

2017 EDITION
VOLUME 18

FEDERALISM-E





FEDERALISM-E, VOLUME 18

Alex JY Parisien & Etienne L Pouliot-Maillette

Chief Editors

Royal Military College of Canada

Dr. Christian Leuprecht

Advisor

Department of Political Science, Royal Military College of Canada / Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University

Peer-Review Editorial Board

Elisabeth Bérard Godbout, Université de Montréal

Antoine Boulé, Royal Military College of Canada

Graeme Cannon, University of Calgary

Nicole Ellement, University of Calgary

Daniel Melo Garcia, Université Laval

Kristyn Lines, University of Calgary

Alek Robaczewski, Royal Military College of Canada

Melissa Sanfacon, Royal Military College of Canada

Derek Van-Der-Velden, Royal Military College of Canada



Welcome to Federalism-e

Federalism-E is a peer reviewed undergraduate journal that encourages scholarly debate and research in the area of federalism by exploring topics such as political theory, multi-level governance, and intergovernmental relations. Papers were submitted from across the country and abroad, and then sent to other undergraduate students who volunteered to be a part of our peer review board. After extensive evaluation, this year's papers were selected and returned to the authors according to a double-blind review process. The result is our 14th consecutive year of publication.

It is with great pleasure that we present this year's collection of essays. We hope to encourage undergraduate students to contribute to the community of academic studies, create a forum for better understanding the topic of federalism, and to offer high-performing students the experience of participating in the process of academic publication. We hope you enjoy this year's edition of the Federalism-e Journal.

Bienvenue à Federalism-E

Federalism-E est un journal universitaire de premier cycle également révisé par des universitaires, qui encourage les débats pédagogiques dans le domaine du fédéralisme et explore des sujets tels que les théories politiques, le gouvernement à plusieurs échelons ainsi que les relations inter-gouvernementales. Les textes présentés furent soumis de partout au pays. Après de nombreuses évaluations, les essais qui vous seront présentés furent sélectionnés et retournés aux auteurs afin que ceux-ci fassent les corrections nécessaires pour leur publication. Le résultat vous est donc présenté ici, dans la 18e publication de ce journal.

C'est avec grand plaisir que nous présentons ce regroupement de textes cette année. Nous publions le journal Federalism-e dans l'espoir d'encourager les étudiants de premier cycle à contribuer plus à la communauté universitaire et à créer un forum pour améliorer la compréhension sur le sujet du fédéralisme, tout en offrant une opportunité de participer au processus de publication d'un journal. Bonne lecture!

Alex Parisien & Etienne Pouliot-Maillette
Chief Editors – Éditeurs en chef, Federalism-e

Contents – Table des matières

Chief Editors’ Address – mots des éditeurs en chef	ii
Transferts fédéraux : la péréquation décortiquée Patrick Mercier, Université de Montréal	1
Diviser pour mieux régner : faut-il décentraliser les pouvoirs? Alek Robaczewski, Collège militaire royal du Canada	19
Power Sharing: The Separation of Power in a Political System Melissa Sanfacon, Royal Military College of Canada	26
L’inclusion du droit à la sécession dans la constitution Alex Miller-Pelletier, Université Laval	34
La distribution des pouvoirs et le fédéralisme canadien dans une analyse postmoderniste : critiques du partage des compétences et comparaisons avec d’autres réalités fédéralistes. Daniel Melo Garcia, Université Laval	46
The Viability of Secession: <i>The Case of Quebec</i> Timothy Phelan, Queen’s University	66
Authors & Editors – Les auteurs et les éditeurs	84



Transferts fédéraux : la péréquation décortiquée

Patrick Mercier, Université de Montréal

Les questions d'ordre économique jouent un rôle important dans les fédérations. C'est d'ailleurs l'un des facteurs qui ont amené des entités différentes à s'unir. La prospérité promise dans l'union suffisait généralement à convaincre les plus récalcitrants de s'y joindre. Ce facteur fut d'ailleurs important dans l'ajout de nouvelles provinces au Canada entre 1867 et 1949. Cependant, au fil des années, des disparités économiques sont apparues entre les provinces. C'est pour pallier ce type de problème qu'existe la péréquation, un sujet dont plusieurs ont déjà entendu parler, mais peu savent en quoi il consiste réellement.

Cet article vise à expliquer différents aspects de la péréquation. Tout d'abord, une courte description de la péréquation sera présentée ainsi que le contexte dans lequel elle se situe à l'égard des transferts fédéraux. Ensuite, une présentation historique depuis sa première application en 1957 suivra. Également, les différents changements survenus dans les dernières années ainsi que la formule de calcul seront décortiqués. Une présentation des difficultés quant à son efficacité et à son application suivra. Pour terminer, de brefs exemples de complications politiques que peut entraîner la péréquation entre les provinces et entre les paliers de gouvernements seront abordés.

Mise en contexte

Chaque année fiscale, le gouvernement fédéral octroie des montants aux provinces qui proviennent à même de ses revenus. Ces transferts sont composés de trois principales enveloppes. La plus importante est celle du Transfert canadien en matière de santé (TCS) qui est la contribution du fédéral en matière de santé au Canada. Une autre enveloppe est celle du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Finalement, il y a la péréquation. Cette dernière se démarque des deux premières sur plusieurs aspects. Tout d'abord, il s'agit d'un transfert inconditionnel. Le TCS et le TCPS sont assujettis à des conditions de base, mais la péréquation n'est rattachée à aucune condition. De plus, le montant attribué à l'intérieur de ces deux enveloppes est calculé différemment de celui de la péréquation. Depuis l'exercice financier de 2014-2015, les deux transferts conditionnels sont versés dans toutes les provinces selon un montant égal par habitant. Le calcul de la péréquation est beaucoup plus complexe et sera examiné plus loin. Ces types de transferts sont essentiels au bon fonctionnement d'une fédération comme le Canada.

Pour l'année fiscale 2014-2015, le total des trois enveloppes octroyées a représenté 61 364 millions de dollars (voir annexe 1-tableau-1 p. 22). De cette somme, le Québec a reçu 19 614 millions (voir annexe 1-tableau-2 p 23). Cela représente 31 % du total de ces trois transferts, mais le Québec ne comprend que 23 % de la population canadienne. Comme le TCS et le TCPS sont donnés au prorata de la population, l'écart résulte de l'enveloppe de péréquation.

Dans une fédération idéale, chaque palier de gouvernement devrait avoir accès au revenu dont il a besoin afin de remplir ses responsabilités, ce qui est considéré comme un équilibre vertical. L'inégalité des ressources entre mêmes niveaux de gouvernement est vue comme un déséquilibre horizontal. La fédération idéale n'existant pas, c'est pour cette raison que la majorité des fédérations utilise des transferts tels que la péréquation. L'objectif général de la péréquation est de réduire le déséquilibre horizontal, c'est-à-dire le déséquilibre entre les provinces. La *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que le Parlement et le gouvernement du Canada : « prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de

fiscalité sensiblement comparables ». Il est important de bien saisir que la péréquation est payée par le gouvernement fédéral à même les recettes qu'il engrange, ce n'est pas un transfert d'argent d'une province à une autre. Si le principe global est toujours demeuré le même, les changements apportés au fonctionnement au fil du temps ont été nombreux.

Historique

La péréquation a été établie pour la première fois en 1957. Son implantation faisait suite au rapport de la Commission royale Rowell-Sirois demandé par le fédéral et qui visait à tenter de trouver une solution pour sortir de l'endettement l'Alberta et la Saskatchewan. Au début, les paiements étaient calculés seulement en fonction des recettes de trois types d'impôts : des particuliers, des entreprises et des droits de succession. Pour savoir combien une province devait recevoir des paiements de transfert, il fallait faire la moyenne des revenus que soutiraient les deux provinces les plus riches (Ontario et Colombie-Britannique) des trois types d'impôts et la diviser par la population respective. Ensuite, le fédéral donnait le montant d'argent aux autres provinces pour qu'elles atteignent la moyenne calculée par habitant. Seulement l'Ontario n'en bénéficiait pas. Il avait été décidé que la formule de calcul des paiements pouvait être revue tous les cinq ans.

En 1962, Ottawa décide de prendre en considération une portion des revenus issue des ressources naturelles pour diminuer le nombre de provinces bénéficiaires. Avec cette nouvelle formule, l'Alberta et la Colombie-Britannique cessèrent rapidement de recevoir des paiements. L'Alberta n'était pas satisfaite puisqu'elle arguait que les ressources naturelles relevaient du provincial et qu'elles étaient non-renouvelables, donc que la durée des revenus était indéterminée. Pour que la formule soit considérée comme étant plus égale pour tous et qu'elle réponde au grief de l'Alberta, le nouveau calcul de 1967 prit en compte 16 différents types de revenus. Ce nombre ne cessa de croître lors de futures révisions et au début des années 80, 38 types de revenus étaient pris en considération.

Afin de savoir si une province avait le droit ou non de recevoir des paiements, il fallait savoir si son revenu pour chacune des 38 assiettes fiscales était positif ou négatif comparativement à la moyenne canadienne pour chacun des éléments. Si une province tombait sous les standards, elle était considérée comme ayant un droit positif à la péréquation. Ensuite, il fallait additionner les résultats positifs et négatifs et seulement si

le calcul final était positif, la province recevait des paiements. Les calculs se faisaient au prorata de la population et en considérant un éventuel taux de taxation équivalent à la moyenne canadienne. Ainsi, une province ne recevait pas moins de péréquation parce que ses revenus issus d'un faible taux de taxation étaient plus faibles que dans une autre province et vice-versa. Ceci est toujours vrai. De plus, il est important de rappeler que les provinces qui terminent le calcul avec un droit négatif n'ont pas à payer de péréquation, puisque c'est le fédéral qui paie à même ses revenus.

Les coûts du programme pour le fédéral ont significativement augmenté à partir de 1973 en raison de la hausse importante du prix des ressources naturelles et plus particulièrement du pétrole. De plus, les provinces percevaient une part de plus en plus importante des revenus issus de l'impôt. En 1977-78, les prix du pétrole avaient atteint un tel niveau que les revenus de l'Alberta tiraient la moyenne canadienne disproportionnellement vers le haut. L'Ontario devenait ainsi une province bénéficiaire, mais le poids fiscal d'une telle mesure n'était pas possible pour le fédéral. C'est ainsi qu'en 1977, seulement 50% des revenus du pétrole sont pris en compte et que les provinces dont le revenu par habitant est supérieur à la moyenne canadienne ne reçoivent pas de péréquation. De plus, c'est maintenant la moyenne des dix provinces qui est prise en compte. Cette mesure empêche l'Ontario d'en recevoir.

Stevenson (2004) remarque une certaine ironie dans cette situation. En effet, c'était le gouvernement fédéral qui avait décidé en 1962 d'inclure les ressources dans le calcul de la péréquation pour diminuer le nombre de provinces récipiendaires. Toutefois, 15 ans plus tard c'est cette décision qui fait fortement augmenter les coûts des transferts et qui amène Ottawa à ne seulement considérer que 50 % des revenus issus des ressources. Cette décision arbitraire du gouvernement vise à priver l'Ontario de la péréquation.

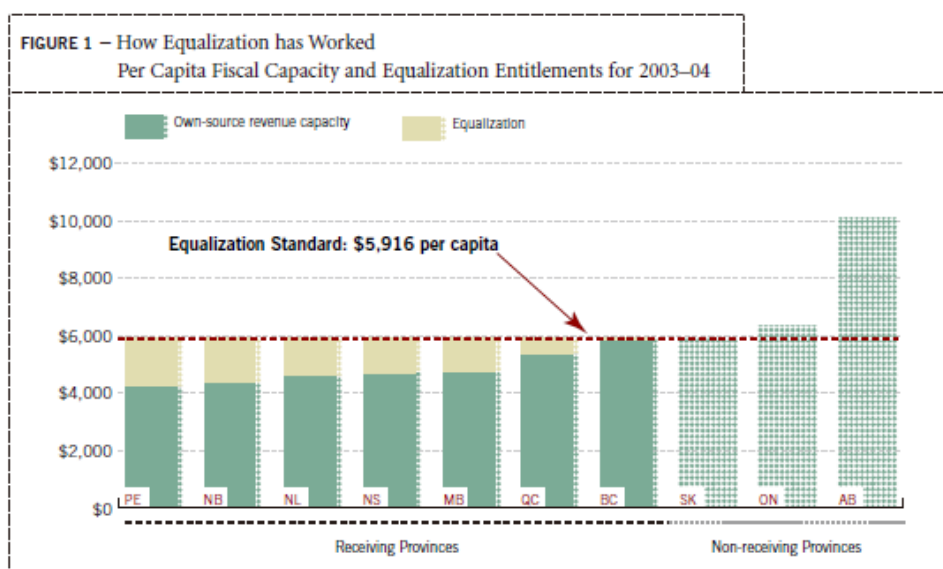
En 1981-1982, une nouvelle formule de calcul voit le jour. La moyenne nationale ne sera plus calculée en tenant compte des dix provinces, mais seulement de cinq. L'Alberta est exclue du calcul ainsi que les provinces maritimes. C'est aussi en 1982, que la péréquation est enchâssée dans la Constitution canadienne, et ce sans susciter d'importantes réactions puisque le programme existait déjà depuis longtemps et qu'il faisait relativement l'unanimité (Stevenson, 2004, p. 143). Il est important de réaliser que la Constitution indique seulement l'obligation du fédéral à maintenir une égalité relative

entre les provinces. Les modalités de fonctionnement ne sont pas indiquées et c'est ce qui permet au gouvernement fédéral de changer ou d'adapter les règles comptables au gré des circonstances.

De 1982 à 2004, le programme restera sensiblement le même, mais la formule comptable se complexifie. De nouvelles taxes ont été ajoutées, ainsi qu'un plancher et un plafond. Le fédéral changeait les règles quelque peu, mais l'essentiel demeurait. Au milieu des années 80, le gouvernement central a signé des accords avec Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse concernant leurs ressources naturelles qui se trouvent au large de leurs côtes respectives, ces dernières n'étant pas prises en considération dans le calcul de la péréquation.

À cette époque, pour calculer la péréquation, il fallait d'abord connaître la capacité fiscale de chacune des provinces. Pour ce faire, Ottawa utilisait le régime fiscal représentatif (RFR). Cet indice mesurait le montant que chaque province pouvait retirer des 33 différentes sources de taxes. Ces montants étaient ensuite additionnés et comparés à la moyenne de cinq provinces : Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique. Les provinces qui se trouvaient sous la moyenne recevaient alors un montant par habitant qui le ramenait à la moyenne. Il est important de noter que ces paiements faits par Ottawa ne rendent pas une véritable égalité interprovinciale. Les provinces les plus pauvres augmentent leur standard, mais les plus riches n'abaissent pas le leur.

Le graphique suivant indique les résultats du calcul pour l'année financière 2003-2004 et démontre concrètement l'explication précédente. La ligne pointillée rouge représente la moyenne de la norme nationale calculée selon les cinq provinces précédemment énumérées. On constate que trois provinces ne reçoivent pas de péréquation (pratiquement quatre). La zone en brun clair représente le paiement que les provinces bénéficiaires reçoivent pour s'élever à la moyenne nationale de capacité fiscale de 5,916\$ par habitant. En contrepartie, la Saskatchewan, l'Ontario et l'Alberta ne voient pas leur capacité fiscale être abaissée à la moyenne.



Source : <http://publications.gc.ca/Collection/F2-176-2006E.pdf>

La péréquation actuellement

De 2004 à 2007, la formule avait été changée pour une enveloppe fixe dont le montant évoluait chaque année. En 2007, il a été décidé de revenir à un modèle qui ressemblait plus à celui d'avant 2004 et qui a été expliqué plus haut, mais en y faisant tout de même quelques modifications. Les 33 assiettes fiscales ont été regroupées en cinq catégories : impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés, taxe de vente, impôts fonciers et 50 % des ressources naturelles. Comme mentionné préalablement, les ressources naturelles n'ont pas toujours été considérées dans le calcul. Leur pourcentage de prise en considération a changé huit fois depuis 1957, variant de 0 % à 100 %. Ces variations démontrent un manque de consensus au sein du Canada relativement à l'importance que l'on doit leur accorder dans la formule, puisque les conséquences sont majeures sur les résultats (Bernard, 2012).

Une autre mesure apportée est la mise en place d'un plafond de capacité fiscale (PCF). Cette nouvelle mesure vise à être équitable envers les provinces qui ne reçoivent pas de péréquation. En effet, en n'incluant que 50 % des ressources naturelles dans le calcul, une province récipiendaire, après avoir reçu la péréquation, pourrait voir son assiette fiscale être plus importante qu'une province qui ne reçoit pas de paiement. Le PCF calcule

la capacité fiscale de chaque province après péréquation incluant la totalité des revenus tirés des ressources naturelles. Ce nouveau chiffre calculé par province est ensuite comparé à la norme nationale et une province ne peut pas dépasser cette moyenne avec un paiement de péréquation.

Le cas de Terre-Neuve explique bien les conséquences du PCF. En effet, en n'incluant que 50 % de ses ressources, la province devrait être bénéficiaire. Si tel était le cas, sa capacité fiscale deviendrait plus élevée que les provinces qui ne reçoivent pas de paiements, puisqu'il ne s'agit pas de son taux réel. Une fois calculé, le PCF de la province, celle-ci se retrouve au-dessus de la moyenne nationale et ne peut donc pas recevoir de péréquation. Ce calcul abaisse aussi le montant auquel a droit le Québec, le Manitoba et la Nouvelle-Écosse, puisque ces trois provinces ont des revenus issus de ressources naturelles.

Une autre règle a vu le jour en 2009-2010, il s'agit du plafonnement de la croissance de l'enveloppe globale. Ce nouvel élément minimise les risques pour le gouvernement fédéral de voir l'enveloppe globale de péréquation prendre des proportions trop importantes. Ainsi, la croissance du paiement total ne doit pas excéder la moyenne mobile de la croissance du produit intérieur brut nominal des trois années précédentes. Cette règle a eu un impact lors de l'exercice financier 2014-2015. En effet, après avoir calculé la péréquation et appliqué le PCF, l'enveloppe globale aurait dû être de 17,9 milliards de dollars, mais le facteur de croissance était de 3,5 %, ce qui a rabaisé le montant à 16,7 milliards. Cela s'est traduit par une diminution de 50 \$ par habitant par province. En 2014-2015, six provinces (l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario et le Manitoba) se sont partagées les 16,7 milliards de péréquation. De cette somme, le Québec a obtenu 9,3 milliards, soit 55,6 %. La partie la plus importante a été reçue par le Québec, mais celle-ci se classe au cinquième rang sur six lorsque l'on fait le calcul par habitant comme le démontre le tableau suivant.

Paielements au titre de la péréquation et de la formule de financement territorial par habitant, en dollars

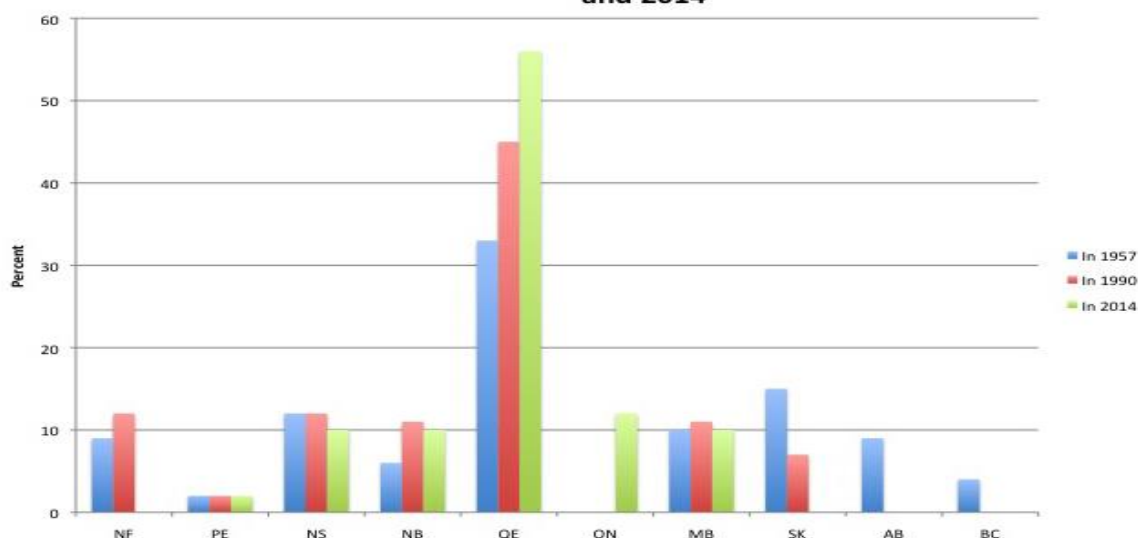
	2013-2014	2014-2015	Variation en %
T.-N.-L.	0,0	0,0	-
Î.-P.-É.	2 339,3	2 477,6	5,9 %
N.-É.	1 549,2	1 728,1	11,5 %
N.-B.	2 001,4	2 205,8	10,2 %
Qc	961,5	1 129,7	17,5 %
Ont.	234,4	145,7	-37,8 %
Man.	1 418,2	1 367,4	-3,6 %
Sask.	0,0	0,0	-
Alb.	0,0	0,0	-
C.-B.	0,0	0,0	-

Source : http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/TransferPayments_FR.pdf

Il est intéressant de noter que toutes les provinces ont un jour ou l'autre reçu de la péréquation (Alberta 1957-1963). Aussi, l'Ontario reçoit de la péréquation seulement depuis 2009, mais les montants reçus totalisent déjà plus d'argent que ce que l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan ont obtenu dans leur histoire respective (Di Matteo, 2015). Cela démontre qu'il peut être audacieux pour une province de se plaindre lorsqu'elle ne reçoit pas de péréquation parce que la formule l'a désavantagée.

Pendant une longue période de temps, il parut improbable que l'Ontario devienne récipiendaire, mais la crise de 2008 a frappé son secteur manufacturier de plein fouet et les choses ont rapidement changé. Qui plus est, son industrie automobile a dû être sauvée de la faillite par Ottawa. La situation opposée peut aussi s'avérer possible. Terre-Neuve et la Saskatchewan dans une moindre mesure, ont longtemps reçu des paiements, mais aujourd'hui elles font partie des provinces qui ont une assiette fiscale supérieure à la moyenne. L'Institut Fraser présente d'ailleurs un graphique qui symbolise l'évolution du partage de la péréquation à trois époques différentes, représentées par les années 1957, 1990 et 2014. Il est intéressant de remarquer que le Québec accapare une portion de plus en plus importante de l'enveloppe globale, malgré un poids démographique de plus en plus faible sur l'ensemble du Canada (28,8 % en 1961 contre 23 % en 2015).

Figure 2: Provincial Shares of Equalization Entitlements: 1957, 1990 and 2014



Source : <https://www.fraserinstitute.org/blogs/primer-equalization-canada>

Problèmes reliés à la mise en application

L'historique dressé précédemment, avec tous les changements que cela comporte, ainsi que la complexité des éléments qui entrent dans la formule de calcul ont montré que le programme de péréquation n'a jamais été un élément du fédéralisme facile à comprendre. Toutes les modifications apportées au fil du temps n'ont pas permis de trouver une formule qui serait dénuée de défauts. Dans un document intitulé *Le programme canadien de péréquation : fondements, réalisations et défis*, l'auteur Jean-Thomas Bernard fait d'ailleurs ressortir quatre problèmes de la mise en application de la péréquation.

Tout d'abord, il y a des problèmes qui sont reliés à la stabilité des paiements : « Les provinces bénéficiaires désirent recevoir des transferts qui sont stables dans le temps, parce que les besoins de leur population sont plutôt stables ». En effet, les provinces ne veulent pas avoir à diminuer les services parce qu'elles reçoivent moins d'argent. Les ressources naturelles sont un facteur qui influence beaucoup le montant de l'enveloppe globale, mais celles-ci peuvent subir d'importantes fluctuations de prix sur une courte période de temps et ainsi affecter toutes les provinces. Aussi, les ressources fiscales de chacun des paliers de gouvernement suivent les cycles économiques. Ainsi, si Ottawa fait des paiements stables, même si ses revenus baissent, il se retrouve rapidement avec un manque à gagner. C'est

d'ailleurs pour éviter ce problème que la hausse de l'enveloppe globale suit la moyenne de l'augmentation du PIB nominal tel qu'expliqué précédemment. Par contre, cela se traduit par un transfert de l'instabilité potentielle envers les provinces. Par exemple, si les revenus fiscaux du Québec venaient à chuter, le fédéral serait limité sur l'augmentation maximum transférable à Québec à cause des limites de l'enveloppe globale. Il faut aussi prendre en compte que lorsqu'une telle limite est atteinte ce qu'une province gagne, une autre le perd, il s'agit alors d'un jeu à somme nulle.

Le deuxième problème de mise en application relevé par Bernard concerne la prévisibilité. Lors de la remise de leurs budgets, les gouvernements provinciaux établissent les prévisions de revenus pour les années subséquentes. Cette démarche peut s'avérer dangereuse lorsqu'une part importante de ces revenus peut fluctuer sans que le gouvernement provincial ait de pouvoir sur la situation, ce qui est le cas pour la péréquation. Comme traité précédemment, l'importance des paiements peut changer rapidement à cause de la conjoncture économique. De plus, un changement de gouvernement peut amener des modifications majeures au niveau des règles de calcul, ce qui peut influencer les montants à recevoir.

Le troisième problème est la conséquence que peuvent avoir les paiements de péréquation sur les décisions économiques respectives de chacune des provinces ou bien comme le nomme Bernard, l'incitation pour les provinces bénéficiaires. Il a été expliqué plus haut que pour calculer la capacité fiscale de chaque province, c'est le taux moyen de taxation canadien qui est pris en compte et non le taux réel. Autrement, il serait facile pour une province d'abaisser son taux de taxation et ainsi recevoir plus de péréquation. L'impossibilité de pouvoir agir ainsi n'empêche cependant pas une province de prendre en compte l'effet possible des autres politiques économiques sur sa capacité à tirer des revenus des différentes assiettes fiscales. Ce type de comportement vise à obtenir une hausse de son paiement de péréquation. Par exemple, Smart (2007) a démontré que les provinces bénéficiaires ont des taux moyens de taxation plus élevés que les autres. Pourtant, les gouvernements savent qu'au niveau macro-économique, des hausses de taxes font fuir les activités économiques vers des provinces ayant un régime fiscal plus avantageux. Néanmoins, ils les mettent en application, car les pertes engendrées par la délocalisation de certaines sources de revenus seront compensées par une hausse du versement de la

péréquation. Cela est possible puisqu'au moment de calculer cette dernière, un taux de taxation supérieur à la moyenne est rabaissé au niveau de celle-ci. En d'autres mots, une hausse de taxe d'un gouvernement provincial lui octroie plus de revenus, mais l'augmentation des taxes n'entraîne pas une hausse de revenu équivalent à la réalité, puisqu'il y a toujours le phénomène de fuite fiscale. La péréquation vient compenser cette perte des provinces qui taxent plus que les autres.

La Suisse a déjà connu de tels problèmes. Certains cantons n'étaient pas compétitifs avec les autres en matière fiscale, mais ils ne s'en souciaient guère. En effet, le manque à gagner de ne pas attirer de nouveaux contribuables ou investisseurs était compensé par les paiements de péréquation émis par le fédéral et les autres cantons (à la différence des provinces canadiennes, les États fédérés suisses contribuent au paiement de la péréquation). La population a néanmoins approuvé une réforme, qui est entrée en vigueur en 2008, pour changer le système de péréquation pour que ce type de comportement ne soit plus possible (Kirchgässner et Gupta, 2006 p. 34-35).

Pour revenir au Canada, il est à noter que les agissements économiques vont parfois à l'encontre d'une stratégie visant à recevoir plus de péréquation. Un contre-exemple intéressant est présenté par Bernard et Mabrouk (2010), c'est celui du gouvernement du Québec et d'Hydro-Québec. En 2006, le gouvernement a décidé de financer le Fonds des générations pour diminuer la dette de la province. Pour ce faire, la société d'État a commencé à verser des redevances à la province et en 2008-2009, le gouvernement a aussi augmenté le taux de dividende qu'Hydro-Québec verse de 50 % à 75 %. Ces deux mesures combinées ont eu comme résultat de transférer 1,15 milliard dans les coffres du gouvernement du Québec. Ces mesures affectent la norme nationale du calcul de péréquation, augmentent l'assiette fiscale du Québec et, par conséquent, privent la province de 437 millions en paiement de péréquation. Cette politique surprend les deux auteurs : « Ce geste volontaire du Québec, qui l'amène à recevoir moins d'argent du gouvernement fédéral, peut paraître surprenant, d'autant plus que l'on sait qu'en général le Québec défend bec et ongles ses droits de péréquation ».

Le quatrième problème soulevé par Bernard a déjà été mentionné précédemment. Il s'agit du pourcentage de prise en compte des ressources naturelles dans le calcul de la péréquation. Certains soutiennent que les ressources appartiennent aux provinces et que

par conséquent celles-ci devraient être les seules à en profiter. D'autres soutiennent plutôt que ces revenus servent à offrir des services et qu'ils doivent être utilisés pour assurer une qualité de service semblable à un taux de taxation comparable partout au pays. En plus des problèmes soulevés par Bernard, il en existe bien d'autres.

Notamment, en ce qui concerne la péréquation, on peut aussi se demander à qui elle profite réellement. En effet, les transferts vont dans les coffres des provinces et non pas dans les poches des individus (Stevenson, 2004, p. 142). À l'intérieur du pays, les disparités de salaires continuent à être importantes selon le lieu de résidence. En effet, en 2013, le salaire d'une famille moyenne du Nouveau-Brunswick était de 67,340 \$ comparativement à 97,390 \$ pour l'Alberta (statistiques Canada). L'objectif d'offrir une qualité de service comparable partout au pays ne signifie aucunement d'égaliser le salaire des individus ou de leur assurer une même qualité de vie d'un point de vue monétaire. Ainsi, étant motivés par l'appât de salaire plus élevé, plusieurs résidents du pays ont migré vers l'Ouest. L'Alberta et la Colombie-Britannique ont accueilli la grande partie des migrants interprovinciaux avec respectivement 483,000 et 456,000, depuis 1976-1977. Sur la même période et pour la même catégorie d'immigration, le Québec a eu un solde négatif de 465,000 individus (statistiques Canada). Ainsi, on peut croire qu'il y a un lien à faire entre le salaire moyen et la migration. Accorder une qualité de service semblable ne suffirait donc pas à inciter la population à demeurer dans sa province natale.

Un autre problème soulevé est que la péréquation ne tient pas compte du coût de la vie qui peut être sensiblement différent d'une province à l'autre. Les assiettes fiscales sont calculées en fonction des revenus et non en fonction du pouvoir d'achat. Cette situation est surtout avantageuse pour le Québec puisque le coût de la vie est de 8,5 % moins élevé que dans les autres provinces bénéficiaires. La formule fédérale actuelle sous-estime donc la richesse réelle par habitant. Il y a un autre facteur qui n'est pas pris en compte dans le calcul des paiements et qui avantage le Québec. C'est que les travailleurs œuvrent volontairement moins que dans les autres provinces (de l'ordre de 4 %) pour profiter de plus de temps libre. Cela a comme conséquence de diminuer la capacité fiscale du gouvernement québécois. Ainsi, indirectement la péréquation paie pour les heures de loisir que les Québécois s'offrent et qui n'a pas son pendant dans les autres provinces (Fortin, 2014). Les

problèmes qui viennent d'être décrits sont surtout dus à la structure du programme. De ceux-ci découlent un autre type de complication, qui est plutôt d'ordre politique.

Problèmes politiques découlant de la péréquation

L'objectif de la péréquation qui est d'assurer une qualité de service équivalent à un taux de taxation comparable n'est pas réellement remis en doute par les provinces ou leur population. Il en va autrement pour d'autres éléments. L'exemple évoqué précédemment de la prise en compte (ou pas) des ressources dans le calcul en est un bon exemple. L'*Accord de l'Atlantique* signé en 1985 qui excluait les ressources naturelles se situant au large de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve du calcul de la péréquation devait être renégocié en 2004. Au début des négociations, Paul Martin souhaitait que les revenus des ressources de ces deux provinces soient de nouveau pris en compte. Le premier ministre de Terre-Neuve à l'époque, Danny Williams, était complètement en désaccord avec cette idée. Ce type de chicane fédéral/provincial dont seul le Canada a le secret fit les manchettes lorsque Williams décida le 23 décembre 2004 de retirer les drapeaux canadiens des édifices provinciaux de Terre-Neuve. Finalement, Paul Martin accepta de continuer à exempter à 100 % les ressources des deux provinces, mais principalement pour des raisons électorales puisque le scandale des commandites venait d'éclater et que chaque comté allait avoir une importance primordiale (Higgins, 2012).

Ce problème allait cependant revenir sur le devant de la scène avec l'élection du Parti conservateur de Stephen Harper. En effet, en 2007, ce dernier revoit la formule de péréquation et annule les accords passés avec le précédent gouvernement. Les ressources gazières et pétrolières des deux provinces seront alors prises en considération à la hauteur de 50 %. La colère de Williams est telle qu'il lance une campagne qu'il surnomme *ABC* (Anything but Conservative) à l'élection fédérale suivante.

La péréquation continue de faire partie des discussions de la politique canadienne. Le sujet s'est d'ailleurs immiscé dans le débat concernant l'oléoduc Énergie Est. C'est le premier ministre de la Saskatchewan, Brad Wall, qui a évoqué le sujet après une conférence de presse de Denis Coderre contre le projet de TransCanada. Selon Wall, Québec devrait redonner à Ottawa les 10 milliards en péréquation qu'il reçoit par année s'il n'approuve pas l'oléoduc. Il mentionne que l'exportation des ressources de l'Ouest par ce

pipeline permettrait de hausser les revenus de l'Alberta et de la Saskatchewan et que grâce au paiement de péréquation, ce sont tous les Canadiens qui en profiteraient. Selon certains (Fillion, 2016), ce genre de raisonnement doit être considéré comme un raccourci, car il évacue une série d'autres facteurs, comme le prix des ressources et les revenus fiscaux de chacune des provinces dans un contexte de ralentissement économique. Il est à noter que Brad Wall a fait sa déclaration durant la campagne électorale de sa province et comme Stevenson (2006) le fait remarquer : « A campaign around the issue of equalization is probably more likely to bear fruit than one on the more nebulous issue of vertical fiscal imbalance ». Wall a d'ailleurs facilement été réélu, mais la controverse Énergie Est/péréquation risque de continuer à faire parler d'elle. Un observateur politique du *Globe and Mail* a d'ailleurs écrit ceci à propos de l'oléoduc et des conséquences financières qui pourraient s'y rapporter (ou pas) : « the straight line between Alberta's oil and the standard of living of every Canadian. [...] Will this one nation-building project ultimately tear us apart? » (Yakabuski, 2016).

Aussi, l'argument de la péréquation revient souvent dans l'éternel débat fédéraliste/souverainiste qui anime la population du Québec. La péréquation est souvent invoquée par les tenants de la première idée pour critiquer une éventuelle indépendance de la province. Toutefois, ceux qui souhaitent la séparation prétendent que la péréquation n'est pas vraiment avantageuse pour le Québec et qu'il vaudrait mieux garder tout l'argent que la province envoie à Ottawa. L'idée ici n'est pas de refaire ce débat ou d'essayer de le trancher, mais plutôt de donner un autre exemple de comment la péréquation influence les acteurs politiques.

Pierre-Elliott Trudeau voyait dans la péréquation un symbole d'unité et d'équité canadienne qui, selon lui, reflétait les valeurs canadiennes d'un océan à l'autre. Les exemples précédents démontrent que ce n'est pas toujours vrai et que l'importance accordée à l'équité et l'égalité peut varier selon les conjonctures et les acteurs. Selon Stevenson (2006), il demeure impossible qu'un consensus entre les provinces, ainsi qu'entre celles-ci et le gouvernement central, puisse survenir. En effet, les gouvernements n'ont rien à gagner à se dire satisfaits des ententes et ont tout à perdre à proclamer le contraire. Stevenson va même jusqu'à dire à propos de la péréquation : « Only the weather has been as durable a

source of Canadian unhappiness, and even that may decline in importance with global warming ».

Conclusion

En résumé, la péréquation est un transfert fédéral qui vise à assurer des services publics de qualité comparable avec une fiscalité semblable aux provinces. Il s'agit d'un transfert inconditionnel. Depuis son application en 1957, la formule de calcul n'a cessé de changer pour s'adapter aux aléas économiques de la société canadienne. Tous les changements n'ont pas été en mesure de pallier aux nombreux problèmes de mise en application que le programme suscite. En plus de ceux-ci, la péréquation est une importante source de conflits entre le fédéral et les provinces, en plus de créer de l'animosité entre celles-ci. Néanmoins, malgré les problèmes et les querelles, la péréquation apparaît comme essentielle pour assurer une vitalité économique sensiblement pareille entre les provinces. On peut être porté à croire que de ne pas avoir ce type de programme accentuerait les différences entre les provinces. Encore plus que les vives discussions actuelles, cela pourrait remettre en cause l'essence même de l'union entre les dix provinces qui composent le Canada.

Bibliographie

- ANDERSON, George. *Fiscal Federalism : A Comparative Introduction*, Oxford University Press, 2010, 104 pages.
- BAKVIS, Herman et Grace SKOGSTAD. *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, Oxford University Press, 2008, 488 pages.
- BERNARD, Jean-Thomas et S.B. MABROUK. « Péréquation et comportement stratégique des provinces bénéficiaires : un contre-exemple intrigant », *Canadian Public Policy*, 36(2), 2010, p. 215 à 225.
- BERNARD, Jean-Thomas. 2012. « Le programme canadien de péréquation : fondements, réalisations et défis », *L'idée fédérale*, [en ligne], <http://ideefederale.ca/documents/Perequation.pdf>, (3 avril 2016).
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard, et Prabhu GUPTARA. « Sustainable public finances with sub-federal fiscal autonomy: the case of Switzerland », dans BLINDENBACHER, Raoul et Abigail O. KAROS (sous la dir. De), *Dialogues on the practice of fiscal Federalism. Comparative perspectives*, 2006, Canada, Forum des fédérations, p. 34-35.

- COURCHENE. T.J., « Paiements de péréquation », *Encyclopédie canadienne*, [en ligne], 2013, <http://www.encyclopediecanadienne.ca/fr/article/paiements-de-perequation/>, (3 avril 2016).
- DI MATTEO Livio. « A primer on equalization in Canada », *Fraser Institute*, [en ligne], 2015, <https://www.fraserinstitute.org/blogs/primer-equalization-canada>, (3 avril 2016).
- FILLION, Gérald. « Péréquation : le Québec a-t-il une obligation morale d'approuver Énergie Est? », *Radio-canada*, [en ligne], 2016, <http://blogues.radio-canada.ca/geraldfillion/2016/01/22/perequation-le-quebec-a-t-il-une-obligation-morale-de-dire-oui-a-energie-est/>, (3 avril 2016).
- FORTIN, Pierre. « Pourquoi le Québec reçoit-il des milliards en péréquation? », *L'Actualité*, [en ligne], 2014, <http://www.lactualite.com/politique/pourquoi-le-quebec-recoit-il-des-milliards-en-perequation/>, (3 avril 2016).
- GOUVERNEMENT DU CANADA. *Loi constitutionnelle de 1982*, [en ligne], <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-16.html#h-53>, (3 avril 2016).
- HIGGINS, Jenny. « The 2005 Offshore Arrangement », *Newfoundland and Labrador Heritage Web Site*, [en ligne], 2012, <http://www.heritage.nf.ca/articles/politics/offshore-arrangement-2005.php>, (3 avril 2016).
- MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA. « Soutien fédéral aux provinces et aux territoires », [en ligne], 2016, <https://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp>, (3 avril 2016).
- NADEAU, Jean-François. « Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires en 2014-2015 », *Bureau du Directeur parlementaire du budget*, [en ligne], 2014, http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/TransferPayments_FR.pdf, (3 avril 2016).
- ROY-CÉSAR, Édison. « La formule de péréquation du Canada », *Publications de recherche de la bibliothèque du Parlement*, [en ligne], 2013, <http://www.bdp.parl.gc.ca/content/lop/ResearchPublications/2008-20-f.htm#a9>, (3 avril 2016).
- SMART, Michael. « Raising Taxes through Equalization », *Canadian Journal of Economics*, 40(4), 2007, p. 1188 à 1212.
- STEVENSON, Garth. *Unfulfilled Union : Canadian Federalism and National Unity*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2004, 352 pages.
- STEVENSON, Garth. « Fiscal Federalism and the Burden of History », *Institute of Intergovernmental Relations*, [en ligne], 2006, <http://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/fiscalImb/Stevenson.pdf>, (3 avril 2016).
- STATISTIQUES CANADA. « Le Quotidien », [en ligne], <http://www.statcan.gc.ca/start-debut-fra.html>, (3 avril 2016).
- YAKABUSKI, Konrad. « Energy East : The pipeline that could tear Canada apart », [en ligne], 25 janvier 2016, <http://www.theglobeandmail.com/opinion/energy-east-the-pipeline-that-could-tear-canada-apart/article28357800/>, *The Globe and Mail*, (3 avril 2016).

Annexe I

Tableau 1 : Soutien fédéral aux provinces et aux territoires (millions de dollars)

	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012	2012– 2013	2013– 2014	2014– 2015	2015– 2016	2016– 2017
Principaux transferts¹										
Transfert canadien en matière de santé²	21 729	22 768	24 476	25 672	26 952	28 569	30 283	32 113	34 026	36 068
Transfert canadien en matière de programmes sociaux³	9 607	10 552	10 857	11 179	11 514	11 859	12 215	12 582	12 959	13 348
Péréquation⁴	12 925	13 462	14 185	14 372	14 659	15 423	16 105	16 669	17 341	17 880
Paielements compensatoires associés aux ressources extracôtières⁵	563	663	645	869	787	443	350	196	125	49
Formule de financement des territoires⁶	2 279	2 313	2 498	2 664	2 876	3 111	3 288	3 469	3 561	3 603
Protection sur les transferts totaux⁷				525	952	680	56			
Paielement additionnel⁸			74							
Total - Soutien fédéral	47 102	49 758	52 736	55 281	57 739	60 085	62 297	65 029	68 013	70 948
Répartition par habitant (dollars)	1 434	1 499	1 570	1 628	1 683	1 731	1 774	1 832	1 899	1 961

Source : Ministère des finances du Canada: <https://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp>

Tableau 2 : Soutien fédéral au Québec (millions de dollars)

	2007–	2008–	2009–	2010–	2011–	2012–	2013–	2014–	2015–	2016–
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Principaux transferts										
Transfert canadien en matière de santé¹	5 246	5 471	5 799	6 124	6 445	6 836	7 239	7 420	7 844	8 300
Transfert canadien en matière de programmes sociaux	2 215	2 452	2 520	2 590	2 664	2 759	2 834	2 908	2 987	3 072
Péréquation	7 160	8 028	8 355	8 552	7 815	7 391	7 833	9 286	9 521	10 030
Protection sur les transferts totaux²					369	362				
Total - Soutien fédéral	14 622	15 952	16 673	17 267	17 292	17 349	17 907	19 614	20 352	21 402
Répartition par habitant (dollars)	1 902	2 057	2 128	2 180	2 162	2 148				

Source : Ministère des finances du Canada <https://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp>



Diviser pour mieux régner : faut-il décentraliser les pouvoirs?

Alek Robaczewski, Collège militaire royal du Canada

C'est en 1867 que John A. Macdonald, désirant former un gouvernement canadien indépendant, conclut qu'une union fédérale serait la seule option viable. (Pelletier R. et Tremblay M., 2009, p.18) C'est ainsi que fut écrite la Loi constitutionnelle de 1867, qui octroyait aux provinces canadiennes un gouvernement provincial avec ses propres sphères d'influence, sous la supervision d'un gouvernement fédéral, lui-même titulaire d'une panoplie de pouvoirs. Ce dernier fut constitué à la britannique : à sa tête, la Reine ou le Roi (et son représentant, le Gouverneur Général), soutenu par le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, le premier étant subordonné au second. La législation devait être établie par la chambre des Communes, constituée de députés élus, ainsi que par la chambre des Lords, aujourd'hui des sénateurs nommés au Sénat, ayant pour objectif de réviser et peaufiner le travail de la chambre des Communes. Le pouvoir exécutif, quant à lui, devait être tenu par le Premier Ministre et son cabinet. Finalement, il est à noter que la triade de la gouvernance fut complétée par le pouvoir judiciaire, tenu par la cour suprême du Canada et ayant pour tâche la médiation et l'interprétation des lois. (Gouvernement du Canada, « Loi constitutionnelle de 1867 »)

Bien qu'elle ne fasse pas preuve de beaucoup d'innovation comparativement à la métropole britannique, cette constitution permettait d'instaurer des gouvernements pouvant facilement accomplir les objectifs des pères fondateurs du Canada : la maintenance de la stabilité et de l'ordre. Cela devait se faire par l'imputabilité de l'exécutif face au législatif. Toutefois, aujourd'hui, l'équilibre des forces tend à s'inverser, la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval en soulevant un symptôme : « [...] le Sénat canadien a toujours eu de la difficulté à jouer pleinement son rôle de seconde chambre fédérale ». (Université Laval)

Bien que ce soit un problème considérable, étant donné le rôle du sénat dans la machine gouvernementale, je crois cela n'est qu'un indice d'un déficit démocratique encore plus grand : la centralisation et la concentration des pouvoirs vers une seule instance. C'est, à mon avis, là que se trouve la plus grande faille du système de gouvernement du Canada et que toute réforme future devrait aspirer à compenser pour celle-ci, dans le but d'éventuellement ramener l'équilibre original entre le pouvoir exécutif et législatif.

Pour supporter cette thèse, seront d'abord étudiées les implications et conséquences de la concentration du pouvoir, pour poursuivre par une observation des avantages qu'apporterait une modification du mode électoral. Finalement, les arguments pour une réforme du sénat seront discutés dans un but de combattre ce que Pierre Mackay décrit comme « [un sénat] dont la légitimité démocratique est proche du coefficient zéro ». (Mackay P., 2006-2007, p.63.)

Un pouvoir concentré

Tout d'abord, en théorie, tout corps exécutif canadien est sous l'autorité de la Reine d'Angleterre et de son représentant au Canada, le gouverneur général. Bien que les deux rôles existent encore aujourd'hui et que, sur papier, ils dirigent le Canada, en pratique, ils agissent plutôt à titre honorifique. Il est en effet reconnu, comme le dit J.P. Lewis, qu'au Canada de nos jours, le Premier Ministre est tout puissant et qu'il a, en pratique et sous certaines conditions, un contrôle immense sur la politique canadienne. (Lewis J.P., 2013, p.799 à 819)

En effet, les députés élus à la chambre des Communes appartiennent pour la très grande majorité à des partis politiques, eux-mêmes dirigés par un chef. Lorsque ce parti est

celui ayant le plus de députés à la chambre basse, ses membres gagnent l'accès au gouvernement et leur dirigeant devient Premier Ministre. Un gouvernement élu majoritaire, c'est-à-dire ayant obtenu moins de 154 sièges à la chambre des Communes, implique que plus de la moitié des personnes qui votent sur les lois à être légiférées adhèrent à un ensemble d'idéologies et d'objectifs semblables, et ce, en plus d'être soumis à une discipline de parti qui tend à être serrée. Ce dernier aspect, d'importance capitale, est largement une conséquence du fait que le chef d'un parti est celui qui décide qui sera ministre, incitant les élus mineurs à appuyer ses intérêts s'ils désirent grimper les échelons du pouvoir et assurant leur rectitude dans l'adhésion aux lignes partisans. (Kam C.J. 2009, p.29)

De fait, la tête de parti et ses proches ont peu de problèmes à faire passer leurs idées à la chambre basse et il ne reste plus qu'à obtenir l'approbation du Sénat. Bien que celui-ci soit censé être constitué « d'éminences grises » neutres et impartiales, les sièges vacants sont alloués à des personnes nommées par le gouverneur général, après recommandation du Premier Ministre. Évidemment, ce dernier y installe des sénateurs sympathiques à sa cause, et une polarisation semblable à celle de la chambre des Communes vient colorer le Sénat selon les partis politiques majeurs. Les projets y étant soumis ont d'ores et déjà peu de chance d'être balayés. En somme, le plus haut responsable du gouvernement, tenant du pouvoir exécutif, acquiert à travers sa mainmise sur le parti le contrôle du pouvoir législatif, tant à la chambre haute qu'à la chambre basse.

Vers une meilleure représentation

Plus largement, le phénomène de concentration du pouvoir n'est pas seulement observable au niveau individuel chez les chefs partis. En effet, d'un point de vue macroscopique, celui-ci se remarque chez les partis eux-mêmes, à travers la surreprésentation des partis majeurs et la sous-représentation des partis moins importants. Ceci est attribuable au système d'élection fédéral, où tous les sièges de la chambre des Communes sont alloués aux élus de chaque circonscription. La problématique qui en découle est plus fortement observable chez les petits acteurs politiques, qui ont tendance à recueillir des voix un peu partout mais à avoir très peu (ou aucun) élus, bien souvent en raison de campagnes publicitaires plus faibles. Inversement, ce sont les partis

majeurs ayant d'énormes budgets qui amassent ces sièges et il en résulte des déséquilibres entre le nombre de députés et le pourcentage de popularité d'un parti.(Cross W., 2011, p.142) Afin de rééquilibrer le jeu, plusieurs entités, notamment la Commission du droit du Canada, proposent de modifier le mode de scrutin et de migrer vers un système mixte.(Des Rosiers N. et al., 2009) Le modèle écossais peut être utilisé à titre d'exemple, ayant un peu plus de la moitié de ses députés élus par comtés, le reste étant choisis selon la proportion de votes obtenus par un parti.(Gray I., Gray J., 2004, p.21) Le tableau suivant, tiré de la *Revue Parlementaire canadienne*, illustre d'ailleurs ce modèle s'il était appliqué au Canada :

TABLEAU 1:

Les élections fédérales de 2004 et les résultats découlant d'un système mixte

	Résultats des élections fédérales de 2004			Résultats du modèle écossais	
	% du vote populaire	Nbre de sièges	% de sièges	Nbre de sièges	% de sièges
Libéral	36,7 %	135	43,8 %	120	38,6 %
Conse- vateur	29,6 %	99	32,1 %	96	30,9 %
NPD	15,7 %	19	6,2 %	47	15,1 %
Bloc Québécois	12,4 %	54	17,5 %	38	12,2 %
Vert	4,3 %	0	0,0 %	9	2,9 %
Autre	1,3 %	1	0,3 %	1	0,3 %
		308		311	

Source : GRAY Ian, GRAY James. « La représentation proportionnelle : le modèle écossais appliqué aux élections canadiennes de 2004 », *Revue Parlementaire canadienne*, volume 27, n°3, 2004, p.23, tableau 2.

Parmi les conclusions qui peuvent être tirées de ce tableau, c'est que les partis plus importants auraient généralement tendance à perdre des sièges au profit des partis moins bien représentés, le cas du NPD et du parti Vert étant les plus notables (il est intéressant de noter que le parti régional qu'est le Bloc Québécois perdrait aussi de l'influence, car ne pouvant représenter qu'une petite partie de la population canadienne et étant particulièrement dépendant de ses circonscriptions). De fait, les partis Conservateur et Libéral auront une plus grande difficulté à acquérir une majorité sur les autres, tout en ayant à faire face à une opposition plus forte et diverse. Ultimement, affaiblir les grands partis implique une moins grande concentration de pouvoir vers ceux-ci et donc, leur chef. En somme, l'implantation d'un système mixte pourrait contribuer à réduire la concentration des pouvoirs tout en offrant un mode d'élection plus représentatif de la popularité réelle des partis et donc plus démocratique.

Un Sénat plus neutre et impartial

Dans un autre ordre d'idées, le Sénat est régulièrement dans la mire des critiques du gouvernement et l'argument de son illégitimité règne. (Smith, D. E., 2003, p.58) En effet, le fait que ses membres soient nommés fait en sorte qu'il y a une forte corrélation entre le gouvernement au pouvoir et l'allégeance politique de ceux-ci. Par ailleurs, tel qu'expliqué par Pelletier et Tremblay dans leur ouvrage, la chambre haute n'a jamais vraiment accompli l'un des aspects pour lequel il a été instauré, soit la représentation dans l'arène centrale des acteurs fédérés. (Pelletier R. et Tremblay M., 2009, p.348) Un remaniement du Sénat permettrait de faire d'une pierre deux coups et d'apporter une solution à ces deux problèmes. Une démarche pourrait être de modifier son fonctionnement afin que ceux y siégeant soient nommés par les gouvernements provinciaux plutôt que par le parti fédéral au pouvoir. De plus, leur accorder un mandat beaucoup plus court, en allouant une quantité de sièges par province selon la proportion de sa démographie par rapport à celle du Canada, y assurerait une plus grande fluidité des idées.

La logique d'où découle cet argument est que si un gouvernement provincial a été élu, c'est que la population de sa province y a accordé sa confiance et croit qu'il prendra de bonnes décisions de gouvernance, notamment concernant les nominations. De plus, cela retirerait le pouvoir de sélection des mains du Premier Ministre, sans pour autant

provoquer une dilution de l'expertise qui pourrait résulter d'une élection, où la popularité d'un candidat est plus importante que sa compétence. Les nommés n'auraient donc plus de comptes à rendre au gouvernement et seraient plus impartiaux face aux projets proposés par celui-ci, tout en garantissant à chaque entité fédérée une représentation au niveau central. Cela donnerait une chance au Sénat d'accomplir efficacement (et pour la première fois) son second mandat. Il faudrait toutefois considérer généraliser l'obligation pour chacun de se détacher de tout lobby ou parti politique, autant national que provincial, avec lesquels il pourrait y avoir des affiliations, à l'image de ce qu'a fait le Parti Libéral de Justin Trudeau. (Les Sénateurs libéraux siègeront comme indépendants) D'autre part, mandater par province les sénateurs permettrait de rapprocher le Sénat du publique. En effet, ses membres auraient à être remplacés bien plus fréquemment par les différents gouvernements provinciaux, qui sont en théorie plus près de leurs électeurs que le pallier fédéral, impliquant donc plus directement le citoyen dans le processus de sélection qu'auparavant. Finalement, ces mesures permettraient de garantir un Sénat se renouvelant constamment.

Conclusion

En somme, je crois que le plus grand déficit démocratique au Canada se trouve dans la concentration des pouvoirs vers des partis élitistes et puissants, qui eux-mêmes canalisent ceux-ci vers un groupe très sélect et restreint de gens permanents et influents à la tête de ces organisations. Cela a plusieurs conséquences, notamment de donner des élections moins représentatives de l'opinion réelle de la population, d'élire des députés représentant un parti au détriment de la circonscription qui l'a élevé ainsi que de fournir une grande quantité de pouvoirs discrétionnaires et de sélection au le Premier Ministre (nomination des chefs des sociétés d'état, des juges, des sénateurs, etc.). Instaurer un mode d'élection mixte, incluant des sièges accordés de manière proportionnelle, réduirait l'influence desdits grands partis. Dans un autre ordre d'idées, faire en sorte que les sénateurs soient nommés par les gouvernements provinciaux favoriserait la diversité d'opinion en amenuisant les allégeances envers les partis fédéraux, et ce, en permettant au Sénat de mieux accomplir son mandat. Ultimement, ces ajustements contribueraient à

faire du gouvernement canadien un leadership plus représentatif en rétablissant l'équilibre entre le pouvoir législatif et exécutif, formant une institution plus démocratique.

Bibliographie

CROSS, William. *Political Parties*, Vancouver, UBC Press, 2011, 206 pages.

DES ROSIERS N., et al. *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, Commission du droit du Canada, 2009, 256 pages.

GOUVERNEMENT DU CANADA. « Loi constitutionnelle de 1867 », [en ligne], 14 mars 2014, *Site web de la législation du Canada*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/>, (13 avril 2014)

GOUVERNEMENT DU CANADA. « Loi constitutionnelle de 1982 », [en ligne], 14 mars 2014, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/const/page-16.html#h-53>, (13 avril 2014).

GRAY, Ian et James GRAY. « La représentation proportionnelle : le modèle écossais appliqué aux élections canadiennes de 2004 », *Revue Parlementaire canadienne*, volume 27, n°3, 2004, p.21 à 24.

KAM, Christopher J. *Party Discipline and Parliamentary Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 278 pages.

LEWIS, J.P. « Elite Attitudes on the Centralization of Power in Canadian Political Executives: A Survey of Former Canadian Provincial and Federal Cabinet Ministers, 2000–2010 », *Canadian Journal of Political Science*, volume 46, 2013, p.799 à 819.

MACKAY, Pierre. « Le fédéralisme et le partage des compétences législatives », Notes de cours JUR2515, *Droit constitutionnel*, UQAM, Chapitre 3, 2006-2007.

PARLEMENT DU CANADA. « Le parlement canadien », [en ligne], 2011, *Site web du parlement du Canada*, <http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/GuideToHoC/index-f.htm>, (13 avril 2014).

PELLETIER, Réjean et Manon TREMBLAY. *Le parlementarisme canadien*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2009, 581 pages.

SHIVELY, W. Phillips et Jules-Pascal VENNE. *Pouvoir et décision*, Montréal, Chenelière McGraw-Hill, 2008, 239 pages.

SMITH, D.E. *The Canadian Senate in Bicameral Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, 2003, 272 pages.

UNIVERSITÉ LAVAL. « 8e congrès québécois de droit constitutionnel - La réforme du Sénat », [en ligne], s.d., *Site de la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires de l'Université Laval*, <http://www.democratie.chaire.ulaval.ca/index.php?pid=1084&n=702>, (17 avril 2014).



Power Sharing: The Separation of Power in a Political System

Melissa Sanfacon, Royal Military College of Canada

Corruption and the abuse of power within a political system would be inevitable without regulation. Political writers and philosophers have theorized about how to control the abuse of power for centuries. A solution, though evolving over time, was introduced through the concept of sharing power amongst multiple government entities and across different levels of government. This essay will discuss the sharing of power in regards to the following: theoretical origins of thought, methods of sharing power including the separation of power and federalism, and how these concepts operate. These elements will be discussed in order to assert the importance of sharing power within a political system. The Canadian system of government will be used as an example to display how the abuse of power is shared within a political system. Sharing power amongst multiple government entities, and across different levels of government, is an essential component of modern liberal-democratic politics because it confers legitimacy on a government by preventing the abuse of power.

Prior to analyzing methods of sharing power, the separation of power and federalism, it is first necessary to introduce the origins of this type of thought. John Locke

and Baron Montesquieu, both modern political philosophers, introduced and developed the notion of separation of power. To begin, John Locke, an English liberal thinker in the 1700s, put an emphasis on the importance of the separation of powers in a political system. He believed that there is legitimacy in government when power is separated. (Tuckness, 2005) In turn, Locke introduced the idea of separation of powers, which refers to a system in which the three branches of government “are kept separate in order to prevent the abuse of power”. (Legal Information Institute: Separation of Powers) In his writing, Second Treatise of Government, Locke expresses the roles of each branch of government. It is expressed that “in a constituted commonwealth”, there can be “but one supreme power, which is the legislative”. (Locke, 1980, p.77) The Legislative is seen as the supreme power because any entity that “can give laws to another, must [need] to be superior to him”. (Locke, 1980, p.78) Locke also explains the role of the executive branch of government, in relation to the legislative, but leaves the judiciary as an institution rather than a distinct branch of government. Locke places an emphasis on the separation of powers across multiple branches of government because this is one of the most effective ways of legitimizing government. (Locke, 1980, p.78) Separating powers across different entities ensures that power will not be abused, and allows the other branches to verify power is being exerted properly.

The concept of separation of power was coined by John Locke, as mentioned above, and expanded upon by Baron Montesquieu, a French political philosopher in the 1700s. (Online library of liberty, 2011) Montesquieu introduced the idea of a bipartite, and later a tripartite, system of government. The introduction of a tripartite system is unique to Montesquieu as political philosophers before him felt the judiciary was to be considered a separate institution rather than a distinct branch of government. (Locke, 1980, p.78) Montesquieu’s tripartite system, consisting of three branches of government known as the executive, the legislative, and the judiciary, is most common in modern governments. Within this system, power is separated amongst the three branches and demonstrated by the distinct roles and responsibilities of each branch. The separation of powers amongst the different branches of government is essential to Montesquieu’s belief that “when the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty... Again, there is no liberty, if the judiciary power be

not separated from the legislative and executive”; Montesquieu’s belief explains that if power were not distributed amongst the different branches of government, “there would be an end to everything”. (Documents of freedom, 2017)

James Madison, an American political theorist and president, coined a second method of power sharing. Madison introduced the concept of division of powers, or federalism. Madison wrote a series of Federalist Papers, throughout the 1700s, in which he discusses the concept of federalism and how the United States would operate effectively as a federal system. In a federal system, “regional governments are not subordinate to the central government. The federal and provincial governments each derive their authority from the constitution”. (Saul K., 1953, p. 56) In Federalist Number 10, from November 23, 1787, entitled “The Problem of Faction in a Republic”, Madison makes the case for why federalism should be adopted. Madison explains that if you have a small population, you will have fewer individuals and fewer interests, and therefore the population will more easily “concert and execute their plans of oppression. [If you extend] the sphere, and you take in a greater variety of parties and interest; you make it less probable that a majority of the whole” will have common interests. (Saul K., 1953, p. 56) This demonstrates that “the same advantage which a republic has over a democracy, in controlling the effects of faction, is enjoyed by a large over a small republic, -is enjoyed by the Union over the States composing it”. (Saul K., 1953, p. 56) In essence, factions are more easily controlled when they are smaller, meaning that a divided government allows for greater success when the government convenes as whole, rather than having one large government body attempting to deal with every issue. Dividing the power of the government will not only create smaller factions to govern, but it will also divide responsibility. In turn, this division into factions will ease the process of governing a large populace.

Now that the theoretical origins of the separation of powers and federalism have been introduced, the two methods of power sharing can be analyzed in greater detail. This component of the essay will discuss how these methods of power sharing operate, specifically within a Canadian context. The Canadian government demonstrates the effective application of separation of power, as presented by Locke and Montesquieu. This system of governance, where power is separated, is referred to as the Westminster system. In Canada, power is separated amongst three branches of government known as the

executive, the legislative, and the judiciary. As a constitutional monarchy, each branch within the system has its own unique roles and responsibilities. The first branch, the executive, is the “decision-making branch made up of the monarch as the head of state and the Prime Minister as the head of government” along with his or her Cabinet. (Snyder L. and Martin D., 2015) In Canada, the monarch is represented by the Governor General, who is appointed by the monarch at the recommendation of the Prime Minister. Next, the legislative branch is the law-making branch of the country, known as the Parliament of Canada. This branch consists of “the monarch, the House of Commons, and the Senate” and is responsible for creating legislation within a bicameral, or two-house, system. Finally, the judiciary, or judicial branch, is responsible for interpreting and applying the laws of Canada. This branch consists of “judges and courts” that operate independently of the other branches of government; this branch of government operates at both the federal and the provincial level. It is the responsibility of the judicial branch to “interpret and [apply] the law” and give legal advice to the government when it is sought. (Snyder L. and Martin D., 2015)

Although each branch of the Canadian government has its own unique role and responsibilities, it is necessary to understand the system of government that operates in Canada. Canada is a unique example when discussing the separation of powers because, although there are three distinct branches of government, Canada is classified as a bipartite system, rather than a tripartite system, as formally introduced through the work of Montesquieu. This phenomenon exists as the Canadian federal government operates as a fused system; this is referred to as a fusion of powers. The executive and legislative branches are intermingled as members of the executive branch, the Prime Minister and his cabinet, also hold seats in the legislature. Although this causes the two branches to be fused together, it is necessary to understand that they remain distinct, constitutional branches by law. Each branch of government has its responsibilities separated in a way that ensures each branch of government will verify the actions and responsibilities of another. (The idea file, 2011)

Along with Montesquieu’s bipartite system, Canada also demonstrates the concept of federalism, as coined by Madison. Formally, federalism can be defined “as a division of powers between central and regional governments such that neither is subordinate to the

other”. (Dyck R. and Cochrane C., 2014, p. 431) It is important to note that, by this definition, there exists a clear distinction regarding “the relationship between national and provincial governments from that between provincial and regional governments”. (Dyck R. and Cochrane C., 2014, p. 431) The relationships between the levels of government are generally outlined in a national constitution. Although the federal and provincial, or state, governments are equal to one another, each level of government has its own distinct responsibilities. (Dyck R. and Cochrane C., 2014, p. 431)

At the most basic level, some examples of federal powers are as follows: “trade and commerce; taxation; national defense; banking; criminal law; and interprovincial transportation and communication”. (Dyck R. and Cochrane C., 2014, p. 434) Some examples of provincial powers include “direct taxation within the province, public lands, hospitals and health care, municipal institutions, education, property and civil rights, and the administration of justice”. (Dyck R. and Cochrane C., 2014, p. 434) Municipalities, unlike the provincial and federal levels of government, do not hold individual assigned powers, but rather are acknowledged by the provincial government to “[have] the authority to enter into agreements with the Crown in right of Canada with respect to matters within the municipalities’ jurisdiction”. (Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25, 2016) Some matters within a municipality’s jurisdiction include the following: “governance structure of the municipality and its local boards, financial management of the municipality, protection of persons and property, animals, and business licensing”. (Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25, 2016) Ultimately, the purpose of distributing power amongst different levels of government, as explained by Madison, is to make it easier to govern an entire union by separating responsibilities and having smaller factions ensure those responsibilities are executed. (Padover, 1953, p. 56)

Federalism, as expressed by Madison, is a strategy often used to deal with the matter of factions in society. Without federalism, it would be impossible for all voices, and opinions or needs of the public, to be heard by the federal government. (Padover, 1953, p. 56) With responsibilities divided, the needs of a specific faction, if unable to be dealt with by the respective municipality, can be brought up to a higher level of government through the local representatives. Not only is federalism efficient in dealing with the needs of factions, but also if responsibilities were not divided, the federal government would be a single entity

that is all encompassing in regards to decision making. By dividing federal responsibilities distinctly amongst the levels of government, federalism acts as another method of controlling the abuse of power.

Now that the separation of power and federalism has been analyzed, the methods by which these concepts prevent the abuse of power can be discussed. When considering both the separation of power and federalism, the abuse of power is prevented by the creation, and application, of a system referred to as “checks and balances”. In order to understand the presence of the checks and balances in the Canadian government, it is first necessary to define this term. Among the three branches of government, checks and balances serve as a regulatory mechanism, allowing each branch to check up on the other. The main purpose of checks and balances is to “promote relatively deliberate, balanced, and moderate policy outcomes by ensuring that different institutional perspectives are effectively brought to bear on public affairs”. (Knopff R. and Morton F. L., 2012)

The checks and balances system is necessary in the Canadian federal government because of the separation of power among the branches of government. Each branch has power delegated to it and a specific role to fulfill and it is this separation that creates the need for a system to ensure power is not being abused. (Dunn C., 2010) The executive, the legislative, and the judicial branches of government, as previously discussed, each consist of their own actors and their own individual role within the federal government. Upon presenting the role of each branch, it becomes apparent that the branches do not exist independently, but rather act based upon the principle of responsible government by holding the other branches accountable for their actions. This is how each branch demonstrates legitimacy in their actions and the actions of the other branches. Each branch “checks” the actions of another and as a result balances the power among them in order to ensure that power is not being abused, rights are not being infringed upon, and that administrative policies are being followed at all times. (Inwood G. J., 2012, p. 123)

Federalism, on the other hand, could be considered an extension of the separation of power. As mentioned above regarding the separation of power, power is distributed amongst the three branches of government in order to ensure each branch will “check” the actions of another, ultimately preventing the abuse of power. Distributing power even further by dividing a government into different levels is simply a continuation of the

sharing of power and sharing of responsibilities within the political system. Without the division of responsibilities across different levels of government, not only would factions be difficult to control, but also it would be nearly impossible for the federal government to understand the needs of each faction. A lack of division of federal power would lead to the federal government acting as the sole decision making entity within a federation. Having different levels of government allows each level to operate as a smaller, independent government with the ability to control its own faction and employ its own system of checks and balances. Ultimately, federalism is another method to prevent the abuse of power within a political system. (Inwood G. J., 2012, p. 123)

Methods of sharing power, including the separation of powers and federalism, provide legitimacy in a political system by preventing the abuse of power. The purpose of this analysis is not to compare the concepts of the separation of power to federalism, but rather to provide context and express how both operate within a liberal-democratic state. Federalism and the separation of powers often coexist within single states, much like Canada, in order to prevent the abuse of power. The prevention of the abuse of power occurs because the separation of political power amongst different branches allows for a system of checks and balances to operate. This system will ensure branches of government operate within their realm and do not abuse their power. Federalism allows for the division of power through different levels of government; the sharing of responsibilities across this division ensures that government responsibilities are divided and power is not too deeply invested in one level. The concepts of separation of powers and federalism, coined in the 1700s, have become systems used to ensure political power is not abused and in turn, render a government as legitimate.

Bibliography

COMELL UNIVERSITY LAW SCHOOL. "Legal Information Institute: Separation of Powers" [online], https://www.law.cornell.edu/wex/separation_of_powers, (January 19, 2017).

- DOCUMENTS OF FREEDOM. "Separation of Powers with Checks and Balances", [online], <https://www.docsoffreedom.org/readings/separation-of-powers-with-checks-and-balances>, (January 17, 2017).
- DUNN, Christopher. *The Handbook of Canadian Public Administration*. Toronto: Oxford University Press, 2010, 568 pages.
- DYCK, Rand and Christopher COCHRANE. *Canadian Politics: Critical Approaches*, Toronto, Nelson Education, 2014, 728 pages.
- GOVERNMENT OF ONTARIO. "Municipal Act, 2001, S.O. 2001, c. 25", [online], December 10, 2016, <https://www.ontario.ca/laws/statute/01m25#BK11>, (January 17, 2017).
- INWOOD, Gregory J. *Understanding Canadian Public Administration: An Introduction to Theory and Practice*, Toronto, Pearson Canada Inc., 2012, 432 pages.
- KNOPFF, Rainer and Frederick Lee MORTON. "Checks and Balances", In Rainer KNOPFF and Frederick Lee MORTON (dir. by), *Charter Politics*, Toronto, Thomas Nelson Canada, 1992, p. 197 to 233.
- LEVIN, Lawrence Meyer. *The Political Doctrine of Montesquieu's Esprit des Lois: Its Classical Background*, Connecticut, Greenwood Press, 1973, 372 pages.
- LOCKE, John. *Second Treatise of Government*, Indianapolis, Hackett Publishing Company Inc., 1980, 148 pages.
- MAGNET, Joseph. "Separation of Powers in Canada", [online], 2013, *Constitutional Law of Canada* http://www.constitutional-law.net/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=38, (January 25, 2017).
- MINTZ, Eric, Osvaldo CROCI, and David CLOSE. *Politics, Power and the Common Good: An Introduction to Political Science*, Toronto, Pearson Prentice Hall, 2006, 480 pages.
- ONLINE LIBRARY OF LIBEERTY. "Montesquieu and the Separation of Powers", [online], April 13, 2016, <http://oll.libertyfund.org/pages/montesquieu-and-the-separation-of-powers>, (January 25, 2017).
- PADOVER, Saul K. *The Complete Madison: His Basic Writings*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1953, 361 pages.
- SNYDER, Lorraine and Dustin MARTIN. "The Constitution and Canada's Branches of Government" *University of Alberta: Centre for Constitutional Studies*, [online], 2015, <https://ualawccsprod.srv.ualberta.ca/ccs/index.php/constitutional-issues/democratic-governance/818-the-constitution-and-canada-s-branches-of-government>, (January 15, 2017).
- THE IDEA FILE. "The Executive Power in Canada", [online], <https://janetajzenstat.wordpress.com/2011/05/31/the-executive-power-in-canada/>, (January 23, 2017).
- TUCKNESS, Alex. "Locke's Political Philosophy", *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, [online], 2005, January 11, 2016, <https://plato.stanford.edu/entries/locke-political/>, (January 23, 2017).



L'inclusion du droit à la sécession dans la constitution

Alex Miller-Pelletier, Université Laval

1. Introduction

La question de la sécession est une question qui touche beaucoup d'États, mais en particulier les pays qui sont composés d'États fédérés ou qui connaissent une certaine forme de dévolution envers des régions spécifiques de leur territoire. Dans les Constitutions des États fédéraux, plusieurs dispositions sont prévues, notamment les compétences respectives des paliers de pouvoir ainsi que les compétences résiduelles. Les dispositions concernant le droit à la sécession sont très rarement incluses dans les Constitutions fédérales. En ce moment, seules les Constitutions des fédérations de l'Éthiopie et de Saint-Kitts-et-Nevis mentionnent explicitement un droit à la sécession (Kreptul, 2003, p. 79). Il apparaît peut-être contraire à l'idée même de la fédération que de prévoir comment se séparer alors que les membres sont en train de s'unir. Pourtant, n'est-il pas légitime de croire que les fédérations ont un devoir d'inclure ses dispositions si l'on considère que les États fédérés ne sont pas inférieurs à l'État central et pourraient changer d'idée à tout moment? C'est ici qu'entrent en compte quelques distinctions qui pourraient influencer

cette question, notamment dans le cas des États où le régime politique est un État unitaire plutôt qu'une fédération ou lorsqu'il est mentionné dans la Constitution que l'État central a un pouvoir sur les États fédérés. Il m'apparaît d'autant plus essentiel d'essayer de trouver une réponse à cette question, lorsqu'on sait que certains auteurs questionnent « la moralité et la légalité d'une sécession »¹ (Kreptul, 2003, p. 39). En effet, ces auteurs ne voient pas en quoi une sécession est légitime, et encore moins l'inclusion d'un droit à la sécession dans une Constitution. Pourtant, ce droit et ses modalités devraient, à mon avis, être inclus dans les Constitutions des fédérations pour respecter l'essence du fédéralisme. Je reviendrai plus en détails sur les arguments avec lesquels je suis en accord par rapport à cette question. Je défendrai la position qui veut que les États devraient mettre un droit à la sécession dans leur Constitution.

2. Justification et définition des termes

Il importe de définir les termes présents dans la question de recherche de ce travail et de justifier le choix des termes afin d'obtenir des arguments précis. D'abord, la définition du terme *sécession* contient parfois un angle biaisé qui rappelle les idées soutenues par ceux qui ont écrit la définition en question. Par exemple, Lea Brilmayer évoque un « reniement fait par un groupe de personnes de leur obligation à respecter les lois de l'État » dans sa définition de la sécession (Brilmayer citée par Kreptul, 2003, p. 40). L'utilisation du mot « reniement » transmet tout de suite une connotation négative. Une définition neutre de ce qu'est le processus de la sécession, et celle qui sera utilisée dans ce texte, est celle de Julie Dahlitz : « lorsqu'une proportion importante de la population d'un territoire donné, faisant partie d'un État, exprime le souhait, par mot ou par acte, de devenir un État souverain ou de joindre un autre État » (Dahlitz, 2003, p. 6).

J'ai aussi fait le choix de concentrer cette recherche sur l'inclusion du droit à la sécession *dans la Constitution* bien que certains, dont Brilmayer, croient que « [l]e droit à la sécession est un enjeu de droit international » (Brilmayer, 1991, p. 177). Elle a en partie raison, puisqu'une reconnaissance internationale est nécessaire afin qu'un nouvel État soit considéré comme tel, mais, à mes yeux, il s'agit surtout d'un enjeu national. Il faudrait

¹ Toutes les citations présentées dans ce texte sont des traductions libres de l'anglais excepté les citations de Éthier (2004) et Hoffman (1996).

d'abord que le droit à la sécession soit reconnu dans un État, puis que la communauté internationale le reconnaisse.

Le choix de terme le plus important de la question de recherche concerne le terme *fédération*. Une fédération se définit ainsi : « mode d'organisation politique qui unit des États distincts [...] dans un système politique global de façon à ce que chaque État puisse conserver son intégrité politique fondamentale » (Encyclopaedia Britannica, 2016). J'ai décidé de me concentrer sur les fédérations puisque ce sont des États qui sont constituées d'entités déterminées. La raison principale de ce choix est que les entités fédérées possèdent déjà trois des cinq caractéristiques propres aux États souverains, ce qui fait qu'il n'y a pas de discussions à avoir quant à la faisabilité d'instaurer ces caractéristiques. Les cinq caractéristiques du droit international que doit posséder un État pour être reconnu en tant que tel sont « un espace territorial, une population, un système de gouvernement, une personnalité juridique internationale [et] la souveraineté » (Éthier, 2004, p. 77). Dans le cas des fédérations, les entités fédérées possèdent déjà les trois premiers éléments et les deux derniers sont acquis lors de la reconnaissance de la sécession par la communauté internationale. Le fait qu'elles détiennent déjà trois des cinq éléments essentiels permet que mon argumentaire se concentre sur les raisons d'inclure un droit à la sécession dans la Constitution et non sur la faisabilité de la création d'un nouvel État indépendant. Par ailleurs, Altman et Wellman mentionnent que « les sécessionnistes peuvent se qualifier pour obtenir le droit à la sécession tant que leur communauté est à la fois capable et désireuse de remplir les fonctions politiques requises » (Altman et Wellman, 2009, p. 1). Le même raisonnement est alors utilisé pour le territoire : une entité fédérée a déjà pu démontrer ses capacités à exercer les responsabilités qui incombent à un gouvernement. En effet, l'argument voulant que la séparation du territoire, de la population et des pouvoirs entre l'État unitaire et l'État en devenir soit bien trop compliquée n'a pas raison d'être lorsque la recherche ne concerne que les fédérations. Dépendamment des arguments concernant le droit à la sécession, ils peuvent cependant s'appliquer parfois aux revendications sécessionnistes présentes dans les États unitaires. Ensuite, la fédération a l'avantage d'être constituée d'entités déjà formées et dont le territoire correspond fort probablement aux délimitations d'une population qui se rassemble autour de certains traits culturels ou linguistiques, comme c'est le cas avec le Québec par exemple. Enfin, le choix de

ne parler que des fédérations s'explique aussi par un argument souvent formulé à l'encontre du droit à la sécession. Brilmayer le souligne, il existe, selon elle, une « pente très glissante dans la formulation d'un droit à la sécession qui n'ouvrirait pas la porte à une anarchie totale » (Brilmayer, 1991, p. 183). En se concentrant uniquement sur les fédérations, le droit à la sécession se limite aux entités fédérées et il n'y a donc plus lieu de discuter un désir de sécession pour une ville par exemple. Ce débat pourrait toutefois faire l'objet d'une autre recherche, mais je ne m'attarderai pas là-dessus dans celle-ci.

3. Arguments contre

Bien que je défende la présence d'un droit à la sécession dans la Constitution d'un État, je présente aussi brièvement les arguments qui sont contre afin de présenter une vue d'ensemble de l'enjeu. J'ai répertorié trois arguments principaux qui sont en défaveur de l'intégration d'un droit à la sécession dans la Constitution.

Premièrement, certains soutiennent l'idée qu'un droit à la sécession mènerait à « l'instabilité politique et au chaos » (Kreptul, 2003, p. 50). Ces auteurs croient que, quotidiennement, les politiciens feraient face à des débats concernant le droit à la sécession et que celui-ci serait discuté plutôt que les « vrais » enjeux politiques (Sunstein, 1991, p. 634). La question du droit à la sécession finirait par être mêlée directement aux questions politiques du moment (Sunstein, 1991, p. 634). Dans un même ordre d'idées, Sunstein déclare aussi que le droit à la sécession dans la Constitution risque de changer la conduite des acteurs politiques (1991, p. 634). Il mentionne à plusieurs reprises l'éventualité que les politiciens adoptent des « comportements stratégiques » (Sunstein, 1991, p. 634). Il donne l'exemple d'une entité fédérée qui aurait beaucoup de pouvoir économique et qui s'en servirait pour faire pencher la balance de son côté dans la discussion de tout enjeu politique, sous menace de recourir au droit à la sécession de la Constitution (Sunstein, 1991, p. 648-49). En fait, Sunstein croit que l'inclusion d'un droit à la sécession dans la Constitution menace la « planification sur le long-terme » des politiques gouvernementales (1991, p. 650). Selon leurs interprétations, le droit à la sécession monopoliserait toutes les discussions politiques et les politiciens se chargeraient principalement de calmer les menaces sécessionnistes et non plus à prévoir l'avenir de l'État. Je ne suis pas en accord

avec cet argument et ma réponse à celui-ci se trouve dans le premier argument présenté en faveur de l'inclusion d'un droit à la sécession dans la Constitution.

Deuxièmement, la question de la justice est très importante dans le débat du droit à la sécession, et pas seulement lorsqu'il est question de l'inclure dans une Constitution. Selon le philosophe Rawls, un « État démocratique constitutionnel est nécessairement un État "juste" parce que c'est le seul type d'organisation politique qui peut assurer et protéger les droits humains de base et des droits politiques égaux pour tous les citoyens » (Rawls cité par Kreptul, 2003, p. 45). C'est en suivant cette perspective que le droit à la sécession est présenté comme n'ayant pas lieu d'être; il n'est pas nécessaire de se séparer si la justice est déjà présente. Cela présente une position qui peut être défendue seulement si la valeur de la justice est vue comme étant supérieure à toutes les autres valeurs. Ceux qui sont d'accord avec cet argument croient que la sécession est réclamée dans le but d'instaurer la justice. Les auteurs qui défendent le droit à la sécession voient plutôt la justice comme étant dépendante de l'auto-détermination et c'est pourquoi ils ne sont pas d'accord avec cet argument rawlsien. Celui-ci est remis en question par le deuxième argument de la section des arguments favorables.

Troisièmement, un risque d'inclure le droit à la sécession dans la Constitution est que cela pourrait faire en sorte qu'il y ait davantage de conflits ethniques (Sunstein, 1991, p. 634). En effet, il est possible d'imaginer que cela diviserait les entités fédérées et mènerait à de potentielles frictions. Il m'apparaît pourtant évident qu'un conflit ethnique imminent surviendra peu importe si un droit à la sécession est inscrit dans la Constitution. Par ailleurs, s'il se trouve que c'est bel et bien le fait de détenir un droit à la sécession qui fait en sorte qu'une entité fédérée fasse sécession, il est légitime pour une entité fédérée de réclamer son droit à l'auto-détermination et de l'exercer. Ce droit est vu plus précisément dans le deuxième argument de la section des arguments favorables.

4. Arguments en faveur et point de vue personnel

Les arguments contre présentés ci-dessus sont pertinents pour mieux comprendre les arguments en faveur puisque l'un constitue souvent une réplique à l'autre. J'ai répertorié cinq arguments favorables à l'inclusion d'un droit à la sécession dans la Constitution d'un État. L'idée première de laquelle découlent tous les autres arguments est

l'avis que le « droit de chaque nation ou de chaque peuple de déterminer son propre destin » est plus qu'important, il est fondamental (Brilmayer, 1991, p. 179).

Premièrement, un droit à la sécession devrait être inclus dans la Constitution, afin de servir comme « contrepoids au pouvoir coercitif et monopolistique de l'État » (Kreptul, 2003, p. 55). En effet, l'État central devrait être plus sensible aux revendications des entités fédérées qui le constituent puisque, en tout temps, l'État central devrait garder en tête qu'une entité fédérée *pourrait* recourir au droit à la sécession. Cela pourrait se produire si le gouvernement central ne respecte pas certaines ententes prises avec les États fédérés, je pense par exemple à des promesses électorales. Cet argument rejoint directement le premier argument *contre* l'inclusion d'un droit à la sécession présenté dans ce travail. En effet, celui-ci veut que le droit à la sécession soit vu comme une nuisance dans les débats politiques, tandis que l'argument *pour* considère plutôt ce droit comme un avantage pour les États fédérés. Les conséquences imaginées ne sont donc pas du tout les mêmes. Dans l'idée que le droit à la sécession agirait comme contrepoids, il semble clair que ce droit est un avantage puisqu'il permettrait aux entités fédérées de faire valoir davantage leurs intérêts. Je suis en accord avec cette vision du fédéralisme, car, comme défini dans la première partie de ce texte, il doit garantir que « chaque État puisse conserver son intégrité politique fondamentale » (Encyclopaedia Britannica, 2016). Selon cette définition, l'État central n'a donc pas la capacité d'obliger une entité fédérée à rester sous sa gouverne. Je suis d'accord avec cet argument, car, comme le présente Sunstein dans son contre-argumentaire, « il n'y a pas de bonnes raisons pour croire que [les effets négatifs] vont se produire » (Sunstein, 1991, p. 653). Dans une fédération qui a été créée de façon juste afin que chaque entité fédérée bénéficie de l'union fédérale, les entités fédérées ne réclameront le droit à la sécession que dans des cas extrêmes. En prenant le cas du Canada où le droit à la sécession s'est précisé avec le Renvoi relatif à la sécession du Québec, il serait faux de dire que les revendications sécessionnistes ont augmenté depuis la publication de l'avis de la Cour suprême. Par ailleurs, même si plusieurs entités fédérées désiraient se retirer d'une union fédérale, il faudrait respecter les gouvernés et c'est ce qui m'amène au deuxième argument favorable à l'inclusion du droit à la sécession dans la Constitution.

Pour le deuxième argument, j'abonde dans le même sens que Ludwig von Mises qui soutient que ce qui doit primer est « le consentement des gouvernés » (Kreptul, 2003, p. 57)

plutôt que de voir la justice comme une conséquence logique d'un « État démocratique constitutionnel », comme le veut le deuxième argument *contre* (Rawls cité par Kreptul, 2003, p. 45). Altman et Wellman croient que même dans les « État parfaitement légitimes », « les nations peuvent avoir un droit primaire à la sécession » (Altman et Wellman, 2009, p. 5). C'est plutôt l'acceptation du contrat social accepté par les gouvernés qui prime. Par conséquent, si une population vote en faveur d'une sécession, celle-ci doit avoir lieu (Kreptul, 2003, p. 57). L'idée de philosophie politique du contrat social veut que la gouverne du peuple soit acceptée parce que la population y a consenti implicitement. S'il arrive qu'une opposition *explicite* d'une majorité d'une population soit exprimée par rapport à un gouvernement et qu'un désir de sécession est clairement établi, il serait contre l'idée même du contrat social que d'obliger un groupe de personnes à vivre dans un État qu'ils ont refusé. Pour expliquer la pertinence de cet argument, il importe de revenir à la base de l'idée fédérale. Bednar et al. évoquent que plusieurs fédérations ont cessé de fonctionner lorsque des entités fédérées « ont décidé que les bénéfices de faire partie de la fédération ne valaient plus la peine, en termes de santé économique, de sécurité ou d'autonomie régionale » (Bednar et al., 2001, p. 3). Lorsque les inconvénients excèdent les bénéfices, il devient fort probable que les gouvernés réalisent qu'ils seraient mieux sans la fédération, et il faut alors respecter leur choix de se retirer, de la même façon que la fédération ne les a pas obligé à s'y joindre à sa création.

Le troisième argument en faveur de l'inclusion du droit à la sécession dans la Constitution est le suivant : il serait avantageux pour tous les partis de savoir à l'avance les modalités dans le cas hypothétique d'un désir de sécession. En effet, prévoir le procédé à l'avance permettrait d'engendrer une « transformation légale et pacifique » si l'envie de sécession se concrétise (Kreptul, 2003, p. 87). Le cas du Québec et du Canada illustre parfaitement la nécessité de prévoir le droit à la sécession et ses modalités. Ce cas complexe concernant une potentielle sécession du Québec du Canada comporte plusieurs traits distinctifs. La Cour suprême du Canada a rendu un jugement qui parle d'une « majorité claire ». Comme on pouvait l'imaginer, les politiciens des deux principaux camps de cet enjeu québécois ne s'entendent toujours pas sur ce que signifient ces deux mots (Morissette, 2001, p. 80-93). Si, avant que ne surgissent les revendications pour la sécession du Québec, les différentes entités politiques s'étaient entendues sur le procédé pour appliquer le droit à

la sécession, l'avis demandé à la Cour suprême n'aurait pas eu lieu d'être. En effet, d'un point de vue moral, mais aussi légal, si les modalités ont été inscrites clairement, l'État central et les entités fédérées deviennent alors obligés de respecter l'entente préétablie même si cela ne leur convient pas. Daniel Weinstock soutient cet argument et transpose le concept du voile de l'ignorance de Rawls à l'incorporation du droit à la sécession dans une Constitution (Kreptul, 2003, p. 54). Weinstock explique que le choix des modalités du droit à la sécession se ferait par « les participants [...] sans savoir s'ils font partie d'un groupe national minoritaire ou majoritaire » (Weinstock paraphrasé par Kreptul, 2003, p. 54). Reproduire le voile de l'ignorance afin de décider des modalités constitutionnelles d'un droit à la sécession permettrait, explique-t-il, de trouver une position rationnelle et « équilibrée » (Kreptul, 2003, p. 54). Hoffman se questionne à ce sujet et écrit, à propos du voile de l'ignorance : « La société internationale se compose à la fois d'individus [...] *et* d'États. [...] Les délégués placés sous le voile d'ignorance représentent-ils les États ou les individus de la planète? » (Hoffman, 1996, p. 104-105). À mon avis, cette question importe peu dans le cas présent. Que ce soit des individus ou des États qui décident des modalités du droit à la sécession, une position raisonnable devrait être atteinte parce que les décideurs ne connaîtront pas leur position dans la fédération. Il me semble grandement difficile d'imaginer que quelqu'un soit contre cet argument, puisqu'il relève de la bonne foi et, en utilisant le voile de l'ignorance, ne favorise aucun parti. Reconnaître l'importance de l'inclusion du droit à la sécession et de ses modalités dans la Constitution est une façon de participer à la joute politique dans les règles de l'art, c'est-à-dire en n'essayant pas de prendre le dessus en omettant un droit fondamental dans le texte de loi suprême de l'État.

Le quatrième argument en faveur de l'inclusion d'un droit à la sécession inscrit dans la Constitution des fédérations est que ce droit découragerait l'utilisation de « pratiques oppressives et discriminatoires » envers des groupes ethniques ou des entités fédérées (Sunstein, 1991, p. 635). En effet, ce droit donnerait un poids supplémentaire aux entités fédérées. Celles-ci pourraient invoquer ce droit lorsqu'elles sentent que les mesures prévues par l'État central leur nuisent et qu'elles auraient avantage à faire sécession. Par exemple, l'État central ne pourrait pas se permettre de prendre constamment des décisions désavantageant certaines entités fédérées simplement parce que ces entités fédérées sont des minorités ou sont les boucs-émissaires des autres habitants de la fédération. Par

ailleurs, si des positions prises par le gouvernement central oppriment certaines entités fédérées, ces dernières auraient un plus grand poids en disant qu'elles peuvent décider de quitter l'union si celle-ci n'est pas assez profitable. L'équilibre parmi les entités fédérées reste toutefois présent, puisque chaque entité possède le même droit à la sécession. Je suis d'avis que les entités fédérées doivent avoir ce droit, car, dans ma vision du fédéralisme, les entités fédérées doivent sentir qu'elles retirent un bénéfice de l'union fédérale et non pas qu'elles sont considérées comme des minorités ou qu'elles sont exclues (Bednar et al., 2001, p. 3). Bednar et al. expliquent que « tous doivent croire que les gouvernements régionaux n'essaieront pas de prendre avantage sur l'un ou l'autre et que le gouvernement central n'essaiera pas d'usurper le pouvoir des régions », puisque ceci serait une raison valable de revendiquer la sécession (Bednar, Eskridge et Ferejohn, 2001, p. 2). Les entités fédérées ne doivent pas se sentir en compétition avec les autres entités fédérées.

Finalement, le cinquième et dernier argument en faveur de l'inclusion d'un droit à la sécession dans les Constitutions des fédérations est que « certains droits sont enchâssés parce que les individus devraient être autorisés à les exercer indépendamment de ce que les majorités peuvent penser » (Sunstein, 1991, p. 637). Ce droit est vu comme étant « complètement indépendant de la démocratie » et comme étant un droit qui devrait toujours être en place et que les idées à la mode ne devraient pas influencer (Sunstein, 1991, p. 637). Le droit à la sécession devrait être inclus dans la Constitution de toutes les fédérations puisqu'il s'agit d'un droit qui doit prévaloir en tout temps et qui ne doit pas être écarté selon une crise politique ponctuelle. Cela rejoint le troisième argument favorable concernant l'importance d'inclure les modalités afin de savoir à quoi s'en tenir dans le cas de revendications sécessionnistes. Incrire ce droit dans la Constitution, c'est reconnaître qu'il fait partie d'une classe de droits à part qui n'ont pas à être garantis par un politicien ou même par une loi ordinaire, mais qui sont garantis en tout temps par le texte de loi suprême d'un pays qu'est la Constitution (Sunstein, 1991, p. 637). Ce droit concerne le futur d'un peuple et son auto-détermination est c'est pour cette raison qu'il est aussi important. Le désir d'établir un droit à la sécession dans la Constitution d'un État est le symbole de l'importance donnée à l'« expression d'une autonomie collective » (Miller, 1995, p. 9). Miller précise que le regroupement créé dans le but de « façonner le monde » se fait « avec ceux avec lesquels ils s'identifient » (1995, p. 9). Suivant cette logique, si la population d'une

entité fédérée souhaite s'auto-déterminer en recourant au droit à la sécession, il devrait être permis de le faire, puisque c'est son droit d'être représenté par la communauté politique qu'elle-même choisit. Si une nation tient à la sécession dans le but d'avoir une voix qui lui corresponde à l'international, cette « autonomie collective » doit être respectée et écoutée.

5. Conclusion

Dans l'avis que je présente qui est en faveur de l'inclusion d'un droit à la sécession, les définitions et les justifications des différents termes, mais surtout du fédéralisme, sont primordiales. Les arguments présentés qui s'opposent à la présence du droit à la sécession dans la Constitution des fédérations sont pertinents, mais entrent en contradiction avec les arguments favorables. En effet, certains des arguments sont opposés parce qu'ils découlent de valeurs différentes. Les valeurs que je considère comme essentielles se reflètent dans ma prise de position, à savoir l'importance de l'auto-détermination des peuples, l'honnêteté politique ainsi que la légitimité des revendications.

Les cinq arguments que je défends sont directement en lien avec ces valeurs. D'abord, je défends l'inclusion d'un droit à la sécession dans les Constitutions des fédérations, afin de créer un contrepoids supplémentaire au pouvoir de l'État central (Kreptul, 2003, p. 55). Cette idée permet d'ajouter du poids aux revendications des entités fédérées. Ensuite, je défends la primauté du « consentement des gouvernés » (Kreptul, 2003, p. 57). À mon sens, les gouvernés constituent les habitants de la province, du canton, ou de l'État qui doivent avoir leur mot à dire lors d'une possible sécession. Le choix du gouvernement revient aux habitants et ce choix doit pouvoir être changé en tout temps. Le troisième argument que je présente est l'importance de connaître les règles du jeu. Avant de s'unir pour créer une fédération, l'État central et les entités fédérées doivent savoir ce qu'il adviendra en cas de revendications sécessionnistes sérieuses (Kreptul, 2003, p. 87). C'est ici que j'aborde le principe du voile de l'ignorance transposé à cet enjeu. Ensuite, l'argument suivant concerne la discrimination envers certaines entités fédérées (Sunstein, 1991, p. 635). Puisque les entités fédérées auraient une menace potentielle à sortir en cas de discrimination, soit le droit à la sécession, l'État central devrait être plus respectueux de leurs intérêts et de leurs requêtes. Le dernier argument que je présente est que le droit à la

sécession est un droit si important qu'il devrait être inscrit dans la Constitution afin de rendre plus difficile de le retirer (Sunstein, 1991, p. 637).

Avant de terminer cet article, j'aimerais faire part d'une approche favorable au droit à la sécession, mais pas à son inclusion dans la Constitution. Au cours de l'écriture de cet argumentaire, je me suis questionnée et j'ai pensé qu'il s'agissait peut-être d'une erreur que de souhaiter voir ce droit inscrit dans les Constitutions. La distinction est que je ne revendique non seulement l'inclusion du droit dans la Constitution, mais aussi la présence de modalités l'entourant. La raison de mon doute est simple : les modalités n'avantageront peut-être pas les entités qui souhaitent se séparer du reste du pays. En effet, en suivant le concept du voile de l'ignorance appliqué au droit à la sécession, présenté par Weinstock, peut-être que le choix final demanderait, par exemple, un référendum dans *toute* la fédération et que l'option favorable à la sécession doive remporter plus de 75% des voix lors d'un référendum. Certains penseront que je ne respecte pas les règles du jeu en parlant de règles qui avantagent et désavantagent les entités fédérées. Pourtant, cette réalité existe et n'a pas pu être mieux mise en évidence que dans les débats qui ont suivi le Renvoi relatif à la sécession du Québec. À la suite de ma réflexion, je maintiens toutefois ma position; je pense qu'il serait tout de même cohérent d'accepter le choix résultant de ce principe rawlsien, et ce, principalement pour deux raisons. D'abord, ce n'est pas parce que les modalités pour accéder à la sécession sont plus difficiles à atteindre qu'il est impossible de les atteindre. Ensuite, tel que mentionné précédemment, je trouve essentiel d'avoir une honnêteté politique et d'être de bonne foi, il serait donc contraire à ce principe que de ne pas accepter le résultat du voile de l'ignorance si ce principe a été accepté en toute connaissance de cause. En bref, malgré cette hésitation, je reste fidèle à l'idée que j'ai défendue au cours de cette recherche, et je continue à supporter l'inclusion d'un droit à la sécession dans les Constitutions des fédérations.

Bibliographie

- ALTMAN, Andrew & Christopher WELLMAN. 'Secession', dans *A Liberal Theory of International Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 43-68.
- BERNAR, Jenna, William N. ESKRIDGE Jr. et John FEREJOHN. 'A Political Theory of Federalism', dans *Constitutional Culture and Democratic Rule*. New York, Cambridge University Press, 2001, p. 223-270.
- BRILMAYER, Lea. 'Secession and Self-Determination: a Territorial Interpretation', *Yale Journal of International Law*, Vol. 16, 1991, p. 177-202.
- Encyclopaedia Britannica. *Federalism*, [En ligne], (2016), <https://www.britannica.com/topic/federalism>, 1^{er} novembre 2016
- DAHHLITZ, Julie. *Secession and International Law: Conflict Avoidance - Regional Appraisals*. New York, United Nations Publications, 2003, 283 p.
- ÉTHIER, Diane. *Introduction aux relations internationales*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2004, 298 p.
- HOFFMANN, Stanley. 'Mondes idéaux', dans John RAWLS. *Le droit des gens*. Paris, Éditions Esprit, 1996, p. 97-129.
- KREPTUL, Andrei. 'The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History', *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 17(4), 2003, p. 39-100.
- MILLER, David. 'National Self-Determination', dans *On Nationality*. Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 81-118.
- MORISSETTE, Yves-Marie. *Le Renvoi sur la sécession du Québec*. Montréal, VARIA, 2001
- SUNSTEIN, Cass R. 'Constitutionalism and Secession', *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58(2), 1991, p. 633-670.



La distribution des pouvoirs et le fédéralisme canadien dans une analyse postmoderniste : critiques du partage des compétences et comparaisons avec d'autres réalités fédéralistes.

Daniel Melo Garcia, Université Laval

1. Notions préliminaires

Pour une question de précision sémantique et pour bien parler de « fédéralisme », il faut d'abord reconnaître que le sujet est marqué par une immense dose de passion et de partialité. C'est un thème qui touche fortement le sentiment de souveraineté, de liberté et d'indépendance d'une nation ou d'un peuple; parfois, qui fait ressortir même les racines racistes de son histoire. Ainsi, il y a des auteurs qui « utilise délibérément l'expression "concept fédéral" car le suffixe "isme" du mot "fédéralisme" semble restreindre, d'une certaine façon, la nature du débat et la perception des choses » (Griffiths, A. L., 2005, p. xvi) et ils donnent comme exemple le phénomène aux Catalans et en Afrique du Sud où l'ANC (African National Congress) essaye de ne pas qualifier de « fédéraliste » sa nouvelle constitution. (Griffiths, A. L., 2005, p. xvi)

Pour cette raison, en premier lieu, il est important de rappeler que le présent travail cherchera les définitions et les classifications des mots les plus détachés de charges

émotives pendant toute son écriture. Deuxièmement, les critiques (parfois, antifédéralistes) qui seront ici développées n'ont aucune connotation ou dimension de revendication identitaire (québécoise). En outre, il faut ajouter que le fédéralisme n'est pas un phénomène stable/fixe, mais dynamique, en constante mutation, modification et adaptation aux changements économiques, historiques et politiques. « Un régime fédéral n'est donc jamais totalement finalisé, les principes sur lesquels il est basé n'étant jamais définitivement figés. En fait, même la Constitution la plus explicite ne peut fournir que le cadre au sein duquel la loyauté fédérale, la *Bunderestreue*, est susceptible de s'épanouir ». (Alen, A., 1994, p. 14) Afin d'établir les bases de la discussion, il est nécessaire de commencer par l'éclaircissement classique de « fédération » proposée par Proudhon (1863) :

« Ainsi réglé et compris, le contrat politique est ce que j'appelle *fédération*.

FÉDÉRATION, du latin *fœdus*, génitif *fœderis*, c'est-à-dire pacte, contrat, traité, convention, alliance, etc. est une convention par laquelle un ou plusieurs chefs de famille, une ou plusieurs communes, un ou plusieurs groupes de communes ou États, s'obligent réciproquement et également les uns envers les autres pour un ou plusieurs objets particuliers, dont la charge incombe spécialement alors et exclusivement aux délégués de la fédération.

Ce qui fait l'essence et le caractère du contrat fédératif et sur quoi j'appelle l'attention du lecteur, c'est que dans ce système les cocontractants, chefs de famille, communes, cantons, provinces ou États, non-seulement s'obligent synallagmatiquement et commutativement les uns envers les autres, ils se réservent individuellement, en formant le pacte, plus de droits, de liberté, d'autorité, de propriété, qu'ils abandonnent. » (Proudhon, P.-J., 1863, p. 67-68)

À partir de cette première définition, il est possible d'essayer de discuter plus profondément le sujet et d'aller à l'encontre de la bonne définition et description d'un « vrai modèle » fédéraliste. Néanmoins, à propos du thème, il reste encore trop d'incertitudes et de zones grises, comme démontré par (2005) en disant que l'utilisation des termes « fédéralisme », « fédération », ou « confédération » reste encore aléatoire (de Vergniolle, C. F., 2005, p. 5-6), et aussi par les paroles de J. Schweizer (2006) :

« Il n'est pas possible de donner une définition univoque du fédéralisme. Ce concept désigne d'une part le regroupement, dans un organisme indépendant et plus vaste, d'entités politiques qui conservent cependant leur indépendance; et l'on peut mettre l'accent soit sur la nécessité de l'union entre les parties (États-Unis, Canada, Australie), soit sur leur

diversité irréductible (Suisse, Autriche, Allemagne). Mais le fédéralisme est aussi un programme, une valeur dans l'action politique, un principe d'organisation des communautés; en ce sens, il doit être périodiquement repensé en fonction de la situation historique.» (Schweizer, R. J. and Zelger, U)

Il est possible de constater qu'au cours des années la confusion terminologique n'a pas encore été bien résolue. Dans les années 2000, pendant les débats en Europe, avec la participation des personnes ayant un niveau très élevé de connaissances politiques et de sciences sociales, l'usage des termes spécifiques était fait avec des intentions très particulières (de Vergniolle, C. F., 2005, p. 5) : alléger le débat, renforcer le sentiment de nationalisme, ou garantir la sécurité d'indépendance des nations touchées par un possible changement de structure en Europe, avec l'Union européenne. Situation qui a contribué au maintien de ce mélange terminologique au lieu d'éclairer les définitions des termes.

En considérant ce problème sémantique, pour commencer les discussions à ce sujet, il faut retourner aux origines des débats avec la référence américaine et son modèle de fédéralisme volontariste et centripète. Il est fondamental de bien comprendre les définitions de fédéralismes centripète/centrifuge et connaître l'origine du fédéralisme au pays pour être capable de discerner les conséquences d'un tel choix. Beaufays et Matagne présentent vraiment bien les concepts :

« Une fédération peut naître par agrégation ou association (fédéralisme centripète) lorsqu'elle se constitue au départ de plusieurs entités distinctes. Il s'agit du fédéralisme historiquement le plus répandu. L'on parlera de fédéralisme par désagrégation ou dissociation (fédéralisme centrifuge) lorsqu'un État unitaire se transforme en fédération. Nous appelons "État fédéral" la structure constitutionnelle qui régit les compétences déléguées par les États fédérés à une entité unique commune. L'État fédéré est l'unité de base, parfois anciennement souveraine, qui se groupe avec ses semblables et qui délègue une partie de ses compétences (ou de sa souveraineté) à l'État fédéral. La délégation de compétences est théoriquement réversible, mais politiquement difficile et exceptionnelle sur le plan empirique. La souveraineté fédérée s'incarne dans une série d'éléments symboliques ou formels (ex. : hymnes, drapeaux, fêtes "nationales", constitutions propres). Elle s'exprime également à travers les différentes modalités concrètes de représentation des volontés politiques fédérées au niveau de l'État fédéral. L'ensemble formé par l'État fédéral et les États fédérés constitue la Fédération. » (Beaufays, J. et Matagne, G., 2007)

Dans un concept clair et simple, le fédéralisme peut être défini par l'exposition de quelques caractéristiques communes qui se font présentes dans la plupart des pays qui ont adopté cette modalité organisationnelle de pouvoir à l'intérieur d'un territoire national. De cette manière, le phénomène fédéraliste demande quatre éléments dits essentiels : le partage de compétences législatives entre un gouvernement central et les États membres fédérés, l'existence d'une constitution écrite qui doit avoir un caractère de suprématie sur les autres sources législatives, un organe avec juridiction constitutionnelle pour trancher les matières et les litiges qui toucheront le partage et la définition des compétences de chaque unité composante de la fédération.

Ces quatre caractéristiques de la fédération dite classique sont essentielles pour le futur débat. Cette information sera reprise plus en avant en discutant du rôle de la Cour suprême du Canada et l'affaiblissement des pouvoirs de provinces au moment où se constate un chevauchement de pouvoirs entre le palier fédéral et les entités fédérées – thème qui sera abordé ci-dessous.

2. Bref développement historique des institutions fédéralistes

Il faut faire une remarque d'ordre académique à propos du développement historique. Malgré soit possible de commencer le rapport historique du fédéralisme par le Saint-Empire et l'époque féodal (Economica, 1998), la recherche ici développée restera circonscrite à la période dite classique, avec l'évolution du phénomène à partir des révolutions modernes (française, anglaise et américaine).

Après une première et brève expérience confédérative, les Américains ont décidé en 1787 de changer leur régime en adoptant le modèle fédéraliste de répartition des compétences : le fédéralisme classique. « C'est dans les anciennes colonies américaines fraîchement libérées de la tutelle britannique qu'apparaît un nouveau modèle politique, celui du fédéralisme, en 1787-1788. Comme l'a écrit Madison, le père intellectuel de la Constitution américaine, il s'agissait d'une véritable rupture dans la science politique de l'époque, où les typologies classiques dominaient ». (de Vergniolle, C. F., 2005, p. 13)

Ils se sont basés sur l'idée de réaliser une unité politique à partir d'une pluralité humaine. « Seule la problématique du fédéralisme *par ségrégation* – fédéralisme créé à partir d'un État unitaire – peut nous retenir ici. Encore observera-t-on que les avantages

qu'elle recèle ne sauraient apparaître tels qu'à ceux qui sont convaincus des mérites d'un libéralisme largement entendu : le fédéralisme semble en effet la solution libérale la plus adéquate à la question de l'État ». (Rials, S., 2002, p. 38) En raison des racines historiques, il est possible de comprendre pourquoi les États membres de la fédération américaine retiennent encore autant de pouvoirs, en traçant une comparaison avec les « faibles » compétences des provinces canadiennes auprès de son modèle fédératif. Les différences entre les divers types de fédéralisme (centripète/centrifuge), selon les nuances régionales et les particularités historico-socio-économiques, sont bien établies par Watts (2002) :

« Le processus d'établissement des fédérations peut influencer sur la nature de la répartition des pouvoirs. Lorsque ce processus a consisté en l'association de collectivités auparavant distinctes qui ont renoncé à une partie de leur souveraineté pour constituer un nouveau gouvernement fédéral, on a généralement mis l'accent sur l'énonciation d'un ensemble limité de pouvoirs fédéraux exclusifs et de pouvoirs simultanés, tandis que les compétences résiduelles (d'habitude non déterminées) sont restées entre les mains des composantes de la fédération. Les États-Unis, la Suisse et l'Australie fournissent des exemples classiques de ce fait. L'Autriche et l'Allemagne ont suivi ce modèle traditionnel, bien que leur reconstruction, pendant l'après-guerre, ait comporté certains transferts de compétences par rapport aux régimes autocratiques précédents. Dans les cas où la création d'une fédération a comporté un transfert de compétences de la part d'un État auparavant unitaire, c'est habituellement le contraire qui s'est produit, à savoir que les pouvoirs des collectivités régionales ont été déterminés et que les compétences résiduelles sont restées entre les mains du gouvernement fédéral. Tel a été le cas en Belgique et en Espagne. La création de certaines fédérations, comme le Canada, l'Inde et la Malaisie, a comporté la combinaison des processus d'association et de transfert de compétences et l'énonciation expresse de pouvoirs fédéraux exclusifs, provinciaux exclusifs et simultanés, les compétences résiduelles étant attribuées au gouvernement fédéral au Canada et en Inde [...] » (Watts, R. L., 2002, p. 38)

Les États-Unis sont l'exemple « parfait » de fédération par le partage de pouvoir de manière centripète. Son origine explique pourquoi les entités partielles de la fédération américaine sont aujourd'hui aussi puissantes. Ainsi, en regardant l'origine fédéraliste canadienne, il est possible de concevoir pourquoi autant de pouvoirs reste concentrés avec l'entité centrale. « Et pourtant, à la différence des États-Unis et de l'Australie, le Canada a évolué à partir d'une structure institutionnelle très centralisée ». (de Vergniolle, C. F., 2005, p. 62)

3. Le modèle fédéraliste canadien

Au Canada, les Pères de la Confédération – des négociateurs délégués par les colonies d'origine et qui vont rédiger une soixantaine des résolutions qui feront les fondements d'un Canada indépendant au sein de l'Empire britannique (Leclerc, J., 2014) – ont décidé d'adopter le modèle fédéraliste classique, en 1867. « Les Canadiens utilisent le terme “confédération”, mais celui-ci désigne le processus de regroupement des provinces en une fédération, plutôt que l'adoption d'une structure confédérale. La fédération a marqué l'aboutissement des efforts déployés pour surmonter les difficultés et les impasses politiques créées au sein du Canada-Uni par l'Acte d'union de 1840 » (Watts, R. L., 2002, p. 26). Malgré la petite confusion terminologique avec les termes « confédération » et « fédération », une fois qu'ils n'étaient pas des spécialistes en science politique (Gouvernement du Canada, 1982, p. 5), l'intention fondamentale était vraiment la formation d'un état fédéral.

Selon Marc Chevrier (1996), le modèle établi en 1867 n'était pas une fédération authentique, vu qu'il n'y avait la consécration d'une vraie autonomie des provinces dans la prise de décision au niveau fédéral et aussi en raison du déséquilibre des pouvoirs existant entre les paliers qui s'approchait d'un gouvernement unitaire (Chevrier, M., 1996, p. 6). Pour mettre fin au débat, la Cour suprême du Canada a pris en considération le fédéralisme comme principe fondamental constitutionnel pendant le jugement du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*. (Canada, 1998, p. 58)

Au cours de son histoire, le pays a connu des époques de centralisation et décentralisation. Au moment de la grande dépression des années 1930, la population a demandé l'existence d'un gouvernement central plus fort, en raison de l'instabilité économique pour rassurer aux Canadiens « un niveau de vie minimal, indépendamment des considérations géographiques. Ces demandes ont favorisé une certaine centralisation. Le gouvernement du Canada a alors élargi ses activités sur le plan économique ». (Gouvernement du Canada, 1982, p. 28)

La centralisation et le partage inégal des compétences sont des marques de la fédération canadienne qui l'amène à la critique du présent modèle de fédéralisme où le gouvernement fédéral se met de plus en plus en évidence et en prépondérance. Le terme « prépondérance » est utilisé ici sans avoir aucune relation avec le sens contenu dans la

doctrine de la prépondérance fédérale. Il est utilisé pour exprimer tout simplement l'occurrence de la mise en évidence du palier fédéral sans prendre en considération l'usage fait par la Cour suprême du Canada en parlant de la susdite doctrine.

L'élargissement de pouvoir du gouvernement central n'est pas aussi récent. En raison des périodes de guerre, les provinces ont cédé temporairement une partie des pouvoirs fiscaux. Après les conflits, plutôt que retourner ces pouvoirs aux entités fédérées, le gouvernement central a adopté des programmes sociaux, en couvrant seulement une partie des coûts. Il est possible de donner comme exemple : « l'assurance-hospitalisation (1957), la péréquation (1957), l'assurance-maladie (1966), la sécurité du revenu (1966), le financement de l'enseignement postsecondaire (1967), pour ne nommer que les principaux ». (Facal, J., 2001, p. 24)

3.1. Le déséquilibre fiscal comme source d'inégalité entre les paliers fédératifs

Même en considérant que le partage constitutionnel de compétences est une caractéristique normale du modèle canadien, la concentration des pouvoirs avec l'entité centrale est actuellement une réalité indéniable, en vue du modèle créé par le déséquilibre fiscal, par exemple. C'est une vraie source de tension entre le palier fédéral et les entités fédérées : le gouvernement central peut rester avec un surplus budgétaire substantiel et il laisse les provinces avec des dépenses croissantes qui entraînent des déficits budgétaires. (Tremblay, J.-F., 2008, p. 157)

Ainsi, le palier fédéral a un pouvoir indirect de dicter les politiques provinciales par l'influence financière, par l'investissement et en octroyant des subventions, par exemple. La « dynamique de centralisation accélérée et d'étranglement budgétaire des provinces est de plus facilitée par le déséquilibre fiscal croissant et planifié entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux ». (Facal, J., 2001, p. 22) « La réallocation des ressources fiscales entre ordres de gouvernement soulève des tensions, notamment entre les objectifs d'efficacité économique et d'autonomie provinciale, et peut remettre en question de façon plus générale le rôle du gouvernement fédéral dans la conduite des politiques économiques et sociales. Le malaise associé à la question du déséquilibre fiscal ramène également à l'avant-scène des relations intergouvernementales la question du fédéralisme asymétrique ». (Tremblay, J.-F., 2008, p. 158)

Malgré la pertinence et l'importante influence du partage de la compétence fiscale, dans le contexte de la fédération canadienne, le sujet est vraiment complexe et demande une analyse beaucoup plus approfondie, ce qui est impossible à faire dans le présent article en raison de la longueur exigée. Néanmoins, il est primordial de noter que :

« La dimension financière de l'évolution contemporaine du fédéralisme apparaît au moins aussi importante que sa dimension juridique. L'autonomie juridique des collectivités fédérées est d'ailleurs étroitement dépendante de leur autonomie financière. Or notre époque [...] prend de plus en plus en considération la *complémentarité* des systèmes financiers fédéraux et fédérés et tend à leur intégration croissante sous prétexte de rationalisation. Fragile en droit, à la merci de révisions de la constitution fédérale, l'autonomie financière fédérée, fort encadrée en général aujourd'hui, apparaît de plus vulnérable : il n'est pas toujours facile pour les collectivités fédérées d'exploiter leur latitude d'action financière pour des raisons psychologiques et politiques évidentes ; il ne leur est pas aisé non plus, nous le verrons, de se dérober à la pressante "sollicitude" financière de la Fédération » (Rials, S., 2002, p. 51)

En outre, il est possible d'ajouter que le déséquilibre de forces découle des dernières décisions rendues par la Cour suprême du Canada et ses influences sur le modèle fédéraliste. Contrairement à Grace Skogstad et Herman Bakvis (Bakvis, H. and Skogstad G., 2008, p. 4), cette recherche prend la position pour le déséquilibre de forces, ce qui amène à un fédéralisme en train de s'éloigner du modèle classique et qui met en évidence l'entité fédérale au détriment des États membres. Thème qui sera exposé dans la prochaine partie.

4. La distribution constitutionnelle des pouvoirs, l'inégalité de forces entre les entités parties et l'affaiblissement de la notion classique de fédération

Les lois constitutionnelles sont les sources de distribution de pouvoir au Canada (Griffiths, A. L., 2005, p. 158 à 162). Toutefois, les chevauchements sont constants quand on parle de compétences concurrentes et les entités canadiennes s'astiquent principalement dans trois domaines : le droit pénal, vu que c'est une compétence fédérale, mais les provinces sont responsables de l'administration de la justice; le domaine du système judiciaire, une fois que le gouvernement fédéral est le responsable de nommer les juges de tribunaux supérieurs et les provinces sont responsables de son administration; et le domaine de dépenses et programmes de frais partagés.

La compétence résiduelle du palier fédéral est déjà un autre signe que met en évidence l'entité centrale dans la conduction des affaires publiques. En parlant de la répartition de compétences, Croisat (1995) est très clair dans son explication :

« Dans les cas d'espèce retenus, toutes les Constitutions, sauf celle du Canada, énumèrent les matières de législation relevant de la compétence exclusive du parlement fédéral qui bénéficie ainsi d'une compétence d'attribution. Cette compétence comprend les matières d'intérêt national, à savoir les relations avec l'étranger, la guerre et la défense nationale, mais aussi les attributions nécessaires à l'instauration d'un marché commun interne, les poids et les mesures, la monnaie, les moyens de transport, le commerce interétatique, les postes, etc. Les matières non énumérées relèvent de la compétence exclusive des autorités fédérales, titulaires d'une compétence de plein droit ou encore résiduelle. Mais le dualisme résultant de cette répartition peut être tempéré par l'existence d'un domaine de compétences partagées ou concurrentes comme c'est le cas en Suisse et en Allemagne » (Croisat, M., 1995, p. 34-35)

Au Canada, la compétence résiduelle demeure avec l'entité fédérale. Autant dire, il est un premier point où le gouvernement fédéral occupe une position de supériorité, en comparaison avec les parties fédérées. La marque de déséquilibre avec le partage des compétences et capacités entre les entités de la fédération canadienne, en raison de ces dispositions constitutionnelles, est frappante. « Ainsi, à l'opposé du X^e amendement aux États-Unis, qui statue que tout ce qui n'est pas précisé dans la constitution fédérale revient aux États, le texte canadien indique que tous les pouvoirs implicites appartiennent, de fait, au gouvernement fédéral ». (Portes, J., 1996, p. 228)

Sur la matière, malgré soit trop circonscrite à une question très spécifique (compétence en matière de propriété et droits civils), Orban (1984) défend qu'« au Canada, les cours constitutionnelles ont contribué à défendre l'autonomie des provinces. Elles ont dans une certaine mesure réduit les pouvoirs résiduels du gouvernement central de façon à protéger l'un des articles les plus importants concernant les pouvoirs provinciaux, à savoir l'alinéa 13 de l'article 91 concernant la propriété et les droits civils ». (Orban, E., 1984, p. 302) Selon Poirier (2015), la prépondérance fédérale est en décroissance, en raison de la désuétude des mécanismes formels de domination fédérale. « Élaborée au 19^e siècle dans un contexte impérial, la Constitution fédérale canadienne instaurait un système centralisé, voire hiérarchique, qui a fait place, au fil du temps et de la jurisprudence constitutionnelle,

à une fédération relativement décentralisée au sein de laquelle les mécanismes formels de domination fédérale sont largement tombés en désuétude ». (Poirier, J., 2015, p. 66)

Toutefois, ces adaptations interprétatives de la Cour Suprême du Canada peuvent être considérées comme trop timides en comparaison avec d'autres modèles, tel qu'existant en Allemagne et au Brésil, comme sera démontré ci-dessous. Il existe encore au Canada une forte hésitation entre le dualisme et la coopération. (Poirier, J., 2015, p. 70) Les critiques présentées au modèle actuel de fédération canadienne prennent aussi en considération les discussions sur le fédéralisme coopératif lequel « est un concept politique et constitutionnel développé au début du 20^e siècle, qui met l'accent sur la décentralisation du pouvoir et le partage pas nécessairement égal des responsabilités gouvernementales entre les agences et les institutions étatiques et locaux fédéraux ». (Imen, J., 2017)

Selon Croisat (1995), il est « présente un ensemble de réponses possibles pour concilier l'intégration souhaitable des politiques publiques avec le respect des autonomies constitutionnelles. Elles ont permis à ce mode de gouvernement de répondre, avec plus ou moins de succès, aux contraintes économiques et sociales de notre époque ». (Croisat, M., 1995, p. 131) Avec le fédéralisme coopératif, malgré la présence d'une forte stimulation au débat entre les régions et entités fédératives, la force du gouvernement fédéral sur les provinces est encore très puissante.

Ce pouvoir est encore plus fort quand une brève analyse des dernières interventions fédérales dans le champ de compétence de provinces est faite. « Une fois les provinces placées dans une situation de dépendance chronique, le gouvernement central a le champ libre pour se rendre indispensable au moyen d'un pouvoir de dépenser qui ne fait pourtant l'objet d'aucune mention expresse dans la Constitution canadienne, mais que la jurisprudence des dix dernières années a largement interprété à son profit et au détriment de l'autonomie des provinces ». (Facal, J., 2001, p. 30)

On pourrait aussi citer quelques exemples de puissance par l'entité centrale, tel que : la nomination des lieutenant-gouverneurs des provinces par le gouverneur général du Canada (Article 58 de la Loi constitutionnelle de 1867) ; le pouvoir de désaveu et de réserve des lois provinciales par le gouvernement fédéral (Article 90 de la Loi constitutionnelle de 1867) (pouvoir qui a été utilisé plus de cent fois par l'entité fédérale) (Mackay, P., 2006-2007. p. 47); la possibilité par le pouvoir central d'utiliser son pouvoir d'urgence pour la

paix, l'ordre et le bon gouvernement (Article 91(10) de la Loi constitutionnelle de 1867), et son pouvoir déclaratoire (Paragraphe 92(10) de la Loi constitutionnelle de 1867) (qui a été utilisé plus de 400 fois après l'adoption de la norme constitutionnelle en 1867). (Hogg, P., 2006, p. 582) Sans oublier que les juges des cours supérieures et de la Cour suprême du Canada sont nommés par l'organisme central de la fédération canadienne (Canada. Loi sur la Cour suprême, L.R.C., 1985). Cette idée est aussi abordée par Morin (2008). (Morin, A., 2008, p. 15)

Comme démontré plus haut, la Cour suprême du Canada, qui aurait dû être l'instrument de contrôle du pouvoir fédéral et l'outil d'équilibre pour promouvoir la restriction d'éventuels abus, ne fait que renforcer la prépondérance de l'entité fédérale sur les parties fédérées. Une des caractéristiques fondamentales de la fédération est l'existence d'un organe de contrôle efficace qui puisse cisailer les possibles excès commis par des parties composantes de la fédération :

« Les pères fondateurs des systèmes fédéraux ont eu dument égard à ces exigences en dotant leur fédération d'une juridiction suprême et en lui confiant ces missions aussi délicates que capitales. D'une manière générale, on constate que les compétences de ces juridictions vont au-delà des domaines précités pour englober l'ensemble des dispositions de la constitution fédérale.

Au fil du temps, les juridictions suprêmes sont devenues les pièces maîtresses de l'édifice fédéral. Selon qu'elles interprètent les dispositions souvent vagues de la constitution fédérale en faveur des entités fédérées ou au profit de l'autorité fédérale, elles peuvent faire basculer l'équilibre fédéral dans un sens centrifuge ou centripète. C'est dire que le statut de ces cours, leur composition et leur fonctionnement présentent une grande importance au regard du fédéralisme. » (Alen, A., 1994, p. 58)

Il est remarquable, ainsi, l'existence d'un problème avec l'organe prétendument responsable d'exercer la juridiction constitutionnelle pour trancher les litiges qui peuvent toucher le partage et la définition des compétences de chaque unité composante de la fédération. Pourtant, ce n'est pas la réalité qu'on vit dans les dernières années. Facal (2001) présente une longue liste d'interventions fédérales dans le champ de compétence des provinces et dans le champ de compétence partagée, pour montrer ce déséquilibre des pouvoirs. (Facal, J., 2001, p. 30 à 33)

4.1. Le modèle allemand *versus* le système fédéraliste canadien : le partage inégal de compétences

Pour approfondir les débats à propos du déséquilibre, il est possible d'apporter encore des extraits écrits par Rials. (Rials, S., 2002, p. 60-61) Pourtant, il faut d'abord peindre brièvement le modèle de fédération germanique avec la présentation de quelques concepts-clés, tels que *Länder*, *Bund* ou *Bundesrat*. En Allemagne, après la réforme fédéraliste de 2006 (Wollmann, H., 2013), la structure fédéraliste est composée de trois échelons : le niveau fédéral (le *Bund* ou *Bundesrat*, qui est responsable pour la politique étrangère, la défense, la justice, les affaires sociales, la fiscalité, etc.), les *Länder* (qui sont des régions fédérées avec beaucoup d'autonomie) et les communes ou cantons (qui gèrent les affaires locales) (Barotte, N., 2014):

« Tout d'abord, il y a le niveau de ce qu'on appelle "l'état entier" (*Gesamtstaat*), c'est-à-dire le niveau qui comprend des institutions dans lesquelles la Fédération et ses parties, les *Länder*, sont représentées en termes de statut égal. Cet arrangement de statut égal ne laisse aucune place à la prise de décision majoritaire. [...]

Deuxièmement, il y a le niveau d'"État fédéral" (*Bundestaat*), c'est-à-dire la structure constitutionnelle des interrelations entre la Fédération et les institutions des *Länder*, dont la décision est soumise aux règles de vote majoritaire. [...]

Enfin, il y a le niveau de coordination horizontale entre les *Länder* eux-mêmes (c'est-à-dire excluant la Fédération) qui, au sens strict, ne fait pas partie des relations entre la Fédération et les *Länder*, sans lesquels ni les décisions de l'État fédéral ni celles de l'"État entier" ne pourraient être correctement préparées. [...] Cette zone est communément connue comme le "troisième niveau" » (Jeffery, C., 1999, p. 7-8) [traduction libre]

Dans ce pays, le « système fédéral est caractérisé, d'une part, par l'autonomie des États fédérés et, d'autre part, par leur participation à l'exercice du pouvoir fédéral. Ils sont des véritables états, avec plus des libertés en matière législative, administrative et juridictionnelle, et ils sont dotés de leurs propres Constitutions. L'originalité d'un tel système est largement déterminée par le degré d'autonomie et de participation que ce système accorde aux États fédérés ainsi que par les mécanismes qui les mettent en œuvre. (Groh, T., 2011, p. 2) De cette manière, les *Länder* disposent d'une compétence très large, vu qu'ils accumulent encore des pouvoirs qui ne sont pas pris en charge par le palier

fédéral. Ainsi, « La Loi fondamentale définit dans le détail les compétences législatives de la Fédération et des Länder. Les articles 71 à 75 énumèrent les compétences législatives de la Fédération, tandis que les Länder sont compétents dans tous les autres cas » (Deutscher Bundestag, Compétences de la Fédération et des Länder).

Au Canada, par contre, les provinces (qui serait le palier équivalent au *Länder* allemand) ne disposent pas de la compétence résiduaire, des pouvoirs sur les matières qui ne sont pas attribués à un autre ordre de gouvernement. Pour cette raison, il est possible d'apporter une première faiblesse du système fédéraliste canadien en comparaison avec son confrère germain, où les provinces sont vraiment dotées des compétences qui leur donnent autonomie et statut avec une vraie participation au fédéralisme. Au moins, un modèle participatif plus équitable et moins déséquilibré que la répartition des compétences au sein constitutionnel canadien. « Il existe de nombreux exemples de coopération entre les *Länder* et le gouvernement fédéral et entre les *Länder* eux-mêmes » (Gunlicks, A., 2003, p. 67) [traduction libre].

Ainsi, pour résumer le modèle allemand (Bois, P.-A., 1971, p. 15 à 19), il est possible d'affirmer qu'il est caractérisé : par des institutions parlementaires ; par un système fédéraliste composé de parties qui ont plus ou moins la même force ; par un gouvernement national qui est responsable de l'élaboration des politiques au niveau fédéral dans la plupart des domaines (en dehors de l'éducation, la culture, l'administration locale et la police et l'administration autonome de ces politiques par les gouvernements *Länder*). En outre, les gouvernements des *Länder* ont de vrais pouvoirs d'opposition. Ils participent à l'élaboration des politiques et peuvent même exercer un veto absolu sur les projets de loi les plus importants du *Bundesrat*, de sorte qu'il n'est pas exact de penser que la fédération allemande est fortement centralisée. (Gunlicks, A., 2003, p. 389)

En dépit de cette structure, il est encore possible de parler de déséquilibre entre les paliers. Toutefois, ce n'est pas semblable à la disparité des pouvoirs existante au Canada et « la prépondérance écrasante de la Fédération impliquait que la coopération des *Länder* entre eux se transformât largement en coopération des *Länder* avec le *Bund*. Ce fut le cas dans les domaines les plus variés. Organiquement, les choses se déroulèrent ainsi : dans les conférences de ministres, le ministre fédéral compétent, étant présent, joua, par la force des choses, un grand rôle ». (Rials, S., 2002, p. 60-61)

À partir de ce texte, il est plus facilement compréhensible l'idée de prépondérance de l'entité centrale face aux parties fédérées, en parlant d'un fédéralisme coopératif. Ainsi, c'est applicable les conséquences de la supériorité et concentration des pouvoirs au gouvernement central canadien, en regardant les cas où ce morceau fédéraliste développe des activités sous la rubrique d'intenter une « coopération » entre les provinces et le gouvernement central.

4.2. Le modèle allemand *versus* le système fédéraliste canadien : l'absence de participation provinciale dans la « volonté fédérale »

D'autre part, il reste encore plus évident que la distribution inégale de pouvoirs renforce à peine l'entité centrale et laisse les provinces dans une situation de plus en plus faible et sans avoir une grande possibilité d'influence ou de changement du *statu quo*. Enfin, il faut parler d'une dernière question qui contribue à la formation d'un ordre appelé quasi fédéral au Canada : l'absence de participation des provinces à la législation fédérale. Une fois qu'« une fédération est souvent caractérisée par la présence d'un Sénat. Le Sénat est habituellement un organe du pouvoir central où les intérêts des membres de l'union sont représentés. Le Canada a un Sénat, mais il ne remplit malheureusement pas cette fonction. En effet, les provinces ne participent absolument pas à la nomination des sénateurs, qui ne sont pas élus, mais nommés par le gouvernement fédéral ». (Morin, A., 2008, p. 13)

Dans une organisation étatique tel qu'allemande, il est aussi possible de remarquer une autre petite différence par rapport au partage des compétences et pouvoirs dans le *Bund* ou *Bundesrat*. En parlant de la participation des *Länders* à la législation fédérale, il faut ajouter que : « La seconde chambre (Bundesrat) représente les *Länder*. Ce sont des représentants, nommés par le gouvernement de chacun des États fédérés, qui y siègent. C'est grâce à elle que les États fédérés participent à la fonction législative. Les lois qui touchent aux intérêts des *Länder* doivent être adoptées par les deux assemblées, l'approbation du Bundesrat est indispensable, il dispose donc d'un pouvoir d'approbation ». (Les autonomies des *Länders* Allemands et des Entités Régionales Italiennes (dissert.), Fallait pas faire du droit: la reference du droit en ligne) Ainsi :

« Dans la mesure où l'exercice du pouvoir public relève des compétences de la Fédération, il faut s'interroger sur la participation des *Länder* à l'exercice du pouvoir fédéral. La réponse à cette question est donnée en premier lieu à l'article 50 LF selon lequel les *Länder* concourent, par l'intermédiaire du *Bundesrat*, à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires de l'Union européenne. À la différence d'une seconde chambre au sens classique du terme, le *Bundesrat* ne représente pas les peuples des *Länder*, mais leurs gouvernements. Ainsi, les 69 membres du *Bundesrat* font tous partie du gouvernement d'un *Land*. » (Groh, T., 2006, p. 8)

La caractéristique de la représentation des états membres dans la manifestation de volonté nationale sera abordée ci-dessous, en parlant aussi du modèle fédéraliste brésilien.

4.3. Le modèle brésilien *versus* système fédéraliste canadien : l'absence de participation provinciale dans la « volonté fédérale »

Il était parlé ci-dessus de quatre éléments dits essentiels (caractéristiques communes d'une grande majorité des fédérations au monde). Toutefois, une dernière caractéristique importante est le besoin d'avoir représentants politiques démocratiquement élus dans un organe fédéral. En regardant la fédération brésilienne (Brasil, Constituição Federal de 1988, Art. 46), par exemple, le Sénat est la chambre législative où les États membres (ici connus comme provinces) ont la possibilité de faire exprimer ses besoins et volontés.

Au Canada, les sénateurs peuvent représenter autant les régions que les provinces, mais ils ne sont pas démocratiquement élus. (Article 24 de la Loi constitutionnelle de 1867) De cette façon, la chambre sénatoriale ne représente pas la voix d'expression des provinces en vue de la formation d'une volonté nationale par les États parties, différemment de la structure existante au Brésil, par exemple. En outre, les sénateurs sont nommés par le gouverneur général sur indication du Premier ministre, selon une convention constitutionnelle. À propos du sujet, il faut savoir que : « Les députés composant la Chambre des communes représentent l'ensemble de la collectivité canadienne et non les circonscriptions. En effet, la représentation des députés est relative à la population et non aux provinces. Ainsi, ni les sénateurs ni les députés fédéraux ne représentent la province et ne reçoivent de mandat d'elle. Il n'existe donc pas au Canada de "Chambre fédérative" ». (Barrué-Belou, R., 2014)

Dans le même sens, il est possible de citer d'autres exemples des fédérations où les États-parties ont la possibilité de participer de la formation, développement des politiques de la nation, très bien résumée par Bakvis et Skogstad (2008) :

“Furthermore, the absence of an effective second chamber of Parliament represents provinces limits the opportunity for formal provincial involvement in federal policy-making. Powerful second chambers are a prominent feature of federations such as Germany, the United States, and Australia. The German upper house (*Bundesrat*) is made up of representatives of the state (*Länder*) governments. The Australian and American Senate provide direct representation for citizens of the constituent states of the federations. The Canadian Senate can make no such representational claims with regard to provincial societies or governments, thereby strengthening provincial governments' claims to speak on behalf of Canadians within their borders. Rather than interprovincial disputes being resolved within the upper chamber of the central government, they are channelled into forums, such as meetings between ministers or senior officials, in which governments rather than citizens or directly elected representatives are the major players.” (Bakvis, H. and Skogstad G., 2008, p. 5)

Pour cette raison, il n'est pas possible de douter du pouvoir central de la fédération de rester toujours renforcée, en raison de la faible possibilité d'agir des provinces, par l'absence de représentation adéquate.

CONCLUSIONS

La fédération canadienne a déjà eu une longue période de stabilité pendant les temps de guerres mondiales et a démontré d'excellents signes d'adaptation et de modernisation. Cependant, les possibilités d'agir qui ont été présentées pendant ce travail démontrent aussi que le pouvoir centralisé ne contribue plus à la bonne relation entre les entités fédérées et le gouvernement fédéral.

En raison des racines historiques (le Canada a évolué à partir d'une structure très centralisée) et avec la référence étasunienne (modèle de fédéralisme volontariste et centripète), il est possible de comprendre pourquoi les États membres de la fédération américaine retiennent encore autant de pouvoirs, en traçant une comparaison avec les « faibles » compétences des provinces canadiennes auprès de son modèle fédératif.

Au cours de son histoire, le Canada a connu des époques de centralisation et décentralisation. Toutefois, la centralisation et le partage inégal des compétences sont des marques de la fédération canadienne. Ainsi, le palier fédéral a un pouvoir indirect de dicter les politiques provinciales par l'influence financière, par l'investissement et en octroyant des subventions, par exemple.

Dans le même sens, il faut se souvenir qu'au Canada, la compétence résiduelle demeure avec l'entité fédérale et le déséquilibre avec le partage des compétences et capacités entre les entités de la fédération canadienne, en raison de ces dispositions constitutionnelles, est frappant.

La Cour suprême du Canada, organe prétendument de contrôle du pouvoir fédéral et l'outil d'équilibre pour promouvoir la restriction d'éventuels abus, ne fait que renforcer la prépondérance de l'entité fédérale sur les parties fédérées.

En regardant le système allemand (*Gesamtstaat, Bundestaat et Länder*), il est possible d'apporter une première faiblesse du système fédéraliste canadien en comparaison avec son confrère germain. Au moins, un modèle participatif plus équitable et moins déséquilibré que la répartition des compétences au sein constitutionnel canadien.

À la fin, il est possible d'ajouter aussi que la chambre sénatoriale ne représente pas la voix d'expression des provinces en vue de la formation d'une volonté nationale par les États parties. En outre, les sénateurs représentent autant les régions que les provinces, mais ils ne sont pas démocratiquement élus. Dans ce modèle canadien, l'absence de participation provinciale dans la volonté fédérale est claire, principalement si comparé avec les systèmes brésiliens et allemand.

La révision de quelques politiques et normes constitutionnelles doit faire place à une nouvelle façon de regarder le phénomène fédéraliste. Cela serait en vue de prolonger la jouissance de la paix, le bon gouvernement et la continuité du Canada comme puissance fédéraliste qui a réussi adapter le régime parlementaire avec ce nouveau régime de gouvernement, dans les temps de révolutions modernes. Il n'est plus possible de maintenir la structure et le fonctionnement d'un pays développé et bien adapté aux temps actuels avec un arrangement féodal, obscurantiste et rétrograde d'un fédéralisme encore trop lié à la notion classique de partage de pouvoirs.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEN, André. *Le Fédéralisme approches politique, économique et juridique*. Bruxelles : De Boeck-Wesmael, 1994, 187 p.
- BAKVIS, Herman and Grace SKOGSTAD. *Canadian federalism: performance, effectiveness, and legitimacy*. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 2008, 336 p.
- BAROTTE, Nicolas. “En Allemagne, les Länder bénéficient d’une plus grande autonomie”. *LeFigaro*, [En ligne], (16 janvier 2014) <http://www.lefigaro.fr/politique/2014/01/16/01002-20140116ARTFIG00698-en-allemande-les-linder-beneficient-d-une-plus-grande-autonomie.php>
- BARRUÉ-BELOU, Rémi. *Analyse des outils fédératifs aux États-Unis, au Canada et au Brésil – Contribution à l’étude du fédéralisme*. Doctorat en droit. Université Laval, 2014. [En ligne], <http://www.theses.ulaval.ca/2014/30475/>
- BEAUFAYS, Jean et Matagne, GEOFFROY (2007), “Fédéralisme”, dans V. Bourdeau et R. Merrill (dir.), *DicoPo*, Dictionnaire de théorie politique. [En ligne], <http://dicopo.fr/spip.php?article85>
- BOIS, Pierre-André. *Les institutions allemandes (République fédérale)*. « Que sais-je » - Le point des connaissances actuelles. Paris, Presses Universitaires de France, 1971, p. 15-19.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. [En ligne], (10 janvier 2017), http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- CANADA. *Loi constitutionnelle de 1867*.
- . *Confédération, régime unitaire et fédération ; Le fédéralisme dans le monde ; Le marché commun et l'expérience canadienne ; Certains aspects de la souplesse du fédéralisme canadien*. Ottawa: Le Gouvernement.
- . *Notes sur le fédéralisme canadien*. Ottawa: Le Gouvernement, 1982.
- . *Loi sur la Cour suprême*, L.R.C. (1985), c. S-26.
- . *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] A.C.S. n. 61, [1998] 2 R.C.S. 217.
- VERGNIOLE de. Chantal, François. *Fédéralisme et antifédéralisme*. Paris, Presses universitaires de France, 2005, 127 p.
- CHEVRIER, Marc. *Le fédéralisme canadien et l'autonomie du Québec : perspective historique*. La bibliothèque études. [En ligne], <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs43059>. 1996. p. 6.
- Confédération, régime unitaire et fédération ; Le fédéralisme dans le monde ; Le marché commun et l'expérience canadienne ; Certains aspects de la souplesse du fédéralisme canadien*. Ottawa, Le Gouvernement, 1982, p. 28.
- CROISAT, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. 2^e éd. Clefs Politiques. Paris: Monchrestien, 1995, 158 p.
- Deutscher Bundestag. *Compétences de la Fédération et des Länder*. [En ligne], <https://www.bundestag.de/fr/parlement/fonctions/legislation/competences/246012>.
- FACAL, Joseph. *Le déclin du fédéralisme canadien*. Montréal, VLB Éditeur, 2001, 69 p.

- GRIFFITHS, Ann L., trans. *Handbook of federal countries*. Montréal, McGill-Queen's Univ. Press, 2005, 462 p.
- GROTH, Thomas. *La réforme du fédéralisme allemand en 2006*. Version écrite d'une intervention faite au Parlement européen. [En ligne], (22 février 2007), <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00551640/document>
- GUNLICKS, Arthur. *The Länder and German federalism*. Glasgow, Manchester Univ. Press, 2003, p. 67
- HAMILTON, Alexander, James MADISON et John JAY. *Federalist*. New York, New American Library, 1961, 576 p.
- HOGG, Peter. *Constitutional law of Canada*. Student Edition, Scarborough, Thompson CArswell, 2006, 600 p.
- IMEN, Jjlaligarbi. *Qu'est-ce que le fédéralisme coopératif? Qu'est-ce que le fédéralisme coopératif?* [En ligne], (15 janvier 2017), <http://versunivers.blogspot.com/2013/09/quest-ce-que-le-federalisme-cooperatif.html>.
- JEFFERY, Charlie. *Recasting German federalism: the legacies of unification*. London, Pinter, 1999, p. 7-8
- LECLERC, Jacques. « Les pères de la Confédération » dans *L'aménagement linguistique dans le monde*, Québec, CEFAN, Université Laval. . [En ligne], (25 novembre 2014), <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/amnord/cnd-peres-confederation.htm>.
- Les autonomies des Länders Allemands et des Entités Régionales Italiennes* (dissert.). Fallait pas faire du droit: la reference du droit en ligne.
- MACKAY, Pierre. *Droit constitutionnel, notes de cours, édition 2006-2007*. [En ligne], (3 décembre 2016), www.er.uqam.ca/nobel/r31400/jur2515/ndecours/jur2515chap2-2007.pdf.
- MORIN, Alexandre. *Constitution, fédéralisme et droits fondamentaux: commentaires et documents*. Montréal, LexisNexis, 2008, 492 p.
- ORBAN, Edmond. *La dynamique de la centralisation dans l'état fédéral: un processus irréversible?* Montréal, Québec/Amérique, 1984, 526 p.
- POIRIER, Johanne. *Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire?* [En ligne], (2015) https://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/Volume_45__1-2/Poirier.pdf
- PORTES, Jacques. *Les fédéralismes*. Collection UL3. Dans études réunies par Annie Allain, Maryline Dupont, Michel Hearn. Paris, Travaux et recherches Presses universitaires du Septentrion, 1996, 273 p.
- PROUDHON, P.-J. *Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Paris, E. Dentu, 1863, 324 p.
- RIALS, Stéphane. *Destin du fédéralisme*. Paris, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 1986, 130 p.
- SAMUELS, David. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 248 p.
- SCHWEIZER, Rainer J. Ulrich ZELGER. « Fédéralisme », dans Dictionnaire historique de la Suisse (DHS). [En ligne], (09 novembre 200), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F46249.php?topdf=1>.

TREMBLAY, Jean-François. *Le déséquilibre fiscal et le fédéralisme canadien*. Collection Agora. Dans *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales*. Sous la direction de Linda Cardinal. Ottawa, Éditions prise de parole, 2008, 453 p.

WATTS, Ronald L. *Comparaison des régimes fédéraux*. 2^e éd. Montréal: Publ. pour le compte de l'Institut des relations intergouvernementales, École des études en politiques publiques de l'Université Queen's par les Presses universitaires McGill-Queen's, Traduction de : Comparing federal systems. [En ligne], (2002), <http://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/pub/archive/books/ComparaisonDesRegimesFederaux-Watts.pdf>

WOLLMANN, Hellmut. *Quel pouvoir législative régional? L'exemple des Länders allemands et quelques remarques (« d'outre-Rhin ») sur les cas français*. Contribution préparée pour le colloque La territorialisation du droit : Perspectives et limites. Strasbourg. [En ligne], (21-22 juin 2013), <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/Wollmann.%20texte%20colloque%20Strasbourg%2021.6.13.pdf>



The Viability of Secession: *The Case of Quebec*

Timothy Phelan, Queen's University

Quebec nationalism is one of the defining forces of Canadian politics in the twentieth century. Indeed, it has been embraced by some leaders and reviled by others. Certainly, it has produced great tension in a country which constitutionally enshrines the values of “peace, order, and good government.” (The Constitution Act, 1867, UK) Additionally, secession has become an increasingly important tool for the resolution of ethnic conflict. Donald Horowitz defines secession as “an attempt by an ethnic group claiming a homeland to withdraw with its territory from the authority of a larger state.” (Horowitz D. L., 2013, p. 158) For example, in the past twenty five years, Quebec has held two referenda on the subject and threatened several others, Scotland held one in 2014, and Spain deemed a secession referendum in Catalonia, to be illegal. (BBC News Scotland, September 19, 2014 and National Geographic, October 11, 2014) In this way, all three ethnic groups (i.e., Quebecers, Scots, and Catalans) are seeking to gain political, cultural, and ethnic autonomy from their respective rump states by forming their own states.

This paper is focused on the case of secession in Quebec. Particularly, it seeks to answer three questions: (1) Does Quebec have the legal right to secede? (2) If so, what are

some of the policy implications that would arise if Quebec were to secede? And (3) is secession a viable option for Quebec and Canada? As such, the paper is divided into four parts. The first section outlines some of the existing scholarship on secession in an attempt to demonstrate the lack of attention to the practical implications of secession. The next section analyses the Supreme Court of Canada's secession reference, and *The Clarity Act (2000)* in a discussion on the legal right of Quebec to secede from the Canadian Federation. The paper then moves into an analysis of the logistical and other considerations that must be addressed should Quebec decide to secede. Particularly, I will discuss Quebec's future in international agreements and organizations, considerations to be made for Aboriginal Peoples living in Quebec, territorial boundaries, and the future of Quebec's economy. The final part of this paper discusses the viability of secession for Quebec and reflects on its implications for other nations considering secession.

Literature Review: The State of the Debate on Secession

Much of the literature on the subject of secession is focussed on the theoretical conditions conducive to secession and outlining the ethical considerations to be made when assessing the viability of secession. However, the existing scholarship falls severely short in demonstrating the practical policy implications (i.e., political, financial, economic, social, and territorial) that accompany it. This paper will argue that, while secession is possible, the policy negotiations that must occur in order to facilitate secession make it difficult to execute successfully and expediently. With the broad range of other difference management tools at the government's disposal, secession should be viewed as a last resort.

Margaret Moore outlines the various ethical arguments for and against secession in an attempt to understand the secessionist debate. She outlines three major theoretical stances: statist, just cause, and choice. First, the statist theory fundamentally opposes the right to secession on the normative grounds that the state system is facilitative of peace and stability; secession would threaten this, thus making it an illegitimate form of political action. Alternatively, just cause theories suggest that secession can be legitimate when the ethnic group has been subjected to various injustices by the state. However, as Moore explains, there are many ambiguities surrounding exactly what constitutes an "injustice" and "the state" (i.e., the people or the system). Lastly, choice theorists argue that legitimate

secession is not predicated on a cause of some sort, but simply on the citizens' democratic expression of a desire to secede. (Moore, M., 2010, p. 76 to 83) In short, in focussing on the legitimacy of secession and the normative arguments for doing so, Moore has neglected the practical policy implications of allowing a given territory to secede.

Christopher Wellman directly confronts the various theoretical stances on the morality of secession to develop another, hybrid, theoretical framework in assessing its legitimacy. For Wellman, statisticians are correct in asserting the importance of state sovereignty and territorial control in maintaining peace and stability. Wellman also acknowledges the value of political self-determination, touted by nationalists as necessary for peace and stability. (Wellman, C., 2010, p. 21) However, he argues that just secession depends, not on the cultural characteristics of the seceding group, but on their ability to govern after they leave the federation. He writes:

[My view] diverges from statism in denying that legitimate states have an absolute right to retain their territorial boundaries as long as they do not treat their constituents unjustly, and it differs from the nationalist view by singling out a separatist group's political capacity (rather than its cultural characteristics) as the key feature that would accord it a primary right to secede. (Wellman, C., 2010, p. 23)

In this way, Wellman proposes a hybrid justification for secession that acknowledges the value of self-determination, but maintains the importance of stability. By doing so, Wellman comes closest to acknowledging the policy implications of secession, but still fails to fully develop this idea.

The case of Quebec provides a useful framework to address the shortfalls of the existing academic scholarship. The next sections outline the labyrinth of negotiations that must be navigated through in order to successfully execute Quebec's secession. From the ambiguity in the Secession Reference, to the policy implications that would arise, the negotiations that must occur in order to facilitate secession make it an inefficient and undesirable tool for conflict resolution. Moreover, due to the plethora of alternative options, secession should be viewed as a last resort.

On The Right to Secede: The Supreme Court Reference

On August 20, 1998, the Supreme Court released the Quebec Secession Reference; this was their response to three questions raised by the federal government relating to Quebec's right to declare secession unilaterally. For the justices, the right to unilateral secession was the right to secede without negotiating with the other provinces and the federal government. Ultimately, the Supreme Court ruled that the secession of Quebec would require a constitutional amendment and, therefore, could not be undertaken without negotiation. However, they also ruled that this negotiation could be initiated by Quebec if a "clear majority" of Quebecers, after being asked a "clear question," voted in favour of secession. This would confer upon the governments of Canada and the provinces an obligation to enter into good-faith negotiations with Quebec on the terms of secession. They also noted that secession should not be entered into lightly due to the logistical implications that it would confer on both the government and its citizens. (Supreme Court of Canada, 2010, p. 261) Lastly, the Supreme Court stated that "[w]hile negotiations would have to contemplate the possibility of secession, there would be no absolute legal entitlement to [secession]..." (Supreme Court of Canada, 2010, p. 261) This meant that, even if Quebec voted in favour of secession, the federal government could still deny it to them if the negotiating process failed.

Responses to the secession reference were mixed; both secessionists and federalists claimed victory. Alan Cairns argues that the reference left more questions than answers. (Cairns, A., 1998, p. 26 to 30) Trying to answer one of those questions, the Canadian Government passed *The Clarity Act* in June, 2000. This bill outlined when and how the Government of Canada would enter into secession negotiations with the provinces. *The Clarity Act* gave the federal government the right to examine and alter the referendum question for clarity, and determine whether or not the results of the referendum constituted a clear expression of the will to secede. (Government of Canada, 2010, p. 269 to 271) The Act required the government to consider the size of the majority, the percentage of eligible voters that actually voted, and "any other matters or circumstances it considers to be relevant." (Government of Canada, 2010, p. 271) Lastly, it stipulated that, unless such conditions were met, the federal government had no obligation to enter into negotiations with Quebec. (Government of Canada, 2010, p. 271)

Indeed, the constitutionality of secession is highly contested in Canada. However, three main principles should be remembered when considering the right to secede. The first is that there is no right to unilaterally secede; there is only a right to the negotiations for secession. Secondly, those negotiations can only be undertaken after a clear majority has expressed an unambiguous desire to secede from the rest of Canada. Lastly, those negotiations must be carried-out in good faith with the hope of coming to a mutually acceptable outcome. Those negotiations, Cairns points out, must acknowledge the fundamental difference between Canada with Quebec, and Canada without Quebec, and seek to come to a resolution that benefits the two new states that will be created if Quebec were to secede. (Cairns, A., 1998, p. 30) The Supreme Court's decision and the subsequent legislative responses exemplify the seriousness of secession and emphasise the care and consideration that must be undertaken to ensure its effectiveness.

The Logistics of Secession: Important Considerations

There are many issues to consider during the negotiation process. Virtually every aspect of government, economics, international relations, and society must be accounted for. The scope of this paper is too narrow to consider all of these options. However, three examples have been selected to demonstrate the difficult negotiations that this process will entail. First, Quebec's position in international treaties and organizations such as NAFTA. Second, considerations must be made for those people living in Quebec who do not wish to secede. Third, Quebec's economic situation must be analysed with relation to currency, and the loss of fiscal equalization payments.

Adam Brebner discusses the implications that Quebec's secession would have on NAFTA. He argues that the prevailing belief that Quebec would be able to succeed to NAFTA after secession may be misinformed; Quebec's entry into NAFTA is not automatic. He argues that, because the secession of Quebec would severely alter the economic landscape of North America, negotiations regarding subsidies, investment, labour, and the environment would need to occur before Quebec joined NAFTA. Additionally, the NAFTA agreement specifically indicates that it is between the United States, Canada, and Mexico, thus preventing the succession of any other party, such as Quebec. (Brebner, A., 1997, p. 291 to 300) Lastly, Brebner points to Article 34(2)(b) of the *Succession Convention* which

states that succession is not possible if it “would be incompatible with the object and purpose of the treaty or radically change the conditions of its operation.” (Secession Convention quoted in Brebner, 1997, p.301) Arguably, the secession of Quebec from Canada would radically change the economic and political system within North America. However, it is important to note that Canada and Quebec would need to negotiate an even more open trade policy than NAFTA could provide in order to prevent “the ceaseless traffic along the 401 being halted by customs barriers...” (Secession Convention quoted in Brebner, 1997, p.306) Although this example specifically addresses Quebec’s future in NAFTA, the same considerations must be made for other organizations and agreements such as NATO, NORAD, the UN, and others. In this way, Quebec’s future on the world stage, both politically and economically, is at state with secession.

Another major consideration to be made, particularly in the case of Quebec, is how to incorporate those individuals who do not wish to leave the federation. One such group is Quebec’s First Nations communities. J. Edward Chamberlin argues that the Meech Lake Accord failed because it neglected the impact that such a piece of legislation would have on the Aboriginal Peoples of Canada. For Chamberlin, the recognition of Quebec as a “distinct society” was a form of constitutional discrimination, especially against Aboriginal Canadians, because it failed to provide an adequate depiction of the diversity of Canada. His main argument is that any special recognition or secession of Quebec could diminish Aboriginal sovereignty and pose a threat to their self-government. (Chamberlin, J. E., 1988, p. 11 to 14) Chamberlin argues that any arrangement must promote the, “full and active participation of aboriginal people,” otherwise, it could lead to a, “profoundly flawed view of our country, and of the million or so of our fellow Canadians who have an inheritance of aboriginal rights.” (Chamberlin, J. E., 1988, p. 19) Simply put, Quebec’s secession would require extensive participation on the part of the First Nations community in order to ensure their adequate representation in the newly created states (i.e., Quebec, and Canada without Quebec).

Additionally, other areas of Quebec have expressed wishes to remain within the Canadian Federation. As a result, Jonathan Kay of the National Post has argued that, if Quebec were to secede from Canada, the federal government should partition those parts of Quebec that do not wish to secede: the northern Cree regions, the Eastern Townships, and

Montreal. (Kay, J., 2014) His argument rests on two premises. First, “if Canada is divisible, so is Quebec.” (Kay, J., 2014) Second, “partition wouldn’t be about Canada making any sort of land grab [...] it] would be about fulfilling our historical and constitutional obligations to Canadians [...] who have grown up in this country expecting their government to respect basic rights.” (Kay, J., 2014) Kay argues that there are several million Quebecers who do not want to leave Canada, for various reasons – political, economic, cultural – and that those people should be allowed to remain in Canada, especially when they are as heavily concentrated as in Montreal. (Kay, J., 2014) Although Kay was writing an editorial, and perhaps took a more satirical approach to solving a problem, he nevertheless highlights an important topic of negotiation in the event of Quebec’s secession. Simply put, any secession negotiation must acknowledge the fact that many Quebecers do not want to leave Canada and must, therefore, include some remedy to that situation. Certainly, any recommendation to further partition Quebec would be met with great opposition and could lead to the collapse of the negotiation process.

Finally, the economic relationship between Canada and Quebec would have to be negotiated. Daniel Beland and Andre Lecours note that secession would mean the loss of fiscal equalization payments for Quebec. These payments account for roughly 7% of Quebec’s budget. They argue that, if Quebec were to secede, it could lead to fiscal isolation, the loss of transfers (i.e., equalization payments and others), as well as removal from NAFTA. (Beland D. and A. Lecours, 2014, p. 342 to 345) Certainly, these consequences would be devastating for the Quebec economy. In order to combat this economic downturn, Parti Quebecois (PQ) Leader Pauline Marois argued that “a sovereign Quebec would use the Canadian dollar, create a Quebec passport and have free flow of people, goods and services with no borders.” (Seguin R. and L. Parreux, 2014) Marois also believes that “[Quebec] may wish to get a seat at the Bank of Canada, but we would accept the Canadian monetary policies.” (Pauline Marois quoted in Seguin and Parreux) Although sovereign Quebec would be able to use any currency it chose, its influence on policy would depend solely on the federal government allowing such influence; something the government will not be willing to part with easily. (Pauline Marois quoted in Seguin and Parreux) In short, fiscal policy and Quebec’s economic future will also need to be discussed should Quebec secede.

In summation, the examples just enumerated point to some of the many serious policy questions and implications that would need to be addressed should Quebec secede from Canada. These policy areas are certainly contentious, both in a unified and divided Canada, and would pose a serious threat to the ongoing negotiation process. It is possible, as was noted by the Supreme Court, that these negotiations could fail, and Quebec would not be allowed to leave the federation. The above examples, although limited, demonstrate the very difficult nature of secession and raise legitimate questions about the viability of secession.

The Viability of Secession: Discussion and Reflection

In short, there are many difficult logistical questions to be answered should Quebec secede from Canada. These difficulties present an extreme challenge to the success of such a break from the federation and make secession less likely to be successful. However, there are two other factors to consider when evaluating the viability of secession: the plethora of alternative options that could be employed in order to resolve, or at least limit, the ethnic tensions that brought about these nationalist tendencies, and the possibility of further fragmentation after Quebec's secession.

For instance, Beland and Lecours argue that a more equitable and comprehensive fiscal equalization program could be an effective tool for the resolution of ethnic conflict. They argue that such an arrangement would eliminate the animosity between provinces, act as a nation-building tool, reduce the economic and social alienation of Quebec, and provide them with a financial incentive to remain within Canada. (Beland D. and A. Lecours, 2014, p. 337 to 351) Additionally, S.S. Akerman argues that self-determination and territorial autonomy are important tools for the resolution of ethno-political disputes, and that secession may actually increase or sustain ethnic conflict rather than resolve it. (Akerman, S. S., 2013, p. 6 and 14) In view of this, another policy option could be to renegotiate the level of autonomy granted to the provinces. Montserrat Guibernet seems to agree with this position, arguing that forms of devolution have quelled conflicts in Canada, Britain, and Spain. However, he argues for devolution over complete territorial autonomy as it is most compatible with nationalist desires for self-determination and the state's desire to protect its power and territory. (Montserrat Guibernet, 2006, p. 69) These

are just a few of the many directions that Canadian policy-makers can take in determining an effective course of action to deter Quebec's nationalist sentiments.

Additionally, in determining the viability of secession, the possibility of further fragmentation must be considered. Charles F. Doran argues that Quebec separatism may not be the best option for Quebec and Canada due to this possibility. Although neither the Canadian nor Quebec governments predict further fragmentation, Doran argues that it is a possibility that is quite likely. First, the secession of Quebec would diminish the importance of federalism in Canada, thus provinces like British Columbia and Alberta, who feel alienated by the federal government, may be likely to secede as well. Second, Quebec's secession would geographically separate the Maritimes from the rest of Canada; thus prompting a sense of alienation for the Eastern provinces. (Doran, C. F., 1996, p. 101-102) Additionally, Doran argues that the "Balkanization of an independent Quebec cannot be ruled out..." (Doran, C. F., 1996, p. 104) Although these concerns are specifically addressed at the case of Quebec, they may not apply to all cases, like that of Scotland. However, these concerns may also apply to other large federal states who are dealing with the possibility of secession, such as Spain.

In conclusion, there are many policy options available to states wishing to resolve ethnic conflict, secession being one of those options. However, there are a wide variety of alternatives to secession that may be equally as effective and pose fewer logistical challenges. This, coupled with the difficulties of successfully executing a secession make it a relatively inefficient tool for the management and resolution of ethnic conflict. These challenges apply to more than the Quebec case. For instance, should Scotland secede, it would be forced to renegotiate its position in a number of international organizations, including NATO and the EU. Additionally, areas like Scotland and Catalonia may need to account for the citizens of those areas who do not wish to leave their respective rump states. Although the specifics of each case will differ, the fact that serious logistical implications accompany secession is constant. Additionally, the alternative options available to Quebec may not be viable in Scotland or Spain and will, therefore, need to be re-evaluated on a case-by-case basis. However, the general thesis still stands: secession is a tremendously difficult task and should only be undertaken after the exhaustion of all other legitimate means of conflict resolution.

Bibliography

- AKERMARK, Sia Spilioupoulou. *Internal Self-Determination and the Role of Territorial Autonomy as a Tool for the Resolution of Ethno-Political Disputes*. International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 20 (2013), p. 5-25.
- BELAND, Daniel and A. LECOURS. *Accommodation and the Politics of Fiscal Equalization in Multinational States: The Case of Canada*. Nations and Nationalism. Vol 20, No. 2 (2014), p. 337-354.
- BREBNER, Adam. *Things Fall Apart? NAFTA after Quebec Secession*. Dalhousie Journal of Legal Studies. Vol. 6 (1997), p. 287-306.
- CAIMS, Alan. *The Quebec Secession Reference: The Constitutional Obligation to Negotiate*. Constitutional Forum. Vol. 10, No. 1, (1998), p. 26-30.
- CHAMBERLIN, J. Edward. "Aboriginal Rights and the Meech Lake Accord." In K. E. SWINTON and C. J. ROGERSON. *Competing Constitutional Visions: The Meech Lake Accord*. Toronto, The Carswell Co. Ltd., 1988, p. 11-19.
- Constitution Act, 1867* (UK). 30 & 31 Vict, c 3. [online], <https://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/30---31-vict-c-3/latest/30---32-vict-c-3.html>. October 26, 2014
- DORAN, Charles F. *Will Canada Unravel? Plotting a Map if Quebec Secedes*. Foreign Affairs. Vol. 75, No. 5 (1996), p. 97-109.
- Government of Canada. "The Clarity Act." In Peter RUSELL, Francois ROCHER, Debra THOMPSON and Linda WHITE. *Essential Readings in Canadian Government and Politics*. Toronto, Emond Montgomery Publications, 2010, p. 269-272.
- MONTSERRAT GUIBERNEAU, Maria. *Naitonal Identity, Devolution and Secession in Canada, Britain and Spain*. Nations and Nationalism. Vol. 12, No. 1, (2006), p. 51-76.
- HORWITZ, Donald L. *Irredentas and Secessions: Adjacent Phenomena, Neglected Connections*. In Karl CORDELL and Stefan WOLF. *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*. New York, Routledge, 2013, p. 158-168.
- KAY, Jonathan. *If Quebec Separates, we Keep Montreal. The National Post Full Comment*. [online], (March 5, 2014), <http://fullcomment.nationalpost.com/2014/03/05/jonathan-kay-if-quebec-separates-we-keep-montreal/>. October 26, 2014
- LYNCH, Peter. *Scottish Independence, The Quebec Model of Secession and the Political Future of the Scottish National Party*. Nationalism and Ethnic Politics, Vol. 11, (2005), p. 503-531.
- MEADWELL, Hudson. *The Political Dynamics of Secession and Institutional Accommodation*. Regional and Federal Studies. Vol. 19, No. 2, (2009), p. 221-235.

- MOORE, Margaret. *Ethics of Secession and Political Mobilization in Quebec*. In Don H. Doyle. *Secession as an International Phenomenon: From America's Civil War to Contemporary Separatist Movements*. Athens, University of Georgia Press, 2010, p. 76-94.
- RICHEZ, Emmanuelle and Marc André BODET. "Fear and Disappointment: Explaining the Persistence of Support for Quebec Secession." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. Vol. 22, No. 1, (2012): 77-93.
- Scottish Referendum: Scotland Votes 'No' to Referendum*. BBC News Scotland. [online], (September 19, 2014). <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-29270441>. October 25, 2014
- SEGUIN, Rheal and L. PARREAUX. *Sovereign Quebec would keep Dollar, seek Bank of Canada Seat, Marois Says*. The Globe and Mail, [online], (March 12, 2014), <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/sovereign-quebec-would-keep-dollar-seek-bank-of-canada-seat-marois-says/article17453953/>, (October 26, 2014)
- Supreme Court of Canada. "Quebec Secession Reference." In Peter RUSSELL, Francois ROCHER, Debra THOMPSON and Linda WHITE. *Essential Readings in Canadian Government and Politics*. Toronto, Emond Montgomery Publications, 2010, p. 261-268.
- WELLMAN, Christopher. "The Morality of Secession." In Don H DOYLE. *Secession as in International Phenomenon: From America's Civil War to Contemporary Separatist Movements*. Athens, University of Georgia Press, 2010, p. 19-36.
- WORRALL, Simon. *Will Catalonia Hold a Referendum on Whether to Break Away from Spain?* National Geographic. [online], <http://news.nationalgeographic.com/news/2014/10/141011-spain-catalonia-barcelona-madrid-independence/>, October 11, 2014

Thank You, Merci beaucoup

Les éditeurs de cette édition voudraient remercier tous les étudiants ayant soumis un texte, tous les éditeurs ainsi que tous les auteurs ayant été sélectionnés pour leur collaboration qui a contribué au succès du projet de cette année.

This year's editors would like to extend our thanks to all the students that submitted a paper, all the reviewers who provided excellent feedback, and of course to the authors that were selected for this year's publication. All contributed greatly to the success of this year's project.

Authors & Editors – Les auteurs et les éditeurs

Authors – Les auteurs

Patrick Mercier, Université de Montréal

Alek Robaczewski, Collège militaire royal du Canada

Melissa Sanfacon, Royal Military College of Canada

Alex Miller-Pelletier, Université Laval

Daniel Melo Garcia, Université Laval

Timothy Phelan, Queen's University

Editors – Les éditeurs

Elisabeth Bérard Godbout, Université de Montréal

Antoine Boulé, Royal Military College of Canada

Graeme Cannon, University of Calgary

Nicole Ellement, University of Calgary

Daniel Melo Garcia, Université Laval

Kristyn Lines, University of Calgary

Alek Robaczewski, Royal Military College of Canada

Melissa Sanfacon, Royal Military College of Canada

Derek Van-Der-Velden, Royal Military College of Canada

