aux discussions et 2) l'érosion de la séparation entre enjeux local et international provoque une intrusion du pouvoir central dans les champs de compétences provinciales.

Dans cet ordre d'idées, la mondialisation et la logique qu'elle impose ont fait naître au Canada une nouvelle forme de centralisation. En effet, étant donné la nouveauté du phénomène, les règles du jeu en place favorisent les intrusions fédérales dans les compétences provinciales. Joseph Facal remarque que le gouvernement canadien procède sur deux fronts : une adaptation à la mondialisation et une lutte contre le souverainisme québécois. Cette lutte tourne autour de trois enjeux : 1) la capacité du Québec de faire des choix distincts du gouvernement central, 2) la capacité de revendiquer et d'affirmer son caractère distinct et 3) la capacité de décider de son propre avenir¹⁰³.

En d'autres mots, plutôt que de convier le Québec à s'exprimer sur les questions qui le concernent au niveau international, le pouvoir central double sa participation hégémonique à une lutte contre la volonté québécoise de participer. Pourtant, le contexte actuel sur le plan international laisse planer au-dessus des communautés l'éven-

100. Jean-François Caron, Guy Laforest et Catherine Vallières-Roland, « Le déficit fédératif au Canada » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, op. cit., p. 156.

101. Id.

102. Id.

103. Joseph Facal, « Mondialisation, identités nationales et fédéralismes. À propos de la mutation en cours du système politique canadien », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, op. cit., p. 237-250.

tualité d'une homogénéisation culturelle, identitaire, et parfois même politique. Soumis à l'impératif de la rentabilité dans un marché mondialisé – et donc mis en concurrence avec des marchés d'envergure – les identités culturelles des communautés minoritaires se retrouvent partiellement englobées dans une culture qui semble parfois prendre des contours planétaires et qui s'exprime en anglais. Au Canada, spécialement au Québec, le débat sur la langue est particulièrement délicat puisqu'il met en opposition la liberté de choix de la langue et la nécessité, dans un contexte anglophone (les francophones du Québec étant entourés d'une mer de plus de 300 millions d'anglophones), de protéger la langue française en Amérique du Nord. On comprendra que le bilinguisme officiel, au Canada, ne suffit pas à fournir les protections nécessaires.

Évidemment, le débat sur la langue ne date pas d'hier. Toutefois, face au pouvoir d'Ottawa et sans clause qui permettrait au Québec de fonder certaines politiques sur sa spécificité et dans le contexte homogénéisant de la mondialisation, une protection de la langue française devient de plus en plus urgente¹⁰⁴. Pour répondre à l'impératif de la diversité culturelle à l'échelle internationale, certaines tribunes existent et doivent être investies par le Québec. Voyons comment le gouvernement central a réagi face à la revendication québécoise de participer à l'UNESCO.

La participation du Québec aux forums de l'UNESCO devient une revendication récurrente à la Chambre des communes. Or, après avoir laissé planer la possibilité d'une participation conjointe « Canada-Québec » au forum en 2005, on apprend le 11 avril 2006 de la bouche de Peter McKay, alors ministre des Affaires étrangères, que si le Québec pouvait être consulté dans les pourparlers internationaux, il ne sera pas libre de parler de sa propre voix¹⁰⁵. Étant donné que les règles

104. Dans un colloque intitulé « Le fédéralisme, le Québec et les minorités francophones du Canada » présenté à l'Université d'Ottawa du 9 au 11 mars 2006, Linda Cardinal et Anne-Andrée Denault propose une présentation intitulée « Les lois linguistiques du Canada et du Québec à l'ère de la mondialisation : pour un changement de paradigme » où elles proposent de considérer le paradigme territorial – perspective privilégiée par le Québec – plutôt que de considérer exclusivement le paradigme individuel – approche privilégiée par le Canada – au Québec. Selon elles, le statu quo (approche individuelle) favorise inévitablement l'anglais, surtout dans le contexte de la mondialisation.

105. Elizabeth Thompson, « Just one voice for Canada. Mackay dismisses notion Quebec will have its own voice on world stage » dans *The Ottawa Citizen*, 11 avril 2006.

de l'UNESCO ne permettent pas la participation de plus d'un acteur dans un État, le Bloc Québécois (parti fédéral souverainiste) réclame, selon le modèle belge, un droit de veto sur les décisions. On le sait aujourd'hui, ce modèle n'a pas été appliqué et la délégation québécoise à l'UNESCO s'est contentée de patienter dans les corridors.

Cet événement, exemple parmi tant d'autres, illustre un problème récurrent de la fédération canadienne. Si on réussit parfois à s'entendre sur le principe du dualisme, la portée du principe ne doit pas être effective¹⁰⁶. C'est, on l'aura encore une fois compris, l'impératif de l'unité qui doit avoir préséance sur celui de la diversité multinationale.

Les positions québécoises sur la scène internationale ne se limitent évidemment pas à sa participation à l'UNESCO. Plusieurs autres questions entrent en ligne de compte et rendent nécessaire une réforme majeure du fédéralisme canadien. Par exemple, la participation à la guerre en Afghanistan a rencontré au Québec une opposition beaucoup plus marquée qu'au Canada hors Québec¹⁰⁷. De plus, certains observateurs remarquent que le modèle québécois est ancré dans une tradition plus pacifiste et plus engagée socialement que ce qui prévaut ailleurs au pays.

Aussi, on peut se questionner sur le processus actuel, dans le contexte de la mondialisation, de constitutionnalisation d'un consensus idéologique néolibéral qui enlève toute possibilité de différenciation chez les communautés minoritaires¹⁰⁸. La discipline néolibérale entre donc en conflit avec toute possibilité, pour le Québec, d'une plus grande habilitation (à moins que le gouvernement central ne

106. On se rappellera, aussi, l'adoption d'une motion par le Parti Conservateur à la Chambre des communes qui se lit « Que cette Chambre reconnaisse que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. »

107. Depuis le début de la participation canadienne en Afghanistan, les sondages sur l'appui de la population révèlent toujours la même chose : les Québécois sont dans une proportion plus élevée opposés à la guerre en Afghanistan que ne le sont les Canadiens. Voir : Presse canadienne, « L'opposition des Québécois à la guerre en Afghanistan augmente » dans La Presse, édition du mercredi 22 août 2007.

108. Stephen Gill, dans « The Global Panopticon? The Neoliberal State, Economic Life, and Democratic Surveillance » dans *Alternatives* (2), 1995, p. 1-49 fait état d'un nouveau constitutionnalisme qui impose une discipline néolibérale aux États engagés dans les processus de régionalisme.

propose de son propre chef un mécanisme qui permettrait au Québec de faire valoir ses positions). Dans le cas où les orientations globales des deux communautés ne diffèrent pas, le problème reste dissimulé. Mais dans le cas où le Québec exprime une volonté de se distancier des positions canadiennes, une crise peut potentiellement éclater¹⁰⁹.

Ainsi, si pour Ronald Watts le fédéralisme est une solution de plus en plus populaire à partir de la fin du XX^e siècle, parce qu'elle permet d'instaurer « un gouvernement commun chargé de poursuivre certains objectifs communs, tout en laissant les gouvernements régionaux mener une action autonome quand des intérêts spécifiquement régionaux sont en jeu¹¹⁰ », on constate que cet objectif ne se réalise pas en contexte canadien.

Conclusion

Deux mouvements menacent aujourd'hui la spécificité québécoise et son habilitation. Dans un premier temps, la judiciarisation de la politique et l'universalisme qui l'inspire minent la possibilité pour les Québécois d'exprimer, politiquement, leur différence. Face au modèle canadien, « neutre » et « universel », les Québécois sont souvent présentés par leurs compatriotes canadiens comme étant rétrogrades, réactionnaires, voire tribaux. La dépolitisation qu'entraîne la vision formellement égalitaire du libéralisme impose une normativité qui rend caduque toute habilitation politique pour une communauté politique nationale. En effet, devant l'individualisation promue par une idéologie libérale robuste, toute revendication collective apparaît comme étant une force conservatrice.

Dans un deuxième temps, la mondialisation redéfinit les espaces politiques et fait apparaître de nouveaux enjeux. Face à cette restructuration, la fédération canadienne tente de rapatrier le plus de pou-

109. Par exemple, le Bloc Québécois demandait, le 15 mai 2007, au gouvernement canadien d'exclure l'eau des Accords de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Dans Anonyme, « Le gouvernement canadien doit entreprendre des discussions pour exclure l'eau de l'ALÉNA », disponible [En ligne] à l'adresse http://www.blocquebecois.org/fr/manchette_detail.asp?ID=9925726, consulté le 15 juin 2009.

110. Ronald Watts, « Introduction : le fédéralisme à l'ère de la mondialisation » dans *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 1, n° 167, 2001, p. 11.

voirs possible sans ouvrir pour autant la voie à des discussions constitutionnelles. Si le gouvernement central tente parfois de faire preuve d'ouverture à l'égard du Québec, c'est toujours en subordonnant ces demandes à l'impératif canadien de l'unité. Cette deuxième tendance contribue à accentuer le déficit fédératif relevé par Caron, Laforest et Vallières-Roland et pose de sérieuses questions quant à l'avenir de la fédération canadienne. En effet, si, selon la position généralement adoptée par les forces fédéralistes au Canada, on continue de rejeter la possibilité de réformer la constitution canadienne en vue d'accommoder les revendications québécoises (selon l'expression dorénavant consacrée : « le fruit n'est pas mûr »), un lent déclin du fédéralisme se produira. Deux scénarios se présenteront : on ne pourra plus parler de fédéralisme canadien mais bien d'un État unitaire canadien ou on assistera à la segmentation du Canada en au moins deux entités.

Manifestement, ces deux mouvements sont intimement liés. En effet, la mondialisation s'accompagne présentement d'une idéologie néolibérale rigide qui traverse l'État canadien. Cette intégration contribue à légitimer la centralisation des pouvoirs puisque l'idéologie néolibérale repousse la souveraineté collective et cherche plutôt à favoriser un individualisme « universalisable ». George Grant se demandait en 1965 : « Est-ce la fin du Canada ? » Dans son ouvrage, *Lament for a Nation*¹¹¹, il mettait en relief l'échec du nationalisme canadien face à la libéralisation toujours grandissante qui faisait perdre au Canada sa véritable nature. À l'heure actuelle, il semble que la critique de Grant à l'égard de l'adhésion canadienne au néolibéralisme rigide soit tout à fait appropriée. Sans cautionner l'ensemble des conclusions de Grant, il apparaît clairement que le libéralisme et le néolibéralisme, adoptés sans nuance, sont susceptibles de conduire à l'érosion de la diversité et contribuer à l'appauvrissement culturel et social, contribuant dès lors à remettre en question les deux grandes traditions culturelles au Canada.

RESUM

Aquest article analitza les representacions històriques de dues de les principals comunitats nacionals del Canadà, és a dir, la comunitat canadencoanglesa i la comunitat quebequesa. En la historiografia canadencoanglesa es constata la presència d'un projecte nacional ambiciós. La construcció nacional canadenca suggereix l'existència d'un model de govern neutre malgrat que, si s'analitza amb atenció, es pot percebre que hi preval la dinàmica inversa. Els historiadors anglòfons del país han acostumat a presentar la concepció unitària del federalisme com la forma més perfecta del projecte integrador canadenc. Aquest federalisme integrador, i no emancipador, s'origina a partir de la visió centralitzadora de John A. Macdonald, un dels pares de la federació canadenca. Aquest enfocament s'ha mantingut durant més de 140 anys d'història en comú i continua sent, encara en l'actualitat, un dels principals esculls que han de superar les nacions minoritàries del Canadà. Per validar la seva tesi, els autors recorren a una extensa anàlisi que explora tres de les grans estratègies que utilitza el Govern central per mantenir la seva autoritat sobre els estats membres de la federació canadenca a llarg termini: l'ús del poder judicial, la centralització dels poders i la globalització. Les estratègies emprades han variat segons la conjuntura econòmica, els líders polítics i les relacions de força política respecte dels vincles entre la federació i les províncies.

Paraules clau: Canadà; Quebec; historiografia; federalisme; centralització/descentralització; nacionalisme; diversitat.

RESUMEN

Este artículo analiza las representaciones históricas de dos de las principales comunidades nacionales del Canadá, es decir, la comunidad canadiense-inglesa y la comunidad quebequense. En la historiografía canadiense-inglesa se constata la presencia de un proyecto nacional ambicioso. La construcción nacional canadiense sugiere la existencia de un modelo de gobierno neutro aunque, si se analiza con atención, puede percibirse la prevalencia de la dinámica inversa. Los historiadores anglófonos del país suelen presentar la concepción unitaria del federalismo como la forma más perfecta del proyecto integrador canadiense. Este federalismo integrador, y no emancipador, se origina a partir de la visión centralizadora de John A. Macdonald, uno de los padres de la Federación canadiense. Este enfoque se ha mantenido durante más de 140 años de historia en común y sigue siendo, todavía en la actualidad, uno de los principales obstáculos que deben superar las naciones minoritarias del Canadá. Para validar su tesis, los autores recurren a un extenso análisis que explora tres de las grandes estrategias que utiliza

el Gobierno central para mantener su autoridad sobre los Estados miembros de la Federación canadiense a largo plazo: el uso del poder judicial, la centralización de los poderes y la globalización. Las estrategias empleadas han variado según la coyuntura económica, los líderes políticos y las relaciones de fuerza política en lo que respecta a los vínculos entre la Federación y las provincias.

Palabras clave: Canadá; Quebec; historiografía; federalismo; centralización/descentralización; nacionalismo; diversidad.

ABSTRACT

This article studies the historical representation of the two main national communities in Canada; that is, the English-Canadian and the French-Canadian. Throughout the history of the English Canadian community, one can see an ambitious national project. The national construction of Canada suggests the existence of a neutral model of government but, when looking at this carefully, it is possible to see something quite different. English-speaking historians from Canada have normally introduced the concept of a unitary federalism as the most perfect form of the Canadian integration project. This integrating federalism, that does not lead to emancipation, stems from the centralist views of John Macdonald, one of the fathers of Canadian federalism. This approach has been kept for over 140 years of common history and, to this date, continues to be one of the main obstacles for minority nations within Canada. To strengthen their thesis, the authors base their work on an extensive analysis exploring the three big strategies used by the central government to assert its authority on the member States of the Canadian Federation in the long term: using the judicial power, centralizing powers and globalization. The strategies used have varied depending on the economic scenario, political leaders and the political power relations regarding the links between the Federation and the provinces.

Key words: Canada; Quebec; historiography; federalism; centralization-decentralization; nationalism; diversity.