



paramètres

*Sous la direction d'Alain-G. Gagnon*

# Le fédéralisme canadien contemporain

Fondements, traditions, institutions



Extrait de la publication **Les Presses de l'Université de Montréal**

**LE FÉDÉRALISME**  
**CANADIEN CONTEMPORAIN**  
FONDEMENTS, TRADITIONS, INSTITUTIONS

paramètres



Sous la direction  
d'Alain-G. Gagnon

**LE FÉDÉRALISME  
CANADIEN CONTEMPORAIN**  
FONDEMENTS, TRADITIONS, INSTITUTIONS

**Les Presses de l'Université de Montréal**

Extrait de la publication

## Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre :

Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions  
(Paramètres)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN<sup>10</sup> 2-7606-2020-4

ISBN-13 978-2-7606-2020-9

1. Fédéralisme – Canada. 2. Relations fédérales-provinciales (Canada) – Québec (Province). 3. Multiculturalisme – Aspect politique – Canada. 4. Gouvernement fédéral – Canada. 5. Fédéralisme. I. Gagnon, Alain-G. (Alain-Gustave), 1954-  
II. Collection.

JL27.R439 2006

320.471'049

C2006-940771-1

Dépôt légal : 3<sup>e</sup> trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

© Les Presses de l'Université de Montréal, 2006

Les Presses de l'Université de Montréal remercient de leur soutien financier le ministère du Patrimoine canadien, le Conseil des Arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

Imprimé au Canada en juillet 2006

## **REMERCIEMENTS**

Nombreuses sont les personnes qui ont contribué à la préparation de ce livre. En plus des auteurs du présent ouvrage, j'en profite aussi pour remercier Enric Fossas, Jocelyn Maclure, Jacques Léonard, Pierre Serré et Brian Tanguay pour leur participation aux symposiums qui ont alimenté les auteurs au moment d'amorcer la rédaction de leurs analyses. Un merci tout à fait spécial va à Joseph Facal de l'École des hautes études commerciales et à Alain Noël du Département de science politique de l'Université de Montréal qui se sont joints au collectif dans le dernier droit. L'appui de Jacques Hérivault, au moment où il agissait à titre de coordonnateur à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes de l'Université du Québec à Montréal, a été fort apprécié dans l'organisation des symposiums, de même que celui d'Olivier De Champlain, chargé de projets à la CREQC.

Mes remerciements vont aussi à Florence Noyer et Yzabelle Martineau, des Presses de l'Université de Montréal, pour leur professionnalisme à chacune des étapes de la préparation de cet ouvrage.

*Page laissée blanche*

# **INTRODUCTION**

## **REGARDS CROISÉS SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN**

Alain-G. Gagnon

Le fédéralisme tel que pratiqué au Canada n'a jamais eu la cote auprès des Québécois. Non pas que les Québécois soient opposés au fédéralisme en soi mais plutôt parce qu'ils se refusent à accepter la façon dont il est mis en application par les instances politiques à Ottawa. On retrouve deux notions clés au centre de l'interprétation québécoise : l'autonomie des États membres et la non-subordination des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement.

La conception du fédéralisme prévalant aujourd'hui au Canada et selon laquelle le gouvernement central doit être dominant sur les autres instances pose un problème à toutes les formations politiques à Québec. En effet, ces dernières remettent en question le principe du fédéralisme territorial selon lequel toutes les ententes s'appliquent de façon identique à travers le pays et ce, sans égards pour la présence des communautés nationales à la base même de l'État canadien.

Au Québec, la conception privilégiée est celle du fédéralisme communautaire ou du fédéralisme multinational reconnaissant aux communautés nationales un rôle clé, d'une part, en tant que pôle d'identification et, d'autre part, en tant que pilier de l'État fédéral.

Plusieurs ouvrages ont été publiés depuis les années 1950 sur la question mais la plupart se sont limités à l'étude du partage des pouvoirs et des questions constitutionnelles et juridiques. Parmi ces ouvrages, mentionnons les deux tomes du juriste Gil Rémillard : le premier paru, en 1980, *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, suivi en 1985 de *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de réalisations*<sup>1</sup>. En 1980, le constitutionnaliste Gérard Beaudoin publiait un livre sur *Le partage des pouvoirs* au Canada dans lequel le juriste faisait le point sur le fédéralisme canadien et le fonctionnement des institutions fédérales<sup>2</sup>. Ce livre a été revu et augmenté à quelques reprises par la suite. Sa plus récente mouture présente une analyse de la Constitution canadienne, des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et des conférences constitutionnelles.

D'autres auteurs ont fait progressé la réflexion dans ce champ d'études, pensons entre autres aux travaux de Richard Simeon et de Ian Robinson dans le cadre des travaux de la Commission Macdonald<sup>3</sup>. On note par ailleurs une très faible représentation des politologues québécois<sup>4</sup> qui semblent avoir été ignorés par les directeurs de recherche au moment d'établir la programmation de recherche. Cela a eu pour conséquence de garder dans l'ombre les travaux des chercheurs québécois.

En 1994, ont paru les deux ouvrages remarquables de Jacques-Yvan Morin et de José Woehrling : *Les Constitutions du Canada et du Québec, du Régime français à nos jours*<sup>5</sup> et *Demain le Québec. Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*. Ces ouvrages ont jeté un éclairage important sur la possibilité pour le Québec de se doter de sa propre constitution, tout en prenant soin d'inscrire les rapports de force dans la longue durée.

Il y a une exception importante au biais juridique qui s'est instauré dans la littérature existante et qui mérite notre attention. Il s'agit en l'occurrence de l'ouvrage de Maurice Lamontagne, publié dès 1954, sous le titre de *Le fédéralisme canadien*<sup>6</sup>. Tout en se faisant le promoteur du fédéralisme canadien, l'auteur innove en proposant une lecture inspirée de l'économie politique. Cette interprétation se démarque des autres travaux sur le sujet et, à certains égards, Lamontagne ouvre une piste porteuse pour les chercheurs dans le domaine des sciences sociales au Canada et au Québec. D'autres étudiants du fédéralisme explorèrent plus à fond cette carrière : pensons aux travaux de Christopher Armstrong, *The Politics of Federalism : Ontario's Relations*

with the Federal Government 1867-1942<sup>7</sup> et à ceux de Garth Stevenson, dont *Unfulfilled Union : Canadian Federalism and National Unity*. Au Québec, le sentier ouvert par Lamontagne en économie politique sera peu parcouru ; en fait, encore moins que la piste juridique.

Dans le but de trouver une réponse aux revendications québécoises au sein de la fédération canadienne, la préoccupation principale des chercheurs au Québec a surtout résidé du côté des réformes constitutionnelles. À titre d'illustration, l'ouvrage collectif de François Rocher est publié en 1992 sous le titre *Le bilan québécois du fédéralisme canadien*<sup>8</sup> où les auteurs mettent l'accent sur les conflits de compétence. La même année, Charles Taylor publia *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*<sup>9</sup> où le philosophe jette un éclairage riche sur les identités en présence au Canada et sur les voies de solution pour inscrire le pluralisme national.

Notons aussi l'ouvrage dirigé par les comparatistes Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions* où les auteurs faisaient le point en 1993 sur les usages du fédéralisme et les diverses traditions sur lesquelles les débats politiques se fondent au Canada et dans les principales fédérations<sup>10</sup>. Soulignons la parution en 1998 de *Sortir de l'impasse. Vers la réconciliation*<sup>11</sup> sous la direction de Guy Laforest et de Roger Gibbins, au lendemain de l'échec référendaire d'octobre 1995, et dans lequel nous trouvons plusieurs études fines portant sur la réconciliation Québec-Canada et les questions constitutionnelles sans que l'option de la sécession du Québec ne soit prise sérieusement en compte par l'un ou l'autre des collaborateurs.

Nous avons eu droit aussi à des témoignages de la part de leaders politiques. En 1995, Claude Ryan livrait son témoignage dans *Regards sur le fédéralisme canadien* ; en 1999, Stéphane Dion faisait part de ses états d'âme dans *Le pari de la franchise. Discours et écrits sur l'unité canadienne* ; et, en 2001, Joseph Facal publiait *Le déclin du fédéralisme canadien*<sup>12</sup>.

Plusieurs chantiers ont été ouverts dans des domaines ciblés depuis le début des années 1990. Pensons à l'important ouvrage, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*<sup>13</sup>, de Guy Laforest sur les conséquences de la Charte canadienne des droits et libertés sur l'affaiblissement des pratiques fédérales au Canada. En 1996, Gilles Bourque et Jules Duchastel prennent en quelque sorte le relais avec *L'identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats*

*constitutionnels canadiens 1941-1992*<sup>14</sup> alors qu'ils font la démonstration que la Charte canadienne contribue à ethniciser les rapports sociaux au pays. Ce travail interprétatif sera poursuivi et enrichi en 2005 par Eugénie Brouillet dans *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*<sup>15</sup> où la juriste revient sur la vision du pacte fondateur, mariant en quelque sorte deux grandes traditions fédérales.

Un autre chantier important fut ouvert à la fin des années 1990 dans le dossier de l'union sociale canadienne. C'est ainsi qu'en 1999, à la suite d'une invitation lancée par le ministère québécois des Affaires intergouvernementales canadiennes, plusieurs spécialistes analysèrent les répercussions qu'aurait pour le Québec le projet d'union sociale canadienne avancé par le gouvernement central et relevèrent de nouveaux empiètements dans un champ de compétence exclusif aux provinces<sup>16</sup>.

Il faut aussi souligner plusieurs recherches qui sont en cours sur la notion de fédéralisme multinational comme voie possible de sortie de la crise constitutionnelle pour les pays traversés par la diversité nationale. Aussi, Alain-G. Gagnon et James Tully, dans le cadre des travaux du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales, ont dirigé le collectif *Multinational Democracies*<sup>17</sup> où les auteurs discutent à fond de nouvelles formes d'associations politiques pour les pays fédéraux en quête de légitimité et de stabilité dont le Canada et la Belgique, et les pays en voie de fédéralisation dont l'Espagne et le Royaume-Uni.

Une analyse exhaustive du fédéralisme canadien menée par des chercheurs québécois est attendue depuis longtemps. En fait, aucun ouvrage d'envergure n'a été publié en français au cours de la dernière décennie. C'est pour combler ce vide que la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC) de l'Université du Québec à Montréal a tenu plusieurs symposiums de 2004 à 2006 en vue de regrouper les travaux les plus avancés dans le champ du fédéralisme au Canada.

Aussi, ce livre de référence ouvre-t-il ses pages aux principaux spécialistes du fédéralisme au Canada, tout en proposant une lecture plurielle et actualisée des enjeux politiques qui sous-tendent les rapports Québec-Canada. Le livre se déploie autour de quatre grands axes et lui sert d'armature principale. Dans la première partie, les auteurs discutent des fondements et des traditions sous-tendant le fédéralisme à partir d'une démarche comparative.

Dans la deuxième partie, les auteurs analysent les dynamiques fédérales-provinciales au Canada en mettant l'accent sur les rapports Québec-Canada, le déficit fédératif, les rapports entre minorités et le gouvernement central, la mondialisation, de même que les répercussions de l'application de la Charte canadienne des droits et libertés sur l'évolution du fédéralisme canadien.

Puis, dans la troisième partie, les auteurs explorent à fond les relations fédérales-provinciales et intergouvernementales au Canada. Au cœur des discussions, on trouve plusieurs clés d'interprétation de ces relations de pouvoir entre les deux ordres de gouvernement, ce qui nous amène sur le terrain du fédéralisme asymétrique, car le déséquilibre fiscal, l'union sociale canadienne, l'économie sociale et l'arrivée d'un nouvel acteur, les villes, viennent compliquer davantage les relations fédérales-provinciales au Canada.

Dans la quatrième partie, les lecteurs trouveront des études riches en enseignement sur la gestion de la diversité dans les États fédéraux. Les tensions entre la citoyenneté et le fédéralisme et celles entre les Premières Nations et le gouvernement central sont explorées à fond. Les auteurs traitent des approches conceptuelles et des perspectives comparatives dans des États fédéraux ou en voie de fédéralisation comme l'Allemagne, les États-Unis, l'Espagne et le Canada.

Les chercheurs ont souvent tendance à ignorer les acteurs politiques. Il nous a paru utile dans cet ouvrage de donner la parole au ministre québécois responsable des relations intergouvernementales canadiennes. Aussi, reprenons-nous en annexe la conférence inaugurale prononcée par le ministre Benoît Pelletier à l'Université du Québec à Montréal le 1<sup>er</sup> octobre 2004 dans le cadre des travaux de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Lors de cette conférence, le ministre Pelletier a offert une lecture politique qui se veut au diapason des principales revendications québécoises en matière de partage et de respect des compétences entre le gouvernement central et le gouvernement du Québec, d'où son intérêt pour le présent ouvrage.

Ce livre constitue, selon nous, une avancée de premier plan pour les travaux sur le fédéralisme au Canada et se démarque tant par son caractère exhaustif que par la démarche analytique et la richesse théorique des divers exposés.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de formation et d'évolution*, Montréal, Québec Amérique, 1980 ; Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien : éléments constitutionnels de réalisations*, Montréal, Québec Amérique, 1985 ; Gérald A. Beaudoin, *Le partage des pouvoirs*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1980. Pour sa plus récente version, voir Gérald A. Beaudoin et Pierre Thibault, *La Constitution du Canada. Institutions, partage des pouvoirs, Charte canadienne des droits et libertés*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 2004.
2. Gérald A. Beaudoin, *Le partage des pouvoirs*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1980. Pour sa plus récente version, voir Gérald A. Beaudoin et Pierre Thibault, *La Constitution du Canada. Institutions, partage des pouvoirs, Charte canadienne des droits et libertés*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 2004.
3. Richard Simeon et Ian Robinson, *L'État, la société et l'évolution du fédéralisme canadien*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990.
4. On trouve quelques très rares études dont celle du politologue Daniel Latouche, *Le Canada et le Québec. Un essai rétrospectif et prospectif*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.
5. Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec, du Régime français à nos jours*, Montréal, Éditions Thémis, 1992 ; *Demain le Québec. Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*, Québec, Septentrion, 1994.
6. Maurice Lamontagne, *Le fédéralisme canadien. Évolution et problèmes*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1954.
7. Christopher Armstrong, *The Politics of Federalism: Ontario's Relations with the Federal Government 1867-1942*, Toronto, University of Toronto Press, 1981 ; Garth Stevenson [1979], *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 4<sup>e</sup> édition, Montréal et Kingston, McGill-Queens University Press, 2004.
8. François Rocher, *Le bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB éditeur, 1992.
9. Charles Taylor, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada* (textes rassemblés et présentés par Guy Laforest), Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1992.
10. Michael Burgess et Alain-G. Gagnon (dir.), *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions*, Londres et Toronto, Harvester and Wheatsheaf et University of Toronto Press, 1993.
11. Guy Laforest et Roger Gibbins, dir. *Sortir de l'impasse. Vers la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998.
12. Claude Ryan, *Regards sur le fédéralisme canadien*, Montréal, Boréal, 1995 ; Stéphane Dion, *Le pari de la franchise. Discours et écrits sur l'unité canadienne*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1999 ; Joseph Facal, *Le déclin du fédéralisme canadien*, Montréal, Boréal, 2001.
13. Guy Laforest, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*, Québec, Septentrion, 1992.

14. Gilles Bourque et Jules Duchastel avec la collaboration de Victor Armony, *L'identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens 1941-1992*, Montréal, Fides, 1996.
15. Eugénie Brouillet, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion, 2005.
16. Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec. Huit études sur l'entente cadre*, Montréal, Les Éditions Saint-Martin, 2000. Cet ouvrage a été repris en anglais sous la direction conjointe d'Alain-G. Gagnon et de Hugh Segal, voir *The Canadian Social Union Without Quebec. 8 Critical Analyses*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2000.
17. Alain-G. Gagnon et James Tully (dir.), *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. De même que Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher (dir.), *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques/McGill-Queen's University Press, 2003 ; Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *Federalism, Citizenship, and Québec. Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press, à paraître en 2006. Pour les travaux du GRSP, on peut consulter le site de l'équipe : <[www.creqc.uquam.ca](http://www.creqc.uquam.ca)>.

*Page laissée blanche*

# **PREMIÈRE PARTIE**

## **FONDEMENTS ET TRADITIONS**

*Page laissée blanche*

Comprendre le fédéralisme canadien, c'est cerner les fondements et les traditions à l'origine du pacte fédératif au Canada. Dans un renvoi appelé à faire époque dans le cas du droit du Québec de faire sécession, la Cour suprême du Canada établissait en août 1998 quatre principes de base devant être respectés par tous les partenaires au sein de la fédération. Il s'agit de la démocratie, du fédéralisme, de la règle de droit et du constitutionnalisme et, enfin, du respect des droits des minorités. Ces quatre principes établissent les fondements mêmes de l'ordre constitutionnel canadien sur lesquels les traditions fédérales viennent s'inscrire, s'alimenter et se projeter dans le temps.

Dans le premier chapitre, Marc Chevrier explore la genèse de l'idée fédérale chez les Pères fondateurs américains et canadiens. Si les Américains voient d'emblée leur Constitution de 1787 comme une véritable fondation politique et en perfectionnent la compréhension par une longue tradition d'exégèse, les Canadiens n'accordent à leur Constitution ni la même étude ni le même prestige. L'auteur met dos à dos deux moments fondateurs qu'il définit comme deux entreprises commensurables en valeur et en idées. Dans le but d'établir comment les Pères fondateurs américains et canadiens ont conceptualisé le fédéralisme, Chevrier met en relief le contexte de naissance des deux collectivités, le processus même de leur création et leurs horizons idéologiques. L'auteur soumet l'idée que, en 1787, tout comme en 1867, la nature du nouvel État créé a dépassé les intentions initiales des constituants pour aboutir à un régime inédit.

Dans le deuxième chapitre, Dimitrios Karmis propose un retour aux principales conceptions normatives du fédéralisme qui marquent l'histoire de la pensée politique moderne, de manière à prendre un peu de distance et à apporter un éclairage souvent négligé sur les fondements de la crise du fédéralisme canadien. L'exposé est divisé en trois temps, chacun servant à exposer les bases de l'un des trois grands courants qui animent la tradition fédérale

moderne : le fédéralisme universaliste, le fédéralisme communautarien et le fédéralisme pluraliste. Bien que l'histoire de la pensée politique moderne soit dominée par la discussion et la défense des États unitaires, nous rappelle l'auteur, elle recèle néanmoins de multiples et d'illustres voix engagées dans la défense de diverses conceptions normatives du fédéralisme. Se référant aux discussions entourant l'entente du lac Meech (1987-1990) ou celle de Charlottetown (1992), Karmis signale que même au plus fort des discussions constitutionnelles qui ont marqué la scène politique canadienne au cours des quarante dernières années, les acteurs politiques ont souvent eu tendance à nier la multiplicité des conceptions normatives du fédéralisme et à s'ériger en défenseurs du seul « vrai » fédéralisme. Or, la question des fondements normatifs des arrangements fédéraux repose sur un fait trop souvent oublié dans les débats sur la pertinence de maintenir ou d'établir un système fédéral : l'existence d'un arrangement institutionnel, quel qu'il soit, ne peut jamais être une fin en soi.

# 1

## LA GENÈSE DE L'IDÉE FÉDÉRALE CHEZ LES PÈRES FONDATEURS AMÉRICAINS ET CANADIENS

Marc Chevrier

*Tout n'est pas faux dans ce qui fut abandonné.  
Tout n'est pas vrai dans ce qui se révèle.*

Paul Valéry, *Tel quel II*

Les sociétés modernes ont généralement pris leur élan d'un moment fondateur qu'elles se remémorent telle une fête dont la célébration cyclique ravive la ferveur des citoyens et donne corps au vivre-ensemble. Parmi toutes celles-ci, les États-Unis apparaissent comme l'exemple archétypal d'une société démocratique dont l'acte de naissance fait saillie sur la ligne des temps modernes. Cette naissance est le fruit d'une entreprise constituante menée par ceux-là mêmes qui avaient chassé le pouvoir britannique par les armes et dont l'ambition était de fonder un régime politique inédit. Cette fondation, qui a réuni la volonté, les idéaux démocratiques et les ingrédients de la fortune politique, s'est acquis l'aura d'un mythe. Fascinante pour les Américains comme pour les étrangers à la recherche de modèles, la fondation américaine a engendré une riche tradition d'exégèse historique et de réflexions politiques sur les idées et les influences qui ont façonné la fabrique

**La terminologie : principes  
et techniques**

MARIE-CLAUDE L'HOMME

**Traité de criminologie empirique**

Troisième édition

Sous la direction de MARC LE BLANC,  
MARC OUMET et DENIS SZABO

**L'univers social des adolescents**

MICHEL CLAES

**Violences au travail**

*Diagnostic et prévention*

Sous la direction

de FRANÇOIS COURCY, ANDRÉ SAVOIE  
et LUC BRUNET

**Les visages de la police**

*Pratiques et perceptions*

JEAN-PAUL BRODEUR

 | **MARQUIS**  
MEMBRE DU GROUPE SCABINI  
Québec, Canada  
2006

Extrait de la publication