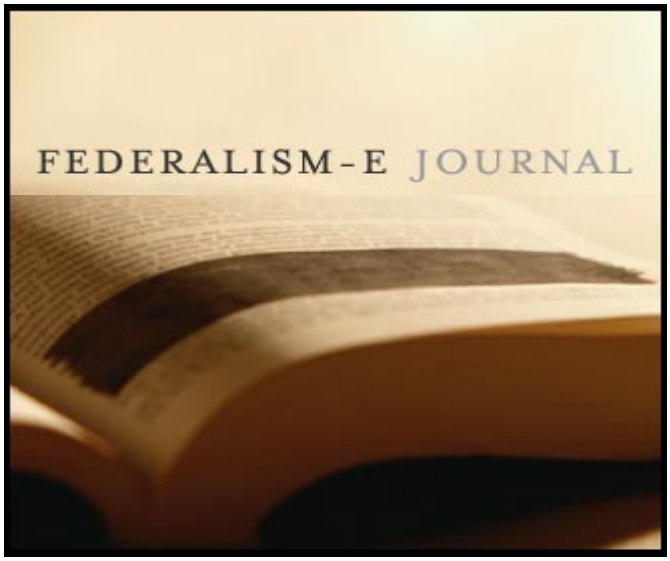

VOLUME 4 – FEBRUARY/ FEVRIER 2004

In this Edition **Dans cette édition**

Nancy Emond **1**
Le mal canadien d'André Burelle

Kelsey Sitar **5**
Environmental Policy & Natural Resources in Federalist Canada

Pascal Tremblay **9**
La politique canadienne sur le multiculturalisme

Vuk Radmilovic **14**
Treaty Federalism: Reconceptualizing Aboriginal-State Relations in Canada

Félix Gauthier **21**
Les trois raisons de l'échec du projet souverainiste québécois jusqu'à ce jour

Kristen Harshman **26**
Child Care in Canada – What is the Federal Role?

Marie-Anne Côté & Pierre-Luc Pelland **31**
La peine de mort aux États-Unis

Matthew Weinbaum **37**
Implications of Automotive Emission Restrictions in California

Katherine Murray & Daniel Naud **49**
Tendance centralisatrice en Suisse depuis 1848

Sean Romero **62**
European Integration and its Implications on the Decline of State Sovereignty

Note from the Editor

Welcome to the fourth edition of Federalism-e. Federalism-e is a peer-reviewed, bilingual electronic student journal that publishes undergraduate papers on the topics of federalism, multi-level governance, and intergovernmental relations. The mandate of the journal is to provide an on-line forum for undergraduate scholarship that is interdisciplinary and supports a variety of Canadian and international perspectives.

In conjunction with the French editorial board at Laval University, I am pleased to announce the first fully bilingual edition of Federalism-e. Volume 4 is also the first version of the journal that is available in a standard, printable format.

Contributions to Federalism-e are always welcome, and interested authors are encouraged to visit the Call for Papers page available on-line at www.federalism-e.com.

Sincerely,

Terris Lutter, Editor-in-Chief

Note de l'Éditeur

C'est avec enthousiasme que nous vous accueillons à la quatrième édition de Fédéralism-e : revue électronique étudiante bilingue dont les articles sont évalués par un comité de pairs. Le mandat de Fédéralism-e est de pourvoir les étudiantes et les étudiants de premier cycle d'un forum en-ligne afin qu'ils puissent s'exprimer sur les divers enjeux suscités par la multi-gouvernance, les relations intergouvernementales et le fédéralisme. En collaboration avec le comité de rédaction anglophone de Queen's University à Kingston, nous sommes donc heureux de vous offrir cette version bilingue de la revue, imprimable dans un tout nouveau format standard. Nous tenons à remercier les nombreux étudiantes et étudiants qui nous ont soumis des essais de qualité, ainsi que les divers évaluateurs de ces textes. Les contributions à Fédéralism-e sont toujours les bienvenues, et les auteurs intéressés sont encouragés à consulter la section soumission de textes.

Bonne lecture,

Sia Sia Morel, éditeur francophone

Nancy Emond*

« Le mal canadien d'André Burelle »

* Nancy Emond est étudiante de deuxième année au baccalauréat en Science politique à l'Université Laval. Ces intérêts de recherche se concentrent particulièrement sur les relations intergouvernementales, sur le régime politique canadien, ainsi que sur les idées politiques en général. Elle aspire à la maîtrise en Science politique et vise la profession d'enseignante.

Abstract

This text consists of a synthesis and critique of the work of Andre Burelle, Le mal canadien, published in 1995. It is a political-legal analysis of the problems that brought Canada to the threshold of bursting on the day before of the referendum of 1995, and tries to show how we could modernize the Canadian federation with the social and political contract of 1867.

Introduction

Considérant le régime politique à l'intérieur duquel nous agissons, nous pouvons aisément y percevoir l'influence des acteurs et des structures majeures qui ont contribué à façonner ce que nous considérons aujourd'hui comme étant le fédéralisme canadien. L'essai d'André Burelle, *Le mal canadien*, paru en 1995, porte essentiellement sur ce sujet. Il s'inscrit dans la lignée de l'impasse créée par le rapatriement de la Constitution canadienne sans l'accord du Québec en 1982, puis par les échecs simultanés des accords du Lac Meech (1990) et de Charlottetown (1992). Il se veut une analyse politico-juridique des problèmes qui ont amené le Canada au seuil de l'éclatement à la veille d'un référendum sur la souveraineté du Québec, en 1995. Burelle soutient également l'idée d'un décalage entre le pays légal, issu du compromis constitutionnel de 1867 fondé sur le refus du *melting pot* à l'américaine, et le pays réel marqué par l'héritage Trudeau du chartisme et du *nation building* unitaire, symbolisé par le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral et de sa politique culturelle. De cette façon, le conflit résultant de ce décalage s'avère le point central de ce qu'il nomme « le mal canadien », dont les effets sont accentués par les forces de la globalisation. En outre, la thèse de Burelle tente de montrer comment nous pourrions moderniser la fédération canadienne dans la fidélité au contrat social et politique de 1867 en posant cette problématique : « Est-ce qu'une consolidation partenariale de l'union canadienne en échange d'une réaffirmation constitutionnelle du droit à la différence et de l'autonomie gouvernementale des communautés fédérées est un prix trop élevé à payer pour sauver le Canada de la banqueroute morale et financière[1] ». somme, ce travail comporte deux parties. Nous présenterons d'abord une synthèse de l'ouvrage de Burelle, puis nous en ferons une critique.

Synthèse

I. Essai de diagnostic

Tout d'abord, pour Burelle, il importe de revenir au contrat social et politique qui a donné naissance au Canada, afin de considérer l'écart entre les principes qui ont guidé les Pères de la Confédération en 1867 et les principes qui orientent aujourd'hui la fédération canadienne. Pour l'auteur, la quiddité de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, qui créa la fédération canadienne, est clairement un compromis destiné à réconcilier le droit à la différence du Québec (fruit du réalisme politique de la Grande-Bretagne et confirmé par l'Acte de Québec de 1774) et l'autonomie des provinces fédérées avec les mises en commun nécessaires à l'édification du pays. De ce fait, la Constitution canadienne de 1867 respecte deux principes fondamentaux du fédéralisme. Dans un premier temps, le principe de subsidiarité dont la délégation des compétences s'exécute verticalement, c'est-à-dire les grandes questions d'intérêt général au gouvernement central et les affaires locales aux gouvernements provinciaux. En second lieu, le principe de non-subordination qui repose sur le fait que chacun des deux piliers de gouvernement soit souverain dans son champ de compétence exclusif. Donc, tout comme l'affirme Burelle, ce partage des compétences des articles 91 et 92 de la Loi constitutionnelle de 1867 respecte en général ces deux principes.

Toutefois, l'auteur avance que le Canada n'est toujours pas une fédération fondée sur le principe de non-subordination. Il souligne que le *nation building* unitaire, tel que pratiqué par le gouvernement fédéral depuis la période de l'après-guerre, a marqué distinctement une régression en ce qui concerne l'autonomie des provinces. De prime abord, ce *nation building* est caractérisé par l'utilisation démesurée du pouvoir de dépenser fédéral dans le but de contourner le partage des compétences, pour finalement imposer l'adoption par les provinces de normes nationales dictées par le seul gouvernement central. D'autre part, le *nation building* se définit par la tentation unitaire se manifestant dans les politiques de bilinguisme et de multiculturalisme élaborées sous le gouvernement Trudeau, qui nie l'existence d'une culture minimale canadienne et pose ainsi sur le même pied d'égalité les différentes cultures présentes au Canada. Ces politiques réduisent à de simples obligations de service les droits des minorités linguistiques francophone et anglophone au Canada et viennent alors contredire le projet initial du contrat social canadien qu'est le droit à la différence du Québec et des autres membres de la fédération. De plus, ces politiques ignorent la nécessité

[1] BURELLE, André, Le mal canadien. Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie, Montréal, Fides, 1995, p.211.

des communautés de base comme instrument de transmission de la langue et de la culture. En définitive, elles constituent des allégations mensongères ou des contrevérités à l'égard des immigrants en énonçant la possibilité de vivre selon leur propre réalité culturelle en faisant abstraction des grands principes sociaux et démocratiques de la méta-culture canadienne construits historiquement sur la convivance linguistique et culturelle des communautés anglophones et francophones du pays. Dans un dernier temps, le *nation building* se manifeste par l'inclusion d'une Charte des droits et libertés (dont le modèle subit incontestablement l'influence américaine) qui instaure un gouvernement par les juges qui interprètent les droits individuels selon le principe d'identité des droits et d'égalité des provinces. Burelle précise que cette Charte ne distingue donc pas les droits d'un être humain en tant qu'individu et les droits de ce dernier en fonction de son appartenance à une communauté porteuse de droits historiques inscrits dans le contrat social du pays. Plus particulièrement, la Charte ne protège pas la perpétuation nécessaire des communautés linguistiques, du fait de l'asymétrie de la situation des anglophones et des francophones du pays. Par contre, l'auteur certifie que cette protection peut s'avérer possible par l'adoption d'une règle d'interprétation d'équivalence, reconnaissant ainsi le caractère distinct du Québec. Somme toute, ce gouvernement par les juges permet d'écarter les droits collectifs et d'homogénéiser le Canada en considération de l'égalité des droits individuels.

Néanmoins, Burelle admet que le *nation building* du fédéral a eu pour effets positifs de doter le Canada d'un patrimoine commun et de permettre l'entraide entre les citoyens et au niveau interrégional, de par les rôles d'égalisateur des chances et de redistributeur des richesses du gouvernement central. Par conséquent, de façon logique, ce *nation building* a également eu des effets pervers notables sur la société politique canadienne. Premièrement, il a amené une atomisation de la société par la négation des droits collectifs et l'impossibilité de créer une méta-culture proprement canadienne. En second lieu, il a contribué à la montée du souverainisme québécois de par la collision inévitable d'un fédéralisme interventionniste unitaire et d'un désir d'indépendance accentué par la dénatalité, les forces niveleuses de la modernité, ainsi que l'occupation par le fédéral de domaines intimement liés à la sécurité culturelle du Québec, alors dans une situation d'isolement en Amérique du Nord. Par la suite, il a également mené à un sentiment d'aliénation des provinces excentriques (l'Ouest et les Maritimes) alimenté par la conscience de ces provinces d'être floués par le centre du pays, la négation des nouvelles réalités sociologiques et politiques en vertu du contrat social et politique canadien et le désir de la reconnaissance officielle du multilinguisme. Le *nation building* a, en outre, perpétué la marginalisation aujourd'hui intenable des autochtones de par une politique paternaliste et un sentiment d'exploitation et d'iniquité vigoureusement ressenti. Finalement, il est une cause évidente de l'endettement du fédéral et de la déresponsabilisation des provinces qui fait reposer sur le seul pouvoir de dépenser la mise en place de solidarités canadiennes qui aurait dû relever d'un libre et authentique partenariat du fédéral avec les provinces.

La tentation unitaire du pays laissée en héritage par Trudeau est donc en rupture avec le contrat social et politique de 1867, fondé sur le refus du *melting pot*. Burelle énonce que des forces externes à l'État canadien viennent complexifier la situation par des règles de plus en plus contraignantes, du fait de la dépendance du Canada au commerce extérieur qui l'oblige à rester compétitif. Ces nouvelles règles viennent restreindre le *nation building* de par les mesures budgétaires qu'il impose. De plus, la mondialisation internationalise certains pouvoirs considérés auparavant comme nationaux et obligent ainsi les régimes fédéraux à davantage de concertation. Le libre-marché vient également modifier les frontières entre les compétences provinciales et fédérales. En somme, la fragilisation de l'identité canadienne devient manifeste de par l'exposition de plus en plus grande à la culture américaine ainsi que par la remise en cause des acquis sociaux du pays. Pour Burelle, il importe donc de moderniser la fédération sur les bases du contrat social de 1867 en réconciliant les valeurs communes incarnées par la Charte et la Constitution avec les droits collectifs du Québec, des peuples autochtones et l'autonomie des provinces, tout en permettant une mise en commun nécessaire au renforcement partenarial de l'union économique et sociale, dans le but de résoudre les problèmes plus globaux de l'actualité.

II. Esquisse d'une thérapie

Selon Burelle, les principes de subsidiarité et de non-subordination dans le contexte de globalisation rendent le partage de compétence de plus en plus ambigu et obligent l'adoption d'un nouveau principe pour le fédéralisme canadien. Il s'agit du principe de gestion partenariale de l'interdépendance qui contraint les partenaires de la fédération à se concerter et à décider librement des mises en commun nécessaires pour assurer le bien de la fédération. Pour mettre en fonction ce nouveau principe, il faut, d'une part, harmoniser les pouvoirs des deux ordres de gouvernement avec les réalités modernes en respectant le principe de la subsidiarité et en prévoyant un degré de centralisation minimal. D'autre part, il importe d'envisager un mécanisme de concertation à l'interne permettant aux provinces de se responsabiliser à l'égard du bien commun de la fédération et de contrer le pouvoir de dépenser du fédéral dans les compétences exclusives aux provinces. Ce mécanisme légitimerait alors l'intervention du gouvernement fédéral dans les domaines de compétence provinciale liée à l'union économique et sociale, ainsi que la ratification des traités internationaux par les provinces dans le but de s'unir en une seule voix à l'externe.

Somme toute, nous pouvons résumer les propositions de réformes du fédéralisme apportées par Burelle comme suit. L'obligation des tribunaux d'interpréter la Charte en terme d'équivalence, plutôt qu'en fonction de l'identité des droits, en vue de réconcilier les droits collectifs et les droits individuels. La garantie de trois juges provenant du Québec à la Cour suprême et la nomination de l'ensemble des juges procédant à partir d'une liste disposée par les provinces. La reconnaissance du droit aux autochtones de se gouverner. La réforme de la Chambre des communes afin de déléguer une autorité plus importante aux provinces excentriques. L'obtention d'appui unanime de tous les partenaires pour la modification des institutions communes fédérales. La mise à exécution de la modernisation du partage des compétences, afin de la conformer aux principes de subsidiarité et de non-subordination. Finalement, la création d'un véritable Conseil des ministres pour la gestion partenariale de l'interdépendance et la liaison des législatures des provinces. Burelle propose alors qu'une partie de ces réformes s'enclenchent d'abord par voie administrative, puis par des amendements constitutionnels. En effet, le pouvoir de dépenser du fédéral peut être balisé par un mécanisme de concertation né d'un vaste traité interne plus souple qu'un amendement constitutionnel et marquerait ainsi la condition de passage vers une négociation constitutionnelle. Des amendements bilatéraux permettraient également une ouverture envers les minorités. Pour ce faire, Burelle propose que le Canada anglais renonce à sa tentation unitaire et que le Québec, ainsi que les autochtones, mettent fin à leur isolement. Pour Burelle, si le Québec et les autochtones s'engagent dans un pacte ouvert à la codécision partenariale, le reste du Canada osera répondre par l'affirmative à une négociation constitutionnelle visant à réaffirmer son refus au *melting pot.*

Critique

La grille d'analyse utilisée pour ce bilan critique comporte trois parties. D'une part, un examen du vocable conceptuel de l'auteur et de la légitimité de son analyse. Dans un deuxième temps, la comparaison de son approche prescriptive avec les demandes traditionnelles du Québec et du reste du Canada. Finalement, l'analyse de la faisabilité du projet de l'auteur en regard avec l'historique des négociations constitutionnelles et certains principes sociologiques.

Dans l'ensemble, le schéma conceptuel utilisé par Burelle dans sa description du phénomène du fédéralisme correspond généralement à la littérature sur ce sujet. Toutefois, il importe de noter que ses concepts sont plus ou moins soutenus par des référents empiriques. Son analyse des principes de subsidiarité et de non-subordination lui permet d'élaborer un nouveau mode de gestion partenariale de l'interdépendance extrêmement utile pour appuyer sa prescription et rendre, de ce fait, son analyse plus riche. Par contre, l'utilisation du concept du contrat social pour décrire la Constitution de 1867 vient rompre avec le sens historique du mot et tend ainsi à déformer la réalité. L'étymologie de ce concept provient du philosophe Hobbes et de son *Léviathan*. Ce concept fut réutilisé par Locke, Rousseau et plus près de nous par John Rawls dans sa *Théorie de la justice*. De ce fait, le contrat social est une construction abstraite et non matérielle. Il s'agit en quelque sorte d'un idéal-type (Max Weber) permettant d'imaginer dans sa première acception (Hobbes et Locke) le pourquoi du vivre ensemble des êtres humains par une convention de tous envers tous et à l'égard de leur communauté antérieure. Dans sa seconde acception (Rousseau et Rawls), il importe d'imaginer comment, dans l'idéal, nous devrions aménager le vouloir vivre ensemble des êtres humains par une convention de tous envers tous et leur communauté. De ce fait, confondre la Constitution de 1867 avec un contrat social déforme le sens, puisque ce dernier ne se manifeste pas dans la rigidité d'un texte d'une Constitution : celui-ci devant être sans cesse renouvelé. De plus, cela sous-entend la perfection du compromis fédératif de 1867 dans sa quiddité de respect à la différence et à l'autonomie des provinces. Par conséquent, le compromis de 1867 tendait clairement vers la centralisation et la reconnaissance des provinces, résulta de maintes luttes de la part de celles-ci (Mowat et Mercier), mais principalement d'une généreuse interprétation du Conseil privé de Londres, ce qui permit aux provinces d'acquérir une autonomie au-delà de celle prévue par les Pères de la Confédération.

Dans un deuxième temps, prenant pour acquis que les demandes du Québec en ce qui concerne l'adhésion à la Constitution sont celles formulées par le ministre Rémillard en 1986, tout en excluant les pouvoirs accentués en matière d'immigration, déjà acquis par une entente administrative, nous pouvons affirmer que le projet de Burelle répond entièrement aux demandes du Québec, en accordant toutefois un droit de veto à chacune des provinces (comme Meech). Le projet contenu dans *Le mal canadien* correspond également à la volonté émancipatrice des communautés autochtones, de par la reconnaissance d'une autonomie gouvernementale. En ce qui a trait aux demandes des provinces excentriques, Burelle nie l'effectivité d'un sénat élu et égal. Par contre, il propose d'entériner le principe d'égalité des provinces dans la modification des institutions fédérales et de réformer la Chambre des communes, afin qu'elle permette une représentation accrue des provinces.

En somme, l'idée de soumettre les premiers changements de la fédération canadienne par la voie administrative d'un vaste traité interne sur l'union économique, social et politique canadienne est certes lucide, compte tenu de l'impasse de la règle d'amendement du 7/50. Toutefois, le Québec sera déficitaire en acceptant de se soumettre à une telle entente sans garantie d'une reconnaissance de sa spécificité. En outre, il semble un peu naïf de croire que le Canada anglais accepterait sans réticences la reconnaissance officielle dans la Constitution

du caractère distinct du Québec par le simple fait que cette province accepte les règles du jeu partenarial. Il apparaît ainsi plus plausible d'affirmer, à la manière de Tocqueville, que l'égalité est une idée qui, lorsqu'elle est ancrée dans une société, est irréversible. Bien que la reconnaissance du statut distinct du Québec ne confère aucun droit supplémentaire réel aux citoyens de cette province, il vient toutefois violer le principe de l'identité des droits entre les individus, si fondamental pour le Canada anglais et les chartistes. De cette façon, convaincre les populations du bienfait de confirmer le statut distinct du Québec revient à refonder entièrement l'esprit du fédéralisme qui, depuis ses origines, répond à des pulsions unitaires. Le projet de Burelle relève donc de l'idéologie voulant que le fédéralisme soit le meilleur régime possible, au même titre que le nationalisme québécois possède ses illusions.

Néanmoins, il reste à déterminer si, comme bien des auteurs l'affirment, 1867 résulte d'un pacte entre deux peuples fondateurs et égaux. Ce pacte comporte deux variantes. La première a trait à un pacte entre des provinces. La seconde variante fait plutôt référence à un pacte entre des nationalités. Dans l'esprit des Pères de la Confédération, le pacte fédéral et la Constitution qui en définit les termes devaient mettre fin aux clivages des nationalités et des religions et assurer ainsi une parfaite égalité des droits dans toute l'étendue du pays. La Constitution d'un peuple, consistant en l'ensemble des lois générales qu'un pays s'est donné librement pour déterminer les relations entre ces citoyens, et aussi de quelle manière les fonctions souveraines de la législature, du pouvoir administratif et de la judicature seront exercés, comporte un double sens. Comme l'affirmait Hannah Arendt: « la constitution représente pour les uns un processus politique. Tandis que pour les autres, elle est un document juridique »[2]. Ainsi, la restauration canadienne ne sera durable que tant que la Constitution continuera d'être imposé aux deux peuples. ◙

BIBLIOGRAPHIE

ARENDT, Hannah, *One revolution*, New York, Vicking Press, 1963.

BRUN, Henri et Guy Tremblay, *Droit constitutionnel* (3e édition), Cowansville, Éditions Yvon Blais inc., 1997.

BURELLE, André, *Le mal canadien. Essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie,* Montréal, Fides, 1995.

HOBBES, Thomas, *Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

LOCKE, John, *Traité du gouvernement civil*, Paris, Flammarion, 1992.

RAWLS, John, *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987 (1971)

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2001

TREMBLAY, Manon, Réjean Pelletier et Marcel R. Pelletier (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 2000.

WEBER, Max, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959

[2] ARENDT, Hannah, One revolution. New York, Vicking Press, 1963, p.146.

Kelsey Sitar*

"Environmental Policy & Natural Resources in Federalist Canada"

*Kelsey Sitar is currently in her fourth year at St. Francis Xavier University. Her areas of study are Political Science and Canadian Studies.

There are very few issues arising in Canadian politics that are not, in some way, affected by our federal system of government. The British North America Act of 1867 outlined how Canada would operate. Obviously oversimplified, this document stated that the two recognized levels of government, federal and provincial, would divide powers in most issues, with only some shared or concurrent by both federal and provincial governments. In this sense, Canada was already quite distinctive, because most of the other federal countries tended to share powers with only a few designated to fall under only one government's jurisdiction.

However, in 1867, there was no way the founding fathers could predict all issues that Canada would face in the future; neither could they predict the long-term implications of the power divisions they created. One power given to the provinces that was deemed of little value at the moment was control and ownership over natural resources. Largely stemming from provincial jurisdiction over property and civil rights, provinces were also given the sole responsibility of exploration for, and conservation of non-renewable resources (Fournier et al 2). Also stemming from the property and civil rights jurisdiction, and largely tied to development of resources, was the eventual provincial majority control over environmental regulations (Simeon 10).

Environmental degradation and the need for protection are examples of issues the founding fathers could not have possibly predicted. Due to their failure to be designated in the British North America Act, both levels of government have been able to sidestep these issues when it is convenient, make decisions when it is politically valuable, and battle over jurisdiction when it is appropriate. Again, our approach to federalism greatly affects the viability of and approaches to this policy sector. Particularly interesting is environmental policy development, or lack thereof, in relation to natural gas exploration and development.

Natural Gas & Federalsim in Canada

Natural resource jurisdiction has become a particularly hot issue within the Canadian context, and the battles surrounding the royalty-rich oil and gas sector is no exception. Different resources raise different questions, comments, and concerns by different governments and groups; so, the focus on one particular resource sector is almost essential to avoid overly confusing the issues.

Canadian provinces have the undeniable jurisdiction over natural gas that is discovered, harvested, transported, and processed within their territorial borders—offshore and territorial disputes. However, any mode of transportation that crosses provincial or international boundaries then becomes wards of the federal government (Fournier et al 2). While provinces have maintained these rights since Confederation, territories have witnessed an expansion of rights in regards to oil and natural gas. The Yukon Territory received the basic equivalent of provincial rights over its natural gas reserves in 1998, provided that these resources are found in onshore deposits (Fournier et al 3). In the Northwest Territories, many First Nations groups with hydrocarbon deposits located on reserve lands have received mineral right transfers in recent years (Fournier et al 4). However, the development and processing of these resources do not exist in a vacuum. All of these actions have shown to be direct causes of extreme forms of environmental degradation. It is within this linked area—oil, natural gas, and the environment—that jurisdictional boundaries have become blurred and disputed.

Environmental Policy in Canada

As previously outlined, the founding fathers of Confederation could never have imagined how parasitical the human race would become on its global host. Envisioning the need for environmental regulation was not anywhere remotely near the constitutional drawing board. Since the rise of these issues within the national psyche, there have been continual debates between non-governmental persons, as well as intergovernmental participants and analysts, as to where jurisdictional lines should be drawn within this key policy sector.

The Canadian system inherently leans towards a divided rather than shared model of federalism (Cameron 10). Historically, when cases have been brought to the JCPC or the Supreme Court of Canada, the tendency has been to favour provinces in questions of jurisdiction (Cameron 10). One would expect this trend to continue regarding environmental policy issues. In fact, many policy analysts have predicted greater provincial power due to the inherent tendency of Canadian federalism to make provinces more autonomous, powerful, and influential than their comparable counterparts in other federations (Rabe et al 2).

There are two basic approaches that could be taken to environmental policy within a federal system. The first would involve the implication of national standards, a process supported by environmentalists, especially when compared to its alternative. National standards would conceivably lead to a "race to the middle," by which

negotiations would result in a middle-ground compromise, and force compliance of all provincial governments (Litfin 7). The alternate approach would be to allow each province to have sole jurisdiction over environmental policy, a fearful possibility for the environmentally concerned. This arrangement would inevitably lead toward a "race to the bottom," with provinces attempting to outbid oil and gas producing companies by offering lower taxes, and lower environmental standards, thereby lowering overall operation costs. In fact, it was neither of these concrete options that the Canadian government chose when attempting to settle jurisdictional questions surrounding environmental policy.

Canada-Wide Accord on Ewvironmental Harmonization, 1998

In 1998, the federal government and nine provinces, excluding Quebec, agreed to and signed the Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization. In simple terms, this document served as a formal shift of many environmental powers to the provinces (Cameron 15). In designing a one-window system—all services to be provided by only one level of government—the overall result should have become a more efficient, cost effective, environmental policy sector in Canada. Many argue this was not the case.

There exist aspects that were, for whatever reason, still overlooked when debating and defining the terms of the Harmonization Accord. While designation reduced the intergovernmental conflict, it also neglected to consider the inherent inequitable abilities between the larger/ wealthier, and smaller/poorer provinces. The weaker infrastructure of many provinces has made them less able to provide comprehensive environmental services that were delegated to them through the Accord (Cameron 15). Another key issue, central to the discussion of environmental policy as it relates to the example of the oil and natural gas sector, is the failure to define the enforcement potential of the federal government regarding international treaties.

Treaty Signing & Implementation

While the ability of the federal government to negotiate, sign, and ratify international agreements has remained undisputed since 1876, the ability of these administrations to enforce regulations on areas of provincial jurisdiction remains a hotly debated issue in Canadian circles.

Perhaps the most recent example of this disagreement can be found within the Kyoto Accord discussions and signature. Revolving around the rising international concern surrounding global warming, the Kyoto Accord was initiated as an international agreement to reduce the production of greenhouse gasses known to contribute to this debilitating phenomenon. Canada was a strong supporter during the negotiations as a federal government, but at home tempers were flaring.

Alberta, the producer of over eighty percent of Canada's oil and natural gas (Oil & Gas Journal), lead by its Progressive Conservative premier, Ralph Klein, was livid at the negotiations that would so adversely affect the economy of his province. Although the right of the federal government to sign treaties was not under question, Klein and others took issue with Prime Minister Jean Chretien's ability to enforce treaty terms within areas of provincial jurisdiction. Development and conservation of natural resources was unquestionably a provincial power. Could Ottawa impede on this jurisdictional designation with the terms of a ratified international treaty? Officials from both Alberta and Saskatchewan hinted publicly that this would not be the case and that they would not adhere to the terms of Kyoto if Chretien chose to become a signatory (Litfin 6).

With economies so dependent on oil and gas production, it is no wonder why these governments became heated over the terms of Kyoto. At the time of signing, Jean Chretien had no clear plan as to how the Accord would be implemented at home, and there was no provincial consultation. With eighty-one percent of oil and gas reserves in Alberta being owned by the provincial government, royalties paid on these reserves make up a majority of the province's successful economy (Fournier et al 2). Not only is it tied to the development of natural gas as a resource, it is also closely tied economically to trade with the United States, and the presence of transnational corporations within the exploration and development sectors of oil and gas (Litfin 6). With the United States free-riding on Kyoto—not becoming a signatory—the hypothetical economic disadvantages that may face Alberta in the implementation of Kyoto would also affect this integral fiscal relationship.

Dangers of Jurisdictional Ambiguity

The danger of jurisdictional ambiguity, especially in the minds of many environmentalists, is very real. With further delegation of powers to the provinces, many environmentalists fear that jurisdiction could inevitably be used as a cop-out by the federal administration (Paehlke 10). Many would rather face the infighting and inefficiency that may be bred by concurrent powers, than the 'automatic out' potentially created for the federal government by assigning environmental policy powers to the provinces. A frightening, potential foreshadowing of this federal disengagement can be seen in simple statistics. The federal government of Canada reduced its spending on environmental issues by thirty-two percent between 1995 and 1998 (Paehlke 5). This reduction occurred even before jurisdictional boundaries were somewhat clarified by the Harmonization Accord.

As it has been illustrated by the Kyoto Accord, this jurisdictional uncertainty reverberates out towards Canada's role in international environmental policy. While the federal government can unquestionably sign international agreements, it has even internally admitted that it cannot

necessarily guarantee provincial compliance with any or all aspects (Litfin 5).

Potential for Positive Change

The area of environmental policy, especially with relation to the oil and gas sector, is not an abominable black hole of despair and disengagement. Although environmental groups and political analysts have pointed to many discouraging factors, there have been some potentially positive steps made within other federal and non-federal institutions.

One example of this is activist decisions made by the Supreme Court. Repeatedly, decisions made have been positive responses to the use of the criminal-law power in regards to environmental issues (Cameron 12). Although this does not directly expand the role and power of the federal government in regards to environmental policy per se, it does leave room for potential enforcement and prosecution of persons who do not adhere to specific standards under the criminal code—over which the federal government has unchallengeable, unilateral jurisdiction.

Another example is the initiative taken by several provincial governments to address and respond to environmental issues independent of the federal government. An illustration of this is found in the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers, which has held annual meetings since 1973 (Dennison 10). Together, these politicians have crafted many firsts in environmental international agreements for Canada, including the first agreements regarding acid rain, limitation of greenhouse gases, and limitation of mercury emissions, respectfully.

Another reassurance put forth by some analysts is that, as globalization continues, the role of the federal government will become increasingly minimal. The term "globalization," coined by Courchene, refers to the theory that the capacity and importance of national governments will deteriorate as the affects of globalization increase (Simeon 6). Subscribers to this point of view would assure those worried by increased provincial jurisdictional powers that this would have occurred eventually anyhow, and that the role of the federal government is not as significant as we may now think.

Summary

Many regard Canada as a unique case of federalism. While most federal countries utilize a system of many concurrent powers, Canada's interpretations juxtaposes this, with most powers being unilateral, and usually falling to the provinces rather than the federal government. However, despite a carefully laid out plan for power distribution, there was no way our founding fathers could have predicted every potential issue to ever face the Canadian nation.

Although natural resources, grouped under the property and civil rights clause of the British North America Act, are unchallenged as a provincial power, the resulting environmental consequences from harvesting and utilizing these are far less clear. Specifically, the production and consumption of hydrocarbon fuels have created many issues in the recent past, and raised an equal number of questions regarding whose responsibility it is to protect the environment.

One approach to the global threat of hydrocarbon use has been the drafting and ratification of international treaties, such as the Kyoto Accord. While the Canadian federal system undeniably gives the power to sign international agreements to the federal government, the right to enforce the conditions outlined in these documents is far less clear. Especially sketchy is the right of the federal government to enforce signed, international agreements, which set limits impinging on areas of provincial jurisdiction. Although Canada has taken distinct steps towards clarifying and designating environmental powers, exemplified within the Harmonization Accord, it has conveniently avoided volatile areas concerning enforcement of treaties.

However, there are signs of hope for those concerned with the government of Canada's ability to create and enforce environmental policy. Recent court decisions have supported the federal government's use of the criminal-law power, perhaps leading towards an ultimate authority on environmental questions. Other hopeful events include the increase in international, state/provincial-level organizations to negotiate treaties. Finally, others comfort the concerned with their theoretical decline in importance of the national governments, leading us to believe that the distribution of power to provincial governments may have indeed been an inevitable occurrence.

Overall, the role of federalism in environmental policy, especially relating to natural resources, is evolving at an essentially rapid rate. With more and more international agreements surfacing on the use of hydrocarbons, the global affects of individual nation's actions, and the growing public concern surrounding environmental issues, it seems virtually inevitable that the federal system of Canada must evolve and adapt to include and effectively deal with these pressing issues. ◙

References

Cameron, David. "Intergovernmental Relations in Canada," as published on Forum of Federations. http://www.forumfed.org. Last accessed November 25, 2003.

Dennison, Don. "Intergovernmental Relations in Canada," as published on Forum of Federations, http://www.forumfed.org. Last accessed November 25, 2003.

Fournier, Dan & Mungo Hardwicke-Brown & Craig Spurn. "Canada's Energy Sector," *International Financial Law Review*, London, 2002, p. 69.

Litfin, Karen T. "Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy," *Policy Studies Journal*, Vol. 28, Iss. 1, p. 236.

Oil & Gas Journal. "Alberta Producers, Government pleased with RIK arrangement," *Oil & Gas Journal*, Vol. 96, Iss. 25, pg. 25.

Paehlke, Robert. "Environmentalism in One Country: Canadian Environmental Policy in an Era of Globalization," *Policy Studies Journal*, Vol. 28, Iss. 1, p. 160.

Rabe, Barry G. & William R. Lowry. "Comparative Analysis of Canadian and American Environmental Policy: An Introduction to the Symposium," *Policy Studies Journal*, Vol. 27, Iss. 2, p. 263.

Simeon, Richard. "Making Federalism Work: Intergovernmental Coordination and Institutional Capacity," as published on Forum of Federations. http://www.forumfed.org. Last accessed on November 25, 2003.

Pascal Tremblay*

« La politique canadienne sur le multiculturalisme »

***** Pascal Tremblay est étudiant de deuxième année au baccalauréat de science politique à l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC). Il collabore comme assistant de recherche au Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP).

ABSTRACT

The Canadian multiculturalism policy of 1971 became a law in 1988. This text analyses the different critics of the former policy that influenced the elaboration of the 1988 law. It also presents an analysis of the dimensions of that law, which endeavors to be a compromise between pluralism and integration.

INTRODUCTION

C'est en 1988 que la Chambre des communes et le Sénat adoptaient à l'unanimité la Loi sur le multiculturalisme canadien destinée « à préserver et valoriser le patrimoine culturel des Canadiens tout en s'employant à réaliser l'égalité de tous les Canadiens dans les secteurs économique, social, culturel et politique de la vie canadienne1.» Le multiculturalisme, il est presque devenu un lieu commun de l'affirmer, est une approche spécifiquement canadienne d'aborder le pluralisme. Le terme multiculturel désigne le regroupement de différentes formes de pluralismes culturels dont les minorités nationales et les groupes polyethniques2. Ainsi, on qualifie un pays de multiculturel, lorsqu'il renferme ces deux formes de pluralismes. L'État canadien affirmait donc avec cette loi, comme il l'avait fait dix sept ans plus tôt, qu'il reconnaissait l'hétérogénéité de la population canadienne sur les plans de la nationalité d'origine, de l'origine ethnique, de la couleur et de la religion.

Cette loi remplaçait la première politique officielle sur le multiculturalisme, votée en 1971, qui avait pour objectif de répondre au pluralisme croissant de la population dans un contexte où l'immigration provenait de moins en moins d'Europe. Le Canada remplaçait ainsi le biculturalisme par le multiculturalisme, ce qui fut sévèrement critiqué au Québec, autant par les souverainistes que par les fédéralistes, lui reprochant de briser le dualisme traditionnel.

Néanmoins, la critique qui mobilisa le plus d'acteurs à cette époque était celle qui accusait la politique d'encourager le développement des groupes ethniques hors de la communauté majoritaire canadienne. Cette critique s'incarnait dans deux principales forces qui représentaient deux intérêts différents : d'abord les fervents d'une sorte de nationalisme civique canadien servant à promouvoir la valeur de cohésion au cœur de la société et ensuite, les représentants des communautés ethniques qui reprochaient à cette politique de ne pas assez les intégrer dans leurs institutions, situation qui favorisait la discrimination dans les milieux sociaux.

Nous soutiendrons donc dans ce texte que la Loi sur le multiculturalisme canadien de 1988 est née de l'impulsion de ces deux intérêts politiques divergents sur le plan des raisons de leur mobilisation. Nous ferons un survol de l'élaboration de la politique de 1971 afin de présenter les facteurs et principes qui ont influencé sa réalisation. Ensuite, lorsque nous connaîtrons ses fondements, nous pourrons dresser un portrait des acteurs qui ont tenté de l'influencer. Ainsi, il sera possible d'identifier à travers le processus d'élaboration de la Loi sur le multiculturalisme canadien de 1988, si les forces qui ont donné l'impulsion aux modifications furent écoutées, et de démontrer que cette loi a pour objectif de prévenir et d'arranger les problèmes soulevés par les acteurs à propos de la première esquisse de la politique.

LE MULTICULTURALISME DE 1971 ET SES FONDEMENTS

Le simple fait de consacrer la différence des citoyens dans une politique officielle faisait du Canada un pays très novateur en matière de reconnaissance du pluralisme, d'autant plus qu'il se différenciait fermement de l'approche étatsunienne. Au lieu d'assimiler les groupes minoritaires à un melting pot comme le faisait l'approche utilisée au sud de la frontière, le Canada reconnaissait la diversité culturelle comme une valeur fondamentale de la citoyenneté canadienne, ce qui était très bien accueilli chez les anglo-canadiens3. Essentiellement, cette politique avait pour objectif de rejeter « à la fois l'assimilation des groupes minoritaires à la culture dominante et le pluralisme culturel radical4 » et d'insister sur la nécessité « de dégager des valeurs communes pour tous les Canadiens5 .»

Cependant, l'élaboration d'une politique multiculturelle ne fut pas simplement l'exécution de la volonté unanime des citoyens canadiens. À cet égard, les intentions d'acteurs bien particuliers ont influencé sa conception comme Pierre Elliott Trudeau. Ce membre important de l'élite libérale, avec sa conception individualiste de la citoyenneté et son anti-nationalisme, a donné le ton à la politique de 1971 en mettant toute l'importance sur le respect des droits libéraux, tout en

[1] CANADA (1988). *Loi sur le multiculturalisme canadien*.
[2] Définition inspirée de celle dans *La citoyenneté multiculturelle* de Will Kymlicka.
[3] TRENT, John E (2000), p. 211.
[4] HOULE, François (1999).
[5] *Ibid.*

passant sous silence l'adhésion à certaines valeurs et obligations auxquelles tout citoyen canadien devait adhérer : « l'homme n'appartient ni à sa langue, ni à sa race ; il n'appartient qu'à lui-même, car c'est un être libre, c'est à dire un être moral6 » et, « un gouvernement nationaliste est par essence intolérant, discriminatoire et en fin de compte totalitaire7. » En tenant ce discours, il limitait l' « exercice » de la culture dans la sphère privée et obligeait les membres des minorités nationales ou des groupes polyethniques à s'adapter à une sphère publique dominée par les valeurs de la majorité. Voulant conserver l'unité et la force du groupe majoritaire, il offrait deux alternatives à l'avis de ses détracteurs : l'assimilation ou la marginalisation. Le manque de souplesse de la culture publique faisait de la communauté politique majoritaire un milieu très peu perméable aux valeurs des groupes minoritaires, ce qui ne permettait pas l'intégration et la cohésion sociale : « Notre façon de voir le multiculturalisme dévalue cela même qu'on souhaite protéger et promouvoir8. »

Bref, cette marginalisation était un réflexe répondant au besoin des individus de conserver leurs différences en utilisant leur droit de s'associer librement dans leur sphère privée, ce qui semblait être à l'avis de ses opposants une conséquence directe de l'inspiration libérale du « droit négatif ». C'est précisément cette problématique qui allait ordonner le système d'acteurs qui prêchaient la réforme du multiculturalisme.

LA GENÈSE DES ACTEURS INTÉRESSÉS ET LA FORMULATION DE LEURS DISCOURS

Il n'y eut aucun consensus autour du multiculturalisme et plusieurs coalitions se mobilisèrent pour des raisons différentes. Sommairement, on peut placer les forces dans la « coalition ennemie » ou dans la « coalition critique » de cette politique, les deux se subdivisant par la suite.

Les factions en postures oppositionnelles (coalition des ennemis), remettaient en question l'existence même d'une politique sur le multiculturalisme. Parmi ceux-ci, il y avait les élites intellectuelles et politiques québécoises francophones qui regrettaient l'ancien statut de culture officielle au côté des anglo-canadiens. Pour eux, l'ancienne politique du biculturalisme incarnait « l'égalité entre les peuples fondateurs9 .» Il y eut aussi mobilisation dans la droite canadienne qui accusait le multiculturalisme de miner l'unité canadienne. Toutefois, ces attaques masquaient plutôt un rejet de la diversité et une peur de l'immigration. Le Parti réformiste, quant à lui, plus libéral, soutenait que la protection des cultures ne devait pas passer par l'État et ne relevait que des individus et des groupes.

Il est primordial de préciser que les forces ennemies de la politique ne réussirent pas à mobiliser suffisamment ni leurs membres ni l'opinion publique canadienne, et ne trouvèrent pas d'élites politiques pouvant relayer leur position à l'intérieur de l'État. À cette époque, il y avait consensus sur l'adoption d'une telle politique chez les citoyens canadiens10. De son côté, le Québec refusa d'adopter la politique canadienne, mais élabora quand même ses propres programmes qui reproduisaient ceux adoptés par le gouvernement fédéral.

Les acteurs en posture critique

D'abord, il est important de préciser que la conjoncture politique de la décennie suivant l'adoption de la politique sur le multiculturalisme canadien offrit une fenêtre d'opportunité très avantageuse aux entrepreneurs politiques qui se mobilisaient en faveur d'une reformulation des principes de 1971. Déjà, en 1982, lors de l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, on accorda beaucoup d'importance au pluralisme, ce qui ouvrait une brèche dans le statu quo qui durait depuis 1971. Il y eut aussi la Loi sur l'équité en matière d'emploi de 1986 qui permit à ces intérêts de se manifester. De plus, l'examen des programmes du gouvernement fédéral par le parti héritant du pouvoir, soit les conservateurs de Brian Mulroney, donna toutes les chances à ces entrepreneurs politiques d'être entendus. Nous pouvons même soutenir que l'État joua un rôle essentiel dans la mise à l'agenda de la refonte du programme parce que le groupe d'examen chargé de la culture et de la communication réaffirma la pertinence du programme sur le multiculturalisme. Il énonçait même cette critique : « les groupes minoritaires auxquels ne s'adressent que des programmes multiculturels ont tendance à demeurer isolés11 .» Désormais, les objectifs du multiculturalisme « devraient aller au-delà du simple maintien de la culture et mettre l'accent sur l'intégration12 », d'après les conclusion du rapport. Ceci ouvrait la porte à l'action des intérêts convergents. Otto Jelinek, alors ministre d'État au multiculturalisme, faisait écho au rapport Multiculturalisme : Cimenter la mosaïque canadienne du Comité permanent du multiculturalisme en disant qu'il fallait faire en sorte que cette politique assure autant l'égalité dans les sphères politique, économique et sociale que dans la sphère culturelle13. L'État joua donc un rôle très important parce qu'il permit l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité qui aidait les autres acteurs à être plus facilement entendus.

Composé de ceux qui ne voulaient pas annuler, mais réformer ou renforcer cette politique, le camp des critiques réussit ainsi à canaliser le support indispensable tant du côté des élus que de la société civile. Pour faciliter l'analyse, nous diviserons ce camp en deux principales forces, même

[6] Cité dans HOULE, François (1999). Trudeau a emprunté ces paroles à Ernest Renan.
[7] *Ibid.*
[8] BISSOONDATH, Neil (1995), p. 101.
[9] McROBERTS, Kenneth (1999), p. 184.
[10] TRENT, John E (2000), p. 210.
[11] CANADA (1986).
[12] HOULE, François (1999).
[13] Cité dans HOULE, François (1999).

si leurs intérêts semblent souvent se recouper. Leurs soutiens n'étant pas de la même nature et leur discours n'étant pas construits sur les mêmes réclamations, nous pourrons ainsi mieux comprendre chacune d'entre elles.

Les élites libérales contre l'éclatement de la société

Plusieurs intellectuels et personnalités publiques s'approprièrent le problème et construisirent une interprétation de la situation destinée à attirer la sympathie de l'opinion publique afin de contribuer à l'élaboration d'une nouvelle politique selon l'idée qu'ils s'en faisaient.

Ce groupe d'élites soutenait les conclusions du groupe de travail chargé de l'examen des programmes en matière de culture et de communication qui avait analysé la politique multiculturelle. Évidemment, leur jugement se basait sur l'idée que l'unité canadienne était l'enjeu de l'heure, dans ce contexte où les cultures immigrantes se diversifiaient de plus en plus. À leur avis, la politique actuelle entretenait la ghettoïsation des communautés ethniques : « En limitant l'intégration des nouveaux venus, le multiculturalisme légitime la marginalisation et fait des groupes culturels des ghettos, ce qui menace la cohésion sociale14 .» Dans une analyse de la politique fédérale du multiculturalisme à propos de ce qu'elle apportait aux minorités, le politologue Leslie Pal soutient que « l'aide financière fournie à ces groupes contribue à fragmenter l'identité nationale plutôt qu'à l'unifier15.» En résumé, l'essentiel du discours formulés par ces personnalités exprimait l'opinion que le pluralisme se réalisait au détriment de l'unité.

Ces élites intellectuelles et politiques s'exprimèrent à travers les médias traditionnels comme la presse. En passant par les « faiseurs d'opinion16 », elles voulaient créer un rapport de force qui ne pouvait que contraindre le gouvernement à intégrer le débat, afin d'inclure le problème politique à l'agenda institutionnel, étant donné que la question avait été institutionnalisée en 1971. Aussi, au niveau de la rhétorique, des figures stylistiques à connotation dramatique furent utilisées par ces élites pour mieux être entendues des citoyens canadiens. Par exemple, le sociologue Reginald Bibby disait avec une image forte que le multiculturalisme n'est rien d'autre que « la glorification masochiste du néant canadien17 », voulant exprimer ainsi l'inexistence de valeurs communes. Plusieurs présentèrent le problème comme s'il comprenait des implications pour le futur du Canada. Ces phrases chocs permettaient d'attirer l'attention sur leurs demandes parce qu'elles donnaient de l'ampleur au problème et qu'elles exprimaient l'implication directe du problème dans la vie des citoyens.

D'autres élites questionnaient fondamentalement la politique en disant qu'elle n'était que d'ordre symbolique. Elles soutenaient que l'assimilation (et non l'intégration) continue dans le cadre des deux principaux groupes linguistiques : le multiculturalisme n'est qu'une parure dans ce contexte où son financement s'amenuise de plus en plus et que le gouvernement a peu fait pour le défendre contre les discours des partis d'opposition. Dans sa forme radicale, comme le dit J.E. Trent, cet argument « devient un plaidoyer contre l'oppression " raciste et sexiste " perpétrée par les " hommes anglophones, blancs et riches"18.» Cette rhétorique agressive nous donne un aperçu du ressentiment qui motivait cette critique. Pour des raisons idéologiques de la part du gouvernement ou pour des lacunes au niveau stratégique, cette classe d'élites ne semble pas être parvenue à faire valoir son point de vue sur le fond de leur discours si nous observons les principes de la loi de 1988. Pourtant, comme institution permanente et officielle, cette dernière est une conséquence directe du doute formulé par cette critique sur sa forme et son statut.

Cette force politique, diffuse mais influente, ne donna pas naissance à une association organisée sous la forme d'un groupe de pression ou d'un mouvement social. Toutefois, on peut présumer que leurs discours, combinés à la conjoncture politique très favorable, permirent de faire inscrire le problème à l'agenda politique et d'influencer la production des solutions, étant donné que le gouvernement au cours de ces années « devint de plus en plus conscient des critiques selon lesquelles la promotion de la diversité pouvait être une source de tension susceptible de menacer l'unité canadienne19 .»

Les groupes d'intérêt pour une « intégration douce »

En 1984, malgré la reconnaissance officielle du multiculturalisme au Canada, la mission L'Égalité maintenant ! et la Commission sur l'égalité devant l'emploi révèlent la présence du racisme dans les institutions canadiennes comme les système d'éducation et de santé, les médias, les systèmes juridique et policier, l'emploi… Dans toutes les sphères et partout au Canada, on semblait retrouver des traces de la discrimination. De plus, le rapport sur L'accès des minorités raciales aux services publics gouvernementaux en 1987 révèle que les minorités raciales sont souvent traitées de façon « moins favorable20 » dans leur accès aux services.

Ces critiques donnèrent des arguments et des occasions aux groupes ethniques qui avaient désormais une opportunité de faire part de leurs intérêts à propos du multiculturalisme. Eux aussi, donc, bénéficièrent d'une fenêtre d'opportunité politique très réceptive. De plus, l'expansion de l'intervention étatique dans le dossier du multiculturalisme en 1971 légitimait une réponse aux demandes des groupes qui jugeaient essentielle une action gouvernementale pour enrayer les inégalités socio-

[14] Neil Bissoondath, cité dans HOULE, François (1999).
[15] McROBERTS, Kenneth (1999), p. 185.
[16] BRAUD, Phillipe (1982), p. 338.
[17] McROBERTS, Kenneth (1999), p. 184.
[18] TRENT, John E (2000), p. 209.
[19] *Ibid.*, p.218.
[20] MOCK, Karen (2000), p. 256.

économiques provenant de l'appartenance des individus. Aussi, ce type de force politique ne trouvait pas de relais parmi les partis politiques, ceci pouvant expliquer pourquoi ils devaient diriger leurs activités vers d'autres instances qu'ils pouvaient influencer. À ce propos, le contexte suivant l'année de la sortie des rapports du gouvernement Mulroney sur la pertinence des politiques permit à certains groupes de s'institutionnaliser en participant aux processus consultatifs pour ainsi devenir des interlocuteurs inévitables de l'État en matière de multiculturalisme. Les groupes regagnèrent donc le rôle primordial qu'ils avaient joué dans l'élaboration de la première politique qu'ils avaient fortement influencée.

Tandis que les élites libérales n'avaient pas besoin de faire de représentation active de leurs intérêts à cause des acteurs qui relayaient ceux-ci à l'intérieur même des institutions et parce que leur discours s'était généralisé à travers les médias, les groupes ethniques devaient quant à eux militer plus activement. Dans ce contexte, le discours d'ordre général agrémenté de principes normatifs des élites était remplacé chez ces groupes par la construction d'un discours visant des objectifs beaucoup plus précis, soit la prévention de la discrimination.

Comme lors de l'élaboration de la première politique, qui au début les avait oubliés, plusieurs groupes s'exprimèrent devant un sous-comité parlementaire de consultation sur le multiculturalisme afin de présenter leurs intérêts, ce qui implique une institutionnalisation assez importante des activités de ceux-ci dans ce dossier. On peut estimer aussi qu'ils représentaient pour le gouvernement des interlocuteurs légitimes s'ils purent de manière aussi officielle faire part de leurs préoccupations.

Parmi ces interlocuteurs, le Congrès juif canadien réclamait que tous puissent avoir un accès égal aux institutions et ressources de la société et que des mesures d'action positive étaient peut-être appropriées[21]. De son côté, le Chinese Canadian Council soutenait (comme les élites intellectuelles et politiques dont nous avons parlé précédemment) qu'il fallait « éviter la ségrégation des groupes et promouvoir leur inclusion[22] .» Toutefois, d'autres groupes faisaient la promotion d'une accentuation du pluralisme culturel. Certains, comme la Fédération des sociétés sikhes, voulaient faire de leur religion une religion reconnue devant la loi au Canada. Le Congrès ukrainien canadien, qui fut très actif lors de l'élaboration de la première politique en matière de multiculturalisme, croyait que la meilleure manière d'assurer l'égalité et de contrer la discrimination passait par le financement du patrimoine culturel, exactement ce à quoi les élites s'opposaient.

Ces groupes d'intérêt à vocation identitaire reposaient tous sur des bases sociales fondées sur la communauté ethnique que chacun représentait. L'intérêt primordial de ceux-ci était d'empêcher toute forme de racisme pour élever leur identité à égalité avec la nation majoritaire à travers ce que nous pouvons nous permettre de nommer « l'intégration douce[23].» Ainsi, on peut remarquer que ces groupes ne revendiquaient pas exactement la même chose, se faisant les transmetteurs de visions différentes de ce que devraient être les améliorations à apporter au multiculturalisme.

LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA LOI DE 1988

En juillet 1988, la Politique sur le multiculturalisme canadien est remplacée par la Loi sur le multiculturalisme canadien, votée à l'unanimité à la Chambre des communes et au Sénat. Cette loi semble être une réponse de la sensibilité du gouvernement conservateur aux critiques qui accusaient cette politique d'être d'ordre uniquement symbolique et destinée à charmer l'opinion publique. Toutefois, son financement ne sera pas augmenté, demeurant à 7 % de ce qui est alloué au bilinguisme officiel[24], ce qui explique la persistance des critiques du rôle minime de cette politique après 1990.

La nouvelle loi met l'accent sur trois éléments principaux qui répondent en fait à trois demandes différentes. D'abord, elle conserve son rôle de maintien et de valorisation du patrimoine multiculturel du Canada. Elle considère ce principe comme une condition nécessaire à la réalisation de l'égalité des Canadiens dans les sphères culturelle, économique, sociale et politique. Parce que le multiculturalisme reflète la diversité culturelle et ethnique de la société canadienne, il faut laisser à tous les Canadiens « la liberté […] de valoriser et de partager leur patrimoine culturel, et de sensibiliser la population à ce fait[25]. » Étant la raison d'existence de la politique sur le multiculturalisme, ce principe demeure tel quel. Tous les acteurs, excepté les groupes néo-conservateurs, s'entendaient sur l'importance de reconnaître le pluralisme au Canada : les élites qui reprochaient à cette politique de diviser l'unité canadienne ne critiquaient pas son fondement, mais la porte qu'ouvrait celle-ci à la ghettoïsation et au pluralisme sans intégration.

Le deuxième principe répondait justement aux demandes de cette critique. Celui-ci voulait inciter l'intégration en assujettissant les minorités « aux mêmes devoirs, obligations et responsabilités[26] » que les autres Canadiens. Cette promotion de la participation des individus et des collectivités de toutes origines « à l'évolution de la nation et au façonnement de tous les secteurs de la société[27] » visait en fait à éviter la ghettoïsation en encourageant une plus grande implication des minorités culturelles. De cette manière, la loi de 1988 répondait aux préoccupations des élites et des membres du gouvernement même qui craignaient l'éclatement de la

[21] HOULE, François (1999).
[22] *Ibid*.
[23] TRENT, John E (2000), p. 205. Cette expression est formulée pour distinguer l'intégration de l'assimilation.
[24] McROBERTS, Kenneth (1999), p. 179.
[25] CANADA (1988), *Loi sur le multiculturalisme canadien*, article 3.1.a.
[26] CANADA (1988), *Loi sur le multiculturalisme canadien*.
[27] CANADA (1988), *Loi sur le multiculturalisme canadien,*article 3.1.c.

société, que la « diversité remporte sur l'unité.» Cependant, on remarque un changement radical de philosophie. À l'origine, Trudeau avait concentré ses efforts sur le cloisonnement de l'identité à la sphère individuelle, ce qui avait encouragé le renforcement des minorités à l'intérieur des ghettos, à l'avis de ses critiques : la nouvelle loi implique désormais des obligations qu'ont les individus, cela se référant à une nouvelle conception de la citoyenneté. Donc, on peut affirmer que cette intégration se fait dorénavant dans une vision du monde différente qui permet la conception d'une identité canadienne à travers la citoyenneté, ce qui représente un changement idéologique important. Comme le dit Houle, « la diversité culturelle n'apparaît plus suffisante pour cimenter l'identité canadienne28. » Certainement, la nouvelle loi allait déplaire aux groupes de pression qui réclamaient le statu quo de la politique ou une loi qui encourageait davantage la conservation de la culture à travers un pluralisme radical. Ceux-ci avaient perdu cette manche et ce changement de mentalité n'allait sûrement pas leur donner raison ultérieurement, parce qu'il y avait désormais consensus sur l'importance d'une meilleure intégration.

Finalement, cette nouvelle politique donna beaucoup d'importance à la prévention de la discrimination. Le corpus de la loi mentionne à plusieurs reprises l'un de ses rôles essentiels qui est de sensibiliser la population. Cette nouvelle politique insiste aussi sur le fait que les lois canadiennes s'appliquent également et qu'elles procurent à tous les citoyens la même protection. Pendant les années 80, par exemple, plusieurs groupes ethniques avaient mentionné les difficultés de nombreux membres de minorités culturelles à trouver un emploi ou des conditions de travail identiques aux autres citoyens, et ceci a été reconnu dans l'article 3.2.a. Il en est de même avec l'accès aux institutions sociales que le gouvernement s'engageait à l'avenir à faire prendre en compte le caractère multiculturel de la société canadienne. Bref, dans son engagement à « aider les minorités ethnoculturelles à œuvrer en vue de faire échec à toute discrimination, notamment celle qui est basée sur la race ou l'origine nationale ou ethnique29 », l'État avait reconnu la validité des préoccupations des groupes de pression à vocation identitaire.

CONCLUSION

On peut aisément juger cohérente cette nouvelle politique sur le multiculturalisme, parce qu'elle a su concilier les intérêts différents de plusieurs organisations dans une seule et même loi. Avec celle-ci, le gouvernement concilie l'intégration et la lutte contre la discrimination, ce qui donne naissance à une politique publique provenant de l'équilibre du rapport de force entre différents acteurs, si nous utilisons la perspective pluraliste pour observer le système de représentation canadien. De plus, comme l'affirme Erica Claus, il est plutôt rare qu'une politique et ses principes sous-jacents reçoivent ainsi force de loi30. À mon avis, les groupes ont été avantagés par une fenêtre d'opportunité très favorable qui leur a permis, sans peine, une mise à l'agenda politique du problème.

Ainsi, l'élaboration des solutions a tenu compte à la fois des élites libérales pour une plus forte cohésion et des groupes d'intérêt à vocation identitaire. Les deux utilisèrent des stratégies bien différentes : les groupes furent introduits à l'intérieur d'un processus institutionnel de consultation et les élites ont été représentées à l'intérieur même du gouvernement par la voie d'élus.

Bref, la loi de 1988 confirme et renforce l'objectif de la première politique qui était de rejeter à la fois l'assimilation et le pluralisme culturel radical. Il ne faut toutefois pas donner plus d'importance à cette politique qu'elle n'en possède, car elle semble souvent secondaire aux yeux de l'État, étant pauvrement financée et déléguée à des députés de second rang. Il reste désormais à évaluer les changements que cette loi a apportés dans la manière d'appliquer le multiculturalisme au Canada. ◙

MÉDIAGRAPHIE

BISSOONDATH, Neil. Le marché aux illusions : la méprise du multiculturalisme. Boréal/Liber, Montréal.

BRAUD, Phillipe. « Représentants et gouvernants », dans Sociologie politique. L.G.D.J., Paris, 1992, p. 321-359.

CANADA (1986). Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Culture et communication. Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services.

CANADA (1988). Loi sur le multiculturalisme canadien.

CLAUS, Erica. « Modèle et défi du multiculturalisme au Canada » dans Les identités en débat : intégration ou multiculturalisme. L'Harmattan, Montréal, 2000, p. 229-253.

HOULE, François. Citoyenneté, espace public et multiculturalisme : la politique canadienne de multiculturalisme. Sociologie et sociétés, vol. XXXI, n° 2, automne 1999. [disponible en ligne : http://www.erudit.org/revue/socsoc/1999/v31/n2/001354ar.html]

KYMLICKA, Will. La citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités. Boréal, Québec, 2001, 357 p.

McROBERTS, Kenneth. Un pays à refaire : l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes. Boréal, Québec, 1999, 483 p.

MOCK, Karen. « Redéfinir le multiculturalisme au Canada » dans Les identités en débat : intégration ou multiculturalisme. L'Harmattan, Montréal, 2000, p. 253-269.

TRENT, John E. « La politique multiculturaliste au Canada : une cible mouvante » dans Les identités en débat : intégration ou multiculturalisme. L'Harmattan, Montréal, 2000, p. 205-228.

[28] HOULE, François (1999).
[29] CANADA (1988), *Loi sur le multiculturalisme canadien*, article 5.1.g.
[30] CLAUS, Erica (2000), p. 237.

Vuk Radmilovic*

"Treaty Federalism: Reconceptualizing Aboriginal-State Relations in Canada"

*In December 2003, Vuk Radmilovic completed a Bachelor of Arts degree in Political Science at Simon Fraser University.

I. Introduction

> It is inconceivable, I think, that in a given society, one section of the society have a treaty with the other section of society. We must all be equal under the laws and we must not sign treaties amongst ourselves.[1]
>
> Pierre Elliot Trudeau – 1969

> [T]he terms of the Canadian federation are found not only in formal constitutional documents governing relations between the federal and provincial governments but also in treaties and other instruments establishing the basic links between Aboriginal peoples and the Crown.[2]
>
> Royal Commission on Aboriginal Peoples – 1996

For over three decades now, a period during which Aboriginal peoples in Canada have more vigorously pursued the recognition of their political and social status than during previous centuries, the Canadian polity has been faced with considerable challenges in attempting to accommodate the political aspirations of the Aboriginal peoples. A wide variety of proposals for a renewed relationship between Aboriginal and non-Aboriginal Canadians have been put forward, most of which typically revolve around the concept of Aboriginal self-government. Indeed, it seems that the debate over the legitimacy of Aboriginal self-government aspirations is over and ~~that~~ questions of implementation have taken the centre stage.[3] One of the proposals for a renewed relationship that has generated an ample amount of discussion from both the legal and political academic communities is the concept of treaty federalism. At the most general level, treaty federalism calls for a reconceptualization of the relationship between Aboriginal peoples and the Canadian state that would affirm Aboriginal peoples' long standing claims to sovereignty and the right to self-determination. While the idea of treaty federalism has been positively received by various Aboriginal communities and various Aboriginal and non-Aboriginal scholars, it has also provoked some very unfavorable assessments usually with respect to its theoretical foundations and general workability. This paper will examine the concept of treaty federalism with respect to Canadian Aboriginal–state relations. The central thesis of the paper is that the idea of treaty federalism has a potential to significantly improve Aboriginal-state relations in Canada. Indeed, treaty federalism can set the stage for a true reconciliation between Aboriginal and non-Aboriginal Canadians based on such notions as equality and consent. This reconciliation would follow a long tradition of federal treaty relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state. This is not to suggest, however, that the implementation of the treaty federalism paradigm will not impose considerable practical and theoretical challenges to Aboriginal-state relations in Canada. In fact, the recognition of political aspirations of Canadian Aboriginal peoples on the basis of treaty federalism is possible only through a sustained effort on the part of both Aboriginal peoples and the Canadian state.

This paper will proceed with a brief overview of a general theory of federalism – whose main purpose is to provide a conceptual framework for examining treaty federalism in the Canadian context – after which an examination of Canadian discourses of treaty federalism will follow. From this backdrop, the paper will present an analysis of treaty federalism in Canada which will outline the case for treaty federalism and also address main points of criticism leveled against the treaty federalism paradigm in Canada.

II. Federalism

As forms of institutional organization, federalism in general and federal political systems (federations) in particular, have been widely used throughout the world as a basis for accommodating interests and concerns of distinct groups within a political system.[4] Organizing political systems along federal lines has been particularly attractive for multiethnic states because of several basic features that characterize a federation. At the most basic level, federal systems are characterized by the existence of "more than one level of government over the same geographical

[1] As quoted in, Russel Lawrence Barsh and James Youngblood Henderson, "Aboriginal Rights, Treaty Rights, and Human Rights: Indian Tribes and "Constitutional Renewal"," *Journal of Canadian Studies* 17: 2 (Summer, 1982): 69-70.

[2] Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1996), II, p. 194.

[3] Jodi Cockerill and Roger Gibbins, "Reluctant Citizens? First Nations in the Canadian Federal State," in *First Nations in Canada: Perspectives on Opportunity, Empowerment, and Self-Determination*, ed. J.R. Ponting (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1997), p. 384.

[4] For a distinction between federalism and federal political systems (federations) see Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999), p. 6-7. Watts furthermore notes that "there are at present twenty-three countries encompassing over 40 percent of the world's population that exhibit the fundamental characteristics of a federation." Watts, xi.

territory."[5] A more fundamental point, however, is that relations between levels of government in a federation are inevitably characterized by a balance between "political integration and political freedom [through] combining *shared-rule* on some matters with *self-rule* on others within a system founded on democratic consent" (emphasis in the original).[6] This balance between integration and freedom among different levels of government – i.e. the federal government and the governments of the constituent units – is made possible by the fact that in federal systems sovereignty is not in the absolute possession of any one level of government. On the contrary, each level of government is sovereign within the domains of particular, constitutionally outlined, jurisdictions. For that reason, the most important aspect of federations is that they "involve co-ordinacy (i.e. non-subordination in the exercise of authority) … [in a sense that] [e]ach order of government has its own constitutionally specified authority and none can dictate to the others."[7]

Another aspect of federations that needs to be emphasized is that apart from outlining jurisdictions of shared-rule and self-rule between different levels of government, successful federal systems also involve a degree of national unity that transcends sub-state arrangements. The idea of national unity is usually expressed through such notions as common citizenship and 'common fellow-feeling' that individual citizens of federations share. Beside creating connections between individual citizens and sub-federal governments, federations also involve direct links between the federal/national government and individual citizens. This multiplicity of citizen-government connections is an essential characteristic of federal systems because division of jurisdictional sovereignty between different levels of government implies that individual citizens will depend upon different levels of government for different services. It seems that individual members of federal states are, therefore, required to balance multiple loyalties – sub-federal and national. The existence of national loyalties ensures that federal states remain something more than a mere "container" of sub-federal loyalties.[8] It is in this regard that federal arrangements are often praised for their ability to "secure, within deeply-divided societies, *social unity* and political stability … [or to bring about] the celebration of diversity through *unity*" (emphasis added).[9]

The final characteristic of federal political systems that will be considered here is the notion of consent. As it has been suggested above, political arrangements within federal systems are founded upon the consent of all levels of government. The notion of consent is usually illustrated by the fact that a written constitution – which distributes "legislative and executive authority and [allocates] revenue resources between … orders of government, including some areas of autonomy for each" – is "not unilaterally amendable by either order of government, and amendments requir[e] the consent of at least a majority of the constituent units."[10] Sub-federal constituent units are, therefore, ensured that constitutional provisions outlining federal arrangements will not be abrogated without at least a substantial degree of consent on their part. Moreover, and as it is relevant to the discussion of treaty federalism that follows, the constitutional amendment process ensures sub-federal constituent units' participation in discussions that may lead to formal changes to the constitutional arrangements.

III. Understanding Treaty Federalism

One of the most important ideas around which the theory of treaty federalism in Canada has been constructed is that the treaties that were (and continue to be) signed between Canadian Aboriginal peoples and the Canadian state amount to federal relationships (even though they may not be recognized as such by dominant contemporary Canadian federal thought). Treaty federalism, therefore, is ultimately a call for federal recognition of the treaty relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state. In the words of James Youngblood Henderson, the idea of treaty federalism calls for an "expansion of contemporary thought about federalism" in Canada and for the creation of an additional federal order within the Canadian state.[11] The new order, which would be added to the existing provincial-federal order, is to be based on treaty relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state. Importantly, the idea of treaty federalism assumes that treaties in general, and the early treaties that were concluded between Aboriginal peoples and European settlers in particular, are "international in nature" in the sense that they represent contracts between independent self-governing entities. Such nation-to-nation contracts were not intended to create a single sovereign power; rather, they were "agreements between independent powers that recognized the autonomy of each nation [that is, various Aboriginal nations, and nations descending from European settlers] and the ability of each to determine their political status vis-à-vis the

[5] Robert J. Jackson and Doreen Jackson, *An Introduction to Political Science: Comparative and World Politics* (Toronto: Prentice Hall, 2003), p. 211.

[6] Ronald L. Watts, *Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups: A Comparative Study of Institutional Arrangements for Aboriginal Peoples* (Kingston: Queen's University, Working Paper 1998(3)), p. 4. Paraphrasing Proudhon, Graham Smith refers to the balance between political integration and political freedom as "the reconciliation of authority and liberty." See, Graham Smith, ed., *The Multiethnic Challenge* (London and New York: Longman, 1995), p. 6.

[7] Watts, *Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups: A Comparative Study of Institutional Arrangements for Aboriginal Peoples*, p. 5.

[8] Importantly, it may also ensure sharing and transfer of resources among and within different levels of government.

[9] Smith, 4-5.

[10] Watts, *Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups*, p. 6.

[11] James [sakey] Youngblood Henderson, "Empowering Treaty Federalism," *Saskatchewan Law Review* 58: 94 (1994): 242.

other."[12] Accordingly, the existing treaties amount to federal arrangements because of the fact that they entail issues of divided sovereignty and shared responsibilities, and because they "imply a *balance* between autonomy and mutual obligation among the participants" (emphasis in the original).[13] In the minds of treaty signatories, treaties amounted to the creation of "permanent political relationship[s]," that were based on the consent of the peoples whom signatories represented.[14] As such, treaty relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state amount to federal arrangements.

Treaty federalism furthermore proposes that any legislative power of the federal or provincial governments over Aboriginal peoples that is not based on existing treaties is illegitimate because Aboriginal peoples, as autonomous and self-determining entities, have retained all powers "that they did not expressly give up" through treaties.[15] This assertion is further supported by the writings of Will Kymlicka who notes that treaties do not imply the "renunciation of [the] original right of self government" by Aboriginal communities. "Rather," Kymlicka notes, "it is a matter of transferring *some* aspect of their powers of self-government to the larger polity, on the condition that other powers remain in their own hands" (emphasis in the original).[16] In sum, therefore, treaty federalism calls for a modern reestablishment of the early treaty-based relationships that existed between European settlers and Aboriginal peoples and that were characterized by shared responsibilities in the face of mutual autonomy.

The notion of treaty federalism, as briefly outlined above, inevitably questions the basic principles of the Canadian Constitution. In particular, it argues that early and more recent treaty relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state are an inherent part of the Canadian constitution. For this reason, the Canadian Constitution is still considered to be "colonial" (and not "modern") to the extent that it fails to embody the tradition of treaty relationships between Aboriginal peoples and non-Aboriginal Canadians. As well as calling for an expansion of Canadian federalist thought, treaty federalism, therefore, also calls for an expansion of Canadian constitutional thought. In this context, Brian Slattery has differentiated between the imperial and the organic Canadian Constitution. According to Slattery, the organic Constitution of Canada is open to "a variety of perspectives that have long been excluded or assigned to the periphery of [Canadian] collective life," and it includes the recognition of the "diverse roles that Indian, Inuit, and Metis peoples have played in the formation of this country and its Constitution."[17] It is important to note that the Canadian Constitution has already recognized some aspects of treaty federalism through section 35 of the Constitution Act, 1982. While the Canadian Constitution is in this sense composed of both "colonial and modern" aspects, treaty federalism calls for a further consolidation of post-colonial (i.e. modern) constitutional thinking that would lead towards greater incorporation of the treaty-based arrangements between Aboriginal peoples and the Canadian state in the Canadian political process.[18]

There is a long and elaborate tradition of treaty-relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state. In fact, even prior to the arrival of European settlers on the North American continent, Aboriginal peoples were engaged in the creation of federal-like treaty relationships in order to arrange their own political relationships. As Tully notes, treaty relationships that Aboriginal peoples established among themselves prior to European arrival were expressions of "multinational federalism by means of treaty-making."[19] Once European settlers arrived, Aboriginal peoples occupying what are now Canadian lands simply continued their long-established practice of pursuing treaty relationships with other nations and started 'treating' their relations with European settlers. The treaties between Aboriginal peoples and the emerging Canadian state were generally based on the so-called two-row wampum nation-to-nation model which emphasized such values as consent, continuity, "equality, respect, dignity and a sharing of the river we travel on."[20] The two-row wampum – "One River, Two Vessels" – model generally symbolizes a peaceful relationship between Aboriginal nations and nations descending from European settlers according to which "the First Nations and Europeans would travel in parallel paths down the symbolic river in their own vessels."[21] Over the

[12] Kiera L. Ladner, "Negotiated Inferiority: The Royal Commission on Aboriginal People's Vision of a Renewed Relationship," *American Review of Canadian Studies* 31:1/2 (Spring/Summer 2001): 250.
[13] Thomas O. Hueglin, *Exploring Concepts of Treaty Federalism: A Comparative Perspective* (Paper Prepared for the Institute of Intergovernmental Relations Queen's University on Behalf of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Waterloo, Ontario, December 1993). <<http://www.wlu.ca/~wwwpolsc/facpages/hueglin/treaty.htm>>
[14] Russel Lawrence Barsh and James Youngblood Henderson, *The Road: Indian Tribes and Political Liberty* (Los Angeles: University of California Press, 1980), p. 276.
[15] Barsh and Henderson, "Aboriginal Rights, Treaty Rights, and Human Rights," p. 66.
[16] Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1995), p. 181.
[17] Brian Slattery, "The Organic Constitution: Aboriginal Peoples and the Evolution of Canada" *Osgoode Hall Law Journal* 34:1 (Spring, 1995): 111. See also, James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an age of diversity* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995); Brian Slattery, "The Hidden Constitution: Aboriginal Rights in Canada," in *The Quest for Justice: Aboriginal Peoples and Aboriginal Rights*, ed., Menno Boldt and J. Anthony Long (Toronto: University of Toronto Press, 1985.
[18] Henderson, 242. The terminology of modern/post-colonial and colonial is taken from Henderson, *Empowering Treaty Federalism*.
[19] James Tully, "Multirow Federalism and the Charter," in *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter's Place in Canada's Political, Legal, and Intellectual Life,* ed, Philip Bryden, Steven Davis, and John Russel (Toronto: University of Toronto Press, 1994), p. 188. For a comparison between Aboriginal and Euro-Canadian visions of federalism see Hueglin, <<http://www.wlu.ca/~wwwpolsc/facpages/hueglin/treaty.htm>>
[20] Ovide Mercedi and Mary Ellen Turpel, *In The Rapids: Navigating the Future of First Nations* (Toronto: Viking, 1993), 35.
[21] Ibid., 35.

centuries, the treaty-making process based on the two-row wampum model resulted in an elaborate web of treaty relations encompassing more than 500 treaties between Aboriginal peoples and the Canadian state.[22]

Nevertheless, at some unspecified historical moment after the Royal Proclamation of 1763 – which arguably, and according to U.S. Chief Justice John Marshal, recognized Aboriginal sovereignty and legally legitimated nation-to-nation relationships[23] – the nation-to-nation character of relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state changed. The approach of the Canadian state towards Aboriginal peoples increasingly became characterized by notions of dependency and 'wardship'. The best illustration of this shift in understanding on the part of the Canadian governments with respect to the Aboriginal-state relations is Indian Act of 1876. The Act, notorious for the fact that it provided the Canadian state with powers to regulate all aspects of Aboriginal peoples' lives, was (and still is) in clear conflict with the nation-to-nation understanding of treaty relationships. As Barsh and Henderson note, the Indian Act invested the Canadian state with "all powers *ever* delegated by any tribe, to be exercised uniformly over *all* tribes" (emphasis in the original).[24] A likewise understanding of Aboriginal-state relations by successive Canadian governments persisted well into the twentieth century having its final epitome in the so-called White Paper of 1969.[25]

Since 1969, Aboriginal peoples have come a long way in having their political aspirations recognized in Canada. In this respect, section 35(1) of the Constitution Act, 1982 has a particularly important symbolic significance because, as Slattery notes, the Canadian constitution "now clearly acknowledges the historical role of native peoples in the making of Canada,"[26] and it also recognizes the existence of Aboriginal treaty rights.

IV. Assessing Treaty Federalism in Canada

As it was suggested above, the early treaties that were concluded between Aboriginal peoples and the Canadian state are federal in nature because they involve several fundamental characteristics of federalism. Above all, these treaties amount to federal relationships because of the fact that they entail issues of divided sovereignty, and because they are based on the notion of consent. Within the Canadian state, therefore, there are two parallel federal orders – the provincial-federal order established by the British North America Act of 1867 and the treaty-order governing the relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state which was partially recognized via section 35(1) of the Constitution Act, 1982. According to Ronald Watts, "[an] important task [that remains] … is to synchronize these two kinds of federal relationships into a practical harmony."[27] Indeed, as the following discussion will illustrate there are some compelling reasons to do just that.

Probably the most important reason for fully embracing treaty-federalism in Canada is to correct the historical injustices that were committed against Canadian Aboriginal peoples. As it was noted above, the early treaties that were conducted between Aboriginal peoples and the Canadian state were, at least in the minds of Aboriginal peoples, expected to create enduring political relationships. The clear abrogation of these treaties by successive Canadian authorities – as exemplified by the Indian Act of 1876 – led to the loss of Aboriginal peoples' rights to self-government and self-determination even in those areas where they retained their sovereignty through treaties. It is probably not an understatement to say that this had tremendous detrimental consequences on Canadian Aboriginal communities.

Another reason for the espousal of the treaty federalism model in Canada that is closely related to the above discussion of correcting historical injustices is the fact that treaty relations between Aboriginal peoples and the Canadian state are a major component of the Canadian political history. As Kymlicka notes, treaty agreements outlining Aboriginal-state relations played a vital role in the creation and expansion of Canada.[28] This argument, therefore, calls for a further reconciliation of the two federal orders in Canada on the basis of recognizing contributions that Aboriginal peoples – and Aboriginal-state relations – had on the development of the Canadian state and the Canadian political system.

In spite of these reasons that suggest that treaty federalism ought to be fully embraced by the Canadian political community, the notion of treaty federalism has generated a considerable amount of negative assessments stemming mostly from the academic community of Canadian political scientists. The following paragraphs will proceed with the discussion of treaty federalism by addressing two such criticisms.

The first criticism is based on the idea that treaty federalism is ill suited for Canada because it generally undermines, or fails to embody, a sense of "common fellow-feeling" between Aboriginal peoples and non-Aboriginal Canadians that is essential in any federal

[22] Tully, "Multirow Federalism and the Charter," p. 188. In this context, Tully notes that "[t]wo-row and multirow wampum belts are the traditional lingua franca of federal politics in Canada." p, 189.
[23] Ibid., 191. In this context, the words of Chief Justice John Marshal are very telling: "The words 'treaty' and 'nations' are words of our own language, selected in our diplomatic and legislative proceedings by ourselves, having each a definite and well understood meaning. We have applied them to Indians, as we have applied them to the other nations of the earth. They are applied to all in the same sense." Quoted in Tully, *Strange Multiplicity*, p. 120.
[24] Barsh and Henderson, 64.
[25] In the context of which Trudeau's words from the outset of this paper were voiced.
[26] Slattery, "The Hidden Constitution," p. 137.
[27] Watts, *Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups*, 9.
[28] Kymlicka, 119.

arrangement.[29] In this respect, LaSelva, for example, notes that "a compact theory [of treaty federalism] captures only one side of federalism," while ignoring the other side that includes such notions as "common citizenship, common allegiances, and a common frame of government."[30] Cairns goes a step further and suggests that "in much of this literature [including the legal academic writings on treaty federalism as espoused by Henderson] there is a deep, if implicit strain of separatism."[31] These analyses are usually accompanied by an argument that treaty federalism ignores significant interdependencies that exist between Aboriginal and non-Aboriginal peoples in Canada, and that it meaningfully focuses only on those Aboriginal groups that have a land base ignoring the large segments of the Aboriginal populations that live in urban areas.

With respect to the Cairns' argument that Canadian writings on treaty federalism espouse an "implicit strain of separatism" it is important to point out that the vast majority of Aboriginal peoples in Canada are not seeking independence from the Canadian state as their ultimate goal. In fact, as Barsh and Henderson note:

> …treaty federalism … is a procedure for the creative establishment of governments in circumstances where conventional statehood would be economically, socially or politically *inappropriate*, but where both sovereignties recognize the expediency of permanent *union* (emphasis added).[32]

It may be true, on the other hand, that Aboriginal peoples in today's Canada often present arguments for the recognition of their rights in what may appear as uncompromising terms. This, however, could be explained by the fact that it is only natural for Canadian Aboriginal peoples, who continue to struggle to rid themselves of the colonial yoke, to overwhelmingly focus their political action on emphasizing their differences from the majority society while undermining similarities in order to have their grievances recognized and addressed. This may account for the "implicit strain of separatism" that runs through much of the legal literature on treaty federalism. As Cairns' himself has aptly argued in a different context, "[t]hat imperialism was a comprehensive way of life generates an equally comprehensive counterattack."[33]

Cairns and LaSelva are correct in pointing out that a sense of "common fellow-feeling" among different groups composing a federation is essential in any federal arrangements. As it was argued above, a degree of national unity that transcends sub-federal arrangements is necessary in order to keep the federal state together and united in its diversity. However, the argument that treaty federalism captures only that side of federalism which promotes autonomy for the constituent units while ignoring such notions as "common citizenship, common allegiances, and a common frame of government" is questionable. The problem with this line of reasoning is that it ignores the above noted fact that Canadian authorities breached obligations that they themselves had committed to by entering into treaty relationships with Canadian Aboriginal peoples. The emergence of strong feelings of "common allegiances, and a common frame of government" in relations between Aboriginal peoples and the Canadian state is possible only after 'the other side of federalism' has been established – i.e. the entrenchment of treaty relationships between Aboriginal peoples and the Canadian state based on consent and notions of shared responsibilities in the face of mutual autonomy. As Kymlicka notes precisely in this regard, "[r]espect for treaty agreements is important … not only to respect the self-determination of the minority, but also to ensure that citizens have trust in the actions of government."[34] Only after the recognition of treaty relations in their full institutional consequence by the Canadian state could significant interdependencies that already exist between Aboriginal and non-Aboriginal peoples serve as a basis for the emergence of a true sense of national unity – an end result that would benefit both Aboriginal peoples and the Canadian state.

The second criticism of treaty federalism is based on the argument that constitutional arrangements that support the notion of treaty federalism are simply unworkable because they would put unbearable strain on the existing institutions of Canadian federalism. This argument is clearly expressed in the writings of Cockerill and Gibbins. They note that "[s]imply put, some six hundred self-governing First Nations, or even 10% of that number, could not be worked into the full array of existing intergovernmental structures."[35] Accordingly, it would simply be unfeasible for different Aboriginal peoples to have their own particular treaty relations with the Canadian state.

This argument exposes a larger obstacle for the recognition of treaty federalism in Canada; namely, as Hueglin points out, that:

> [t]o most political scientists as well as practitioners, federalism today has come to mean not much more than 'intergovernmental relations', a mechanism of organizing the political process under a given constitutional order, or of changing that order according to necessities of political expediency and conflict regulation, but it rarely means a quest for principles and visions of a good life that still would have to be found – or rediscovered.[36]

[29] See, for example, Samuel V. LaSelva, *Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements and Tragedies of Nationhood* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1996), p. 137-155. See also, Alan C. Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State* (Vancouver: UBC Press, 2000), p.179-213.
[30] LaSelva, 151.
[31] Cairns, 184.
[32] Barsh and Henderson, *The Road*, p. 275.
[33] Cairns, 44.
[34] Kymlicka, 119.
[35] Cockerill and Gibbins, 385.
[36] Hueglin, <<http://www.wlu.ca/~wwwpolsc/facpages/hueglin/treaty.htm>>

Similarly, but in a different context, Kymlicka notes that critics of policies that accord 'special status' to particular groups within a federation are often "prisoners of their own a priori definitions of federalism or a priori assumptions about the possible basis of unity."[37] This points to the degree to which Canadian contemporary federalist thought needs to 'flex its muscles' in order to accommodate treaty federalism.

Even though the challenge is great, several points that can ease the process of reconciliation of treaty federalism with the Canadian provincial-federal order need to be pointed out. First, varying degrees of Aboriginal peoples' self-governing capacity and interdependence with the larger Canadian community mean that not all treaty relationships will be the same. In other words, not all Aboriginal peoples will seek the establishment of full-fledged "intergovernmental relations" with the Canadian state. Second, various Aboriginal peoples may come together and organize their own relations in such a way that would ease the mechanics of the future relations with the Canadian state. Such actions may be attractive for Aboriginal peoples because they may enable those Aboriginal communities with weak self-governing capacity to arrange their relations with the Canadian state under favourable terms. Finally, it seems unfair to suggest that the goal of Aboriginal recognition within the Canadian state is to be jeopardized by the mere complexity of future relations. In light of the "historic wrongs" committed against Aboriginal peoples by the Canadian state which were briefly discussed above, Canada has a moral duty to go out of its way to accommodate Aboriginal peoples. Furthermore, taking into account positive developments that have occurred in Aboriginal-state relations since the collapse of the 1969 White Paper – including the inclusion of the section 35(1) in the Constitution Act, 1982, and the continuation of the treaty process through 'modern treaties' – it seems inevitable that treaty federalism will serve as a basis for Canadian Aboriginal-state relation in the mid to long-term future.

V. Conclusion

This paper has argued that contrary to the above discussed critics of treaty federalism, the idea of treaty federalism can indeed serve as a basis for the reconceptualization of the relationship between Aboriginal peoples and the Canadian state that would ultimately serve the interests of both Aboriginal peoples and non-Aboriginal Canadians. On the one hand, treaty federalism could affirm Aboriginal peoples' long standing claims to sovereignty and the right of self-determination. On the other hand, treaty federalism could establish the necessary conditions for the development of a stronger sense of social and political unity between Aboriginal peoples and the Canadian state. The common denominator for both of these goals is the reestablishment of federal-like treaty relationships regulating Aboriginal-state relations that are characterized by shared responsibilities in the face of mutual autonomy and consent. The greatest obstacle to this development is presented in the form of structural difficulties pertaining to the reconciliation of the treaty federalism paradigm with the Canadian provincial-federal order. Then again, the great strides that have been made in the re-conceptualization of the relationship between Aboriginal peoples and the Canadian state since the early 1970s seem to suggest that the progress towards treaty federalism is on the horizon. On balance, what makes the entrenchment of treaty federalism in the Canadian federal order seem almost inevitable is the nexus of legal, moral, and political arguments that push in that direction. ◙

[37] Will Kymlicka, "Individual and Community Rights," in *Group Rights* (Toronto: University of Toronto Press, 1994), 27.

Bibliography:

Barsh, Russel Lawrence and James Youngblood Henderson. "Aboriginal Rights, Treaty Rights, and Human Rights: Indian Tribes and "Constitutional Renewal"," *Journal of Canadian Studies* 17:2 (Summer, 1982); pp. 55-81.

Barsh, Russel Lawrence and James Youngblood Henderson. *The Road: Indian Tribes and Political Liberty*. Los Angeles: University of California Press, 1980.

Cairns, Alan C. *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver: UBC Press, 2000.

Cockerill, Jodi and Roger Gibbins. "Reluctant Citizens? First Nations in the Canadian Federal State," In *First Nations in Canada: Perspectives on Opportunity, Empowerment, and Self-Determination*. ed. by J. Rick Ponting. Toronto: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1997, pp. 383-403

Henderson, James [sakey] Youngblood. "Empowering Treaty Federalism," *Saskatchewan Law Review*, 58 (1994): pp. 241-329.

Henderson, James [sakey] Youngblood. "Implementing The Treaty Order," In *Continuing Poundmaker and Riel's Quest*. ed. Richard Gosse et al. Saskatoon: Purich Publishing, 1994, pp. 52-62.

Hueglin, Thomas O. *Exploring concepts of Treaty Federalism.* Paper Prepared for the Institute of Intergovernmental Relations Queen's University on Behalf of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Waterloo, Ontario, December 1993. <<http://www.wlu.ca/~wwwpolsc/facpages/hueglin/treaty.htm>>

Jackson, Robert J. and Doreen Jackson. *An Introduction to Political Science: Comparative and World Politics*. (Toronto: Prentice Hall, 2003).

Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Report* (Ottawa: Supply and Services Canada, 1996), II.

Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995.

Kymlicka, Will. "Individual and Community Rights." In *Group Rights*. ed. Judith Baker. Toronto: University of Toronto Press, 1994, pp. 17-33.

Ladner, Kiera. "Negotiated Inferiority: The Royal Commission on Aboriginal Peoples' Vision of a Renewed Relationship," *American Review of Canadian Studies* 31 (Spring/Summer 2001): pp. 241-264.

LaSelva, Samuel V. *Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*. Montreal: McGill University Press, 1996.

Mercedi, Ovide, and Mary Ellen Turpel,. *In the Rapids: Navigating the Future of First Nations.* Toronto: Viking, 1993.

Smith, Graham. ed., *The Multiethnic Challenge* (London and New York: Longman, 1995).

Slattery, B. "The Hidden Constitution of Canada: Aboriginal Rights in Canada," In *The Quest for Justice*. ed. Menno Boldt and J. Anthony Long. Toronto: University of Toronto Press, 1985, pp. 114-138.

Slattery, B. "The Organic Constitution: Aboriginal Peoples and the Evolution of Canada," *Osgoode Hall Law Journal.* 34 (1995): pp. 101-112.

Tully, James. "Multirow Federalism and the Charter." In *Protecting Rights and Freedoms.* ed. Philip Bryden et al. Toronto: University of Toronto Press, 1994, pp. 178-204.

Tully, James. *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity.* Cambridge University Press, 1995.

Watts, Ronald L. *Federal Systems and Accommodation of Distinct Groups: A Comparative Study of Institutional Arrangements for Aboriginal Peoples*. Institute of Intergovernmental Relations. Working Paper 1998(3).

Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. (Montreal & Kingston, 1999).

White, Graham. "Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal-Government Land Claims Boards," *Publius: The Journal of Federalism* 32:3 (Summer 2002): pp. 89-114.

Félix Gauthier*

« Les trois raisons de l'échec du projet souverainiste québécois jusqu'à ce jour »

*Félix Gauthier a 20 ans. Il est étudiant au baccalauréat avec majeure en science politique et mineure en communication publique à l'Université Laval.

Abstract
This article studies the failure of the souverainist movement in the Québec province in three major points. Firstly, a sociological and demographic analysis shows that sovereignty is an idea installed in a quite precise social section. Secondly, the paper exposes the problem of the radical separatists like the Bloc Québecois that harm the image and the diffusion of the idea of an independent Québec, marginalizing the moderate nationalists and preventing them to take part in the federal politic. Finally, it shows that the prevalence of the linguistic argument in the promotion of this idea proved to be a trap doubly damaging.

Introduction

Depuis les années 70, le paysage politique du Québec semble être littéralement cristallisé sur la question nationale. Les affrontements classiques entre représentants de la droite et de la gauche, débats habituels dans les sociétés démocratiques occidentales, sont ici laissés de côté au profit de la scission entre fédéralistes et souverainistes qui prônent deux visions différentes du futur québécois. Le mouvement nationaliste, issu de la révolution tranquille, a été diffusé dans la société civile québécoise avec une telle ampleur qu'il a réussit à faire élire un parti souverainiste à plusieurs reprises, le Parti Québécois. Malheureusement, pour ce dernier, la souveraineté du Québec, raison d'être de la formation politique, n'a pu être obtenue jusqu'à ce jour, l'option ayant été défaite aux référendums de 1980 et de 1995. Les raisons de ces échecs, qui furent analysées et expliquées dans une littérature aussi diversifiée qu'abondante, sont l'objet de ce travail. Au cours des pages qui suivent, nous ferons l'argument de la causalité de l'échec souverainiste en trois points majeurs. Premièrement, des études sociologiques et démographiques démontrent que la souveraineté est une idée installée dans une tranche sociale bien précise et minoritaire, sinon il ne serait pas question d'échec, et de laquelle elle semble avoir des difficultés à échapper. En deuxième lieu, nous exposerons le problème des souverainistes radicaux et du Bloc Québécois qui nuisent à l'image et à la diffusion de l'idée d'un Québec indépendant, marginalisant les nationalistes modérés et les empêchant de prendre part au pouvoir sur la scène fédérale. Finalement, nous démontrerons que la prédominance de l'argument linguistique dans la promotion de cette idée, stratégie qui semblait être pertinente à première vue, s'est en vérité avéré être un piège doublement dommageable. Alors que la première partie du travail est absolument objective puisque basée sur une étude statistique d'envergure, les deuxième et troisième arguments représentent une explication plus personnelle et analytique, s'inspirant d'opinions d'auteurs et d'intellectuels sur la question.

I. La « clientèle » souverainiste insuffisamment diversifiée

Tentons, dans un premier lieu, de faire l'étude de l'échec du mouvement souverainiste sous un angle plus démographique, ce qui nous amènera à la constatation que la souveraineté est une idée populaire auprès d'une « clientèle » bien définie. Le rayonnement du projet est d'ailleurs bien moindre auprès des individus qui n'appartiennent pas à ce groupe porteur. Dans cette optique, nous proposons comme premier argument que le mouvement souverainiste a été tenu en échec, parce que c'est surtout une tranche bien précise de la société civile québécoise qui l'a appuyé, cette dernière étant encouragée et stimulée par des raisons contextuelles et surtout structurelles Les souverainistes ont donc échoué dans le sens qu'ils n'ont pas su rallier à leur projet une proportion satisfaisante de toutes les classes et catégories démographiques d'individus, ce qui, en plus de leur procurer une victoire référendaire, aurait grandement aidé à la légitimation de l'idéal souverainiste. Celui-ci a d'ailleurs été souvent critiqué pour être trop exclusif, encourageant l'ethnocentrisme[1] et même la promotion de l'anglophobie[2].

La typologie du groupement mobilisateur et porteur du projet

Rappelons-le, la première partie de ce travail cherche la cause objective et démographique de l'appui insuffisant à l'idée d'un Québec souverain expliquant son échec jusqu'à cette date. Au moyen de variables sociologiques, elle propose simplement que les défaites souverainistes, lors des référendums de 1980 et de 1995, tiennent à une typologie, une combinaison de variables trop exclusive des électeurs appuyant la souveraineté.

De nombreuses études sociologiques et politiques très poussées existent sur le cas précis du référendum de 1995, l'événement crucial du projet souverainiste, alors qu'il s'est

[1] Bryan SCHWARTZ, *Last best hope : Quebec's secession*, Calgary, Detselig Enterprises, 1998, p.33.
[2] John F. CONWAY, *English Canada and Quebec from the conquest to the referendum,* Toronto, James Lorimer and Company, 1992, p.48.

le plus approché de la réussite avec un appui de 49,6%[3]. Ces études qui proposent une approche théorique et comportementale démontrent que le « prototype » du citoyen porteur du projet est caractérisé par la combinaison de quatre grandes variables[4] :

1. Être âgé entre 18 et 55 ans
2. Être actif au niveau professionnel, au chômage ou aux études
3. Avoir des revenus au-dessus de l'univers des besoins (+20 000$)
4. Être francophone

La combinaison de ces variables donne un total de 16 possibilités. Cette combinaison typologique est la plus dominante au Québec, puisqu'elle représente actuellement 45,9% de la population (44.8% en 1995)[5]. Ce groupe, lors de la campagne référendaire de 1995, a d'ailleurs donné un appui massif au camp du OUI, ce dernier ayant été choisi par 71,3% des personnes composant cette tranche de la population[6]. Une simple règle de trois nous amène à la constatation que ce groupe a amassé presque 32 des 49,6 points accumulés par les souverainistes lors de la journée fatidique d'octobre 1995, contribuant au deux tiers (67%) des voix récoltés pour le OUI. Ces constatations confirment la prémisse indiscutable que constitue notre premier argument, ce dernier étant que la souveraineté ait été tenue en échec jusqu'à ce jour parce qu'elle est surtout véhiculée et installée structurellement dans une partie clairement identifiable de la population. Or, cette partie de population, même si elle est la plus importante au Québec, ne l'est pas assez pour assurer une majorité claire et satisfaisante d'appui au mouvement. De plus, ce groupe n'est pas en expansion d'une manière assez considérable pour que les espoirs des souverainistes ne résident que sur eux, comme ce fut apparemment le cas jusqu'à présent. Il est donc clair que le succès du projet dépend directement d'une diffusion efficace à l'extérieur de cette catégorie. Les stratèges et militants souverainistes doivent absolument transplanter d'une manière cohérente leur passion pour la cause, structurellement installée chez eux, dans un débat pertinent concernant l'ensemble de la société.

II. L'apport négatif des radicaux.

Alors que la première partie faisait l'argument de la causalité de l'échec souverainiste à l'aide de données objectives et démographiques, cette deuxième partie sera plus analytique et critique. Elle propose, à titre de second argument, que le mouvement souverainiste ait été tenu en échec jusqu'à ce jour à cause de certaines branches radicales qui le composent. La présence de ces branches radicales a eu pour effet de nuire à son image auprès de nombreuses personnes. Ce travail propose d'identifier deux groupes distincts considérés comme relativement radicaux qui se sont emparés de l'idéal souverainiste au détriment d'autres groupes tels les communautés culturelles et ethniques dont l'appui potentiel fut perdu.

Les « pure laine » et l'argument ethnique

Le nationalisme québécois, lorsqu'il devient excessif, peut facilement devenir chauvin et même haineux, ce qui peut le faire dérouter dans une logique de promotion d'un « nous » exclusif, représentatif du « groupe porteur » tel que décrit dans la première partie. En effet, traiter de cet enjeu en faisant abstraction de son enracinement historique et surtout de sa dimension communautaire peut s'étendre jusqu'à faire la promotion d'un nationalisme ethnique[7] et dépassé, dans le sens où il s'éloigne des vrais enjeux du contexte moderne. Ce type d'argumentation s'est tout d'abord retourné considérablement contre le camp du OUI dans le cas du référendum de 1980, où l'usage très discutable du slogan « pur laine » dans les campagnes du Parti Québécois a contribué à faire voter NON 100% des anglophones, 85% des allophones[8], sans oublier 50% des francophones. En 1995, les stratégies de séduction employées par les souverainistes furent moins teintées de cette exclusivité nationaliste, mais ils ne surent se départir complètement de cette rhétorique que le « nous » concerné par la prise en main de la société québécoise en est un de « souche »[9], qui semblait omniprésent dans tout l'argumentaire souverainiste, surtout celui véhiculé par le peuple, dans les conversations de tous les jours. Le résultat fut décevant pour Bernard Landry, lui qui s'était fixé comme objectif personnel de rallier dans une proportion intéressante les communautés culturelles au projet souverainiste[10]. De plus, les déclarations de M. Parizeau sur le « vote ethnique » à la suite de la défaite, représentent toujours aujourd'hui un énorme défi pour les souverainistes en quête de nouveaux partisans. Cette fameuse phrase reprise et analysées maintes fois, qui est d'ailleurs revenue hanter le PQ lors des élections de 2003, réduit considérablement le projet souverainiste à des dimensions étroites et racistes. L'argumentaire du projet doit absolument se défaire de cette connotation péjorative de « nationalisme « pur laine » et chauvin », s'il veut espérer progresser dans un contexte de multiculturalisme et de diversité individuelle en expansion.

[3] Gilles GAGNÉ et Simon LANGLOIS, *Les raisons fortes,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p.46.
[4] Ibid, p.29.
[5] Gilles GAGNÉ et Simon LANGLOIS, *Les raisons fortes,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p.34.
[6] Ibid*, p.*46.
[7] Jacques BEAUCHEMIN, *L'histoire en trop. La mauvaise conscience des souverainistes québécois.* Montréal, VLB Collection, 2002, p.31.
[8] Yves-Henri NOUALIHAT, *Le Québec de 1944 à nos jours. Un destin incertain.* Paris, imprimerie nationale Éditions, 1992, p.168.
[9] Anne TRÉPANIER, *Un discourt à plusieurs voix : la grammaire du OUI en 1995*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001, p.43.
[10] Konrad YAKABUSKI, *L'échec de Landry, le challenge de Harel*, Le Devoir, 11 novembre 1995, pA1.

Le Bloc Québécois

Ce parti politique fédéral souverainiste fut créé en 1992 par des conservateurs et des libéraux nationalistes déçus de l'échec des négociations constitutionnelles entre le Québec et Ottawa. Son objectif était unique et simple : faire front commun avec le gouvernement québécois afin de préparer une victoire référendaire sur la souveraineté du Québec. On voulait donc faire entendre la voix des nationalistes québécois au parlement fédéral en attendant la venue du référendum que le PQ préparait [11]. La défaite référendaire de 1995 aurait pu provoquer la mort de la formation politique, mais cette dernière a décidé de rester en vie dans le but de préparer une autre proposition sécessionniste, croyant qu'elle était de toute façon la mieux placée pour représenter les intérêts des nationalistes québécois, les modérés (prônant un renouvellement du fédéralisme) ou encore séparatistes.

Cette décision a eu des effets contraires à ceux attendus, puisque la stratégie bloquiste que l'on pourrait qualifier de « politique de la terre brûlée », a eu comme effet de repousser, depuis 1995, les nationalistes modérés sur la voie de la marginalité politique. Cette situation a constitué un obstacle majeur au développement d'ailes nationalistes au sein des partis fédéralistes, en plus d'assurer de toute évidence le pouvoir au Parti libéral du Canada, le moins disposé à considérer le mouvement souverainiste québécois[12]. La présence du Bloc, qui se targue de défendre les intérêts du Québec, a pour effet de réduire le poids politique du Québec de 75 à seulement 30-40 « qui comptent », soit ceux pouvant être remportés par des partis aspirant au pouvoir.

On pourrait même aller jusqu'à dire que, le système électoral canadien étant ce qu'il est, l'influence exercée par le Bloc est totalement marginale et même équivalente à celle d'un groupe de pression. L'exemple de l'adoption de la loi sur la clarté référendaire (loi C-20) est fort révélateur de l'impuissance du Bloc et de la marginalisation des nationalistes dans leur ensemble[13]. En effet, la loi C-20, qui constitue un obstacle extrêmement considérable à tous projets souverainistes futurs, a été adopté par un parti libéral qui n'avait visiblement rien à perdre au Québec, vidé de ces éléments nationalistes, ces derniers ayant pour la plupart justement quitté pour le Bloc.

Le programme politique du Bloc québécois fait en sorte que les nationalistes québécois se retrouvent réduits, après avoir été bâtisseurs, innovateurs et réformateurs, à un rôle de manifestants permanents, au statut de groupe de pression sans aucun pouvoir. Le parti confine les nationalistes modérés et le Québec tout entier à un rôle marginal sur la scène fédérale, tout en ne pouvant y jouer un rôle d'une quelconque importance. En ce sens, la disparition du Bloc n'équivaudrait pas nécessairement à un affaiblissement de la cause souverainiste au Québec, mais plutôt à un renforcement des nationalistes sur la scène fédérale, ce qui aiderait sa progression partout au Québec, en plus d'arrêter de salir son image partout ailleurs au Canada. Avec sa politique de « blocage » et de non-coopération, le parti semble se faire l'écho des éléments séparatistes les plus radicaux de la province, ce qui ne fait que polariser les gens sur la question, au détriment d'un vrai débat nuancé et consensuel. L'idée souverainiste s'en retrouve paralysée et même atrophiée.

III. Le double piège de l'argument linguistique

Pour défendre ce troisième argument, il est pertinent de se poser la question suivante : quel est l'argument typique du militant souverainiste ou du moins celui qui fut le plus utilisé pour encourager l'appui à l'option, lors des référendums portant sur la question? Répondre à cette question permet de faire une constatation des clivages importants sur la question nationale au Québec, en fonction d'un indicateur socio-démographique majeur : la langue d'usage.

De toute évidence, le combat pour la souveraineté politique du Québec a été celui des francophones. Une énorme partie de l'argumentaire traditionnel qui a été utilisé pour promouvoir l'idée souverainiste s'est consacré au thème de la survie de la langue française, avec un certain succès auprès des principaux concernés. La propagation du sentiment de menace du français, et, surtout, de l'anticipation optimiste et imaginaire d'un Québec souverain où le français serait en meilleure position, ont su rallier une majorité de l'électorat francophone à la cause lors des deux référendums[14]. Les francophones ont majoritairement appuyé le mouvement, mais le prix fut fort payé. Le support des autres communautés linguistiques fut très décevant en réponse à cette courtisanerie exclusive faite auprès d'une des catégories majeure du « groupe porteur », tel que décrit dans *Les Raisons fortes*. Cette stratégie consistant à mettre à l'avant-scène l'argument linguistique sera ultimement un double piège dommageable à la cause souverainiste, ayant des effets très néfastes à la propagation de l'idée.

L'argumentaire nationaliste québécois, stimulé par la cause de la survie linguistique et culturelle, semble souvent teinté d'une connotation historique exclusive, proposant la conception d'un peuple francophone en état de survie et toujours menacé par l'envahisseur anglais qui cherche à l'assimiler. Au fil des années, les mouvements et groupes souverainistes, dont certains très radicaux et dérangeant tel le Front de libération du Québec (FLQ) ou le Mouvement de Libération national du Québec (MLNQ) ont alimenté cette rivalité linguistique de longue date et se sont du même coup facilement mis à dos la quasi-totalité des anglophones

[11] François ROCHER, *L'élection fédérale de 1993,* Revue québécoise de science politique, numéro 27, printemps 1995, p.11.
[12] Marc TREMBLAY, *Le Bloc nous tue* , La Presse, jeudi 9 novembre 2000, p.A19.
[13] ibid.
[14] Gilles GAGNÉ et Simon LANGLOIS, *Les raisons fortes,* Montréal, Les presses de l'université de Montréal, 2002, p.90.

du Canada entier (et plus grave encore, ceux du Québec qui représentent 9% de sa population[15]) ainsi qu'une partie considérable des allophones québécois, presque 10% de la population[16], ces derniers étant naturellement peu touchés par les arguments historico-linguistiques des souverainistes[17].

En affirmant que le français serait certainement dans un meilleur état au sein d'un Québec souverain comme les souverainistes l'on fait, et en promettant un avenir meilleur à la langue, ils ont ouvert la porte à des projections futures du Québec souverain, alors que ce dernier n'existe pas encore. Cette erreur fut cruciale. En effet, en privilégiant ainsi une approche axée sur la perspective « coûts versus bénéfices »[18] des options constitutionnelles, les craintes face au futur économique du Québec, naturellement entretenues par le camp fédéraliste, ont pu se développer à leur plein potentiel. Les perspectives sont d'ailleurs assez pessimistes chez la majorité des Québécois quant à l'impact de la sécession politique sur l'emploi et l'économie à court terme[19], les souverainistes eux-mêmes reconnaissants que des sacrifices et des ajustements douloureux seraient nécessaires en période de transition. Le calcul implicite des coûts et bénéfices, concept amené par les souverainistes en prenant des engagements linguistiques et autres pour l'an 1 du Québec, a joué un rôle non négligeable dans les choix des gens sur cette option politique d'envergure. Au lieu de souligner les déficiences évidentes du fédéralisme centralisateur et de l'aliénation qu'il provoque pour la belle province, le débat s'est réorienté subtilement en une séance de spéculations, autant sous la forme de messages d'espoirs que de campagnes de peurs sur le futur de la nation. Or, les attentes économiques, dans notre société incontestablement dominée par le capital, influencent certainement davantage la formation des opinions que les attentes linguistiques ou culturelles[20]. C'est sur cet aspect précis des prévisions futures que le camp du NON a insisté, avec grand succès. Ils ont clairement réussi à persuader la population de la pertinence de la formule fédérale pour la stabilité économique et pour la prospérité de l'État. L'effet a été particulièrement efficace auprès des personnes à faible revenu[21], ces derniers étant à la fois plus affectés par leur état de dépendance envers le système dans leur prise de décision et moins « aptes » à être exposés au rayonnement de la littérature du nationalisme un de ces points dominants et fondamentaux, réputées pour trouver preneur auprès de la classe bourgeoise intello-universitaire.

Conclusion

L'avenir du projet souverainiste semble aujourd'hui très flou. Le Parti Québécois, n'ayant pas su convaincre la population, vient de perdre le pouvoir aux mains d'un Parti libéral clairement moins nationaliste que jamais. Les plus récents sondages démontrent, tout de même, que l'appui à la souveraineté frise les 47%, mais cet appui n'est pas puissant et mobilisateur[22]. La ferveur et l'engouement qui habitaient les militants indépendantistes ne sont plus aussi palpables dans notre société caractérisée par une morosité et une réticence envers la sphère politique. Les causes de l'échec souverainiste doivent être perçues de manière constructive par les militants, qui doivent s'en inspirer pour fixer de nouveaux objectifs. Le rêve d'un Québec souverain, s'il veut se réaliser, devra dans l'avenir s'étendre au delà du « groupe porteur ». Dans ce sens, il est clair qu'un appui massif des communautés linguistiques et ethniques est absolument essentiel.

Dans le contexte actuel, où le phénomène de la mondialisation remet en question l'importance et la pertinence des frontières géopolitiques, et où le rôle complet du gouvernement à s'assurer de l'ordre social est remis en question par une logique de rationalité et d'efficacité qui s'étend au delà des nations, prouver qu'une séparation politique et que la naissance d'un nouveau pays est toujours d'actualité constitue un véritable défi. Au-delà des frustrations de l'histoire, des préoccupations culturelles et des désirs politiques, les souverainistes de demain se devront de prouver au Québec que l'option à laquelle ils rêvent peut améliorer leur qualité de vie. L'électorat d'une démocratie comme la nôtre, où le confort matériel est abondant, agira plus souvent en fonction de sa situation économique, et non de celle de ces ancêtres.

Bibliographie

Bryan SCHWARTZ, *Last best hope : Quebec's secession*, Calgary, Detselig Enterprises, 1998.

John F. CONWAY, *English Canada and Quebec from the conquest to the referendum,* Toronto, James Lorimer and Company, 1992.

Gilles GAGNÉ et Simon LANGLOIS, *Les raisons fortes,* Montréal, Les presses de l'université de Montréal, 2002.

Jacques BEAUCHEMIN, *L'histoire en trop. La mauvaise conscience des souverainistes québécois.* Montréal, VLB Collection, 2002, p.31.

[15] ibid p.90.
[16] ibid, p.103.
[17] Gilles LABELLE, *Le préambule à la déclaration de souveraineté : penser la fondation au-delà de la matrice théologico-politique,* Revue canadienne de science politique, décembre 1998, p.666.
[18] Richard NADEAU et Christopher FLEURY, *Gains linguistiques anticipés et appui à la souveraineté du Québec,* Revue canadienne de science politique, mars 1995, p.47.
[19] André BLAIS, Pierre MARTIN, Richard NADEAU, *Attentes économiques et linguistiques et appui à la souveraineté du Québec : une analyse prospective et comparative,* Revue canadienne de science politique, décembre 1995, Vol. 28, p. 648.
[20] *ibid,* p.654.
[21] Gilles GAGNÉ et Simon LANGLOIS, *Les raisons fortes,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2002, p.90.

[22] **SOM recherche et sondage. « Intentions de vote novembre 2003 »: http://www.som.ca/SondagesPublics/03342SRC-CBC/Section%20B/SRC_SECTB_F.html**

Yves-Henri NOUALIHAT, *Le Québec de 1944 à nos jours. Un destin incertain.* Paris, imprimerie nationale Éditions, 1992, p.168.

Anne TRÉPANIER, *Un discourt à plusieurs voix : la grammaire du OUI en 1995*, Québec, Les presses de l'université Laval, 2001, p.43.

Konrad YAKABUSKI, *L'échec de Landry, le challenge de Harel*, Le Devoir, 11 novembre 1995, pA1.

Francois ROCHER, *L'élection fédérale de 1993,* Revue québécoise de science politique, numéro 27, printemps 1995, p.11.

Marc TREMBLAY, *Le Bloc nous tue!*, La Presse, jeudi 9 novembre 2000, p.A19.

Gilles LABELLE, *Le préambule à la déclaration de souveraineté : penser la fondation au-delà de la matrice théologico-politique,* Revue canadienne de science politique, décembre 1998, p.666.

Richard NADEAU et Christopher FLEURY, *Gains linguistiques anticipés et appui à la souveraineté du Québec,* Revue canadienne de science politique, mars 1995, p.47

André BLAIS, Pierre MARTIN, Richard NADEAU, *Attentes économiques et linguistiques et appui à la souveraineté du Québec : une analyse prospective et comparative,* Revue canadienne de science politique, décembre 1995, p648.

SOM. recherche et sondage. « Intentions de vote novembre 2003 »: http://www.som.ca/SondagesPublics/03342SRC-CBC/Section%20B/SRC_SECTB_F.html

Kristen Harshman*

"Child Care in Canada – What is the Federal Role?"

* Kristen Harshman is a fourth year student at the University of Toronto. At present, she is studying to complete an honours Bachelor of Arts degree in Political Science and Geography. Kristen is hoping to continue her studies in Political Science by pursuing a Masters Degree in Canadian Politics, with a particular focus on Federalism and Political Culture.

Introduction

Childhood is the most critical stage in our life cycle due to the enormous growth and development that takes place. Skills such as reading, writing and communication are developed, and one's emotional state is nurtured during the younger years of a child's life (Government of Canada, 1994). The well-being of children, which includes emotional health, cognitive development, scholastic achievements and physical health among other things, can be impacted in a negative manner by the care they receive in their early years. This means that it is critical that children are cared for in a positive environment especially from birth until age five (Upperman & Gauthier, 1998). Education programs as well as support and awareness are all of great value in the policy field of child care, especially for children whose parents do not have the support of a family network to depend on for child care or the finances to send their children to private care centres (Battle & Torjman, 2000). The federal government, in cooperation with the provinces, has a critical role to play to help develop and promote high quality child care for Canada's children through stable funding.

The purpose of this essay is to explore the appropriate role for the federal government of Canada in the social policy area of child care. In order to understand the current debate about child care, there will be a brief historical review of initiatives in this area in the past two decades, followed by a detailed outline of the appropriate role for the federal government in child care in Canada. In addition, subsequent sections will explore whether the proposed action is justifiable in constitutional and theoretical terms. Even with the traditional dominance of the provinces in child care policy, there is a vital role for Ottawa. There are a number of factors that may influence the federal government's role in a national child care strategy. These factors, which include the division of powers between the various levels of government as well as other influences such as the movement to a more neo - liberal government, are of great importance when formulating the most appropriate role for Ottawa. Finally, this essay will explain how there can be a meaningful federal dimension to child care, even with various constraints. Certain actors, such as interest groups, communities and school boards, are vital allies for Ottawa in the quest to find an appropriate role for the federal government in child care.

History of Child Care in Canada

The need for child care is not a new phenomenon. For much of the twentieth century, parents have needed child care to enable them to go to work or to attend school. In the past, parents could rely on members of their extended families, who often lived in close proximity to them, to care for their children. However, as society became more mobile, child care support systems have disappeared and parents have had to rely on babysitters and live - in nannies. In more recent years, the increased participation of mothers in the work force has caused an increase in the demand for supplementary child care and a decrease in the availability of informal neighbourhood services. It is for this reason that Canada has reached a crisis point (Status of Women, 1986).

There have been many developments in the policy field of child care since the Second World War. For the purposes of this essay, however, only a brief synopsis of the developments since the 1980's will be presented. In the months prior to the national election of 1984, the federal Liberal government announced that the Task Force on Child Care would examine the need for child care services and parental leave, among other things. However, by the time the Liberal Task Force's report was completed, the federal Conservative government had been in power for two years and had established its own committee to study child care. The Liberal report emphasized a strong leadership role for the federal government in providing stable funding. It also stressed that provinces were to retain their jurisdiction and maintain a funding role. This report was shelved shortly after its 1986 release. In contrast, the Conservative report, *Sharing the Responsibility*, was widely criticized for not advocating the establishment of federal principles and standards in child care. This report also failed. In 1993, the Liberal's Red Book promised to expand "regulated child care dramatically," which led in part to the creation of the Social Security Review (SSR), a process that was to identify how social programs could be re - organized. The SSR identified that child care was central to the nation's employment, learning and security. However, once again a report that advocated the importance of a strong and viable child care program in Canada was shelved (Cleveland & Krashinsky, 2001).

It seems that history repeats itself as time after time there is a broad consensus on the critical need for funding and program development in the policy field of child care, yet other issues become more pressing and force child care from the agenda. Nonetheless, even with the seeming inevitability of history, there is cautious optimism among

experts, especially since the First Ministers' Meeting on Early Childhood Development in 2000 (White, 2002). The agreement suggests that a partnership between the federal government and the other levels of government is possible and that child care can be given the national attention that it merits (Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, 2000).

The Vision for a Federal Dimension in Child Care

There is a great need for public policy to support the increasing needs that are being placed on the family. The Canadian Policy Research Network suggests the need for government policies to reflect an understanding of income requirements of families in Canada (1998). Furthermore, it is essential that flexibility be a key component of any strategy for child care in order to accommodate the changing nature of the family, specifically the movement away from the traditional nuclear family to more lone parent households (Government of Canada, 1994). There are two ways in which the federal government can take on a role in the policy field of child care, namely income support (e.g. tax cuts and incentives) and program development (e.g. day care centres, literacy initiatives). The latter will be the focus of this next section, as it provides the greatest opportunity for visible federal involvement with child care, while promoting collaboration with the provinces.

Program Development

The federal government of Canada should begin to invest funds for child care in those programs and institutions that will directly aid children. There should be a specific allocation of funds in a grant that is intended for and can only be used to establish and maintain child care services. This subsidy, through which the federal government would provide funding to the provinces, would be dedicated to child care only. In the social policy area of child care, there are four key streams where funding can be funnelled. The first area is early childhood development services, such as pre and post - natal nutrition, play groups, breakfast programs and cultural awareness. The second area includes aid for school aged children and includes initiatives such as after school programs for older children (White, 2002), as well as toy and book lending libraries, etc. (Battle & Trojan, 2000). The third area is support programs for parents. Such projects as family resource drop - in centers and parenting classes would be an important investment (Battle & Trojan, 2000). The fourth and final area where funding can be directed is in the training of child care workers. There should be standards set, not simply for the employees of publicly funded child care centers, but also for the buildings themselves. It has been found that "training and level of pay of teachers in early childhood centers are key determinants of quality", so the Canadian government should ensure that working conditions, pay, training and quality of care meet and/ or exceed the determined standards (Mitchell, 2002).

Relationship Between Ottawa and The Provinces

Concerning the involvement of the provinces, it is suggested that the negotiating tactics endorsed by the federal government in the policy field of job training also be used in the area of child care. All provinces would be given the opportunity to negotiate either a co - management or devolution relationship with Ottawa (Bakvis, 2002). The first option of co - management would be encouraged since provinces that select this route of program development would also have federal employees available to them, whereas those who choose complete devolution would not. Also, all provinces, including those who selected a devolution option, would be required to produce a report that would be available to the public as to how and where funds were being spent in the area of child care. The only stipulation for a province to receive funding would be that the money must be spent on programs or actual services, not tax benefits. Furthermore, there would be standards set in place to act as guiding principles for the provinces to follow in developing and implementing effective strategies for child care. The principles would be based upon the values set out in the 'First Ministers' Meeting Communiqué on Early Childhood Development.' Although Quebec did not endorse the agreement, the consensus among the other intergovernmental actors suggests that the values set out in the communiqué are widely supported across Canada. Promoting healthy pregnancy, birth & infancy, improving parenting & family supports, strengthening community supports and strengthening early childhood development, learning & care are four of the manifestations of the vision of Canadian leaders detailed in the communiqué (Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, 2000).

There exists, then, a myriad of ways for the federal government to have a vital role in promoting early childhood development, good parenting skills and effective training of child care workers while maintaining good relations with the provinces and preserving visibility in an area of social policy where their funds are critical.

Justification for Federal Involvement

The position outlined above for the role of the federal government in the area of child care in Canada is appropriate for a number of reasons. It can be justified constitutionally, and also, most importantly on a theoretical basis.

Constitutional Justification

Child care is a provincial and territorial responsibility; however Ottawa can play a critical role in funding and in providing leadership (Government of Canada, 1994). The authority of the federal government to provide funds for programs in areas beyond its jurisdiction is the *federal spending power*, defined as the "power of parliament to make payments to people, institutions or provincial governments for purposes on which Parliament does not

necessarily have the power to legislate, for example in areas of exclusive provincial legislative jurisdiction (Watts, 1999)." It is thus through this power that Ottawa has been able to, and is justified to continue to, provide funding for social services that are largely the responsibility of the provinces. Despite the debate with regards to the federal spending power and its perceived lack of legitimacy, it is appropriate for Ottawa to allocate funds to the provinces for social policies, such as child care.

Theoretical Justification

Experts and government officials alike support the message derived from the slogan 'the years before five last the rest of their lives.' The meaning behind the saying is that childhood is the most critical stage of the life cycle, during which "foundations for lifelong competencies and skills" are established (Government of Canada, 1994). The message conveyed in this slogan is universal and should be the guiding value of program establishment and implementation in all provinces across Canada. It is necessary that a child in New Brunswick have available to them the same basic level of care available to a child in British Columbia. The establishment of national standards is essential for the well being of Canadian children and must be set in place. The provinces, with the exception of Quebec, have participated in discussions, such as the First Ministers' Meeting on Early Childhood Development, to develop broad national principles that they can adhere to (Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, 2000). While this is an important step in cooperation, it is also a step that presents the federal government with an opportunity to participate in the child care field by helping to create an effective national child care strategy that must be implemented in practical ways in every province and territory.

It is during the early years of children's lives that they develop their cognitive and language skills, which are essential to learning how to read and write. Furthermore, with emotional security, encouragement and stimulation, children are able to develop social skills and hand - eye coordination. Research indicates that "there are optimal times for children to develop certain skills and that later remedial efforts may not adequately compensate for missed opportunities at these critical times" (Government of Canada, 1994). The theory that advocates program development for children is also significant, as it advocates the long term benefits for society. By promoting early childhood development, the government of Canada shapes the future of the country. More specifically, if children grow to become healthy, intelligent and socialized individuals, they will enter the labour market with greater ease, rely less on financial assistance from the government and be less of a burden on the health care system etc. Furthermore, due to the complex and costly nature of the crisis in child care, only Ottawa can provide adequate funding for provinces, so it is also appropriate for the federal government of Canada to be involved in the area of child care. The crisis continues to deepen, as child poverty rates, though improving, are still high in Canada (Upperman & Gauthier, 1998), and governments are discovering that children are not meeting standards when they reach full time school due to the lack of strategy and vision for childhood development (National Liberal Caucus, 2002). Child care is thus an issue of national concern. From coast to coast children need to have quality care services available to them that promote development and learning. Therefore, based on the theoretical philosophy that investing in children is an investment in a prosperous and sustainable future, it is highly appropriate for the federal government to take a role in the area of child care in Canada.

Constraints on Federal Involvement

There are forces in existence that may hinder or somehow affect the involvement of the federal government in the social policy area of child care. They include the division of powers between the federal and provincial governments as well as the neo - liberal mentality that has been prominent in Canada since the 1990's.

Division of Power

Child care, as mentioned earlier, is a substantive provincial responsibility, though the federal government does have a large role to play with regards to funding (White, 2002). Despite the necessary role of the federal government in this policy field, Ottawa should be aware of the fact that the provinces will most likely not agree to funding with guidelines or 'strings' (CBC, 2003). Furthermore, the provinces will not likely want to be accountable to the federal government for programs in a policy area that is not within federal jurisdiction. However, in the vision for federal involvement put forth in this paper, accountability is not forgotten as provinces would be accountable to their constituents. The federal government would then outline key objectives for the provinces to include in their program development, but regarding the effectiveness of the implementation, the provinces would publicly report to their constituents. Provincial governments would then be required to set up volunteer committees, comprised of voters, which would take on the role of ensuring that their province was receiving the best possible care using the available funds. The fact that child care is a provincial responsibility for the most part should not deter the federal government from providing its vision for early childhood development for Canada as well as its financial support, because without both, as Linda White outlines, a child care strategy is not feasible due to budget constraints of the provinces (2002).

Neo - liberalism

Beginning in 1994, due to the concern about Ottawa's finances, especially the debt and deficit problem, there was

a movement to reduce spending, by downsizing public services and downloading the costs of government programs to the next level. These developments meant that child care, which was to be an important part of the Liberal platform in 1993, was pushed aside due to what were viewed then as more pressing difficulties (Cleveland & Krashinksy, 2001). Although recently there have been federal surpluses both in 1997 - 98 and 2000-01 (Government of Canada, 2001), many groups such as the Certified General Accountants Association have called for broad based tax relief (CGA). The call for tax relief could be detrimental for child care in Canada. However, it is the choice of the federal government whether or not Canada wants to invest in its children or lower taxes. The view proposed in this essay strongly endorses an investment in childhood development and care, which is in great need of funding and will be beneficial for Canada's immediate and long term future.

Non-Governmental Actors: A Useful Aid

In order for the role of the federal government to be most effective, Ottawa must rely on the knowledge, expertise, influence and support of outside actors. Parents, municipalities, employers, trade unions, schools, child care providers, voluntary groups, communities and children's advocates and experts are all actors. They are all actors that, with cooperation, could bring about effective, broad - based change in Canada. In fact, in order for change to take place in the realm of child care, actors other than the federal government must play a role. "Strong family policy is a complex undertaking that requires shared objectives and principles as well as coordinated activity on the part of a variety of stakeholders" (Battle & Torjman, 2000). This suggests that campaigns to encourage childhood learning or to advertise parental help groups are jobs that can be shared among the various actors. Another value of the various groups listed above is that they will help inform the federal government as to where the most pressing needs are and how various programs help or hinder the child care agenda. For example, if the federal government were to allocate a sum of money for the creation of day care spaces across the country, a daycare advocate would be able to describe exactly how many spaces would be created and what the impact would be on the child care employees (CBC, 2003). Therefore, in creating an effective child care strategy for Canadian children, non - governmental actors are a valuable resource. In addition, Canadians themselves can also be of great use to the federal government by expressing what policy area they believe is in the greatest need of investment. A 1998 poll indicates that 88 percent of Canadians supported more government funding for a child care program (Cleveland & Krashinksy, 2001). Thus the Canadian public can help the federal government to determine what should be on the agenda and why. Non - governmental actors should not be discounted or ignored as their impact on the child care agenda is significant and necessary, especially in the coming years when changes may begin taking place.

Conclusion

There is a necessary and urgent role for the federal government of Canada to fill in the area of child care. In a time of change within the family unit, specifically with more mothers becoming employed in the labour market and the increase in lone parent households, the government should help to offset the often exorbitant costs of child care. The federal government should provide financial assistance to the provinces for the creation of early childhood development programs and parental support centres. As suggested in this paper, Ottawa, in promoting the creation of support programs in child care, can arrange with each individual province the relationship most appropriate for its provincial needs. This means that amicable relationships can develop between Ottawa and the provinces, thus eliminating disputes and tensions. Furthermore, Ottawa can maintain a clear, visible role in this policy area. In the next year or two the federal government will be given the opportunity to implement the ideas of the First Ministers' Meeting Communiqué on Early Childhood Development as well as the report released by the Liberal caucus *A National Child Care Strategy : Getting the Architecture Right Now*. The response of the Canadian government will determine not simply the future of child care, but the future of Canada's children. ◙

Bibliography

Bakvis, H. (2002). Checkerboard Federalism? Labour Market Development Policy in Canada. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. ed. H. Bakvis & G. Skogstad. Don Mills : Oxford University Press.

Battle, K & Torjman, S. (2000). *Ottawa Should Help Build a National Early Childhood Development System*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. (2000). *First Ministers' Meeting Communiqué on Early Childhood Development*. Retrieved March 23, 2003 from http://www/scics.gc.ca/ cinfo00/800038005_e.html

Canadian Policy Research Network. (1998). *Press Release - Families Striving For Balance : A Reality Check*. Retrieved March 23, 2003 from http://www.cprn.org/Release/Press/prhfc_e.htm

CBC News. (2003). *Money For Child Care, Environment Welcome News : Advocates*. Retrieved March 20, 2003 from http://www.cbc.ca/stories/2003/02/19/budget_ social030219

Certified General Accountants Association. *Budget Scorecard*. Retrieved March 3, 2003 from http://www.google.ca/search?q=Federal+Budget+Surplus+in+Canada&ie=ISO-8859-1&

Cleveland, G. & Krashinksy, M. (2001). *Our Children's Future : Child Care Policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

Government of Canada. (2001). *Economic Concepts : Budget Surplus*. Retrieved March 18, 2003 from http://ca.fullcoverage.yahoo.com/fc/Canada/Federal_Budget/

Government of Canada. (1994). *Improving Social Security in Canada : Child Care and Development - A Supplementary Paper*. Hull : Ministry of Supply and Services Canada.

McCarten, J. (2002). Child Poverty Rates Fell In 2001, But Still A Long Way to Go : Stewart. *CP Wir*e. Retrieved March 20, 2003 from http://www.childcarecanada.org/ccin/2002/ccin5_31__02.html

Mitchell, L. (2002). Privately Owned Childcare Centres Employ Fewer Qualified Staff. *Childcare Resource and Research Unit*. Retrieved March 20, 2003 from http://www.nzcer.org/nz/pdfs/ece6Nov02.pdf

National Liberal Caucus. (2002). *A National Child Care Strategy : Getting the Architecture Right Now*. Retrieved March 18, 2003, from http://www.johngodfre.on.ca/pages/ncastrategy.htm

Prentice, S. (2001). *Changing Child Care : Five Decades of Child Care Advocacy and Policy in Canada*. Halifax: Fernwood Publishing.

Status of Women. (1986). *Report of the Task Force in Child Care*. Ottawa : Canada Government Publishing Centre.

Upperman, K, & Gauthier, A.H. (1998). What Makes A Difference for Children? Social Capital and Neighbourhood Characteristics. *Policy Options*. Retrieved March 18, 2003, from http://www.irpp.org/po/index.htm

Watts, R. (1999). Conclusions and Implications for Canada. *The Federal Spending Power in Federal Systems a Comparative Study*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations.

White, L. (2002). The Child Care Agenda and the Social Union. *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. ed. H. Bakvis & G. Skogstad. Don Mills : Oxford University Press.

Marie-Anne Côté & Pierre-Luc Pelland*

« La peine de mort aux États-Unis »

*Marie-Anne Côté et Pierre-Luc Pelland en sont à leur première année d'étude en science politique à l'université Laval.

Abstract

This research examines the place of the death penalty within the American society. Initially, based on the general statistics and on the important facts, the various practices of capital punishment are analyzed. The study of the historical evolution of the death penalty, the presentation of some famous cases, the analysis of the particular legislations existing from one State to another, as well as the perception of the death penalty by the American population make it possible to give a good overall picture of the current state of the capital sentence in the United States. Thereafter, the "checks and balances" principles that rules death penalty are analysed; clemency granted by the governors and the president, the power of the lobby, the limitation of competences of the different court and, finally, the individual and the collective rights appearing in the Constitution.

Introduction

En 1787, des représentants des treize premiers États américains se réunissent à Philadelphie pour établir les termes d'une toute nouvelle constitution[1]. Leur pays sort tout juste d'une éprouvante guerre d'indépendance, laquelle lui a permis d'échapper définitivement à l'autorité de la couronne anglaise. Dégoûtés par le modèle monarchique européen, qui accorde au souverain une importance politique démesurée, et imprégnés d'un profond sentiment humaniste et libéral, les délégués présents à cette Convention constitutionnelle s'affairent à créer un régime politique au sein duquel le pouvoir central se trouverait diminué[2]. En effet, l'octroi au citoyen d'une autonomie relative par rapport à l'État, qui résulterait de cette modification, permet inévitablement à celui-ci de bénéficier d'un bien-être accru. La nature du régime politique sur lequel ils s'entendent finalement s'inspire directement des conceptions de Montesquieu, selon lesquelles la division du pouvoir constitue la meilleure garantie d'un gouvernement limité. Ainsi, sont identifiés et séparés trois pouvoirs principaux : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Tous ces pouvoirs sont restreints par leur obligation de respecter les principes constitutionnels. Par ailleurs, dans cette optique a été instauré un système de «checks and balances», poids et contre-poids, qui se présente sous la forme d'institutions et de compétences permettant à chacun d'effectuer une surveillance mutuelle et permanente des agissements des autres pouvoirs, dans le but d'empêcher la suprématie de l'un d'eux[3]. L'existence de tels contre-poids peut facilement s'observer dans de nombreux aspects de la vie politique américaine, parmi lesquels, l'application de la peine de mort.

La possibilité de disposer de la vie d'un quelconque individu, de par son caractère irréversible, représente certainement l'un des enjeux déterminants de la politique américaine contemporaine. Son appropriation exclusive par l'un des pouvoirs risquerait à terme de compromettre fort sérieusement l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. L'appréhension d'une telle situation a motivé l'instauration de nombre de procédures régissant l'application de la sentence capitale, selon le principe des «checks and balances», afin de rendre impossible un usage discrétionnaire ou inconsidéré de cette mesure.

Le présent travail n'a nullement l'intention d'effectuer l'apologie ou la critique de la peine de mort, ou de débattre de la pertinence de sa persistance dans une société moderne; il est impossible d'apporter à ce litige, source aujourd'hui de nombre de tensions, une réponse satisfaisante et définitive. Cette recherche a plutôt pour objet l'étude de la place qu'occupe la sentence capitale au sein de la société américaine. Dans un premier temps, les différentes pratiques se rapportant à la peine capitale seront observées au moyen d'une analyse aussi concise que possible de statistiques générales et de faits importants. L'étude successive de l'évolution historique de l'application de la peine de mort, de quelques cas célèbres, des législations particulières existant d'un État à l'autre, de l'étude du profil des condamnés à mort, ainsi que de la perception de son bien-fondé par la population américaine, permettra de donner une vue d'ensemble de la situation actuelle de la sentence capitale aux États-Unis. Par la suite, une description des principes de «checks and balances» qui régissent et conditionnent le recours à la peine de mort sera effectuée; parmi ceux-ci figurent le droit de grâce accordé au président et aux gouverneurs, le pouvoir non négligeable des lobbies, la limitation des compétences des différentes cours et, finalement, les droits individuels et collectifs figurant dans la Constitution. Sans ces quelques procédés, l'usage de la peine de mort ne saurait bénéficier de sa légitimité actuelle.

Pratiques se rapportant à la peine capitale

Évolution historique

[1] FORTMANN, Michel et ORBAN, Edmond. *Le système politique américain*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 17.
[2] Ibid., p. 37.
[3] Ibid., p. 39-40.

Lorsque les colons anglais entreprennent la construction d'établissements en Amérique, ils amènent avec eux un héritage millénaire, la peine de mort, qu'ils perpétuent volontiers sur le nouveau territoire. D'ailleurs, en 1608, peu après la fondation de Jamestown, le capitaine George Kendall, soupçonné de conspiration et d'affinités avec la monarchie espagnole, est condamné à mort, devenant ainsi le premier homme à être exécuté sur le sol américain[4]. Les nouveaux arrivants étant, de manière générale, pieux à l'excès, les condamnations deviennent rapidement nombreuses, et les peines, sévères. Ainsi, en Virginie, les «*Divine, Morale and Martial Laws*», instaurées en 1612 par le gouverneur Sir Thomas Dale, introduisent l'application de la peine de mort pour des crimes relativement mineurs, tel l'entretien de relations commerciales avec les populations indigènes. Souvent, des facteurs religieux permettent de justifier la prise de décisions radicales; le procès de Salem, en 1692, qui voit la condamnation de plus de vingt hommes et femmes[5], est le plus célèbre des quelques procès dont résultent des condamnations pour sorcellerie.

Les coutumes tendent à s'adoucir à partir de la deuxième moitié du XVIII^{e} siècle. En 1767, un essai de l'auteur Cesare Beccaria, *Essay on Crimes and Punishment*[6], qui refuse à l'État le droit de vie ou de mort sur ses sujets, influence considérablement les mentalités des Occidentaux, et contribue à l'éclosion en Amérique d'un parti abolitionniste[7]. Parallèlement, cet humanisme se traduit par l'adoption de pratiques judiciaires plus respectueuses de la dignité humaine. En 1793, la Pennsylvanie statue qu'il existe plusieurs «degrees of murder», entre lesquels existent des différences qualitatives de culpabilité; tous, par conséquent, ne peuvent entraîner la mort. Ensuite, en 1833, le Rhode Island interdit toute exécution publique, les pendaisons s'effectuant désormais en retrait des foules. Un peu plus d'une décennie plus tard, le Michigan devient le premier État à interdire la peine de mort, sauf pour des cas de trahison. Cette pratique est imitée peu après par le Rhode Island, puis le Wisconsin[8]. Enfin, les méthodes d'exécution tendent à se raffiner, de façon à devenir moins douloureuses pour le condamné: à la pendaison succèdent la chaise électrique, utilisée pour la première fois dans l'État de New York, le 6 août 1890, sur un dénommé William Kemmler[9], puis la chambre à gaz et, enfin, l'injection mortelle.

Causes célèbres

Outre le procès des sorcières de Salem, plusieurs condamnations à mort ont particulièrement retenu l'attention du public et des médias, que ce soit en raison de la renommée des accusés ou de la nature des crimes réalisés par ces derniers. Parmi ces jugements célèbres, on peut notamment retenir les condamnations du docteur Holmes, en 1896, propriétaire d'un hôtel à Philadelphie, soupçonné de près de 200 meurtres[10], du couple Rosenberg, en 1952, accusé d'espionnage au profit de l'Union Soviétique, de Jack Rubinstein, en 1964, coupable de l'assassinat de Harvey Oswald[11], mais finalement jamais exécuté, et, enfin, de John Allen Muhammad, le tueur en série de Washington, dont l'exécution semble probable.

De façon générale, c'est par l'entremise des décisions des juges, constamment chargés d'interpréter la Constitution et de se prononcer sur certaines de ses imprécisions ou ambiguïtés, que peut évoluer le système judiciaire américain. Ainsi, les jugements de la Cour suprême, principalement au cours de la deuxième moitié du XX^{e} siècle, ont permis d'établir certains précédents qui ont contribué à établir une harmonisation partielle des législations sur la sentence capitale à l'échelle nationale. Par exemple, la décision des juges dans l'affaire *Penry v. Lynaugh*, en 1993, statuant qu'un état de déficience mentale pouvait être invoqué par le défenseur comme une circonstance atténuante[12], est désormais utilisée comme référence par les avocats de la nation entière.

Législations particulières

Les partisans de la peine de mort ont toujours invoqué les cinquième, huitième et quatorzième amendements de la Constitution américaine comme cautions de cet acte, le dernier étant particulièrement explicite : «aucun État […] ne privera une personne de sa vie […] sans procédure légale[13]». En raison des dispositions de cette même Constitution, il revient à chaque État d'établir ses propres législations en matière de peine de mort. C'est pourquoi on note, d'un État à l'autre, des divergences fondamentales quant aux positions adoptées face à la peine de mort. Alors qu'elle est abolie dans certains États, elle est non seulement présente, mais également usuelle, dans de nombreux autres. À l'heure actuelle, douze États seulement ont complètement banni tout emploi de la sentence capitale: il s'agit de l'Alaska, le Maine, le Minnesota, le Vermont, le Massachussetts, le Dakota du Nord, la Virginie occidentale, l'Iowa, le Michigan, le Rhode Island, le Wisconsin, Hawaii, ainsi que le District of Columbia. Trente-huit autres conservent la peine de mort, quoiqu'elle n'ait pas été

[4] HAINES, Herbert. *Against capital punishment*. New York, Oxford University Press, 1996, p. 7.
[5] LANEYRIE-DAGEN, Nadeije. *Les grands procès*. Paris, Larousse, 1995, p. 118-119.
[6] HAINES, Herbert. *Against capital punishment*. New York, Oxford University Press, 1996, p. 7.
[7] Ibid., p. 7.
[8] HAINES, Herbert. *Against capital punishment*. New York, Oxford University Press, 1996, p. 8.
[9] Death Penalty Information Center http://www.deathpenaltyinfo.org/
[10] LANEYRIE-DAGEN, Nadeije. *Les grands procès*. Paris, Larousse, 1995, p. 186-187.
[11] LANEYRIE-DAGEN, Nadeije. *Les grands procès*. Paris, Larousse, 1995, p. 260-261.
[12] Death Penalty Information Center http://www.deathpenaltyinfo.org/
[13] FORTMANN, Michel et ORBAN, Edmond. *Le système politique américain*. Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 433.

utilisée depuis 1976 dans sept d'entre eux[14]. Les forces armées américaines, qui bénéficient d'un pouvoir judiciaire indépendant, font de la peine de mort le même emploi. C'est au sud des États-Unis que s'applique le plus fréquemment la peine de mort: en Virginie, en Oklahoma, au Missouri, mais surtout au Texas, patrie du légendaire juge Roy Bean (1825-1903)[15], où ont été condamnées à mort 310 personnes depuis 1976, dont 33 dans la seule année 2002. Si la grande majorité des cas d'exécutions sont le fait des États, l'État fédéral peut également se prévaloir du même droit à l'occasion. La dernière personne à avoir été exécutée par le fédéral a été l'auteur de l'attentat sur un bâtiment d'Oklahoma City ayant causé la mort de 168 victimes, Timothy McVeigh; l'accomplissement de sa sentence s'est effectué le 11 juin 2001[16].

La conservation de la peine de mort entraîne pour les États concernés d'importants coûts administratifs[17]. Au Texas, on juge que la facture s'élève à 2,3 millions de dollars pour chaque cas. En Caroline du Nord, une condamnation à mort coûte en moyenne 2,16 millions de dollars de plus que l'aurait fait un simple emprisonnement à perpétuité. Enfin, l'État de la Californie, présentement accablé par un inquiétant déficit, doit consacrer à cette institution plus de 90 millions de dollars annuellement.

Profil des condamnés

L'affaire Rodney King, puis le procès d'O.J. Simpson, ont ravivé les tensions entre les communautés ethniques américaines. La question de savoir si le système juridique est égalitaire envers tous les individus s'est depuis souvent posée. L'étude des différents cas a amené plusieurs à répondre par la négative. Pour une population qui n'excède pas 12% de la population totale américaine, les Noirs représentent près de 34% de l'ensemble de ceux qui sont exécutés. Selon un rapport de la DPIC, publié en 1998, les Noirs, en comparaison avec les autres ethnies, sont condamnés à mort à un taux plus élevé de 38%. Si un expert, le professeur David Baldus, juge qu'il existe une quelconque forme de discrimination dans 96% des États américains, il faut voir dans la disproportion entre les taux de condamnations autre chose qu'un simple relent de racisme. Des facteurs socio-économiques ne peuvent manquer d'entrer en jeu.

Par ailleurs, d'autres groupes sociaux peuvent aussi attirer l'attention. Depuis 1976, la peine capitale a été imposé à seulement dix femmes, ce qui représente une fraction infime du nombre d'hommes à qui ont été infligé le même traitement. D'autre part, depuis la même année, 23 individus ont été exécutés même s'ils étaient mineurs au moment de leur crime. Il est à noter qu'à peine 17 États ont interdit la peine de mort pour tout individu qui, au moment de commettre son forfait, n'a pas atteint l'âge adulte (qui est de 18 ans). Enfin, depuis le jugement rendu lors de la cause *Atkins v. Virginia*, en juin 2002, il est formellement défendu d'exécuter toute personne possédant un retard mental notable. À la source de cette modification se trouve le 8e amendement, qui proscrit tout châtiment cruel et exceptionnel[18].

Opinion populaire & tendances

Le taux d'appui à la peine de mort est en proie à de nombreuses variations depuis le début du XXe siècle. Descendu jusqu'à 42% en 1966 à la suite des horreurs engendrées par la Seconde Guerre mondiale, il est remonté à près de 80% en 1994, pour se retrouver en 2003 à près de 66%[19]. Ce pourcentage diminue toutefois à 50% lorsque l'on offre à la population l'alternative d'un emprisonnement à vie sans possibilité de libération, chiffres qui tendraient à prouver que l'appui à la peine capitale résulte en partie d'une peur de voir les coupables réintégrer la société. L'opinion d'une forte majorité de criminologues, qui refusent de croire en l'effet dissuasif de la peine de mort sur les criminels, et dénoncent les coûts engendrés par cette pratique, contribue aujourd'hui à faire baisser l'appui populaire en faveur de cette coutume. Les groupes religieux, traditionnellement conservateurs, ont également tendance à se distancer de la peine de mort.

Checks and balances

Le président

Les États-Unis se sont dotés d'un président puissant de par les pouvoirs qui lui sont accordés. Ainsi, est officialisée dans l'Article 2 de la Constitution américaine l'attribution explicite des pouvoirs qu'il peut exercer. Il est le commandant en chef des Forces armées, le chef d'État et de la diplomatie américaine, ce qui lui accorde une latitude considérable en ce qui a trait aux relations internationales, et, avant tout, le chef du gouvernement et le législateur en chef.

Le Président détient de plus, dans le domaine qui nous intéresse, d'importantes prérogatives. En considérant toujours le principe initial du « checks and balances » comme la pierre angulaire de la distribution des pouvoirs politiques aux États-Unis, il importe de savoir de quels droits peut se munir le président en réponse au judiciaire. En ce sens, on peut s'interroger sur la manière dont le contrepoids est établi face aux pouvoirs accordés aux Cours suprêmes des États ou à la Cour suprême fédérale. Si l'on se réfère à notre sujet principal qu'est la peine de mort, la

[14] Amnesty International. *Rapport sur la peine de mort*. Londres, Éditions Mazarine, 1979, 159-160.
[15] LANEYRIE-DAGEN, Nadeije. *Les grands procès*. Paris, Larousse, 1995, p. 176-177.
[16] CBC News – http://www.cbc.ca/
http://www.cbc.ca/news/indepth/mcveigh/
[17] HAINES, Herbert. *Against capital punishment*. New York, Oxford University Press, 1996, p. 167-173.
[18] FORTMANN, Michel et ORBAN, Edmond. *Le système politique américain*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 431.
[19] Death Penalty Information Center
http://www.deathpenaltyinfo.org/

balance trouve son équilibre dans un pouvoir très particulier, celui de gracier les condamnés. La Section 2 de l'Article 2 de la Constitution nous l'indique en ces termes: « [le Président] aura le pouvoir d'accorder des sursis et des grâces pour crimes contre les États-Unis, sauf dans les cas d'impeachment[20]». De cette façon, les Cours, tant au niveau des États qu'au fédéral, n'ont pas un pouvoir illimité, en dépit de leur appellation, en ce sens que leur jugement concernant la peine de mort peut faire l'objet d'une sorte de veto présidentiel, le droit de grâce, qui annule la décision prise par le judiciaire au profit de celle méditée par le chef de l'État.

Les gouverneurs

S'il était précédemment fait mention de la Cour suprême de l'État, c'est que cette dernière est concernée par une procédure équivalente à celle effectuée au niveau fédéral. En ce sens, tout comme le chef de l'État peut renverser un jugement émis par la Cour suprême des États-Unis, il en va de même pour le gouverneur vis-à-vis la Cour suprême de l'État qu'il gouverne.

L'exemple le plus frappant de l'application de cette procédure est peut-être la démarche entreprise par le gouverneur de l'Illinois, George Ryan, qui s'est servi en 2003 de ce pouvoir, qui lui a été conféré alors qu'il occupait ce prestigieux poste, pour gracier des prisonniers. Ce fait est d'autant surprenant si l'on considère que celui-ci avait fait partie des élus de l'État d'Illinois qui ont voté le rétablissement de la peine de mort dans cet État lors de l'année 1977. À la surprise générale, il a confirmé avec fermeté son passage dans le camp abolitionniste le samedi 11 janvier 2003, en annonçant qu'il graciait et libérait quatre condamnés à mort de l'État dont la culpabilité n'était pas, à ses yeux, prouvée. Les quatre hommes en question avaient été la proie d'un policier brutal qui leur avait arraché des aveux sous la torture, et qui avait été renvoyé des services de police en 1993. Le même jour, lors d'un discours prononcé à l'Université de Pau, George Ryan annonçait qu'il graciait la totalité des détenus des couloirs de la mort de l'Illinois, soit 163 personnes dont 4 femmes, justifiant ainsi sa décision : *«Notre système concernant la peine de mort est hanté par le démon de l'erreur judiciaire : erreur judiciaire pour déterminer la culpabilité et erreur judiciaire pour déterminer ceux parmi les coupables qui méritent de mourir[21]».*

La décision de George Ryan (il est le quatrième gouverneur américain à utiliser son droit de grâce avec l'achèvement de son mandat dans l'histoire récente du pays) représente non seulement une preuve que le principe du « checks and balances » répartit efficacement le pouvoir entre l'exécutif et le judiciaire, notamment en ce qui concerne la peine de mort, mais elle prouve à plus forte raison que le système politique américain est structuré de façon telle qu'il est possible de revenir sur une décision, de changer d'opinion ou d'annuler une action grâce à ce mécanisme complexe de poids et de contrepoids qui structure et maintient l'équilibre du pays.

La sélection des juges

Comme nous l'avons précédemment établi, le pouvoir judiciaire est l'un des trois pouvoirs dont l'autonomie est garantie par la Constitution adoptée en 1789. Sa fonction, rendre justice, repose essentiellement sur le fait de trancher les litiges entre les sujets de droit et à s'exprimer sur le fondement des lois de la société. La peine de mort, peine exemplaire par excellence, vise à «*l'exclusion définitive, de la société, d'individus reconnus incorrigibles et dangereux*[22]». Ainsi, on exécute des individus aux Etats-Unis sous le principe de base qu'ils sont en impossibilité de se resocialiser. Connaissant par le fait même l'influence cruciale qu'ont les juges de la Cour suprême des États-Unis sur le sort des condamnés à mort, il importe de s'attarder à la façon qu'ils ont d'acquérir cette lourde responsabilité et de s'interroger sur leur mode de sélection.

Au niveau des États, plusieurs méthodes de sélection ont été développées avec le temps, sous l'influence de divers acteurs politiques. En ce sens, c'est tout d'abord le gouverneur ou la législature de l'État qui étaient chargés de choisir les juges au début de la République américaine. De nos jours, treize États font toujours usage de cette méthode afin de sélectionner une partie ou l'ensemble de leurs juges. En second lieu, au cours de la première moitié du XIXe siècle, apparut la sélection par processus électif partisan. Cette technique, issue de l'influence du Président Jackson (1828-1832), est appliquée dans onze États. Les réformateurs de la fin du XIX^{e} et du début du XX^{e} siècle, inspirés par le mouvement progressiste, modifièrent cette dernière méthode pour la rendre non partisane. En vue d'une administration impartiale, les candidats n'avaient dès lors plus à faire mention de leur allégeance politique, et ce, quelle qu'elle puisse être.

Un dernier mode de sélection est apparu quelques décennies plus tard, soit des suites des réformes entraînées par la Seconde Guerre mondiale, et se nomme Merit Plan. Une liste de candidats potentiels est étudiée par le gouverneur de l'État après que le Bureau de l'État ou un comité de juristes ou autres officiels la lui ait remise. Les juges dont le nom aura été retenu par le gouverneur auront ensuite droit à une courte période d'essai avant que les citoyens ne puissent eux-mêmes se prononcer sur leur valeur, grâce aux élections. Cette façon de faire sur le plan de la sélection est d'autant plus importante qu'elle implique le gouverneur, représentant de l'exécutif au niveau de l'État, ainsi que la population de ce même État. Lorsque l'on connaît l'impact qu'auront ces juges dans le futur par rapport à la peine de mort, il importe de savoir que dix-sept

[20] *Impeachement* : procédure prévue par la Constitution en vue de relever un fonctionnaire public (président, juge fédéral etc.) de ses fonctions.
[21] GRIMS, G., Robert, *La peine capitale*, Paris, Fayard, 1991, p. 50.
[22] Ibid., p. 14.

États ont adopté ce système hybride de sélection qui conditionne le pouvoir judiciaire en partageant le choix de ses représentants entre le gouverneur, puis les citoyens.

Non seulement le gouverneur d'un État détient-il donc un pouvoir de gracier les condamnés dans le couloir de la mort, mais il dispose aussi, dans certains cas, d'un droit de regard sur la sélection des juges de la Cour suprême de son État, comme cela se fait dans tous ceux appliquant la méthode du Merit Plan, ou encore ceux où le gouverneur est investi d'un pouvoir de nomination des juges.

Le président et le Sénat décident conjointement de la sélection des juges au niveau fédéral, et ce, pour toutes les Cours en question. Les juges fédéraux sont nommés, et non pas élus, en vertu de la section 2 de l'Article 2 de la Constitution américaine. Celle-ci stipule formellement que le président détient le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de désigner les juges - au nombre de neuf - siégeant à la Cour suprême. Il est à noter que tous les juges fédéraux sont sujets à la procédure d'impeachment. Encore une fois, le pouvoir présidentiel fait donc office de contrepoids vis-à-vis le judiciaire.

Les groupes d'intérêt

Les États-Unis sont souvent perçus comme le paradis des groupes d'intérêt. Ce mode de participation est, en effet, répandu dans une large mesure, valorisé par les Américains et protégé à l'intérieur du pays. On estime qu'un peu plus du quart de la population participait à au moins un groupe au début des années 1980. Avec une telle activité politique de revendication au sein de la société américaine, il est difficile de passer sous silence les nombreuses associations et lobbyistes qui militent au sujet de la peine de mort. Qu'ils s'y opposent ou se prononcent en faveur de celle-ci, leurs actions ont, de près ou de loin, un impact certain sur la façon de traiter le sujet en Amérique. Sachant que plusieurs milliers de projets de lois sont proposés chaque année, et que l'opinion publique peut potentiellement s'opposer à l'instauration d'une loi, l'influence des groupes d'intérêt est non négligeable. Bien que la Constitution n'attribue aucun pouvoir à ces groupes -contrairement au président et aux gouverneurs qui détiennent concrètement le pouvoir de se prononcer sur le sujet - les États-Unis sont avant tout une démocratie où l'opinion de chacun importe, bien qu'elle soit souvent noyée dans la mer de l'opposition.

Conclusion

La peine de mort demeure toujours la punition ultime pouvant être infligée à une personne s'étant montrée coupable d'un crime quelconque, occupant en cela une place centrale à l'intérieur de la politique américaine. Si cette coutume persiste et si son emploi demeure fréquent dans certaines parties des États-Unis, elle est néanmoins effectuée avec une circonspection sans cesse plus tatillonne. Conscient de son imperfection, le système judiciaire américain tente par tous les moyens d'éviter une erreur judiciaire, et, par le fait même, d'envoyer dans le couloir de la mort un innocent. Ces procédures exigent des moyens considérables, tant au niveau du temps que de l'argent, ce qui en amène plus d'un à se questionner sur le bien-fondé de la perpétuation de la peine capitale.

Il est, en ce moment, plutôt difficile de déterminer à quel avenir est voué la peine de mort aux États-Unis. D'une part, au cours du XX^{e} siècle, les Américains se sont montrés fortement ambivalents sur la question; l'appui au maintien de la peine de mort a ainsi oscillé, passant de 42% en 1966 à 80% en 1994, puis à un niveau actuel de 66%. D'autre part, la population américaine ne forme pas un tout homogène. Il existe d'importantes disparités entre le sud et le nord-est du pays, la première région étant beaucoup plus conservatrice que la seconde. On peut toutefois constater, sur une longue période de temps, une évolution substantielle des mentalités: les méthodes expéditives employées aux débuts de la colonie britannique ont fait place à de nouvelles, beaucoup plus respectueuses de la dignité des individus.

Pour éviter de voir un quelconque pouvoir s'arroger exclusivement le droit de condamner des particuliers à mort, situation porteuse d'abus et de conflits, le régime politique américain prévoit la présence de nombreux et d'importants contre-poids, directement issus du système de «checks and balances». L'existence du droit de grâce, attribué au Président et aux gouverneurs des États, la nomination par le Président des juges de la Cour suprême, nomination qui est soumise à l'approbation préalable du Sénat américain, le pouvoir des divers lobbies, qui tentent d'influencer à leur profit les positions prises par le gouvernement, et la nécessité d'honorer les amendements à la Constitution, garante des droits individuels, sont tous des facteurs tendant à favoriser la coopération harmonieuse entre les différents pouvoirs.

L'apport des juges, surtout au cours de la deuxième moitié du XX^{e} siècle, a permis de définir de façon plus précise les modalités entourant l'application de la peine de mort. Sans se risquer à parler d'abolition pure et simple, il est à souhaiter que ceux-ci parviendront dans les prochaines décennies à éliminer toute matière à interprétation ou à confusion, ce qui ne pourrait ainsi que rendre la sentence de mort plus équitable envers tous, et ainsi en accroître la légitimité aux yeux de la population. ◙

Bibliographie

Amnesty International. *Rapport sur la peine de mort*. Londres, Éditions Mazarine, 1979, 366 pages.

CBC News [en ligne]: http://www.cbc.ca/news/indepth/mcveigh/

Death Penalty Information Center [en ligne]: http://www.deathpenaltyinfo.org/

FORTMANN, Michel et ORBAN, Edmond. *Le système politique américain*. Montréal, Les presses de l'Université de Montréal, 2001, 437 pages.

G. GRIMS, Robert, *La peine capitale*, Paris, Fayard, 1991, 367 pages.

GALLIHER, John. *et al*. *America without the Death Penalty*. Boston, Northeastern University Press, 2002, 230 pages.

HAINES, Herbert. *Against capital punishment*. New York, Oxford University Press, 1996, 220 pages.

HORWITZ, Elinor Lander, *Capital punishment, U.S.A*., Philadelphia et New York, J.B. Lippincott Company, 1973, 192 pages.

KRONENWETTER, Michael, *Capital punishment*, Santa Barbara, ABC-Clio, 1993, 268 pages.

LANEYRIE-DAGEN, Nadeije. *Les grands procès*. Paris, Larousse, 1995, 317 pages.

R. DOW, David et DOW, Mark, *Machinery of death*, New York, Routledge Press, 2002, 304 pages.

Matthew Weinbaum*

"Implications of Automotive Emission Restrictions in California"

* Matthew Weinbaum recently graduated from the University of Michigan where he studied Political Science, History and Environmental Studies. He is planning on either attending law school or pursuing a graduate degree in Political Science.

Introduction

This report explains how California has historically enacted regulation curtailing conventional pollutants and greenhouse gas emissions. By examining previous California automotive emission controls that have led to the development of similar standards across the country, it can be argued that California has the capacity to be a leader in climate change policy and greenhouse gas emission standards in the future. This means that the air pollution problems of the state are not a burden, but rather an incentive to develop a policy countering global warming at the federal level. In this analysis, a rationale is established for interest groups to aim at California state regulations if they wish to improve automotive emission policy in the United States, and potentially reduce the effects of global warming worldwide.

In late July 2002, California Governor Gray Davis signed Assembly Bill (AB) 1493 into the state law. The bill authorizes the California Air Resource Board (CARB) to "adopt regulations that achieve the maximum feasible, cost-effective and technologically achievable reduction of greenhouse gas pollution emitted by new passenger vehicles [by 2005]."1 This legislation represents a victory for environmentalists looking to impact global climate change in California. However, the true significance of this bill lies in its national implications. Its passage ensures that, for the very first time, carbon dioxide emissions for transportation will be regulated at all levels of government within the United States.2 Additionally, as the fifth largest world economy and 13% of the US car market, California's ratification of AB 1493 has the potential to force car manufacturers to adopt California emission standards throughout the US.3

The passage of AB 1493 is only one recent example of how California emission standard upgrades in automobiles at the state level have eventually led to the elevation of these measures at the national level. Since 1970, California has been a leader in establishing progressive auto emission standards. This is possible due to a loophole in the original Federal Clean Air Acts that stipulate California as the only state to set its mobile source emission standards higher than those set nationally. However even prior to 1970, California was at the forefront of all types of air pollution control legislation. In fact, the reason the state was granted the option to establish its own automotive emission standard under the Federal Clean Air Act of 1970 was because the California Air Resource Board predates the federal government's Environmental Protection Agency.4 The first part of this report examines the time period when California became the leader within the US in not only automotive emission legislation but also in overall air pollution controls. The purpose of this discussion is to describe the precedent, which has been established in the 'Golden State', to enact progressive environmental legislation.

The passage of AB 1493 is used as a case study to describe the political and legislative maneuvering that led to California Governor Gray Davis signing the bill into law on July 22, 2002. This is illustrated along a timeline that effectively tracks how interest groups can influence climate change legislation at the state level. After reviewing the passage of AB 1493, it is understood that a blueprint can be established for interest groups to influence California greenhouse gas automotive emission standards in the future.

After examining how AB 1493 was passed, the potential national and international repercussions of this action is displayed. As a result, it can be argued that California has the ability to force car manufacturers to Trade Up. In other words, the state can force car manufacturers to produce all of their cars, nationally and internationally, according to its statewide emission standards. However, although California can set higher greenhouse gas emission standards for automobiles by forcing car manufacturers to Trade Up to its standard, it is important to recognize why the state would be willing to do this. This is especially true as some scientists assert that greenhouse gas emissions of individual US states account for only small portions of these emissions worldwide.5

---

[1] See, e.g., Assembly Bill 1493: Legislation to Reduce Global Warming Pollution from New Passenger Vehicles in California, *Bluewater Network,* at <*http://www.bluewaternetwork.org/reports/rep_ca_global_ab1493facts.pdf*>

[2] Raymond Haynes, *Criminalizing Carbon Dioxide*, METROPOLITAN NEWS ENTERPRISE, July 19, 2002, at 7.

[3] William Booth, *California Takes Lead on Auto Emissions: Gov Davis to sign law on pollution that may affect all US drivers*, WASHINGTON POST, July 22, 2001, at A1; also see Mark Martin, *State's air law to steer nation; Automakers fear spread of car emission policy*, SAN FRANCISCO CHRONICLE, July 21, 2002, at A1 [hereinafter Mark Martin].

[4] See Tom Valtin, *California Emissions Bill Paves Way for Cleaner Cars*, Sierra Club, *at* http://www.sierraclub.org/planet/200209/cleaner_cars.asp (last modified Sept/Oct, 2002).

[5] See, e.g., Eric Pianin, *On Global Warming, State Acts Locally at Odds With Bush's Rejection of Mandatory Cuts. Governors and Legislatures*

Others contend that the threat of global warming, a purported outcome of the emission of greenhouse gases, is in itself exaggerated. As Michael Parsons, in his book Global Warming: The Truth Behind the Myth, states:

> …after an open-minded evaluation of the scientific facts, it cannot honestly be stated that global warming is happening. We cannot say that the Earth is any warmer today than it was 100 years ago, nor can we say that it would be bad for humanity if it were![6]

Thomas Moore even maintains that individuals and groups who have a monetary incentive to support enhanced climate change legislation exaggerate the effects of global warming.

> It is also true that people believe what is in their interest to believe. If global climate change is viewed as a threat, environmental organizations can raise more support from the public; politicians can posture as protectors of mankind; newspapers can write more scary stories, thus increasing circulation; and scientists, even those most skeptical, can justify research grants to study the issue.[7]

Despite global warming naysayers, there is evidence that point towards climate change as a significant problem in the future. In June 2002, the US State Department sent an Environmental Protection Agency report to the United Nations, which acknowledged that man-made sources of greenhouse gas emissions are primary contributors to global warming.[8] Additionally, in June 2002 Timothy Egan of the New York Times reported the effects of global warming on the State of Alaska. He cited the destruction of a four-million-acre spruce forest by beetles—average temperature rise in the state of seven degrees over the last 30 years and how sea ice has retreated by 14% off the Alaskan coast since 1978 as rationale for believing that the threat of global warming is legitimate.[9]

While the threat of global warming may be genuine, there is an obvious lack of consensus within the United States as to what the effects of a warmer planet will be. As a result, it has become increasingly difficult to pass federal legislation that effectively addresses the problem. For instance, President Bush's Clear Skies Initiative does not limit the amount of carbon dioxide that companies emit. Instead, it calls for companies to voluntarily reduce the amount of carbon dioxide that they produce 'per unit of economic output'.[10] However in California, legislation curbing greenhouse gases and conventional air pollutants is consistently passed ahead of national legislation. As a result, it might seem as if citizens of California have more of a pro-environment lean than other US citizens. People who believe this argue that there is something intrinsic about Californians that make them environmentally concerned and willing to address the state's problems. This, however, is not the case. Rather, specific factors within California drive down the cost of compliance with regards to climate change regulations in comparison to most other US states.[11]

Understanding why and how progressive auto emission standards originate in California explains why it may be possible for interest groups to recognize when similar legislation can be enacted in the state's future. In concluding this report, it is demonstrated that the present 'laggard' federal policy on climate change simply represents an added incentive for environmentalists to pass such legislation within the 'Golden State'. This is because California's AB 1493 illustrates that the state can effectively enact regulations curbing greenhouse gases where the federal government has failed to do so.

I. California and Proactive Air Pollution Controls (1950 – present)

To interpret the history of progressive auto emission standards in California, it is also important to understand the history of overall air quality standards within the state. Since the end of World War II, California has displayed the foresight to enact air quality programs and policies that have led the rest of the country to improve upon their standards as well. A primary reason for this is because scientific research has helped develop a proactive response to air pollution problems by the state under the auspices of the California Air Resource Board (CARB)—a subdivision of CalEPA.[12] When reviewing the history of California air pollution control, it is apparent that a precedent for enacting progressive automotive emission legislation was established in California prior to the passage of AB 1493.

The root of California's proactive measures against air pollution originated in the reactionary 1947 California Air Pollution Control Act.[13] This initial act can be considered

Enact Curbs on Greenhouse Gases, WASHINGTON POST, Nov 11, 2003, at A03.

[6] MICHAEL PARSONS, GLOBAL WARMING: THE TRUTH BEHIND THE MYTH 241 (Insight Books 1995).

[7] THOMAS GALE MOORE, CLIMATE OF FEAR 3 (Cato Institute 1998).

[8] See *In Denial on Warming*, BOSTON GLOBE, Dec 9, 2002, at A9

[9] See also Timothy Egan, *Alaska, No Longer So Frigid, Starts to Crack, Burn and Sag*, NEW YORK TIMES - LATE EDITION, June 16, 2002, at Section 1, Page 1, Column 3

[10] See *Mr. Bush Dissembles*, THE ST. LOUIS POST - DISPATCH, June 11, 2002, at B6

[11] See infra DAVID VOGEL, TRADING UP: CONSUMER AND ENVIRONMENTAL REGULATION IN A GLOBAL ECONOMY 258-9 (2nd Ed 1995) [hereinafter TRADING UP].

[12] The Air Resource Board is one of six branches of CalEPA along with Department of Pesticide Regulation, the Department of Toxic Substances Control, the Integrated Waste Management Board, the Office of Environmental Health Hazard Assessment and the State Water Resources Control Board. All of these branches act with autonomy under the general 'umbrella' of CalEPA, which is led by the office of the secretary. The secretary's job is to "provide vision and leadership that focuses the efforts of the boards, departments and offices of CalEPA." *About: Cal/EPA Office of the Secretary*, California Environmental Protection Agency, *at* <http://www.calepa.ca.gov/About/OfficeSec.htm> (visited Feb 6, 2003).

[13] This is seen in Los Angeles County being the first county to establish an air pollution control district. It did this in 1947 when the Air Pollution Control Act was passed. The next counties to develop these districts did

reactionary, because it was established only after smog was accepted as a public health concern for residents within the Los Angeles Basin. The act "authorized the creation of an air pollution control district in every county of the state," in which these newly established districts were given broad powers to adopt and enforce air regulations.14 This initial legislation against air pollution in the state had nearly unanimous support among state politicians in California.15 However, as the state and its citizens recognized the severity of the air pollution in southern California, politicians and scientists began to search for a better understanding of what caused smog, in order to more accurately address the problem. As a result, in 1952 Dr. Arie Haagen-Smit, a biochemist at the California Institute of Technology, discovered how ozone, a main ingredient in smog, was created. He recognized that "driven by sunlight, a photochemical reaction combined hydrocarbons from oil refineries and the partially unburned exhaust of automobiles with nitrogen oxides, a combustion byproduct, to form ozone".16

By determining that ozone was a principle factor in the smog around metropolitan Los Angeles, Dr. Haagen-Smit established the foundation upon which the air pollution standards of today are measured.17 By understanding what more specifically caused smog to form in Los Angeles, it became possible for California to confront the problem before its severity increased. As a result, the state established itself as a leader in air pollution prevention. This is seen as far back as the mid-1950s when California created America's first air quality program and passed the nation's first far-reaching Clean Air Act to encourage research on the origins of air pollution.18

In 1959, California enacted laws that asserted the role of the Department of Public Health in regulating automotive emissions. This again positioned California as a state leader in air pollution prevention. Additionally, in 1961, ahead of national legislation, the California Motor Vehicle Pollution Control Board and the State Bureau of Air Sanitation mandated the first automotive emissions control technology.19 By understanding more about the individual components of smog, a state policy shift from reactionary to proactive in its legislation of air pollution continued through the 1960s. In 1966 the California Motor Vehicle Pollution Control Board made California the first state to adopt standards for car tailpipe emissions.20 A year later, the California Air Resource Board (CARB) was created through the merger of the California Motor Vehicle Pollution Control Board and the Bureau of Air Sanitation and its Laboratory. To this day, CARB has guarded the role of its predecessors as a national leader in air pollution control standards. Since its inception in 1967, CARB has conducted extensive scientific research for California in order to develop solutions for the state's air pollution dilemmas, both in and outside the Los Angeles Basin. For example, CARB's research has found a link between slow lung function growth and long-term exposure to outdoor pollution. Furthermore, a current project is seeking to determine the effects of air pollutants on asthmatic children.21

CARB's research capability can be attributed to the size and professionalism of the agency itself. In total, CARB has roughly 850 employees working in Sacramento and Del Monte with an operating budget of $163.2 million for the 2003-04 fiscal year funded by the state.22 Directing CARB are ten board members picked with the consent of the State Senate by the government. Five of these board members are from local air quality boards throughout the state. Three others are from specific professional backgrounds, engineering, ecology, physics, etc., and the remaining two are appointed from the public sector. All members of the board are part time employees, with the exception of the chairperson who is full time. The State Governor chooses the chairperson from among the ten board members.

The credibility of CARB's research has played an important role in the creation of environmental laws aimed at attacking air pollution within the State of California. In the late 1960s, CARB and its preceding agencies worked to implement automotive emission standards for the state as it laid the foundation for the first national motor vehicle emission standard and the formation of the federal Clean Air Acts of 1970. An outcome of these acts was that CARB obliged automotive manufactures to meet the first standards controlling for hydrocarbon and nitrogen oxide emissions.23

The relationship between CARB research and subsequent California action to improve upon present air quality emission standards continues today. By recognizing the danger of air pollution to California, particularly to the

---

not come until Riverside, San Bernadino and some in the Bay Area did this in the 1950s. See *The Southland's War on Smog: Fifty Years of Progress Towards Clean Air*, Southern Coast Air Quality Management District, *at* <http://www.aqmd.gov/monthly/marchcov.html> (visited April 3, 2003).

[14] See *California Air Quality History - Key Events*, California Air Resource Board, *at* <http://www.arb.ca.gov/html/brochure/history.htm> (visited April 10, 2003)

[15] There was only one dissenter against the bill in the State house and no dissenters in the Senate.

[16] *Id.*

[17] See *History of California Environmental Protection Agency*, CalEPA, *at* http://www.calepa.ca.gov/about/History01/calepa.htm (visited May 8, 2003).

[18] See *California Air Quality History - Key Events*, *supra* note 14.

[19] *Id.*

[20] *Id.*

[21] See *Air Resource Board,* CalEPA, *at* <http://www.calepa.ca.gov/about/History01/arb.htm> (visited Sept 27, 2002).

[22] Telephone Interview with Public Information Office, California Air Resource Board (Feb 17, 2003); also, see California Department of Finance, *Environmental Protection*, 2003 - 04 Governor's Budget, *at* <http://www.osp.dgs.ca.gov/On-Line+Publications/Governor's+Budget+2003-2004.htm> (visited April 3, 2003).

[23] *Air Resource Board, supra* note 21.

Los Angeles metropolitan area, stringent laws have been enacted and enforced to protect citizens from this public evil. Consider automotive tailpipe regulation within the state:

Since 1984, the state claims to have reduced harmful auto emissions by 17% through its I/M program. This progress is due to the stringent tailpipe standards and to the diligence of the testing. According to 1987 EPA data, California had the highest failure rates (25%) of any of the more than twenty states audited. When a car fails the I/M test, it must be modified to reduce its emissions. Thus, high failure rates reflect diligent testing…The state's goal is to achieve 25% reduction in tailpipe emissions through its I/M program by 1994.24

By the late 1980s and early 1990s, California, as a state and CARB as a state agency, firmly established themselves as leaders in developing progressive air pollution control policies. California was ranked as having the strongest state regulatory program for air pollution out of all US state programs according to a Fund for Renewable Energy and the Environment's (FREE) State of the State: 1987 report.25

In 1988, CARB helped California adopt its own amendments to the Federal Clean Air Act. These amendments eventually served as the basis for the Federal Clean Air Act Amendments of 1990.26 Also in 1990, California adopted CARB-sponsored legislation that instructed automakers to make a certain percentage of their total passenger cars sold in the state by 1998 either low emission or zero emission vehicles.27 However, in January 2002, a lawsuit was filed in US District Court against the implementation of CARB-approved 2001 zero emission vehicle amendments to the 1990 legislation. As a result of this lawsuit on behalf of automotive companies and dealerships, a temporary injunction was placed against the implementation of new ZEV standards that were to affect 2003 and 2004 car models.28

II. Case Study: The Passage of California Assembly Bill 1493

The nearly sixty year history of California air pollution controls leads to the signing of AB 1493 by Governor Gray Davis on July 21, 2002. Again, the passage of California Assembly Bill 1493 can be seen as a landmark victory in the battle against climate change and global warming. However, there is mutual agreement among politicians on both sides of AB 1493 that this measure would not have been adopted without the strong lobbying efforts of environmental interest groups.29 As a result, it is important to understand the role environmental interest groups played in the passage of AB 1493 to recognize how progressive climate change policy can be passed within California in the future. A path is traced of AB 1493 from its predecessor AB 1058 into California state law to demonstrate this point.

AB 1058 was an Assembly Bill sponsored by the Bluewater Network, an environmental interest group out of San Francisco, and authored by state assembly member Fran Pavley.30 It was introduced on February 23, 2002. The purpose of this bill was almost identical to that of its successor AB 1493. Its passage would have given a primary role to CARB in setting emission standards for motor vehicles in California. At the time that AB 1058 was introduced, there was widespread support for California to take a lead in the arena of climate change legislation. According to public opinion polls released in February 2002, by the Public Policy Institute of California, 59% of adults and 62% of likely voters believed it was worth passing more stringent environmental legislation, even if there was an economic downside.31 However, this initial bill submitted for legislation did not clearly define the limits of CARB's powers in setting emission standards. As a result, opponents of the legislation spent nearly $1 million per week—after its initial passage in the state Senate on April 24th, 2002—in order to point it out to the California public.32 Car manufacturers and car dealers in California spearheaded the opposition to the bill. They feared increased manufacturing costs with the passage of the legislation. Opponents of AB 1058 successfully swayed public opinion through television, newspaper and radio advertisements claiming that the legislation would give CARB unrestrained power to determine what and when Californians could drive. They pointed to a recent report from CARB that offered several costly ways to reduce vehicle emissions, despite the fact that none of these suggestions would have been allowed under AB 1058.

---

[24] See WILL LOWRY, THE DIMENSIONS OF FEDERALISM: STATE GOVERNMENTS AND POLLUTION CONTROL POLICIES 92 (1992).

[25] EVAN J RINQUIST, ENVIRONMENTAL PROTECTION AT THE STATE LEVEL: POLITICS AND PROGRESS IN CONTROLLING POLLUTION 105, 105-108 (1993) [hereinafter ENVIRONMENTAL PROTECTION AT THE STATE LEVEL].

[26] See *History of California Environmental Protection Agency*, *supra* note 17

[27] Danny Hakim, *California is Moving to Guide US Policy on Pollution*, THE NEW YORK TIMES, July 3, 2003, at Section A, Page 1, Column 5 [hereinafter Danny Hakim, *California is Moving to Guide US Policy on Pollution*].

[28] *Appendix B: Description of Litigation Involving the Zero Emission Vehicle Regulation*, California Environmental Protection Agency, *at* <http://www.arb.ca.gov/regact/zev2003/appb.pdf> (visited April 4, 2003)>.

[29] See Danny Hakim, *California is Moving to Guide US Policy on Pollution, supra* note 27.

[30] Pavley has been a State assembly member in 2000. She serves the 41st Assembly district, which includes Agoura Hills, Calabana, Encino, Hidden Hills, Malibu, Pacific Palisades, Port Hueneme, Oak Park, Santa Monica, Tarzana, Topanga, portions of Oxnard and West Lake Village. She is on eight committees in the house and she is the chair of two of them; the select resources committee and the committee on air and water quality. In 2002 she was appointed as one of five assistant majority whips in the State assembly. See Fran Pavley, *Biography*, Assembly Member 41st District, *at* <http://democrats.assembly.ca.gov/members/a41/default2.htm?biography> (visited April 10, 2003).

[31] See Mark Baldassare, *PPIC Statewide Survey: Californians and Their Government*, PUB. POL'Y INST. OF CAL., Feb 2002, at VI.

[32] See Robert T. Garrett, *Green Car Bill Stalls Again*, THE PRESS-ENTERPRISE, May 17, 2002, at A01.

Suggestions in the report included a 50 cent-per-gallon increase in the price of gasoline, reducing speed limits or adding surcharges of as much as $3,500 on automobiles that get poor gas mileage.33 In part due to the misleading statements of AB 1058 opponents, some state representatives indicated they would not support the bill because of increased opposition from within their jurisdictions. As a result, by early-May 2002 the bill stalled in the California house despite earlier passage in the State Senate.34

AB 1493, also sponsored by the Bluewater Network and Fran Pavley, was presented in mid-May 2002 when it was certain that AB 1058 would not get the votes needed for ratification by the State House of Representatives. This new bill was simply a modified AB 1058 that better explained the limits of CARB's power to reduce greenhouse gas emissions from automobiles. To gain support for this new legislation, the Bluewater Network created outreach programs to build grassroots support. Within these programs, the organization explained the limits of AB 1493 in order to explicitly address the amount of authority CARB would have under such legislation. This was done to refute the claims of those against the legislation.

Aside from simply refuting the claims of the automotive industry, the Bluewater Network and other environmental interest groups explained to Californians the potential dangers associated with increased levels of greenhouse gas emissions in the atmosphere. The Bluewater Network did this by referencing a report by the United Nations Intergovernmental Panel on climate change, which predicted an increase of 10.4 degrees in the Earth's temperature over the next century. Additionally, the Bluewater Network argued that although California's population represents .5% of the entire world, it accounts for almost 7% of global CO2 emissions.35 They stressed that automobiles were a primary source of carbon dioxide emissions, and thus the place where the greatest reductions in emissions would be possible.36

In a joint effort to pass AB 1493, the California Air Resource Board (CARB) offered additional information about the risks that California's environment faced due to global warming and how the bill could reduce those risks. In CARB presentations, explaining the benefits of enhanced automotive regulations, the agency illustrated the effects that global warming has for the Earth in general and the State of California in particular. The agency explained the direct effects that greenhouse gas emissions have for the state's water, shoreline and air quality. CARB, like the Bluewater Network, also clarified how transportation in California is the principal source (58%) of the greenhouse gas carbon dioxide within the state. Furthermore, information presented by CARB pointed out the restrictions on its power that was explicitly stated in the legislation.37

Through considering every stakeholder that would potentially be affected by this public health problem, environmental interest groups and CARB raised awareness of the risks associated with air pollution. This may have been an effective tactic in garnering public support for AB 1493.

The clean cars bill [AB 1493] has broad support from leading figures in the technology industry. It is a top priority for the American Lung Association of California and nearly all the state's major environmental organizations. Supporters also include the California Teacher's Association, California Nurses Association and the California Professional Firefighters.

Local government support comes from the cities of Los Angeles, San Jose, San Diego and San Francisco, as well as the Bay Area Air Quality Management District and water management authorities in Marin County, Santa Clara County and the East Bay. US Senators Feinstein and Boxer and a majority of the House delegation are also backing the bill. AB 1493 has been endorsed by the Los Angeles Times, the Sacramento Bee, the San Francisco Chronicle and the San Jose Mercury News. 38

However, even after AB 1058 was modified into AB 1493, the automotive industry still attempted to derail support for the legislation. Opposing both of these bills was the Alliance of Automobile Manufactures (AAM). The AAM is a trade association composed of ten car/light truck manufacturers whose members (BMW, Daimler-Chrysler, Ford, GM, Mazda, Mitsubishi, Nissan, Porsche, Toyota and Volkswagen) account for 90% of US vehicle sales.39
AAM and others conducted a similar campaign to deflect support from AB 1058. They claimed that AB 1493, like its predecessor, would impose a tax on drivers of SUVs, that it would tax drivers based on miles/gallon driven and that the bill would make cars lighter and less safe. This is despite the fact that AB 1493 explicitly states that CARB would not be allowed to do any of these things in creating emission standards. Statements made by AB 1493 opponents were refuted by The National Resources Defense Council in

[33] See, e.g., Mark Martin, *Bill to Cut Greenhouse Gases Idles in Assembly*, SAN FRANCISCO CHRONICLE, May 22, 2002, at A21 [hereinafter *Greenhouse Gases Bill Idles*]
[34] Howard Posner, *Bill Analysis: AB 1493*, California Legislative Information, *at* <http://www.leginfo.ca.gov/pub/0102/bill/asm/ab_14511500/ab_1493_cfa_20020701_191016_asm_floor.html> (visited April 10, 2003); See also *id*.
[35] *Id.*
[36] Telephone Interview with Christine Corwin, Bluewater Network (Oct 30, 2002)
[37] This lobbying effort is illustrated by a PowerPoint presentation made public after the passage of the legislation. California Air Resource Board, *Global Warming and the Greenhouse Gas Emissions from Automobiles*, *at* <www.arb.ca.gov/gcc/092602board/092602bdpres.pdf> (visited Dec 11, 2002)
[38] See, e.g., Press Release, The Natural Resources Defense Council, California's Clean Car Legislation (July 22, 2002) (on file with http://www.nrdc.org/media/pressreleases/020722.asp).
[39] Alliance of Automotive Manufacturers, *About the Alliance*, *at* <http://www.autoalliance.org/about.htm> (visited April 3, 2003).

press releases and on its website. A sample of this is seen in table 2-1 below. 40

Table 2-1
SETTING THE RECORD STRAIGHT
Out-of-state carmakers are financing a multi-million dollar media campaign that ignores the facts and makes false claims to scare voters and decision makers into opposing AB 1493. Some of these claims follow, along with the truth.

The claim: AB 1493 would "force all drivers to pay much more in the form of gas taxes and mileage fees." (Allen Zaremberg, President, California Chamber of Commerce)
The truth: The California Air Resources Board has no authority to levy gasoline taxes or impose mileage fees, and AB 1493 would not provide it with such authority.

The claim: AB 1493 "sets the stage for huge increases in the cost of owning and driving vehicles in California." (Phil Isenberg, Spokesman for the Coalition against AB 1493)
The truth: AB 1493 would require that the regulations are "economical to an owner or operator of a vehicle, taking into account the full life-cycle costs of a vehicle." (AB 1493, Sec.3 (i) (2) (B))

The claim: "AB 1493 is an open-ended blank check that would empower the Air Resources Board to decide what products we can offer our customers." (Avery Greene, President, California Motor Car Dealers Association)
The truth: AB 1493 would prohibit the Air Resource Board from banning "the sale of any vehicle category in the state, specifically including, but not limited to, sport utility vehicles and light-duty trucks."

The claim: "AB 1493 gives the California Air Resources Board a blank check to decide . . . how many miles you drive." (Paid newspaper advertisement by opponents of AB 1493)
The truth: AB 1493 would prohibit CARB from imposing any limitations on driving.

The claim: "They're even talking about charging two cents for every mile you drive and 50 cents per gallon more in gas taxes." (paid advertisement by California Motor Car Dealers Association, Sacramento Bee, 5/6/02, p. A7)
The truth: As noted above, the California Air Resources Board has no authority to levy gasoline taxes or impose mileage fees and AB 1493 would not provide it with such authority.

The claim: AB 1493 "lets state bureaucrats push for huge new taxes on minivans, pickups and SUVs." (radio advertisement transcribed from www.wedrive.org)
The truth: Once again, the California Air Resources Board has no authority to levy gasoline taxes or impose mileage fees, and AB 1493 would not provide it with such authority.

The efforts of the automotive industry to halt the passage of AB 1493 offer evidence that automotive interest groups are willing to mislead the public in order to derail support for enhanced automotive emission regulation. As a result, there are no guarantees that Californian automotive regulations will be upgraded after CARB's mandate under AB 1493 expires in 2009. Other factors might hinder the work of interest groups to pass similar legislation as well.

A major problem with passing legislation aimed at reducing greenhouse gas emissions is that the cost-benefit analysis is uncertain so long as there is not a widespread consensus on the future impact of these emissions.41 Additionally, the point is made time and again that a reduction of California automotive emission standards would only contribute to a minor reduction in overall emission standards for the rest of the world. If all other states outside of California decided to maintain their levels of pollution in light of California's reduction, the passage of these automotive regulations may have a greater cost than benefit to Californians.

To address these problems in passing AB 1493, the Bluewater Network and other interest groups made it clear to Californians that their state's legislation would reach beyond its boundaries.42 Christine Corwin, of the Bluewater Network, maintains that although the bill was drafted with the purpose of affecting only California automotive emissions, the public was told that the bill could have impacts beyond the state as well.43 Sean Peterson, a member of AB 1058 and AB 1493 sponsor Fran Pavley's staff, said that he anticipated a natural movement among states to accept California's new regulatory standards.44 Everyone involved, including the principal organization opposed to the bill, acknowledged that the passage of AB 1493 would have the potential to impact legislation beyond the State of California. As Josephine Cooper, Alliance of Automotive Manufacturers argues:

Federal law and common sense prohibit each state from developing its own fuel economy standards. Because of the impact on the entire national economy, 20 years ago Congress reserved the issue of fuel economy standards to the federal government in order to balance all sectors of the

[40] See, e.g., Natural Resources Defense Council, *Automakers' Campaign of Lies and Distortion Against California's Clean Car Legislation*, Clean Cars Now, *at*<www.cleancarsnow.org/presskit/carmakerdistortions.pdf> (visited May 6, 2003).

[41] NORMAN J. VIG AND MICHAEL E. KRAFT, ENVIRONMENTAL POLICY 196, 191 - 196 (2000) [hereinafter ENVIRONMENTAL POLICY].
[42] Telephone Interview with Sean Peterson, Staff Member for California Assemblywoman Fran Pavley (Oct 30, 2002).
[43] Telephone Interview with Christine Corwin, *supra* note 36.
[44] Telephone Interview with Sean Peterson, *supra* note 42.

economy and to avoid a patchwork quilt of state regulation.45

Although AAM and other automotive interests successfully halted the passage of AB 1058, June 2002 opinion polls conducted by the Public Policy Institute of California, only one month before the bill's ratification, show that Californians were still in favor of legislation curbing greenhouse gas emissions from automobiles. By this time, 81% of those surveyed said that they supported AB 1493. Additionally, 77% of SUV owners said that they were in favor of this bill as well.46

In the passage of AB 1493, voting in both the State House and Senate occurred primarily along party lines. In the Senate, the bill was passed on June 29, 2002 by a margin of 23-16. No Republican voted in favor of the legislation and only three Democrats voted against it. A similar trend occurred in the California house as the bill was passed by a count of 41 to 30. Once again no Republican voted in favor of the legislation and only three Democrats voted against it.47 This is inconsistent with how other climate change policies have been enacted within other US states.48 After ratification in the state house and Senate, AB 1493's last stop before becoming law was the desk of California Governor Gray Davis who, during an election year, had an added incentive to sign a high-profile piece of environmental legislation.

From January 2002 through July 2002, Governor Davis's support against his Republican rival Bill Simon dropped from a 9% lead to a 7% lead according to a poll conducted by the Field Institute for the Sacramento Bee.49 The decline in Davis's lead also coincided with an increase in apathy for both politicians among state residents. This is in part because Davis ineptly handled the energy crisis, fundraised too aggressively and mishandled an Oracle software contract, while the IRS investigated Simon for fraud.50 Therefore, it was in Governor Gray Davis's political interest to sign AB 1493 into state law on July 21, 2002 in order to give his sagging popularity a boost.

III. Effects of California Auto Emission Legislation Nationally and Internationally

The passage of AB 1493 is important because the new California automotive emission standard that CARB adopts in 2006 has the potential to become the national and international standard for automotive emissions. One way this is possible is by other US states adopting California's standard over the national standard. The US limits emission restrictions placed on cars to two categories: those set by the Federal EPA and those set by California. Therefore, if California enacts stricter automotive emission regulations, other US states legally have the option to choose between the US standard and the California standard. Past evidence supports this as an innovative and successful way to adopt higher automotive standards for the entire nation.

As of late 2002, four states—Maine, Vermont, New York and Massachusetts—adopted California's car emissions legislation. This move is a precursor for these states to adopt CARB standards for car emissions when they are established under AB 1493 in 2005.51 Tom Moye, the section chief for Vermont's mobile source station, explains the rationale behind these states accepting the California standard over the national standard:

As a general statement, the California emissions standards are a more effective way of helping to address air pollution from vehicles than the federal standards. While I can't predict whether or not California standards will become the national standard, I do know that the California standards have significantly influenced the national standards (i.e., made them more stringent).52

The other way in which California regulations can become accepted as the national standard is if car manufacturers using the California criterion as their standard for all cars they produce. This is a likely scenario because California controls 13% of the United States automotive market.53 The ability of California to affect the national standard of car manufacturers can be related to a process coined by David Vogel as Trading Up.

The idea of Trading Up is simple. A wealthy and powerful state first raises the regulatory standards for goods within its jurisdiction. Assuming a state that often increases its production standard is one that is affluent and captures a considerable portion of the market, producers are often forced to comply with this state's criterion as opposed to boycotting it. This forces producers to raise their standard of production to meet the standard of the state that controls

---

[45] See Press Release, Josephine Cooper, Automakers Will Pursue Litigation to Protect California Consumers (July 22, 2002) (on file with Alliance of Automotive Manufacturers at <www.autoalliance.org/pressreleases/pr072202.htm>).

[46] See Mark Baldassare, *Special Survey on Californians and the Environment*, PUB. POL'Y INST. OF CAL., June 2002, at 6 [hereinafter *Special Survey*]

[47] California Taxpayers Association 2002 Legislative Voting Record, *Assembly Members*, *at*<http://www.caltax.org/VoteScorecardAssembly.pdf> (visited May 8, 2003).

[48] E.g., Barry Rabe, *Greenhouse and Statehouse: The Evolving State Government Role in Climate Change*, PEW CENTER ON GLOBAL CLIMATE CHANGE, November 2002, at 9.

[49] See Amy Chance, *Davis Keeps Lead on Simon: Despite Unfavorable Ratings, the Governor Edges His GOP Rival*, SACRAMENTO BEE, July 11, 2002, at <www.sacbee.com/content/politics/ca/election/polls/story/3528415p-4554552c.html>.

[50] See Laura Kurtzman, *Poll: Davis and Simon Both Losing Support Among Voters*, MERCURY NEWS, September 4, 2002, at <http://www.bayarea.com/mld/mercurynews/4004426.htm>

[51] Tom Valtin, *California Emissions Bill Paves Way for Cleaner Cars*, *supra* note 4.

[52] E-mail from Tom Moye, Manager of Mobile Source Section, Vermont's Air Pollution Control Division, to Matthew Weinbaum, University of Michigan (Feb 18, 2003).

[53] Mark Martin, *supra* note 3, at A1.

the significant portion of the market.54 Then, in order to keep production costs down, producers use the highest standard, the wealthy state's standard, as the model for all states in order to develop a uniform measure of production. As a result, the higher standard of a wealthy state is likely to develop into the corresponding standard for others.

A hypothetical scenario of what could happen if California enacts further-reaching automotive emission controls better explains the notion of Trading Up in relation to the thesis. From this, environmental interest groups can understand why it is crucial to first attack California automotive emissions policy if they wish to affect national and perhaps international climate change regulations.

California's State government decides that due to the negative effects increasing levels of air pollution have for its citizenry something must be done. Recognizing that automobiles are a prime source of greenhouse gas emissions within the state, California enacts a law with tougher automotive emission standards than any current national law. As a result, car manufacturers have three choices. They can make two separate lines of cars, boycott California's market or produce one line of cars at the higher California standard for the entire US. The decision made will be based on a cost-benefit analysis completed by the automotive companies. If the state enacting this law had a small automotive market, this decision would be easy. The automotive producers could simply boycott the state and refuse to sell cars there. The manufacturers would take a loss, but the cost of doing this would be less than if they had to make two lines of cars or if they produced one line of cars at the higher regulatory standard. However, California and all those states that accepted California's car emission standard capture a significant portion of the national car market. This makes the cost associated with boycotting the market for California's standard or producing two lines of cars likely to be higher than if only one national standard based on California regulations was enacted. As a result, it is likely that there is a smaller cost in developing the higher California standard. Thus, California's standard supplants the national standard as the one used by automotive manufacturers.

In addition to improving the domestic benchmark, there is evidence that points toward how an increase in California's automotive regulations can improve international automotive standards as well. Germany, one of Europe's principle automotive manufacturers, is pressing the European Union (EU) to adopt standards for European cars that are comparable to that of California's. This is because half of all German auto sales in the United States are from within California. Therefore it makes sense for Germany to push the EU to adopt standards according to California regulations. By doing this, German producers can manufacture automobiles for both markets using one standard at a lower cost.55

Understanding California's potential influence in car markets outside its jurisdiction, environmentalists should value the state's ability to force car manufacturers to Trade Up. Every car manufacturer wants to make sure that their production costs are the lowest that they can possibly be. As a result, it is important to be aware that the lowest costs for producers often occur when all standards of automotive production are uniform. Thus, if California raises its standards, it is likely that the manufacturers' standards will be forced to improve as well.

IV CA—Environmental Severity, Affluence and Legislative Professionalism

Although California can accept more stringent automotive emission restrictions such as AB 1493 and as a result force car manufacturers to adopt a new standard, this does not explain why this type of legislation is passed. Some state politicians purport that AB 1493 was passed because Californians actually have a greater desire than other Americans to maintain and improve upon the natural environment. As California Governor Gray Davis states:

> Acting decisively and showing leadership is what California has always done. That is what we are doing today with a law [AB 1493] that will benefit all of us here today as well as our children and their children who may be born decades from now. We don't often have a chance to vote for or sign a bill we are positive will be remembered long after we are gone. We can be sure we will have earned the gratitude of Californians and other Americans who will follow us.56

The notion of Californians as chief preservationists is also purported by CalEPA secretary Winston Hix:

> It is 'us', as a society that express ourselves and draw lines in terms of our preferences. Our area is so beautiful and so deserving of preservation that it leads us to protect the coast in a variety of ways: water quality, waste disposal, trash and air pollution as well. There were trends driving us into a damaged environment, but I think the people of California never would let that happen.57

While protecting the state's natural environment may have been one of the reasons why the majority of Californians supported AB 1493, they would not have been in favour of this bill, or any previous environmental legislation, regardless of its associated costs. Rather, in Norman Vig and Michael Kraft's report, Environmental Policy, it is alleged that; "we [governments/citizens] should undertake

[54] See Trading Up, *supra* note 11, at 260.

[55] *Id.* at 261.

[56] See Press Release, Gray Davis, Governor Davis Signs Historic Global Warming Bill (July 22, 2002) (on file with <http://www.arb.ca.gov/gcc/pressrel.htm>).

[57] See *History of California Environmental Protection Agency*, CalEPA.

more pollution control activities only if the results are worth more to us than the value we forgo by diverting resources from other uses such as producing food, shelter and comfort".58 Therefore, the implementation of pollution control laws at any level of governance is a delicate balancing act between economic costs and environmental protection. If there is a pressing need or desire among citizens of a jurisdiction to improve their air quality, they are more likely to accept economic costs in order to achieve their desired level of environmental protection. In other words, two primary factors can influence a state to adopt stronger air pollution measures: 1) a high level of economic affluence, and 2) noticeable environmental problems. These are two characteristics of California that, along with a state legislature that is responsive to the needs and wants of its constituency, helps to explain why the state is consistently a supporter of progressive environmental legislation.

A high level of wealth is important for any state to enact progressive air quality measures as wealthier states can both demand and afford pollution control programs.59 When states are comprised of a relatively affluent tax base, the cost of compliance with more stringent regulations and laws is not necessarily sufficient to force citizens to choose between competitiveness and higher regulatory standards.60

Table 3-1: Median Household Income

Year	United States	California
1980	$16,481	$18,243
1990	$30,056	$35,798
2000	$41,994	$47,493

Table 3-2: GDP/Capita

	United States	California
1980	$6,695	$8,295
1990	$14,420	$16,409
2000	$21,587	$22,711

In comparison with other US states, California has had higher levels of both GDP/Capita and median household income for over twenty years as described in tables 3-1 and 3-2.61 Therefore it is possible that more stringent environmental legislation would not significantly decrease the Golden State's competitiveness with other US states. Consequently, the overall affluence within California is one explanation for why Californians are more willing to accept stronger environmental standards than people in other regions of the US.

Another factor that explains why innovative automotive emission control legislation is supported by California's citizenry is the level of environmental threat that air pollution has for the state. Although some scientists and economists point out that the danger of greenhouse gases for the planet as a whole is not truly known, the emission of these gases is seen by Californians as a nagging public evil.62 This is because emissions of greenhouse gases in California are linked to higher temperatures within the state. This is evidenced by ten of the warmest years of the last century occurring within the last fifteen years.63

Warmer temperatures are a problem for California because they are linked to an increase in smog in the Los Angeles Basin.64 In addition, warmer temperatures are ultimately creating warmer winters for the state as a whole. Due to these warmer winters, there is an earlier snowmelt and a reduced snow pack for California's principal reservoir, the Sierra Snow Pack. Over the past 90 years there has been a 10% decrease in spring runoff from this reservoir that has negatively affected the state's water supply. Additionally, increased greenhouse gas emissions are also linked within California to a rise in sea level along the valuable California coastline. Over the past 150 years there has been a seven-inch rise in sea level along the San Francisco coast.65

Regardless of whether greenhouse gas emissions negatively affect the health of Los Angeles residents or pose a threat to California's water supply, the severity of California's air pollution raise the citizenry's willingness to address the problem. This is seen as more than half of California's residents acknowledge that they will have to make lifestyle changes in order to address present environmental troubles.66 As a result, a decrease in the state's air quality is another reason why Californians may be more willing to enact stricter automotive regulations than the rest of the United States. However, Californian outcry and willingness to improve air pollution only matters if the state legislature is responsive to the needs of its constituents. As Evan Rinquist explains, legislative professionalism and inter-party competition within a state are essential components for ensuring the passage of state laws in concordance with the public's desire for more stringent environmental standards;

With better-educated members, more resources, and more staff support, professional legislatures have the time and the capacity to examine issues in depth and thus

[58] See Environmental Policy*, supra* note 41 at 191.
[59] See Environmental Protection at the State Level*, supra* note 25 at 107.
[60] See Trading Up*, supra* note 11, at 257.
[61] 1-49, 1-344 US BUREAU OF THE CENSUS, CENSUS OF THE POPULATION: CHARACTERISTICS OF THE POPULATION 153 (1980);See also *State and County Quick Facts: California*, US Census Bureau, *at* <http://quickfacts.census.gov/qfd/States/06000.html> (visited Dec 11, 2002).
[62] This is seen in a Public Policy Institute of California study. In this study, 72% of Californians identified air pollution within their region as being at least 'somewhat of a problem.' Additionally, the number of people who see air pollution as being a 'big problem' within their region of California has risen steadily from 28% to 34%. See *Special Survey*, *supra* note 44, at 6.
[63] See California Air Resource Board, *Global Warming and the Greenhouse Gas Emissions from Automobiles*, *supra* note 37.
[64] *Id.*
[65] *Id.*
[66] See *Special Survey*, *supra* note 44, at VI.

develop more innovative and comprehensive policy solutions. The assumption is that [inter-party] competition forces political parties to try and obtain the support of a large group of 'have-nots' within the population and social programs are the incentive offered to gather that support. While environmental groups can not be considered 'have-nots' in the economic sense, environmental concerns have traditionally received less attention in state policy activities.67

When viewing the California Legislature's website, it is evident that the state has a professional legislature that is responsive to the needs of its citizenry. On this website, there is a page dedicated to constituent input on particular assembly bills currently debated in the House and Senate. Californians can provide feedback regarding particular legislation directly on this webpage. These comments are then forwarded to the author of the bill in question.68 Additionally, every Assembly member and State Senator has their own personal websites and e-mail addresses through which questions or comments can be directed at them from citizens within their jurisdiction.69 Furthermore the State of California has over thirty standing committees, sixty select committees, nine joint committees, two special committees and six different caucuses to represent Californian concerns and distinct California interest groups.

It is evident that a number of factors influence the state's decisions to implement progressive environmental policy. Among the state's citizens, there is a desire to improve the air quality problems within California and a willingness to accept economic costs in doing so. Additionally, the state has a professional legislature in which California assembly members are willing and able to address the concerns of the citizenry. As a result, the passage of AB 1493 is not an anomaly. Environmental interest groups should aim at California to improve climate change regulation because California citizens want to improve their air pollution problems and the state legislature is responsive to its constituents needs.

Conclusion

During the past three years of the George W. Bush administration, the United States has rejected the Kyoto Protocol and instead promoted The Clear Skies Initiative. As previously mentioned, this new legislation does little, if anything, to alleviate carbon dioxide, potentially the greenhouse gas most responsible for atmospheric pollution.70 As a result, it is only logical for those wishing to counter global warming to aim at other levels of government in the United States to help address the problem.

The State of California is an arena in which the long term, uncertain effects of global warming are transformed into a nagging public goods problem in the present. The historical air pollution problems in the state; increased smog in the Los Angeles Basin, shrinking snow melts and rising oceans along the shoreline have influenced the state's legislature to take the initiative to remediate these problems. Over the past fifty years, the state has displayed a willingness to enact legislation countering air pollution ahead of the rest of the nation.

As a result, environmental interest groups should focus on California if they wish to enact an effective global warming policy with worldwide effects. The passage of AB 1493 exemplifies this notion. Where the federal government has failed to curb this potentially dangerous problem, the State of California has taken the initiative to do so. As a powerful and wealthy state, in and of itself, California has the influence, capacity and desire to affect future automotive emission regulations. It is now up to those who wish to enact more stringent policies in the future to recognize when the time is right to improve upon AB 1493.

Works Cited

Books

1-49, 1-344 US Bureau of the Census. Census of the Population: Characteristics of the Population, 153 (1980)

Kraft, Michael E. and Norman J. Vig. Environmental Policy 196, 191- 96 (2000)

Lowry, Will. The Dimensions of federalism: State governments and pollution control policies, 92 (1992)

Moore, Thomas Gale. Climate of Fear, 3 (Cato Institute 1998)

Parsons, Michael. Global Warming: The Truth Behind the Myth, 241 (Insight Books 1995)

Rinquist, Evan J. environmental protection at the State level: politics and progress in controlling pollution, 105-108 (1993)

Vogel, David. Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy, 259 (2nd Ed 1995)

Internet & Electronic Media

About: Cal/EPA Office of the Secretary, California Environmental Protection Agency, at http://www.calepa.ca.gov/About/OfficeSec.htm (visited Feb 6, 2003).

[67] See Environmental Protection at the State Level, *supra* note 25, at 108.
[68] See *Comment on an Assembly Bill*, California State Assembly, *at* <http://www.assembly.ca.gov/acs/acsframeset2text.htm> (visited April 23, 2003).
[69] See *Assembly member one-line listing of all members sorted by Assembly Member last name*, California State Assembly, *at* <http://www.assembly.ca.gov/acs/acsframeset7text.htm> (visited April 23, 2003).
[70] James O. Goldsborough, *The Illusion of US Energy Independence*, SAN DIEGO UNION-TRIBUNE, May 2, 2002, at B13.

Air Resource Board, CalEPA, at http://www.calepa.ca.gov/about/History01/arb.htm (visited Sept 27, 2002).

Alliance of Automotive Manufacturers, About the Alliance, at http://www.autoalliance.org/about.htm (visited April 3, 2003).

Appendix B: Description of Litigation Involving the Zero Emission Vehicle Regulation, California Environmental Protection Agency, at http://www.arb.ca.gov/regact/zev2003/appb.pdf (visited April 4, 2003).

Assembly Bill 1493: Legislation to Reduce Global Warming Pollution From New Passenger Vehicles, Bluewater Network, at http://www.bluewaternetwork.org/reports/rep_ca_global_ab1493facts.pdf (visited Sept 22, 2002)

Assembly member one-line listing of all members sorted by Assembly Member last name, California State Assembly, at http://www.assembly.ca.gov/acs/acsframeset7text.htm (visited April 23, 2003).

California Air Quality History - Key Events, California Air Resource Board, at http://www.arb.ca.gov/html/brochure/history.htm (visited April 10, 2003).

California Air Resource Board, Global Warming and the Greenhouse Gas Emissions from Automobiles, at www.arb.ca.gov/gcc/092602board/092602bdpres.pdf (visited Dec 11, 2002).

California Department of Finance, Environmental Protection, 2003 - 04 Governor's Budget, at http://www.osp.dgs.ca.gov/On-Line+Publications/Governor's+Budget+2003-2004.htm (visited April 3, 2003).

California Taxpayers Association 2002 Legislative Voting Record, Assembly Members, at http://www.caltax.org/VoteScorecardAssembly.pdf (visited April 10, 2003).

Comment on an Assembly Bill, California State Assembly, at http://www.assembly.ca.gov/acs/acsframeset2text.htm (visited April 23, 2003).

E-mail from Tom Moye, Manager of Mobile Source Section, Vermont's Air Pollution Control Division, to Matthew Weinbaum, University of Michigan (visited Feb 18, 2003).

Fran Pavley, Biography, Assembly Member 41st District, at http://democrats.assembly.ca.gov/members/a41/default2.htm?biography (visited April 10, 2003).

History of California Environmental Protection Agency, CalEPA, at http://www.calepa.ca.gov/about/History01/calepa.htm (visited Sept 27, 2002).

Howard Posner, Bill Analysis: AB 1493, California Legislative Information, at http://www.leginfo.ca.gov/pub/0102/bill/asm/ab_14511500/ab_1493_cfa_200207 01_191016_asm_floor.html (visited April 10, 2003).

Natural Resources Defense Council, Automakers' Campaign of Lies and Distortion Against California's Clean Car Legislation, Clean Cars Now, at www.cleancarsnow.org/presskit/carmakerdistortions.pdf (visited May 6, 2003).

State and County Quick Facts: California, US Census Bureau, at http://quickfacts.census.gov/qfd/States/06000.html (visited Dec 11, 2002).

The Southland's War on Smog: Fifty Years of Progress Towards Clean Air, Southern Coast Air Quality Management District, at http://www.aqmd.gov/monthly/marchcov.html (visited April 3, 2003).

Tom Valtin, California Emissions Bill Paves Way for Cleaner Cars, Sierra Club, at http://www.sierraclub.org/planet/200209/cleaner_cars.asp (last modified Sept/Oct, 2002).

Law Reviews, Journals & Magazines

Baldassare, Mark, "PPIC Statewide Survey: Californians and Their Government", Pub. Pol'y Inst. of Cal., Feb 2002, at VI.

-----, "Special Survey on Californians and the Environment", Pub. Pol'y Inst. of Cal., June 2002, at 6.

Rabe, Barry, "Greenhouse and Statehouse: The Evolving State Government Role in Climate Change", Pew Center on Global Climate Change, November 2002, at 9.

Letters, Press Release, Interviews, Speeches

Press Release, Gray Davis, Governor Davis Signs Historic Global Warming Bill (July 22, 2002) (on file with <http://www.arb.ca.gov/gcc/pressrel.htm>).

Press Release, Josephine Cooper, Automakers Will Pursue Litigation to Protect California Consumers (July 22, 2002) (on file with Alliance of Automotive Manufacturers at www.autoalliance.org/pressreleases/pr072202.htm.

Press Release, The Natural Resources Defense Council, California's Clean Car Legislation (July 22, 2002) (on file with http://www.nrdc.org/media/pressreleases/020722.asp.

Telephone Interview with Chris Corwin, Bluewater Network (Oct 30, 2002).

Telephone Interview with Public Information Office, California Air Resource Board (February 17, 2003).

Telephone Interview with Sean Peterson, Staff Member for California Assemblywoman Fran Pavley (Oct 30, 2002)

Newspapers

Booth, William, "California Takes Lead on Auto Emissions: Gov Davis to sign law on pollution that may affect all US drivers", Washington Post, July 22, 2001, at A1.

Chance, Amy, "Davis Keeps Lead on Simon: Despite Unfavorable Ratings, the Governor Edges His GOP Rival", Sacramento Bee, July 11, 2002, at www.sacbee.com/content/politics/ca/election/polls/story/3528415p 4554552c.html.

Egan, Timothy, "Alaska, No Longer So Frigid, Starts to Crack, Burn and Sag", New York Times - Late edition, June 16, 2002, at Section 1, Page 1, Column 3.

Garrett, Robert T., "Green Car Bill Stalls Again", The Press-Enterprise, May 17, 2002, at A01.

Goldsborough, James O., "The Illusion of US Energy Independence", San Diego Union Tribune, May 2, 2002, at B13.

Hakim, Danny, "California is Moving to Guide US Policy on Pollution", The New York Times, July 3, 2003, at Section A, Page 1, Column 5.

Haynes, Raymond, "Criminalizing Carbon Dioxide", Metropolitan News Enterprise, July 19, 2002, at 7.

"In Denial on Warming", Boston Globe, Dec 9, 2002, at A9.

Kurtzman, Laura, "Poll: Davis and Simon Both Losing Support Among Voters", Mercury News, Sept 4, 2002, at http://www.bayarea.com/mld/mercurynews/4004426.htm.

Martin, Mark, "Bill to Cut Greenhouse Gases Idles in Assembly", San Francisco Chronicle, May 22, 2002, at A21

-----, "State's air law to steer nation; Automakers fear spread of car emission policy", San Francisco Chronicle, July 21, 2002, at A1

"Mr. Bush Dissembles", The St. Louis Post - Dispatch, June 11, 2002, at B6.

Pianin, Eric, "On Global Warming, State Acts Locally at Odds With Bush's Rejection of Mandatory Cuts. Governors and Legislatures Enact Curbs on Greenhouse Gases", Washington Post, Nov 11, 2003, at A03.

Katherine Murray & Daniel Naud*

« Tendance centralisatrice en Suisse depuis 1848 »

* En 2003, Katherine Murray a obtenu son baccalauréat en Science politique de l'Université Laval. Elle étudie présentement à l'École national d'administration publique (ENAP) à Québec où elle poursuit une maîtrise en administration publique.

Abstract

This paper enquires whether Switzerland has tended to centralize its federation since 1848, and if so what the causes of this are. The article first describes the historical background of federalism in Switzerland before 1848. The hypothesis is that since 1848, Switzerland has effectively tended to be more centralistic. To prove so, it compares the 1848 constitution to the 1999 constitution. Finally, it points out three different causal blocks spread out in three different time periods: the first one from 1848 to 1874, the second one from the late 19th Century to World War II and the last one from World War II to today.

Introduction

La fédération suisse, établie depuis 1848, tire ses origines d'une tradition de plus de six siècles de confédération. En 1291, trois cantons se sont unis dans un but de défense collective. Aujourd'hui, 23 cantons composent la Suisse, qui est l'un des pays européens les plus diversifiés au niveau linguistique et religieux. La première constitution suisse s'est voulue grandement décentralisée, due notamment au fait qu'elle était auparavant de type confédéral. Certes, il semble, selon plusieurs auteurs, que la Suisse tende davantage vers une centralisation des pouvoirs depuis 1848. Dans *Dynamique de la centralisation,* Edmond Orban fait d'ailleurs état de cette tendance suisse. Les nombreux amendements à la constitution laissent présager un gouvernement fédéral plus fort.

Or, cet écrit aura pour but de répondre à l'interrogation suivante : Depuis la fédéralisation de 1848, est-ce que l'on peut affirmer que la Suisse a suivi une tendance centralisatrice? Le cas échéant, quelles en sont les causes? D'abord, afin de voir comment la Suisse en est venue à se fédéraliser, un bref historique des événements survenus avant la constitution de 1848 sera fait. Ensuite, nous tenterons de justifier l'hypothèse stipulant qu'effectivement, la Suisse est aujourd'hui un État plus centralisé qu'il ne l'était en 1848. Pour ce faire, nous comparerons les constitutions de 1848 et de 1999. Nous utiliserons également plusieurs indicateurs de centralisation présents dans l'ouvrage de Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*. Finalement, nous ferons état des diverses causes étant à l'origine de cette centralisation. Ces causes sont en majeure partie liées aux grands événements mondiaux qui ont aussi affecté la Suisse. Elles se divisent en trois grandes périodes temporelles. Un premier bloc causal s'étend de la constitution de 1848 à la première grande révision en 1874. Les réformes sont dues notamment à la résurgence des vieilles rivalités entre les fédéralistes centralisateurs et les catholiques conservateurs. Elles résultent également d'un contexte mondial de crises entre les grandes puissances européennes, ainsi que des problèmes économiques autant internes qu'internationaux. La deuxième période couvre la fin du 19e siècle et s'étend jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. C'est une période où plusieurs récessions et crises économiques ont des effets à l'intérieur de la Suisse. C'est également une période d'industrialisation et de prospérité entre les crises périodiques. Finalement, les dernières causes de cette centralisation s'étendent de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui. C'est une époque de prospérité où la montée de l'État providence fait en sorte que l'État intervient davantage.

HISTORIQUE

Cette première partie consistera en un bref historique des événements ayant amené la constitution fédérale de 1848. C'est par le pacte de 1291 que débute véritablement la confédération suisse. À cette époque, trois cantons, soit Uri, Schwyz et Unterwald, décident de s'unir pour assurer la sécurité intérieure et extérieure de leurs territoires, vue la volonté expansionniste de leurs voisins. Cette première coalition n'est en fait constituée qu'à des fins de résistance et de défense. L'alliance ne vise essentiellement que l'entraide militaire. Les cantons préservent donc leur droit de conclure d'autres alliances. En 1315, par le pacte de Brunnen, les trois cantons réitèrent et renforcent quelque peu leurs liens. Ils font notamment l'élaboration d'une politique étrangère commune au niveau de la défense. Au 14e siècle, d'autres cantons entre dans la confédération suisse, et ce, toujours dans un même but de défense. C'est le cas, entre autres, de Lucerne en 1332 et de Zurich en 1351. C'est à l'époque où Zurich entre dans l'alliance qu'apparaît véritablement le terme confédération. En 1393, par le Convenant de Sempach, il est établi qu'aucun des cantons de l'alliance ne peut déclarer la guerre sans l'accord des autres. Les cantons deviennent, par le fait même, un peu plus liés qu'auparavant. En 1481, le Convenant de Stans met un terme au droit des cantons de conclure des alliances en dehors de la confédération. Le Convenant garanti également l'intégrité territoriale des cantons, en plus d'obliger ceux-ci à s'aider, même dans des cas de révoltes internes. Entre 1481 et 1513, la confédération suisse s'agrandit encore par l'admission de cinq nouveaux cantons. Jusqu'en 1798, la Diète fédérale

demeure l'unique institution commune à tous les cantons. Cette année là, la France impose à la Suisse par la force un régime centralisé. C'est la création de la République helvétique ainsi que de sa constitution. C'est un État unitaire, comme celui établi en France. La constitution de 1798 stipule, entre autres, que la République est indivisible, donc qu'il n'y existe plus aucune frontière entre les cantons. Après l'écroulement de Napoléon, le pacte fédéral de 1815 remet en vigueur la confédération où la Diète demeure la seule autorité en matière de défense et de politique extérieure. A cette époque, la souveraineté des 22 cantons est presque entière, outre les pouvoirs délégués en matière de sécurité. Le pacte de 1815 est fondé sur une constitution, qui stipule notamment que les cantons se réunissent pour leur sûreté commune. Le 20 novembre 1815, la Suisse déclare sa neutralité. Puis, en 1832, plusieurs cantons commencent à vouloir augmenter les pouvoirs fédéraux. Certes, cette tentative de révision du pacte de 1815 ne fait pas l'unanimité. La souveraineté des cantons reste de loin la priorité. Or, après cette tentative de modification constitutionnelle, un écart se creuse de plus en plus entre les fédéralistes centralisateurs et les catholiques conservateurs. « Le 11 décembre 1845, sept cantons catholiques signent en secret, un pacte de défense mutuelle doté d'un organe d'exécution ad hoc : le Conseil de guerre. Cet acte est connu sous le nom de Sonderbund. » (Favez, 1986, p.590) En 1846, cet acte est rendu public et soulève les polémiques partout en Suisse. En juillet 1847, la Diète dissout le Sonderbund. Les sept cantons rejettent cette décision et décident par le fait même de ne pas annuler l'acte. Le 29 octobre, les cantons catholiques retirent leurs députés de la Diète et cela est vu comme un acte de séparation. Le quatre novembre, la Diète déclare le recours à la force nécessaire. Cela déclenche une guerre civile qui ne durera que 26 jours. L'armée fédérale est beaucoup plus puissante. La défaite des 7 cantons catholiques conservateurs ouvre la voie à une fédéralisation. En 1848, 15 cantons et demi acceptent la nouvelle constitution fédérale contre six cantons et demi qui la refusent. De ce fait, la Suisse met un terme à plus de six siècles de confédération et opte pour une fédération où les pouvoirs demeurent toutefois assez décentralisés.

INDICATEURS DE CENTRALISATION

Comme première étape de réponse à notre hypothèse, nous devons démontrer qu'au sein de la Confédération suisse, il y a effectivement eu centralisation politique et économique. Pour ce faire, nous tenterons dans un premier temps de comparer les constitutions suisses de 1848 à 1999. Dans un deuxième temps, nous analyserons des indicateurs de centralisation autres que les amendements constitutionnels, puisque ces derniers peuvent présenter une observation trompeuse, n'étant qu'un élément démontrant la centralisation.

Afin de comparer, nous avons pris en compte la constitution suisse à quatre moments, soit l'originale de 1848, celle de 1874, en état en 1947 et en 1996, et la constitution de 1999, actuellement en vigueur, en état en 2002. Chaque différence fut notée, reflétant les amendements. Seuls ceux ayant une fonction centralisatrice ont été conservé. Puis, à l'aide des résultats des votations populaires, nous avons pu établir la date de l'ensemble des amendements, puisqu'un référendum est nécessaire afin de ratifier un amendement. Les résultats se retrouvent à l'annexe 1.

Il ne serait pas pertinent d'uniquement énumérer l'ensemble des amendements, puisque cela nous offrirait une vue beaucoup trop générale, en plus d'être d'une lecture pénible. Nous avons opté pour une observation simple, divisée en thèmes et en périodes. Les résultats que le tableau 1 nous offre sont éloquents. Nous pouvons constater, dans une perspective générale, que la centralisation se fait toujours croissante et plus intense alors que le temps avance. (Il est important de noter qu'il ne s'agit toutefois pas d'intervalles identiques en années, puisque nous les avons séparées, arbitrairement, selon des périodes de causalité, que nous verrons en détails dans la troisième section. Une telle division était nécessaire pour atteindre notre objectif d'établir les causes de la centralisation.) Nous pouvons aussi constater que certains thèmes ont été beaucoup plus affectés par la centralisation, tels que l'économie et la formation, la recherche et la culture, tandis que d'autres n'ont subit que très peu de changement depuis l'établissement de la constitution fédérale de 1848. Toutefois, une simple observation quantitative des modifications à la constitution ne se révèlerait pas entièrement fructueuse s'il s'agit de démontrer qu'il y a effectivement eu centralisation. Nous prendrons donc en compte certains amendements importants afin de démontrer qu'il y a eu déplacement des pouvoirs des cantons vers l'administration fédérale. Les nouvelles compétences confiées au gouvernement central sont très variées et l'on retrouve des amendements importants à toutes les périodes, comme quoi on ne peut affirmer que la centralisation a seulement eu lieu au début de la fédération ou dans la période actuelle.

Dans la période de 1848 à 1874, le gouvernement fédéral s'est vu accorder le droit de disposer de l'armée nationale (puisqu' auparavant l'armée était cantonale), d'établir des établissements d'enseignement supérieur, de légiférer sur la chasse et la pêche, de construire et d'exploiter les chemins de fer, d'être le seul détenteur des revenus de la poste (en 1848, il était convenu que les cantons recevraient une indemnisation due à la perte de ce service), de statuer sur les conditions de travail et il a garanti la liberté du commerce et de l'industrie. Ce ne sont que les exemples les plus notables. Cependant, ils démontrent bien que la constitution de 1848, bien que se voulant plutôt non centralisatrice, a été une porte ouverte pour une coordination que seul l'État central était en mesure de permettre.

De 1875 à 1947, le gouvernement fédéral s'est vu

attribuer les pouvoirs d'accorder des subventions aux cantons pour l'enseignement primaire, de légiférer sur les transports (navigation, automobile et navigation aérienne), de conserver les revenus des péages (dont auparavant une part était réservée aux cantons pour le rachat du service), de veiller à l'approvisionnement du pays en blé, de mettre en place une variété d'assurances sociales (accident, maladie, vieillesse, survivant, chômage et maternité) et le pouvoir très important d'adopter des mesures afin d'augmenter le bien-être général et la sécurité économique des citoyens. Dans cette période, on constate d'importantes compétences d'intervention dans les domaines sociaux. L'État central, on peut le constater immédiatement, s'accorde des sources de revenus plus importants, dont le produit des péages, dans le but de subvenir aux nouvelles compétences très coûteuses qu'il se voit dès lors détenir.

De 1948 à aujourd'hui, la Confédération a édicté, principalement avec la révision totale de la constitution en 1999, une multitude de droits et de garantis (dignité humaine et protection des enfants, par exemple) auxquels sont soumis les cantons. De plus, elle se voit de nouveau conférer de nouvelles compétences, dont le droit de légiférer sur la formation professionnelle et les activités parascolaires, d'édicter les principes des plans d'aménagement des cantons, de protéger la nature et le paysage, de favoriser une agriculture dans une perspective de développement durable, de légiférer la radio et la télévision, de protéger les consommateurs, d'encourager la construction de logements. Dans cette période, la tendance à l'intervention sociale est confirmée, faisant de la Suisse un État très interventionniste. On adopte aussi, depuis la dernière décennie, une responsabilité envers le développement durable. Ainsi, l'article 3, garantissant la souveraineté chère aux cantons, tant qu'elle n'est pas limitée par la constitution fédérale, se voit diminuer en importance. Il y a une grande différence entre la possession des pouvoirs résiduels et une simple décentralisation administrative. Bien que les cantons soient toujours souverains dans les compétences non assujetties à la Confédération, ces dernières se voient moins nombreuses et les pouvoirs très larges de la Confédération lui permettent de légiférer dans une multitude de domaines.

Notons, comme le fait remarquer Watts (1999, p.18), qu'il n'existe pas en Suisse de tribunal constitutionnel pour la loi fédérale (seul existe le tribunal fédéral sur la conformité des lois cantonales par rapport à la constitution). Cela fait en sorte qu'il n'y a pas d'institution ayant le pouvoir de déclarer une loi fédérale inconstitutionnelle, donnant une certaine liberté à l'Assemblée fédérale de voter des lois, et au Conseil fédéral de proposer des projets, qui vont au-delà des compétences reconnues au niveau fédéral. Toutefois, la signature de 50 000 citoyens (ou huit cantons) permet la tenue d'un référendum soumettant au peuple les lois fédérales. On comprend ainsi le risque que prendrait l'Assemblée fédérale si elle adoptait une loi hors de ses champs de compétences, puisqu'elle perdrait crédibilité face au peuple et aux cantons. Toutefois, suite à des négociations avec les cantons, il est possible de dépenser et de légiférer dans des compétences qui deviennent, de fait, des compétences concurrentes. Ces dernières, par conséquent, sont un instrument pour une centralisation plus poussée, limitée toutefois par une pratique importante de la consultation des cantons.

Dans cette analyse de la constitution, nous avons dû mettre de côté plusieurs éléments importants qui nécessitaient, dans le cadre de cette recherche, une observation beaucoup trop grande et méticuleuse. Une des causes de ce nombre important de modifications à la constitution réside sans aucun doute dans le fait que le peuple ne peut pas prendre une initiative populaire dans le but de faire une loi, puisque la constitution ne lui permet que de présenter un projet de révision partielle, c'est-à-dire l'ajout ou la modification d'un article constitutionnel. Nous n'avons cependant pas tenu compte de l'initiateur des révisions dans notre observation. Non plus des partis majoritaires à l'Assemblée fédérale (Conseil des États et Conseil national), ni des coalitions formées au sein du Conseil fédéral. Nous n'avons pas tenu compte des lois centralisatrices adoptées depuis la naissance de la fédération, ni des nombreuses lois impopulaires rejetées par référendum. Nous n'avons qu'observé si une tendance générale à la centralisation constitutionnelle, c'est-à-dire des compétences fédérales, était présente, ce que nous avons pu confirmer.

Nous analyserons à présent les facteurs de décentralisation qui ne se rapportent pas à la constitution directement, mais dont il est important de faire état. Nous ne ferons qu'un bref survol de ces indices, puisque l'objet de la présente recherche se concentre sur la centralisation constitutionnelle des compétences. Il demeure toutefois important de garder à l'esprit que la Suisse n'est pas un État entièrement centralisé et que l'on retrouve une importante décentralisation à d'autres registres.

Il est donc utile de rapporter qu'il y a, depuis la deuxième moitié du 20e siècle, une importante décentralisation administrative (Orban, 1984, p.177), puisque la constitution donne la législation au Parlement, tout en laissant une part de l'exécution des dispositions fédérales aux cantons. Les exemples clairement énoncés dans la constitution sont variés. Les articles 74 et 79 (de la constitution de 1999), sur la protection de l'environnement et la biodiversité, donnent aux cantons l'exécution des dispositions fédérales, et ainsi permet une application des lois fédérales plus appropriée à chaque canton, car bien que la Suisse ait un petit territoire, elle a un environnement très hétérogène (forêts, lacs, Alpes, etc.). Dans la constitution de 1874, certains articles tels que 34 quinquies et sexies permettaient la consultation des cantons ou l'exécution par ceux-ci de l'assurance maternité et de la construction de logements. Toutefois, il s'avère que cette possibilité disparaît dans la constitution de 1999 (articles 108 et 116), foi d'un amenuisement de la décentralisation administrative

de droit, bien que dans les faits la pratique soit toujours courante.

Quant à la décentralisation financière, nous pouvons constater, par les données de Watts (1999, p.55-70), que les cantons suisses sont plutôt autonomes. En effet, il est intéressant de noter que les recettes (avant que les transferts intergouvernementaux ne soient effectués) du gouvernement fédéral ne représentent que 44,7% des recettes totales en 1993 (et en 1999, selon l'Office fédéral de la statistique de Suisse (OFS), ce nombre chute à 36,5%), les recettes restantes étant celles des communes et des cantons. Une explication de ces faibles recettes fédérales réside dans le fait que ce sont les cantons qui effectuent la perception de l'impôt sur le revenu pour le compte du gouvernement fédéral, et ce faisant, ils en conservent 30% pour leurs propres finances (article 128 de la constitution de 1999). Quant aux dépenses, celles du gouvernement fédéral sont par conséquent faibles, ne représentant que 36,7% des dépenses totales (après transferts) de la confédération en 1995 (et 38,7% en 1999, selon l'OFS, bien qu'il ne soit pas indiqué s'il s'agit des dépenses après transferts). Cela s'explique en partie lorsque l'on se rappelle, comme nous venons de le voir, que l'exécution de plusieurs lois relatives aux compétences fédérales est effectuée par les cantons. Ces derniers sont donc aussi responsables des budgets correspondants. De plus, 26,8% des dépenses totales fédérales en 1995, sont des transferts directs aux cantons pour l'accomplissement, en grande partie, de programmes fédéraux. En effet, on peut observer que 73,1% de ces transferts sont conditionnels, tel que l'article 131 à l'alinéa 3, qui exige que les cantons utilisent des transferts fédéraux spécialement pour combattre la dépendance à l'alcool, les stupéfiants et les médicaments. Par contre, comme ces transferts conditionnels ne représentent qu'une mince part des recettes cantonales, c'est-à-dire 12,3%, nous pouvons affirmer que les cantons sont plutôt libres dans leurs dépenses, pour autant qu'ils respectent les principes définis dans la constitution. Bien entendu, comme nous l'avons vu plus haut, les compétences fédérales sont plus nombreuses depuis 1848, par conséquent, les principes et les dispositions à respecter sont eux aussi toujours plus nombreux, remettant en partie en cause cette liberté de dépenser.

En conclusion de cette section sur les indicateurs de décentralisation, nous avons pu constater que la Suisse est un État centralisé spécifiquement au niveau des compétences et que cela s'est fait progressivement. Autrement, les cantons possèdent une certaine liberté dans leurs dépenses et ont les sources de revenus nécessaires à leurs responsabilités. De plus, comme ils sont très souvent consultés, soit parce qu'on cherche à connaître leurs vues sur les sujets, soit parce qu'ils seront le niveau gouvernemental qui exécutera les programmes fédéraux, il est difficile, sans recherche plus poussée, de déterminer si les cantons sont soumis à la volonté fédérale. Dès lors, nous pouvons nous lancer plus en confiance dans l'examen des causes qui ont mené à cette centralisation, afin de déterminer si les compétences fédérales toujours plus importantes ont été imposées aux cantons ou si elles ont été amenées de façon naturelle afin de répondre à des besoins nécessaires.

CAUSES GÉNÉRALES DE LA CENTRALISATION

1. De la constitution fédérale de 1848 à la révision constitutionnelle de 1874.

Les causes dont nous ferons état sont en majeure partie liées à de grands événements mondiaux ayant cours à l'extérieur de la Suisse, mais qui affectent directement cet État. Bien que ces causes soient principalement générales, il n'en demeure pas moins que la tendance centralisatrice résulte également de quelques causes strictement internes. Il sera d'abord question du premier bloc causal, soit celui s'étendant de la constitution fédérale de 1848 à la modification de 1874. Les deux premières causes dont nous ferons état sont liées à l'environnement européen à cette époque. L'une des premières raisons ayant amené la centralisation est, selon Orban, le courant d'unification qui a cours dans les années 1860 et 1870 (1984, p.217). À cette époque, les voisins de la Suisse, dont l'Allemagne et l'Italie, réalisent progressivement leur unité. Le courant est lancé par l'Italie en 1860. Avant cette date, l'Italie était constituée de multiples États indépendants ou encore de Royaumes. Au Nord, l'Italie était occupée par l'Autriche. Après une guerre contre cette puissance, les États s'unissent. En 1861, le Royaume d'Italie est fondé et Victor-Emmanuel II en est proclamé roi. En 1866, le Royaume s'agrandit avec l'entrée de la Vénétie, puis en 1871, Rome est annexée à l'Italie et devient la capitale du pays. C'est à ce moment que l'on pu affirmer que l'unification était véritablement terminée (Dictionnaire Larousse, 2000, p.1422). Un processus semblable s'est produit sur le territoire allemand à cette époque. En 1815, la majorité des États allemands sont regroupés sous une confédération. Certes, après avoir éliminé l'Autriche et par la suite vaincu la France, le chancelier Bismarck regroupe sous un empire tous les États indépendants allemands. En 1871, l'unification est officiellement terminée et on proclame, à Versailles, l'Empire allemand (Dictionnaire Larousse, 2000, p.1123). Orban fait état d'un dernier mouvement d'unification, mais qui, cette fois-ci, s'est déroulé sur un autre continent, soit aux États-Unis. En 1860, les États nordiques entrent en guerre contre ceux du Sud, qui veulent faire sécession pour le maintien et l'expansion de l'esclavage. Après cette guerre civile remportée par le Nord abolitionniste, les autorités vont mettre toute leur énergie à essayer de renforcer l'unité nationale, qui a été affectée par la guerre. Aux États-Unis, comme en Allemagne et en Italie, on cherche à unifier le plus possible la population à cette époque. Or, il semble que ce courant d'unification qui a eu cours dans plusieurs pays,

ait accéléré quelque peu le processus de centralisation suisse. Le renforcement de ses voisins n'a pu que pousser la Suisse à accroître les pouvoirs de son gouvernement fédéral dans le but de renforcer l'unité au sein de sa fédération naissante.

Au début des années 1870, les Suisses cherchent déjà à augmenter les compétences du palier central. Cette tentative de modification constitutionnelle va finalement être bénéfique en 1874. La constitution de 1848 a effectivement été modifiée et est devenue plus centralisée. Cela a été accepté par quatorze cantons et demi contre sept cantons et demi qui ont refusé (Orban, 1984, p.217). Les amendements ont donné de plus grands pouvoirs au gouvernement fédéral, notamment en lui octroyant des pouvoirs accrus au niveau économique et politique. Cette centralisation est perceptible notamment dans l'article 64, qui fait en sorte que le droit civil devient de compétence fédérale. L'article 36 en est aussi un centralisateur, puisqu'il stipule que les postes seront désormais du ressort du palier central. En somme, il semble que le courant d'unification ayant eu cours dans les années 1870 ait été l'une des causes ayant amené la modification constitutionnelle de 1874. La Suisse a été portée à amplifier le rôle de son gouvernement central, vu le renforcement de certains États, dont l'Allemagne et l'Italie. Les propos tenus par Favez montrent bien que le courant d'unification a eu des répercussions en Suisse. Il y va de la constatation suivante : " Au fur et à mesure que des unifications nationales s'opéraient à son voisinage, il devenait de plus en plus difficile pour les Suisses des diverses communautés de discerner entre l'attachement à une culture mère et l'allégeance à une nation suisse, également à la recherche d'elle-même." (Favez, 1986, p. 612.)

Par ailleurs, dans *Dynamique de la centralisation*, Orban stipule également que dans les années 1870, la Suisse a tendu vers une plus grande centralisation, car elle se sentait quelque peu menacée par les grands pays voisins, dont la France et l'Allemagne. Cette deuxième cause est toujours liée à l'environnement européen de l'époque. La fédération suisse a opté pour la centralisation comme réflexe de défense face à l'extérieur. En effet, à cette époque, une grande rivalité entre la France et l'Allemagne est en cours. Ces deux pays sont en lutte constante. De plus, l'Autriche est aussi en guerre avec bon nombre de pays européens, notamment avec l'Italie et l'Allemagne lors de leur unification. Dans ce contexte mondial de guerre, la Suisse a sans doute eu tendance à se centraliser afin de se protéger de ses voisins européens. Elle a, de ce fait, accentué la cohésion au sein de la fédération en accentuant les pouvoirs du gouvernement fédéral. Cela conduit, en 1874, à une modification constitutionnelle qui a octroyé au palier central plusieurs pouvoirs importants qu'il ne détenait pas auparavant. Ces compétences, nouvellement détenues par le fédéral, concernent notamment la sécurité et la défense nationale. La Suisse a voulu se protéger de ses voisins européens, entre autres avec l'article 19, qui donne au gouvernement fédéral le droit de disposer de l'armée. Bref, il semble que la Suisse ait eu tendance à se centraliser davantage en 1874 parce qu'elle se sentait menacée par son entourage. Les querelles entre ses proches voisins ont fait en sorte qu'elle a donné plus de compétences au gouvernement fédéral, lui octroyant le pouvoir unique de disposer des forces armées. Cela a eu pour effet d'augmenter la cohésion au sein de la fédération.

En ce qui a trait au domaine économique, une cause liée à la conjoncture mondiale ayant amené une plus grande centralisation est la grande dépression européenne qui débute en 1873. Celle-ci affecte l'ensemble du monde industriel. Elle est responsable de nombreuses difficultés dans les compagnies de chemin de fer. Le nombre de faillites chez ces compagnies augmente considérablement. En 1874, pour remédier quelque peu à cela, l'article 26 octroie la compétence au gouvernement fédéral en ce qui a trait à la construction et à l'exploitation des chemins de fer. De ce fait, il y a bel et bien une certaine centralisation qui s'effectue en 1874, du moins en ce qui concerne les travaux publics et les transports. De plus, les entreprises industrielles ont aussi été durement touchées par cette dépression. Par exemple, « entre 1872 et 1877, les exportations de l'horlogerie reculèrent de trois cinquièmes en volume; les cotonnades et les soieries fléchirent sensiblement, tandis que la broderie continuait à progresser » (Favez, 1986, p. 641). À cet égard, la révision constitutionnelle de 1874 inclut des mesures concernant l'économie et cela fait inévitablement en sorte que la centralisation s'accroît. Par l'article 28, la perception de droits d'entrée et de sortie revient désormais au palier central. Selon Orban, le fait que la Suisse ait, comme quelques pays européens, peu de ressources énergétiques et de matières premières, fait en sorte qu'elle est plus sensible aux dépressions mondiales. « Sa dépendance à l'égard des marchés extérieurs s'avère d'autant plus grande qu'elle s'étend à la fois aux approvisionnements dans ces domaines et à l'écoulement de ses produits manufacturés, ainsi qu'au fonctionnement d'un certain nombre de services exportés. Pays essentiellement transformateur, elle est encore plus sensible aux fluctuations de l'économie mondiale, et le rôle de l'État s'en trouve accru face aux besoins de la stabilité économique » (Orban, 1984, p. 309). Bref, il est clair que la dépression européenne de 1873 est à l'origine d'une plus grande centralisation, parce qu'elle augmente les pouvoirs de la Confédération en matière d'économie. Le fait que la Suisse soit très dépendante de l'extérieur est aussi un élément qui fait qu'en période de crise, le pays se retrouve plus vulnérable et doit donc augmenter les compétences de son palier central.

Parallèlement, toujours dans le domaine économique, se produit un autre événement interne ayant amené une plus grande centralisation. Il s'agit de la crise des chemins de fer de 1870. À cette époque, le réseau ne fonctionne guère bien, puisqu'il ne relève pas du contrôle de l'État. Contrairement à la majorité des autres pays, la Suisse laisse

la plus grande charge en la matière aux intérêts privés, car il semble à l'État qu'il n'est pas en mesure d'investir les sommes importantes nécessaires à l'investissement pour les infrastructures ferroviaires. L'initiative du réseau demeure donc entre les mains de l'entreprise privée. La construction des lignes de chemin de fer divise grandement les cantons, principalement sur la question de savoir sur le territoire de qui seront construites les lignes importantes. En quelques années, la distance du réseau se multipliera plusieurs fois, long de 1300 kilomètres en 1864 (Martin, 1966, p.273). Cela facilitera les déplacements et augmentera par le fait même le besoin d'une unification plus poussée du territoire suisse, à des fins commerciales. Par contre, les bénéfices de ce réseau de plus en plus important ne viennent pas et, comme nous l'avons vu brièvement plus haut, beaucoup d'entreprises ferroviaires tombent en faillite, principalement lors de la crise de 1873. Cela mène à la solution à laquelle plusieurs autres États étaient arrivés, soit la nationalisation de l'ensemble du réseau, deux décennies plus tard. Nous devons ajouter qu'en plus d'un besoin d'unification commercial plus grand, la nationalisation a aussi été poussée par la réalité frappante que beaucoup d'entreprises étrangères, surtout françaises, furent à la tête de compagnies ferroviaires suisses. Or, pour remédier à tout cela, la constitution de 1874 inclut l'article 26 qui donne au gouvernement fédéral la compétence en matière de construction et d'exploitation des chemins de fer. Donc, de ce fait, il semble que la crise des chemins de fer de 1870 ait bien amené une centralisation, car elle est à l'origine d'un article qui accroît les pouvoirs du palier central en ce qui concerne les travaux publics et les transports.

Une autre cause ayant amené la centralisation est le retour des vieilles rivalités entre les fédéralistes centralisateurs et les conservateurs catholiques, qui ont eu lieu au moment de la fédéralisation de 1848 et qui refont surface dans les années 1870. Comme lors de l'élaboration de la première constitution, les fédéralistes sont en faveur d'une plus grande centralisation, alors que les cantons catholiques y sont hostiles. Les querelles qui ont cours en 1870 ne sont pas aussi dramatiques que celles qui avaient causé la guerre civile en 1847. Il n'en demeure pas moins que ces conflits entre deux idéologies diamétralement opposées causent des tensions non négligeables à l'intérieur de la Suisse. Plusieurs combats se livrent à l'intérieur de l'État. En 1866, une première tentative de révision constitutionnelle se solde par un échec. Les luttes persistantes vont mener à une seconde victoire en 1874 des fédéralistes centralisateurs au détriment des conservateurs catholiques. Les trois cantons catholiques à l'origine du pacte de 1291 étaient évidemment contre cette centralisation accrue des pouvoirs. Il est clair que les querelles répétées entre les centralisateurs et les conservateurs ont entraîné une plus grande centralisation, puisqu'elles ont amené les cantons à se prononcer une deuxième fois sur une modification constitutionnelle. La victoire des fédéralistes a donc effectivement eu des effets centralisateurs sur la nouvelle constitution.

La dernière cause ayant amené une plus grande centralisation et venant clore ce premier volet est la vague de démocratisation qui a eu cours dans les années 1860 en Suisse. On assiste, à cette époque, à une volonté de redéfinir les institutions politiques à l'intérieur du pays. Les cantons veulent qu'une évolution se fasse dans le sens d'une démocratie plus près de la population, en d'autres termes, une démocratie semi-directe. Dans les cantons, cette vague démocratique débute à Zurich en 1869, année où l'on introduit l'initiative populaire et le référendum s'ensuivant. Cinq autres cantons l'adopteront les quelques années suivantes. Cet élan ne manquera pas d'affecter aussi le fédéral qui, en 1874, inclura l'initiative populaire pour la révision partielle si l'on présente 50 000 signatures de citoyens. Les citoyens, tout comme l'Assemblée fédérale et le gouvernement, joueront un rôle dans la centralisation des compétences au niveau fédéral, comme ils la freineront aussi à l'occasion (Martin, 1966, p.274). À cette période, le peuple réclamera même l'éducation gratuite, ce qui lui sera accordé en partie en 1874, au niveau primaire uniquement, avec l'article 27. De surcroît, la vague de démocratisation a également été à l'origine de modifications en 1874 allant dans le sens d'une plus grande ouverture aux droits et libertés. Par exemple, l'article 49 octroie la liberté de conscience et de croyance. La loi fédérale fixe aussi des limites dans lesquelles un citoyen peut être privé de ses droits politiques. L'article 51 donne à la Confédération le droit d'interdire des ordres religieux dangereux en plus des Jésuites. Finalement, l'article 34 donne au gouvernement fédéral plusieurs pouvoirs en ce qui a trait au monde du travail. Il peut statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants et sur la durée de travail des adultes. La Confédération peut aussi, par cet article, protéger les travailleurs contre les industries insalubres ou encore dangereuses. L'article 34, gain important de la vague de démocratisation, est le résultat de la « réforme scolaire, les théories sociales sur l'entraide, la réinterprétation des devoirs de l'État moderne et de l'exemple de la législation modèle de Glaris » (Favez, 1982, p.39). Bref, la vague de démocratisation des années 1860 a effectivement amené une plus grande centralisation des pouvoirs, notamment en ce qui concerne la sécurité et les droits des travailleurs. Certes, cette période de démocratie a également été à l'origine de l'évolution des droits et libertés. Plusieurs ont été introduits dans la nouvelle constitution de 1874, comme par exemple la liberté de religion. Enfin, la vague démocratique a permis que le peuple prenne davantage part à la vie politique, permettant un contrôle sur de possibles tentatives trop centralisatrices.

2. De la révision constitutionnelle de 1874 à la Deuxième Guerre mondiale.

Ce deuxième bloc causal, qui s'étend de la révision constitutionnelle de 1874 à la Deuxième Guerre mondiale,

est constitué de multiples récessions internationales interrompues par de courtes reprises momentanées. « Le phénomène d'expansion suivie d'une contraction se répète donc à intervalles réguliers, corrigé par des relances dans la construction alimentée par la poursuite constante de l'urbanisation » (Favez, 1986, p. 662). Cette période de crises débute véritablement en 1873, mais s'étend bien au-delà. Par exemple, en 1890, commence une brève récession internationale qui durera 4 années consécutives. En période de crise, l'État central est toujours plus porté, appuyé par la population, à centraliser ses pouvoirs afin d'aider les cantons en difficulté. Or, dans cette optique, la constitution est amendée en 1891 par l'article 39. Cela donne au gouvernement fédéral le droit d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire. L'article 39 est le résultat d'une crise due à la surabondance de billets de banque. En effet, avec la dévaluation des monnaies métalliques, les banques émettent des billets facilitant le transport de l'argent. Au total, c'est plus de soixante établissements qui émettront des billets de banque. Le résultat en est que la circulation de papier-monnaie devient trop abondante, de 7,6 millions de francs en 1850, elle est à 93 millions en 1880. Il n'y a plus de contrôle et l'inflation frappe durement. L'État n'a d'autre choix que de monopoliser l'émission des billets de banque dans l'optique d'avoir un contrôle sur la circulation (Favez, 1982, p.54 et Dubuis, 2002). Donc, par cet article, on ne peut qu'affirmer que la constitution tend vers une plus grande centralisation. En outre, un autre amendement vient appuyer cette tendance. À la fin du 19e siècle, des mesures concernant la santé sont introduites dans la constitution et l'on accorde ces nouvelles compétences au palier central. En effet, en 1890, on crée l'assurance-accident ainsi que l'assurance-maladie qui figurent dans l'article 34. Les assurances maladie et accident ont sans doute à voir avec les métiers dangereux raccourcissant grandement la vie des ouvriers, ainsi que des résultats similaires de la tuberculose dans les quartiers populaires. Ces facteurs néfastes pour les Suisses amènent l'État à jouer un rôle plus grand dans la protection sociale, rôle que ne pourraient pas assumer de façon uniforme les cantons ni les compagnies (Favez, 1982, p.80) avec leur responsabilité civile (Degen, 2002). De ce fait, la Confédération augmente ses pouvoirs, puisqu'elle est chargée de s'occuper de ce nouvel amendement en matière de santé. Bref, par l'introduction des articles 39 et 34, il semble bel et bien que la Suisse tende vers une centralisation des pouvoirs et cela est causé en partie par la récession qui débute dans les années 1890. En période de récession, les cantons et leur population sont généralement en difficulté et le gouvernement fédéral peut intervenir pour améliorer la situation.

Après 1894, une certaine reprise économique s'effectue en Suisse et l'on voit que très peu d'amendements à la constitution ont eu lieu, mis à part celui de 1898. Par l'article 64, le droit pénal devient de compétence fédérale, mais l'administration judiciaire demeure entre les mains des cantons. Le gouvernement central devient le seul responsable de la législation concernant le droit, puisqu'il avait obtenu compétence en droit civil en 1874. On peut donc affirmer qu'avec ce nouveau pouvoir, la Confédération se centralise davantage. Parallèlement, en 1900, une autre récession internationale frappe les habitants de la Suisse. Comme la précédente, celle-ci s'étendra sur une période de quatre ans. Comme mentionné auparavant, souvent en période de dépression, le gouvernement central, pourvu de plus de ressources, est porté à aider davantage les cantons aux prises avec de nombreux problèmes, notamment d'ordre financier. Or, en 1902, la constitution est encore une fois amendée afin de permettre aux cantons d'améliorer leur condition. Par l'article 27, le gouvernement fédéral accorde des subventions aux entités fédérées pour leurs obligations d'instruction primaire. Bien que ces dépenses du palier central aident les cantons à donner une meilleure instruction, il est évident que cela accentue les pouvoirs de la Confédération et donc une centralisation s'effectue, causée par la récession de 1900. Une courte période de prospérité suit la fin de la dépression, mais en 1908, la Suisse sombre encore dans la récession, qui ne durera cette fois-ci qu'une seule année. Cependant, cela sera suffisant pour accroître les pouvoirs du palier central. En effet, en 1908, la constitution est amendée. L'article 24, concernant l'énergie et les transports, accorde à la Confédération la surveillance des forces hydrauliques et ce, dans l'intérêt public. La dérivation à l'étranger de l'énergie ne s'effectuera dorénavant qu'avec une autorisation du gouvernement fédéral. L'article stipule également que le transport et la distribution de l'énergie électrique seront de compétence fédérale. De ce fait, on ne peut qu'affirmer que la dépression est responsable dans ce cas de la centralisation des pouvoirs, du moins en ce qui a trait au domaine énergétique et routier. Depuis le début des récessions en 1873, les cantons ne font que perdre des compétences au profit du fédéral.

Bien que la Première Guerre mondiale de 1914-1918 ait affecté la Suisse à plusieurs égards, notamment dans le domaine économique en causant un effondrement de son économie, aucun amendement constitutionnel ne peut venir justifier la thèse de la centralisation des compétences fédérales. Certes, en temps de guerre, les pays ont souvent tendance à donner les pleins pouvoirs au gouvernement central. C'est donc ce qu'a fait la Suisse lors de la Première Guerre mondiale. Or, on peut de ce fait affirmer que la guerre, même si elle n'a pas amené d'amendement constitutionnel centralisateur, a tout de même provoqué une centralisation des pouvoirs, octroyant au gouvernement fédéral les pleins pouvoirs. L'Assemblée fédérale critiqua ces pleins pouvoirs, puisqu'il en résulte une perte de contrôle pour celle-ci, car le Conseil fédéral peut adopter des lois d'urgence temporaires sans votation (Altermatt, 2002). Par contre, après la guerre, plusieurs amendements

constitutionnels ont été adoptés dans le sens d'une plus grande centralisation. « Les premières années de l'après-guerre ont été pour la Suisse une période de grande incertitude. Un monde de conventions, la configuration étatique traditionnelle de l'Europe, l'équilibre des puissances et de l'économie mondiale du XIXe siècle, s'était écroulés. L'effondrement et la mise à l'écart de l'Allemagne furent ressentis par de très nombreux Suisses (…) » (Favez, 1986, p. 721-722). Jusqu'en 1924, la Suisse est au prise avec de graves problèmes économiques. Après la guerre, le gouvernement fédéral augmente ses pouvoirs, surtout en matière de travaux publics et de transports. Une série d'amendements dans ce sens font en sorte que la centralisation s'effectue, due aux difficultés d'après-guerre. Par exemple, en 1919, l'article 24 octroie au palier central les pouvoirs en matière de navigation. Cela est sans aucun doute une conséquence des problèmes d'après-guerre. De plus, l'article 37 donne au gouvernement fédéral le droit de prescrire en matière d'automobile. Avec le développement de la circulation automobile et la nécessité de routes de meilleure qualité et plus grandes, les cantons se retrouvent avec des difficultés financières pour établir un réseau routier efficient. La Confédération adopte cet article pour légiférer sur la circulation et pour se donner une porte ouverte pour l'aide à la construction de routes (Dictionnaire historique de la Suisse, 2002). Aussi, par ce même article, la navigation aérienne devient de compétence fédérale. Bref, l'effondrement qui suit la guerre est à l'origine d'une série d'amendements centralisateurs, notamment en matière de transport.

Par ailleurs, à partir de 1924 débute une période de prospérité économique sans précédent. De ce fait, le gouvernement fédéral semble en avoir profité pour accroître quelque peu ses pouvoirs, du moins dans le domaine économique. D'abord, par l'article 41, amendé en 1925, les impôts sur le tabac deviennent de juridiction centrale. Cela va de soi, puisqu'il y a augmentation des dépenses suite aux nombreuses nouvelles compétences : il doit donc y avoir augmentation des revenus. L'article 30 démontre également cette centralisation en période de boom économique. Il stipule que le produit des péages appartiendra désormais exclusivement à la Confédération, alors que depuis le départ, en échange du produit des droits de péages, la Confédération versait une indemnisation aux cantons. Donc, par ces articles qui accroissent les pouvoirs du gouvernement central, il semble que la période de prospérité ait effectivement eu un effet centralisateur. Certes, cette prospérité prend fin brusquement à la fin des années 1920. « La surproduction de biens de consommation au cours des années 20, le krach boursier d'octobre 1929 à New York, le retrait et l'annulation de nombreux crédits américains en Europe ont entraîné l'économie mondiale dans une dépression qui touchera également la Suisse dans tous les domaines » (Favez, 1986, p. 730). Bien qu'elle ait débuté en 1929, cette crise économique se poursuit tout au long des années 1930. Ce n'est qu'avec la Deuxième Guerre mondiale que l'on peut en entrevoir la fin. Or, l'une des mesures les plus importantes de cette période de crise est sans aucun doute l'article 34 qui introduit l'assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs. Les cantons toutefois participent à l'élaboration de cet amendement, ce qui limite l'augmentation des pouvoirs du gouvernement fédéral. On accepte la participation des cantons aux dispositions de l'assurance-chômage puisqu'il s'agit, tout d'abord, d'un domaine social important, mais aussi, parce qu'on retrouvait dans les cantons plusieurs caisses communales d'assurance-chômage, et donc une certaine expertise que n'avait pas le gouvernement fédéral (Degen, 2002b). La crise économique touche énormément de travailleurs. Le chômage atteint des sommets jamais égalés auparavant. En 1936, il culmine avec 93 000 chômeurs, soit 5% de la population active (Favez, 1986, p. 732). En 1939, l'amendement sur l'assurance-chômage, en plus d'augmenter les compétences fédérales, vient régler quelques problèmes causés par la crise économique, notamment dans le monde du travail. L'article 34 est sans contredit une conséquence directe des problèmes économiques auxquels font face les chômeurs. Donc, la crise qui a débuté à la fin des années 1920 et qui s'est poursuivie plus d'une décennie est en partie responsable de la centralisation, parce que des mesures ont été prises, notamment pour aider les travailleurs qui avaient à faire face à un taux de chômage jamais atteint.

Enfin, pour clore cette deuxième série de causes, débute la Deuxième Guerre mondiale en 1939. À partir de la fin des années 1930, la Suisse se sort quelque peu de ses problèmes économiques, par suite notamment du climat de guerre qui règne à partir de 1937. À cet égard, un amendement constitutionnel adopté en 1938 montre bien que la guerre semble être imminente. L'article 41 devient de plus en plus détaillé sur la fabrication de la poudre de guerre, nécessitant l'autorisation de la Confédération. Certes, bien qu'aucun autre amendement constitutionnel ne démontre une centralisation, il n'en demeure pas moins que cette centralisation a bel et bien eu lieu. Le 30 août 1939, les pleins pouvoirs sont votés à l'Assemblée fédérale (Favez, 1986, p.748). La Confédération introduit en Suisse des mesures planificatrices. De ce fait, il est clair que la Deuxième Guerre mondiale est responsable d'une centralisation des compétences, puisque durant toute la durée de celle-ci, le Conseil fédéral a joui de tous les pouvoirs. Bref, on a pu montrer que la période qui s'étend de 1874 à la Deuxième Guerre mondiale a suivi une tendance centralisation par ses nombreux amendements allant dans ce sens.La majeure partie de ces causes étaient d'ordre économique. La période est peuplée de crises économiques suivies de relances passagères. D'ailleurs, le tableau 1 montre bien cela. On voit que de 1875 à 1947, 13 amendements ont été réalisés dans le domaine économique.

On peut donc croire que ces crises et relances sont à l'origine de la centralisation des pouvoirs.

3. De la Deuxième Guerre mondiale à aujourd'hui.

Ce dernier bloc causal s'étend de la Deuxième Guerre mondiale à aujourd'hui. On voit qu'immédiatement après la guerre, une période de prospérité sans précédent voit le jour et cela est due notamment au début de l'État providence. À cette époque, on observe que l'État fédéral a davantage tendance à intervenir et à augmenter ses pouvoirs. C'est une tendance qui n'est pas observée seulement en Suisse, mais partout en Europe et sur le continent américain. Pendant les périodes de crises économiques, on s'était rendu compte qu'une intervention de l'État central était bénéfique. L'amendement qui a introduit l'assurance-chômage est un bel exemple de cet interventionnisme d'État qui a porté fruit. C'est donc ce genre de système que l'on a appliqué en Suisse après la guerre, mais cette fois-ci plus intensivement.

> Système économique confié le plus possible aux décisions privées, le capitalisme n'avait pu surmonter la crise des années 30 et de la Deuxième Guerre mondiale que grâce à une large intervention du pouvoir étatique dans les domaines économiques et sociaux. Cette intervention, en elle-même contraire à l'idéologie du système, continue cependant, dans la phase de croissance de l'après-guerre, d'apparaître adéquate et indispensable. Elle contribue à atténuer ou même à supprimer le cycle des crises économiques et à en amortir les conséquences sociales. L'État, en assurant des prestations sociales et en favorisant la consommation de masse, rend possible un compromis entre les classes, fondement de la stabilité relative des trente dernières années (Favez, 1986, p. 778).

Plusieurs amendements à la constitution, dans presque tous les domaines, ont été observés afin de justifier la centralisation causée par la période d'après-guerre et la montée de l'État providence. D'abord, comme mesures sociales, on a créé en 1945 une assurance-maternité (article 34 quinquies), qui a bien sûr augmenté les pouvoirs du gouvernement fédéral. Par l'article 34 ter, on a également donné à la Confédération le droit de légiférer sur les conditions de travail. L'époque de l'État providence introduit dans la vie des gens une multitude de mesures sociales, dans le but d'améliorer la qualité de vie. Ces nouveaux amendements relèvent pour la plupart de la Confédération. Donc, il est juste de prétendre que l'État providence est une cause de la centralisation des pouvoirs au sein de la fédération suisse. Dans le domaine économique, l'article 31 bis, amendé en 1947, a donné au fédéral le droit de prendre des mesures dans le but d'augmenter le bien-être général et la sécurité économique des citoyens. La deuxième partie de cet amendement permet à la Confédération de prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques, comme ce fut le cas pour l'horlogerie et l'agriculture. Ces amendements donnent énormément de pouvoirs au gouvernement fédéral, puisqu'il lui permet de dépenser là où bon lui semble, quand cela peut augmenter le bien-être de l'ensemble de la population, ainsi que d'intervenir directement dans l'économie, lorsqu'une branche risque de causer certains problèmes, tel que le chômage. Donc, si la Confédération juge que telle branche économique a besoin de ressources, elle se réserve entièrement le droit d'intervenir. Toujours dans le secteur économique, en 1947, l'article 31 quinquies stipule que des mesures seront prises pour prévenir les crises économiques et le chômage, qui ont affecté énormément la Suisse avant la guerre. Encore une fois, la période de prospérité d'après-guerre et la montée de l'État providence sont à l'origine de ces nouvelles mesures économiques dans le but d'améliorer le bien-être général. Dans la constitution, on peut compter plus d'une dizaine d'amendements visant un interventionnisme de l'État fédéral dans les secteurs sociaux et économiques outre ceux mentionnés plus haut.

Cette période de prospérité économique qui avait débuté avec la fin de la Deuxième Guerre mondiale prend fin brusquement en 1973, lorsqu'une crise économique mondiale vient « stopper » les élans du passé, puisque le prix du pétrole brut augmente jusqu'à quatre fois le prix qu'il avait l'année précédente. Comme lors des nombreuses dépressions qui ont eu cours auparavant, l'État central prend une série de mesures économiques pour essayer de redresser la situation et améliorer la qualité de vie de la population, mais cela a également eu pour effet d'augmenter ses pouvoirs.

> Les années 70 amenèrent ainsi un transfert de la crise financière des cantons et des communes à la Confédération, qui s'était engagée dans la péréquation financière verticale au-delà de ses possibilités. Les déficits budgétaires annuels, qui dépassent souvent le milliard de francs, attestent que le développement économique et social de l'après-guerre s'est transposé à long terme dans un accroissement des tâches de l'État. Cette extension du secteur public sous le signe d'une activation de la croissance est restée presque incontestée, tant qu'elle a pu chevaucher sans mal une économie florissante. L'effondrement de la conjoncture modifie fortement cette situation. La récession a d'une part donné plus d'importance aux tâches de l'État et en particulier à sa fonction économique (Favez, 1986, p. 816).

Plusieurs amendements démontrent que la crise est à l'origine de la centralisation dans les années 1970. Par exemple, en matière sociale, la Confédération se donne en 1973, le droit d'édicter des prescriptions contre les abus en matière de bail. Cette mesure vise la protection des locataires, qui en période de crise, sont souvent aux prises avec des problèmes d'ordre financier. Dans le domaine économique, un amendement est approuvé en 1973 stipulant que le gouvernement fédéral sera responsable de la

surveillance des prix s'appliquant aux biens et aux services offerts par des entreprises qui occupent une position dominante sur le marché, en d'autres termes, les cartels. L'article 31 septies vient renforcer le premier article 31, c'est-à-dire la liberté du commerce et de l'industrie. Les crises économiques ont multiplié le nombre de cartels, entreprises qui se regroupent afin de lutter face à la concurrence locale et internationale, surtout dans les domaines des métaux et de l'agriculture. Au cours du siècle, puisqu' aucune loi ne réglementait les cartels, la Suisse est devenue un centre important pour les cartels internationaux. Les Suisses se sont souvent opposés à des contrôles économiques sur les cartels, dans l'esprit du libre-échange. Par contre, les nombreux référendums ont joué sur l'opinion publique et en 1973, les Suisses cèdent face à la réalité que les cartels limitent la concurrence et augmentent les prix de façon déloyale. La crise des années 70 aura donc été un élément déclencheur (Schröter, 2003). Ces deux articles, entrés en vigueur pendant la crise économique, montrent qu'il y a bel et bien une certaine centralisation des pouvoirs du palier central. On peut donc, de ce fait, affirmer que la dépression des années 70 est à l'origine de la tendance centralisatrice qui est en cours depuis que la constitution de 1848 a été érigée.

Parallèlement, en 1980, une autre dépression mondiale touche la Suisse et cela cause encore une fois une centralisation. Effectivement, en 1981, par l'amendement de l'article 31 sexies, le gouvernement central se réserve le droit de prendre des mesures pour la protection des consommateurs. Cet article fut ajouté après plusieurs lois sur la surveillance des prix et sous la pression d'organisations de consommateurs qui existaient depuis plusieurs décennies. Cet amendement, en plus d'approuver la tendance centralisatrice, protège les personnes qui auraient pu être lésées, puisque qu'une période de crise est souvent synonyme d'abus de toute sorte. Donc, encore une fois, il semble que la crise économique des années 1980 ait amené une certaine centralisation, du moins en ce qui a trait à la consommation. Depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'État a été plus porté à intervenir socialement.

Enfin, c'est le 18 avril 1999 que la constitution a finalement été modifiée en profondeur. Bien que ces changements concernent plutôt la structure d'ensemble, il n'en demeure pas moins que l'on peut également y discerner une tendance centralisatrice. Avant 1999, plusieurs tentatives avaient été faites pour modifier en profondeur la constitution, mais la population les avait toujours rejetées. En 1999, avec un taux de participation de seulement 35%, les Suisses ont accepté à 59,2% la nouvelle constitution, 12 et deux demi cantons étant en accord. Cette révision ne relève pas d'une cause en particulier. Elle était plutôt esthétique, dû aux enchaînements d'articles (bis, ter, quater, quinquies, etc.) et visait à une cohérence plus accentuée entre les articles, par exemple l'article 35 (article 106 dans la constitution de 1999) sur les loteries et l'interdiction des maisons de jeu. C'est plutôt le résultat de plusieurs tentatives, qui ont fini par se solder par une victoire. Parmi les amendements effectués, plusieurs sont d'ordre économique. Par exemple, l'article 98 octroie au gouvernement fédéral la législation sur les assurances privées. L'article 106 fait en sorte que la législation sur les jeux de hasard et les loteries relève de la Confédération, de façon claire et précise. En ce qui concerne le domaine des transports, le gouvernement central acquiert la compétence pour légiférer sur la circulation routière. Bref, tous ces exemples et bien d'autres prouvent que la constitution de 1999 va dans le sens d'une plus grande centralisation des pouvoirs, même si cela ne résulte d'aucune cause en particulier. La nouvelle constitution est davantage le résultat de plusieurs tentatives antérieures. En 1999, la population était prête à ce changement et a donc fini par accepter la modification constitutionnelle. Certaines compétences déjà accordées au fédéral, mais qui donnaient place à l'exécution par les cantons, sont modifiées et ne font plus état de la consultation et de l'exécution cantonale. C'est le cas des articles 108 et 116 de la constitution de 1999. Cette nouvelle constitution introduit également de multiples droits et libertés. Uniquement en 1999, on compte 15 ajouts en ce sens. Par exemple, l'article 21 mentionne la liberté de l'art. L'article 11 protège les enfants et les jeunes. L'article 7 stipule que le peuple est protégé contre l'arbitraire. L'introduction de ces droits et libertés, bien qu'elle ne démontre pas nécessairement une centralisation, montre tout de même une volonté de protéger les gens contre les abus de toute sorte et amène les constitutions cantonales à garantir ces mêmes droits et libertés.

En somme, l'adoption de la nouvelle constitution met un terme à ce troisième volet causal, qui s'est étendu de la Deuxième Guerre mondiale à 1999. On constate que la période d'après-guerre a été une période de grande prospérité et l'État central a été porté à intervenir davantage, notamment en introduisant des mesures sociales de toute sorte, comme par exemple l'assurance-maternité. Le tableau 1 montre bien que durant la troisième période, plus de mesures sociales ont été prises que lors des périodes précédentes. Cela est dû, entre autres, à la montée de l'État providence. On voit également par le tableau 1 qu'il y a eu plusieurs amendements économiques dans cette période, soit 11 amendements importants. La montée de l'État providence ainsi que les récessions des années 1970 et 1980 sont à l'origine de ces modifications, allant dans le sens d'une plus grande centralisation. Bref, il a clairement été démontré que la période de prospérité économique de l'après-guerre et les dépressions sont responsables d'une plus grande centralisation des pouvoirs.

CONCLUSION

Pour conclure, cette recherche nous a permis de vérifier notre hypothèse de départ, à l'effet que la Suisse est actuellement un État plus centralisé constitutionnellement au niveau politique qu'en 1848. Nous avons également

constaté que cette centralisation était due à de multiples causes, résultant généralement de grands événements internationaux ayant des conséquences sur le territoire nationale suisse. Nous avons observé que cet accroissement des compétences fédérales a eu lieu principalement dans les secteurs sociaux et économiques. Nous avons de plus démontré que la centralisation s'est effectuée davantage au niveau des compétences, tandis que leur administration est demeuré largement décentralisée.

Malgré le fait qu'une centralisation a effectivement eu lieu, il nous a été, dans le cadre de cette recherche, impossible d'affirmer que cette centralisation était souhaitable ou qu'au contraire, elle était défavorable au peuple et aux cantons. Il est important de préciser qu'elle fut toujours en accord avec la population. Certains articles ont été adoptés après plusieurs tentatives, mais après quelques années, ils étaient acceptés comme allant de soi. Le choix de centraliser des compétences a souvent été bénéfique, répondant, comme nous l'avons vu, à des nécessités et des problèmes que plusieurs causes ont fait surgir. Notons également que beaucoup de membres du Conseil national sont aussi membres des gouvernements cantonaux, faisant en sorte que les voix des cantons sont entendues lors des votes législatifs, en plus du rôle important du Conseil des États. Il ne s'agit donc pas d'une volonté propre à l'État de se centraliser, mais de toute une succession de causes qui ont amené les gens à croire que le gouvernement fédéral était le plus apte à prendre en charge les nouvelles compétences. ◙

BIBLIOGRAPHIE

Tous les sites ont été vérifiés par une consultation le 8 avril 2003.

Altermatt, Urs, *Conseil fédéral*, in Dictionnaire historique de la Suisse, 2002, URL: http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F10085.html

Chancellerie fédérale, *Confederatio helvetica*, 2003, URL: http://www.admin.ch/ch/index.fr.html

Degen, Bernard, *Assurance accidents*, in Dictionnaire historique de la Suisse, 2002, URL: http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F16609.html

Degen, Bernard, *Assurance chômage*, in Dictionnaire historique de la Suisse, 2002, URL: http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F16613.html

Degen, Bernard, *Assurance maladie*, in Dictionnaire historique de la Suisse, 2002, URL: http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F16608.html

De Weck, Hervé, *Documents d'histoire suisse et d'histoire générale*, URL:http://www.jura.ch/lcp/cours/nb/textes/tablgen/cadre.html

Dubuis, Olivier Frédéric, *Billets de banque*, in Dictionnaire historique de la Suisse, 2002,URL: http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F13750.html

Dictionnaire historique de la Suisse, Automobile, 2002 [en ligne], URL: http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F13901.html

Dictionnaire historique de la Suisse, Confédération, 2003 (en ligne), URL : www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F26413-1-559.html

Dictionnaire Larousse, 2000, Paris.

Favez, Jean-Claude, *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses,* 1982, Éditions Payot, Lausanne (Suisse).

Favez, Jean-Claude, *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses,* 1986, Éditions Payot, Lausanne (Suisse).

Martin, William, *Histoire de la Suisse*, 1966, Éditions Payot, Lausanne (Suisse).

Office fédéral de la Statistique, *Finances publiques: survol*, 2002 [en ligne], URL: http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber18/fufr18.htm

Orban, Edmond, *Dynamique de la centralisation*, 1984, Québec/Amérique, Montréal.

Schröter, Harm G., *Cartels*, Dictionnaire historique de la Suisse, 2003, URL: http://www.snl.ch/dhs/externe/protect/textes/F13734.html

Swiss federal department of finance, *General government operations*, 2003 [en ligne], URL: http://www.efd.admin.ch/e/dok/zahlen/sdds/oeffhh.htm

Watts, Ronald L., *Comparaison des régimes fédéraux, deuxième édition*, 2002, Institut des relations intergouvernementales, Kingston.

Watts, Ronald L., *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, 1999, Institut des relations intergouvernementales, Kingston.

Yahoo encyclopédie, *Constitution suisse*, 2003 (en ligne), URL : http://fr.encyclopedia.yahoo.com/articles/na/na_1846_p0.html

ANNEXE 1

Tous les articles introduits ou amendés depuis 1999 l'ont été à l'intérieur de la nouvelle Constitution de 1999, par conséquent, les numéros d'articles ne réfèrent plus à ceux des années précédentes.

Amendements qui ne sont pas liés aux compétences

1874. Art. 49. Liberté de conscience et de croyance.
1874. Art. 54. Droit au mariage.
1874. Art. 59. Contrainte par corps abolie.
1874. Art. 65. (Amendé en 1879.) Les peines corporelles sont interdites.

1874. Art. 121. Révision partielle de la Constitution par initiative populaire ou par la législation fédérale. (Suivent les règles de l'initiative populaire.)
1931. Art. 12. En plus des membres des autorités fédérales, ce sont aussi les membres des autorités cantonales qui ne peuvent plus recevoir ni posséder de titres d'un gouvernement étranger.
1977. Art. 42 quinquies. Harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes.
1999. Art. 2. Égalité des chances. Conservation durable des ressources naturelles. En faveur d'un ordre international juste et pacifique.
1999. Art. 7. Droit à la dignité humaine.
1999. Art. 9. Protection contre l'arbitraire.
1999. Art. 11. Protection des enfants et des jeunes.
1999. Art. 12. Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse.
1999. Art. 18. Liberté de langue.
1999. Art. 19. Droit à un enseignement de base.
1999. Art. 21. Liberté de l'art.
1999. Art. 28. Liberté syndicale.
1999. Art. 29. Garanties générales de procédure.
1999. Art. 30. Garanties de procédure judiciaire.
1999. Art. 32. Garanties de procédure pénale.
1999. Art. 35. Réalisation des droits fondamentaux, par quiconque assume une tâche de l'État.
1999. Art. 36. Restriction des droits fondamentaux, sur une base légale, en cas de danger sérieux, direct et imminent.
1999. Art. 41. Introduction des buts sociaux de la Confédération.

Thèmes des compétences

- *Relations avec l'étranger*

1999. Art. 54. Les affaires étrangères relèvent de la compétence fédérale. (Plus clairement défini qu'auparavant.)
1999. Art. 55. Participation des cantons à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences.

- *Sécurité, défense nationale et protection civil*

1874. Art. 18. Aide de la fédération si un militaire est blessé durant son service. Chaque soldat reçoit des pièces d'équipement gratuitement. Le soldat conserve son arme sous les conditions de la loi fédérale. Création d'une taxe d'exemption du service militaire.
1874. Art. 19. Le droit de disposer de l'armée appartient à la Confédération. (clairement énoncé)
1874. Art. 21. Les corps militaires doivent être formés de troupes d'un même canton. La Confédération établit des prescriptions, mais la composition et la nomination des corps de troupes appartiennent aux cantons.
1959. Art. 22 bis. Protection civile des personnes et des biens contres les conséquences des faits de guerre. Consultation des cantons dans l'élaboration des lois.
1992. Art. 18. Service civil permis, pour remplacer le service militaire.

- *Formation, recherche et culture*

1874. Art. 27. Compétence sur les établissements d'instruction supérieure. Mais les cantons pourvoient à l'instruction primaire. (Disposition transitoire art. 4, délai de 5 ans pour introduire la gratuité.)
1874. Art. 50. Il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse dans l'approbation de la Confédération.
1874. Art. 51. En plus des Jésuites (1848), la Confédération peut interdire des ordres religieux dangereux.
1874. Art. 52. Interdiction de fonder des ordres religieux et de rétablir ceux qui ont été supprimés.
1902. Art. 27 bis. Subventions accordées aux cantons pour leurs obligations d'instruction primaire. (Sera retiré en 1984.)
1958. Art. 27 ter. Droit de légiférer pour encourager la production cinématographique. Les cantons sont consultés dans l'élaboration des lois.
1963. Art. 27 quater. Droit d'accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en bourses d'études et d'autres aides financières à l'instruction.
1970. Art. 27 quinquies. Droit d'édicter des prescriptions sur la pratique des sports par la jeunesse. Elle peut rendre obligatoire l'éducation physique dans les écoles. L'exécution incombe aux cantons.
1973. Art. 27 sexies. La Confédération encourage la recherche scientifique et peut créer des établissements de recherche.
1999. Art. 63. Législation sur la formation professionnelle (dans son ensemble).
1999. Art. 65. Collecte des données statistiques pour connaître l'évolution de la Suisse.
1999. Art. 67. En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes et la formation des adultes.
1999. Art. 69. Promotion d'activités culturelles d'intérêt national.

- *Environnement et aménagement du territoire*

1874. Art. 25. Pêche et chasse, en vue de la conservation du gros gibier et des oiseaux utiles à l'agriculture et la sylviculture.
1893. Art. 25 bis. Interdiction de saigner des animaux de boucherie sans étourdissement.
1897. Art. 24. Haute surveillance sur la police des endiguements et des forêts.
1969. Art. 22 quater. La Confédération édicte les principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir.
1962. Art. 24 sexies. La protection de la nature et du paysage relève du droit cantonal, mais la Confédération peut légiférer sur la protection de la faune et de la flore.
1971. Art. 24 septies. Protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles, dont la pollution de l'air et le bruit. L'exécution incombe aux cantons.
1973. Art. 25 bis. Remplacement de l'art. 25 bis précédent (1893), par un droit sur la législation sur la protection des animaux. L'exécution incombe aux cantons.
1996. Art. 31 octies. La Confédération veille à ce que l'agriculture permette un développement durable.
1999. Art. 77. Surveillance des forêts dans leurs fonctions protectrice, économique et sociale. Établissement des principes applicables à la protection des forêts.
1999. Art. 78. Protection des espèces menacées d'extinction (clairement défini).
1999. Art. 79. Principes pour le maintient de la diversité des poissons, mammifères sauvages et d'oiseaux. L'exécution incombe aux cantons.

- *Travaux publics et transports*

1874. Art. 26. Construction et exploitation des chemins de fer.
1919. Art. 24 ter. Navigation.
1921. Art. 37 bis. Droit de prescrire en matière d'automobiles et de cycles. Les cantons peuvent interdire ou limiter la circulation.
1921. Art. 37 ter. Navigation aérienne.
1958. Art. 36 bis. Établissement et utilisation d'un réseau de routes nationales. Les cantons construiront et entretiendront les routes nationales.
1979. Art. 37 quater. La Confédération établit les principes applicables aux réseaux de chemins et sentiers pédestres.
1994. Art. 36 sexies. Protection de la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transit.
1999. Art. 82. Législation sur la circulation routière.

- *Énergie et communications*

1874. Art. 36. Postes et télégraphes sont du domaine fédéral. Les indemnisations aux cantons pour la cession des postes sont supprimées.
1908. Art. 24 bis. Surveillance des forces hydrauliques, dans l'intérêt public. Mais il appartient aux cantons de régler l'utilisation de ces forces. La dérivation à l'étranger d'énergie hydraulique ne s'effectue qu'avec autorisation de la Confédération (il s'agit de commerce extérieur).
1908. Art. 24 bis. Transport et distribution de l'énergie électrique.
1957. Art. 24 quinquies. Énergie atomique.
1961. Art. 26 bis. Installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides.
1984. Art. 55 bis. Radio et télévision (et autres).
1991. Art. 24 octies. La Confédération établit des principes sur l'approvisionnement énergétique: énergies indigènes et renouvelables, consommation économe et rationnelle. La Confédération peut légiférer sur

la consommation d'énergie des installations, véhicules et appareils et elle encourage le développement des techniques énergétiques.

- *Économie*

1874. Art. 28. Perception de droits d'entrée et de sortie. (dans l'art. sur les péages)
1874. Art. 31. Liberté du commerce et de l'industrie.
1874. Art. 35. (Amendé en 1928.) Interdiction d'ouvrir et d'exploiter des maisons de jeu. Exceptions dans les cantons jusqu'en 1925. Les autorisations des maisons de jeu sont soumises au Conseil fédéral. Le quart des recettes brutes est versé à la Confédération, et sera dépensé aux victimes de dévastations naturelles et à l'utilité publique. Droit de prendre des mesures en matière de loteries.
1885. Art. 32 bis. (Amendé en 1930.) Droit de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition des boissons distillées. Les recettes provenant du débit et du commerce au détail restes acquises aux cantons et la Confédération conserve les recettes du commerce intercantonal et international. Les cantons doivent employer au moins 10% des recettes pour combattre l'alcoolisme.
1891. Art. 39. Droit d'émettre des billets de banque et toute autre monnaie fiduciaire.
1897. Art. 69 bis. Droit de légiférer sur les denrées et articles dangereux. Exécution par les cantons et surveillance par la Confédération.
1908. Art. 32 ter. Fabrication, importation, transport, vente et détention de l'absinthe.
1917. Art. 41 bis. Perception des droits de timbres sur des documents commerciaux.
1925. Art. 41 ter. Impôt sur le tabac.
1927. Art. 30. Le produit des péages appartient à la Confédération exclusivement. Les indemnités qu'elle payait aux cantons pour le rachat des péages sont supprimées.
1929. Art. 23 bis. La Confédération entretient les réserves de blé nécessaires pour assurer l'approvisionnement du pays. Création d'une meunerie nationale. La Confédération peut se réserver le droit d'importer la farine panifiable.
1930. Art. 32 quater. (Amendé en 1947.) Les cantons ont le droit de légiférer sur l'exercice d'aubergiste et de commerce au détail des boissons spiritueuses. La Confédération peut légiférer sur le commerce de ces boissons par quantités de 2L ou plus.
1938. Art. 41. Article plus détaillé sur la fabrication et la poudre de guerre, domaine fédéral.
1947. Art. 31 bis. Mesures propres à augmenter le bien-être général et sécurité économique des citoyens. La Confédération peut prendre des mesures en faveur de certaines branches économiques.
1947. Art. 31 quater. Régime des banques, en tenant compte des banques cantonales.
1947. Art. 31 quinquies. Confédération, cantons et économie privée prennent des mesures pour prévenir les crises économiques et le chômage.
1958. Art. 41 bis. Perception d'un impôt sur les revenus de capitaux mobiliers, les gains de loteries et les prestations d'assurances.
1965. Art. 31 quinquies. Ajout de la lutte contre le renchérissement.
1973. Art. 31 quinquies. Lorsque la Confédération peut déroger au principe de la liberté du commerce, elle peut prendre des mesures dans le domaine du crédit.
1973. Art. 31 septies. Surveillance des prix s'appliquant aux biens et services offerts par des entreprises qui occupent une position dominante sur le marché (cartels).
1980. Art. 23 bis. Suppression d'une aide pour les régions montagneuses sur l'agriculture.
1981. Art. 31 sexies. Mesures pour la protections des consommateurs.
1993. Art. 40 bis. Prescriptions contre l'usage abusif d'armes.
1993. Art. 41 ter. Perception d'un impôt sur le chiffre d'affaire (taxe sur la valeur ajoutée), et d'impôts de consommations spéciaux (pétrole, bière, automobiles)
1999. Art. 95. Législation sur l'exercice des activités économiques lucratives privées.
1999. Art. 98. Législation sur les assurances privées.
1999. Art. 101. Surveillance de la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger.
1999. Art. 106. Législation sur les jeux de hasard et les loteries.

- *Logement, travail, sécurité sociale et santé*

1874. Art. 34. Droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée de travail des adultes et la protection contre les industries insalubres ou dangereuses.
1890. Art. 34 bis. Assurance-accident et assurance-maladie.
1925. Art. 34 quater. Assurance-vieillesse, assurance-survivants.
1925. Art. 69 ter. Droit de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers.
1939. Art. 34 novies. Assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs. Les cantons participent à l'élaboration et à l'exécution.
1945. Art. 34 quinquies. Droit de légiférer sur les caisses de compensation familiales. Appuyer les efforts des familles en matière de logement. Assurance-maternité. Lois exécutées avec le concours des cantons.
1947. Art. 34 ter. Droit de légiférer sur les conditions de travail.
1972. Art. 34 quater. Assurance-invalidité obligatoire pour l'ensemble de la population.
1972. Art. 34 sexies. Mesures visant à encourager la construction de logements. Les cantons participent à l'exécution et sont consultés.
1973. Art. 34 septies. Droit d'édicter des prescriptions contres les abus en matière de bail. Protection des locataires.
1992. Art. 24 novies. La Confédération édicte des prescriptions concernant l'utilisation du patrimoine germinal et génétique des humains, animaux, plantes et autres organismes.
1999. Art. 119. Introduction de l'interdiction du clonage humain.
1999. Art. 119a1. La Confédération édicte des prescriptions dans le domaine de la transplantation d'organes, de tissus et de cellules. Elle veille à une répartition équitable des organes.

- *Séjour et établissement des étrangers*

- *Droit civil, droit pénal et métrologie*

1874. Art. 64. (Amendé en 1887, 1898 et 1905.) Le droit civil devient de compétence fédérale.
1898. Art. 64 bis. Le droit pénal devient de compétence fédérale, mais l'administration judiciaire demeure aux cantons.
1984. Art. 64 ter. La Confédération et les cantons veillent à ce que les victimes d'infractions contre la vie et l'intégrité corporelle bénéficient d'une aide.

Sean Romero*

"European Integration and its Implications on the Decline of State Sovereignty"

* Sean Romero is currently in his fourth year at the University of New Mexico. His major concentration is in Law, Government and Society; with a minor in Sociology. He wrote the following paper in London, England while on an exchange with Boston University.

The evolution of European integration has raised fundamental concerns as to whether or not state sovereignty is a necessary sacrifice for the furtherance of European Union (hereinafter E.U.) member states' national interests. The inherent precept for any form of integration among neighboring nation-states is federalism. Precursors to this premise such as William Penn (1644-1718), Immanuel Kant (1724-1804), Saint-Simon (1760-1825), and Carlo Cattaneo (1801-1869), envisaged a Europe united through an inter-European common economic system and a sovereign European legislative body; all while respecting the national patronages and law making duties of European nations – a federal system. Political decision makers in the early twentieth-century realized the paradox facing Europe; demonstrated in the inter-European fighting of World Wars I and II and the failure of the League of Nations. This essentially culminated in the realization by proponents of a "United States of Europe" that European states must become united or face continued conflict and instability. It is perceived by some states, whom are reluctant to join the E.U., that there is a democracy-legitimacy deficit (Stein, 2001). Herein, democratic participation by a states' constituency is dramatically curtailed by the remote governance of an international superpower – the European Union. The reluctance of non-member states to join the E.U. (i.e., Britain), and current fears by member states over a loss of state sovereignty, can largely be attributed to the establishment and popularity of democratic governments in the late nineteenth to early twentieth centuries in Europe.

In discussing the decline of sovereignty of E.U. member states, it is of the utmost importance to question whether sovereignty inherently limits a states' actions in international affairs, or whether upholding state sovereignty is essential for facilitating interdependence among states. Numerous philosophers, as mentioned above, have argued that nationalism and state sovereignty are the root causes of war and conflict among nation-states. Therefore, eliminating national identities by and through the creation of a supra-national institution(s) to control economic and political systems could effectively reduce conflict among neighboring states. Furthermore, the creation of a supra-national European institution(s) and a decline in, or transfer of state sovereignty and nationalism would bring Europe, once again, to the forefront of international affairs; thereby shifting the continuum of global power to Europe. Conversely, state sovereignty and national identity can be seen as a nation's "practical capacity to maximize its influence in the world…[by using] cooperative arrangements with others to maximize its otherwise marginal role, seeing sovereignty as above all a resource to be traded" (Howe, 1990: 678). Thus, state sovereignty in this respect can be seen as the logical means of promoting national interests by cooperatively working with other nation-states in an economic and political capacity – not through imposing rules from an outside authority.

However, one might argue (as did Immanuel Kant) that upholding state sovereignty ultimately results in conflict among states, and the increasing fluidity of capital and human resources in a global market undermines the effectiveness of the modern nation-state - assuming the state upholds nationalism and sovereignty (Howe 1990; Nicole and Salmon 1994). Therefore, according to these arguments it is of absolute necessity that European states sacrifice national identity and sovereignty to successfully function in the global market and to avoid conflict. Implicit in this international marketplace is the deterioration or dynamism of state boundaries and the limited authority of state policymakers to enforce laws that may conflict with provisions of membership in a supra-national institution. Notwithstanding the rise of international market relations, European integration entails the unprecedented interdependence of neighboring states, and thus a shift of power from the state to a supra-national institution(s).

Herein lies the democracy-legitimacy dilemma faced by both member states of the E.U. and states that are reluctant to join the E.U. As aforementioned, representative democracies have become the normative form of governance of European states throughout the past two centuries (whether only symbolically representative or not). An integration and/or assimilation of economies, goods, and labor among neighboring European states involves a loss of populism or popular representation, and inevitably a loss of sovereignty and government legitimacy. However, the internationalization of decision making, particularly in Europe, has ushered in the emergence of a relatively new form of constitutionalism and democracy – federalism.

The intentions for European integration, as mentioned, were to regulate economic and social policies throughout Europe, and to create an open market of goods, capital, and labor. In considering these integrationist motives, and whether such motives imply a democracy-legitimacy deficit and/or federalism, one must examine the implications that each step in the process of creating a European Union has had on the loss of state sovereignty. First, the signing of the Treaty of Paris (1951), which established the European Coal and Steel Community (ECSC); secondly, the Treaty of Rome (1957), which established the European Economic Community (EEC); and thirdly, the Treaty on European

Union (1992), which inevitably became known as the European Union[1] (Nicoll, 1994). With the establishment of a supra-national institution(s) such as the E.U., member states can effectively veto legislation and are not bound by the absolute authority of an outside governing body. In other words, member states do not completely sacrifice state sovereignty. In this respect, member states to the E.U. act more as a confederation rather than a federation. Yet with the creation and implementation of a common currency, which was established through the Treaty of Maastricht, and the current debate on creating a codified constitution, member states will surrender their sovereignty to a supra-national governing body – thereby becoming a federation. The latter entails a complete loss of state sovereignty, while the former entails a state upholding its sovereignty (Diarmuid, 1993).

The Treaties leading to the development of the E.U. are confederate in nature; each Treaty provides that a member state has the power to withdraw, veto, and is not bound by the overreaching authority of outside actors. Decisions are made through intergovernmental cooperation, thus allowing member states to retain sovereignty. Conversely, the subsequent and current movements towards absolute integration carry the undertone of democracy and federalism, specifically the creation of a common codified constitution. This in and of itself (a codified constitution) will effectively abolish E.U. member states' sovereignty and national identity. Although at the present E.U. member states consign some sovereignty to E.U. governing bodies through the Economic and Monetary Union (EMU) and other provisions in the Treaty of Maastricht, they ultimately retain state sovereignty. However, developments in the E.U. and current policies are creating, in essence, a de facto federation, and significantly limiting member states' sovereign power.

With the implementation of the Treaty of Maastricht, citizens of member states have also become citizens of the European Union. It may be argued that because the E.U. lacks the ability to enforce and make laws independent of member states, states are not at a loss of sovereignty, and the E.U. is not yet a federation. Yet the means of creating a "European Union" ultimately involve federalism as the end point. For instance, the free flow of goods, capital, and labor inherently implies a set of rules and standards of which member states must comply, and thus the European Court of Justice (E.C.J.) is the ultimate authority in establishing such rules and standards between member states. Therefore, rather than intergovernmental trust between member states to establish and uphold common trade procedures, a supra-national legal system has been created to adjudicate intergovernmental disputes. The mere fact that member states have chosen to uphold legal standards with this utility ultimately means that these states are giving up some of their sovereignty to a supra-national institution, and becoming more similar to a federation of states with a common interest.

However, if the ultimate intent of a "European Union" was to create a normal and common process of economic policy and legal and political deliberation, then giving up some or all state sovereignty to a supra-national institution(s) does not imply a negative outcome. Alternatively, member states are collectively acting in pursuit of common goals, and are therefore shifting sovereignty from the nation-state to a European supra-national power to deliberate and act on such goals. However, sovereignty is not completely given to an independent governing body, because member states continue to hold jurisdiction within the E.C.J and E.U. The only means by which the E.U. or E.C.J. exercise complete independence is if European legislation and judgments are enforced independent of a consensus by member states. Again, a system of law and policymaking such as this would entail a loss of accountability, thereby widening the democracy-legitimacy deficit – creating a loss of supra-national government legitimacy and widening the gap between the governors and the governed.

Currently, national courts and national legislation are recognized as binding by the E.U. because national legislation is representative of the will of the governed. The result is recognition of state sovereignty on the part of the E.U. It follows then that neither the E.U. nor the E.C.J. currently have the jurisdictions to overrule national law. Yet one of the primary provisions for membership into the E.U. is assuring that candidate states' constitution and/or statutes concur with the stipulations of the Treaties. Thus, upon initial membership into the E.U., states must, to an extent, sacrifice their sovereignty. But currently the E.U. lacks any coercive force or territorial area from which to enforce its jurisdiction; and as the classical sociologist Max Weber argued, a coercive force is needed to regulate the rule of law within a political organization or state.

The constitutional rule of law within member-states of the E.U. is respected and recognized, yet the movement towards a common European constitution is the next step in European integration, and will ultimately lead to the dissolution of member states' national constitutions - and thus a shift of sovereignty from the nation-state to the "United States of Europe." This is an interesting situation, which in certain terms debunks the notion of the democracy-legitimacy dilemma. If member states currently retain a representative democracy, then the citizenry ultimately decides the states' actions within the E.U., and therefore decides whether to adopt a European constitution or retain their respective national constitutions. Thus, legitimacy is ultimately upheld by the E.U. because the member states' citizenry ultimately chooses to sacrifice state sovereignty in the name of a common European state. This is assuming, of course, that the democratic state

[1] An in-depth analysis of each movement leading the European Union is beyond the scope of this paper. My analysis is concerned with the implications that European integration has had on a loss of state sovereignty.

functions as a theoretically ideal democracy – with inputs being heard from both status quo and minority opinion. The establishment or hegemonic assimilation of a supra-national identity, if you will, is necessary for the E.U. to establish before the consensus by member states to dissolve their constitutions will occur. Furthermore, the consensus by the citizenry to adopt such a supra-nationalism and abandon the established states' national identity must occur.

If the aforementioned situation harmonically occurs without conflict, then a "United States of Europe" will be a monumental breakthrough for the establishment of a post-sovereign federation (Ole, 1995). Such an occurrence without conflict among member states seems unlikely. Yet drawing such a conclusion is quite extemporaneous; one must question the extent to which national loyalties of the governed lie in the state apparatus, and if such national loyalties are malleable to a larger authority or government. This question is inherently embedded in terms of the democracy-legitimacy deficit, national security concerns, and trust among political decision makers and the citizenry. First, if the citizenry of a nation feels threatened that their power of input into the policy process is undermined by a larger government, then the democracy-legitimacy gap is widened and thus loyalty to a larger authority will not be accepted. Secondly, national security concerns, insofar as national security is not equated with military security, arise when a nation's national identity is threatened due to hyper-integration (Ole, 1995). To counter this, a nation-state must feel that it can integrate into a larger political community without completely jeopardizing its national identity – an example might be the integration of Eastern into Western Germany. Thirdly, trust among a nation-states policymakers and its citizenry is essential for harmonic integration to occur. For instance, member states' policymakers may feel that further integration is essential for the benefit of their states' economic position in an internationalized market, yet the citizenry may think differently because further integration may entail a loss of national identity.

Increased European integration does not necessarily mean a complete loss of state sovereignty, nor a complete loss of national identity. Political identity can be transferred from the nation-state to the E.U. while maintaining the established national identity. However, if further European integration entails the ratification of a common European constitution, then state sovereignty, not necessarily national identity, will be transferred from the member state to a supra-national governing body. It may also be concluded that the democracy-legitimacy deficit will not occur; to the extent that member states' policymakers ratify future Treaties or a constitution with the consent of the citizenry. Ultimately the ratification of Treaties and a common European constitution will be approved by the citizenry, through inputs to policymakers. Therefore, the citizenry accepts a supra-national government as legitimate, while maintaining a representative democracy. Though state sovereignty may be transferred from the state to a supra-national governing body, each member state is acting and cooperating for the benefit of their respective national economies - member states are not being coerced into joining or participating. Thus, further European integration may entail a transfer of state sovereignty, the creation of a federation, and a transfer of political identity to a supra-national institution(s). However, this does not necessarily mean a loss of national identity that will facilitate the harmonic integration of E.U. member states into a "United States of Europe." ◙

Bibliography

Howe, Geoffrey. 1990. "Sovereignty and Independence: Britain's Place in the World." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 66(4): 675-695.

Nicoll, William and Trevor C. Salmon. 1994. *Understanding the New European Community.* London, England: Harvester Wheatsheaf.

Ole, Waever. 1995. "Identity, integration and security." *Journal of International Affairs* 48(2): 389-432.

Phelan, Diarmuid R. 1993. "Between the Single Market and the European Union." *PS: Political Science and Politics* 26(4): 732-736.

Pinder, John. 1985. "European Community and Nation State: A Case of Neo-Federalism?" *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 62(1): 41-54.

Stein, Eric. 2001. "International Integration and Democracy: No Love at First Sight." *The American Journal of International Law* 95(3): 489-534.

Vercauteren, Pierre. 2001. "European Integration and the Crisis of the State." *Queen's Papers on Europeanisation: Facultés Universitaires Catholiques de Mons.*