

Federalism-e Undergraduate Journal

Volume 8 – May 2007

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



Revue interuniversitaire Fédéralism-e

Volume 8 – Mai 2007

*Université Queen's, Institut des Relations intergouvernementales
Collège militaire royal du Canada, Département de Science politique et Économie*

Éditeur en chef – Pierre-Luc Rivard

Collège militaire royal du Canada

Pierre-Luc Rivard est un étudiant de quatrième année en science politique au Collège militaire royal du Canada et compte poursuivre ses études pour entamer une maîtrise en études sur la conduite de la guerre. Dévoué à l'apprentissage, il consacre la majorité de son temps aux développements intellectuel, professionnel et spirituel. Bien que ses intérêts pour la politique se trouvent dans les relations internationales, la politique canadienne, ainsi que la philosophie politique, il reste ouvert aux autres champs d'étude, passionné par la vastitude des connaissances possibles d'acquérir. Lors de sa formation au Collège militaire, il participa à plusieurs conférences dont deux simulations des Nations Unies, ainsi que la conférence des affaires étrangères à l'Académie navale des États-Unis, mais effectua également des stages à l'Agence canadienne de développement international et au Centre de Recherche des Écoles de Coëtquidan, en France.

Editor in Chief – Charlotte Sully

Royal Military College of Canada

Charlotte Sully is a third year Honours Political Science student at the Royal Military College of Canada. While originally from Calgary, Alberta, she has travelled extensively across North America and hopes to expand her travels to other regions of the world. In the past she has done aid work in Mexico, participated in many fundraising campaigns for different causes, and participated in the first annual Model Mission in Fontinalis presented by the Pearson Peacekeeping Centre. This summer Charlotte is looking forward to travelling to Rwanda to work with the Rwanda Women's network. Upon graduation from RMC, Charlotte will serve at least five years in the Canadian Army as an intelligence officer. She wishes to pursue further education either in international law or international development, and aspires to work in federal or international politics.

Conseil d'édition francophone

Patrick Lamontagne

Université Laval

Patrick Lamontagne est finissant au baccalauréat en science politique à l'Université Laval avec un profil en administration publique. Après des études en droit ainsi qu'un cheminement pour devenir policier, il choisit la science politique. Il s'intéresse aux questions constitutionnelles canadiennes et aux relations Québec-Canada depuis plusieurs années. Les questions de sécurité mondiales et du renseignement l'interpellent tout particulièrement. Il se dirige vers la maîtrise en administration publique et termine présentement un stage dans l'administration municipale de Québec.

Gyslain Clément

Collège militaire royal du Canada

Gyslain Clément est un étudiant au baccalauréat en science politique au Collège militaire royal du Canada. Il baigne depuis l'âge de 13 ans dans l'univers politique ayant été très actif en politique étudiante. Il a occupé différentes positions au sein des associations étudiantes et des groupes politiques au niveau collégial. Il a aussi œuvré dans le secteur communautaire. Son implication politique au niveau provincial s'est traduite par une participation active au sein de partis et d'organisations politiques.

Anglophone Editorial Board

Ryan J. Burch

Loyola University Chicago

Ryan J. Burch is a fourth year student of Political Science at Loyola University Chicago in Chicago, Illinois. He has, additionally, studied abroad at the University of Birmingham (United Kingdom) where he took courses in international security and international relations theory. His academic interests include national and international security (policy and strategy), intelligence studies, terrorism studies, and is easily intrigued by most anything related to the military and civil-military relations. Ryan is a fellow of the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society.

Matthew Molnar

University of Winnipeg

Matthew Molnar is completing a B.A. (Hon.) in Politics at the University of Winnipeg, with foci in Political Economy, Early Modern Political Thought and Administrative Theory. After graduation, he plans to complete a Master's in Public Administration and enter the civil service. In addition to his work on this journal, he is also the Chief Elections Commissioner for the University of Winnipeg Students' Association and serves as a teaching and research assistant.

Natalie Falcomer

Wilfrid Laurier University

As an Honours Political Science and History student, Natalie Falcomer has pursued her interests in politics as an active Ontario Young Liberal and member of the Anti Trafficking Initiative. Natalie seeks to make a difference in her community as a founder of a public speaking organization – Toastmasters Club - and organizer of International Women's Week and The Sex Slave Trade Awareness Campaigns at Wilfrid Laurier University. She hopes to continue her education through pursuing a law degree in International Human Rights.

Table of Contents / Table des matières

Abstracts / Résumés	6
Introduction de l'éditeur en chef	9
Editor in Chief's Introduction	19
Canadian Interstate Federalism and Economic Globalization <i>Derek Carnegie</i>	25
La politique étrangère des États fédéraux : cas belge et canadien <i>David Anciaux</i>	36
Assessing Bill C-36: The Myth of Inalienable Human Rights <i>Natalie Falcomer</i>	52
Pierre Elliott Trudeau et le Fédéralisme <i>Patrick Lamontagne</i>	67
Putting the Safe Back Into the Safeguards of Federalism: A Comparative Analysis of the Complexities of Political Safeguards <i>Benjamin Burroughs & Evan Vilos</i>	78
Argumentaire sur la nécessaire souveraineté du Québec <i>Mérodie Caron</i>	89

Slipping Through the Cracks in Canada’s Federation: A critical analysis on the situation of Non status Aboriginals 110
Ryan G. O’Quinn

La jeunesse canadienne et le déficit électoral 123
Gilbert Desgrosseilliers

Call for Papers: Volume 9 139

Appel aux articles : Volume 9 140



Abstracts / Résumés

Canadian Interstate Federalism and Economic Globalization

After an extended period in which it was largely ignored as a topic of study, the consideration of the impact of globalization on sub-national governments has received some increased attention in recent years. This paper briefly outlines the historical and present challenges of international economic integration with regards to Canadian federal-provincial relations. It is argued that the flexible and *ad hoc* arrangements which typify Canadian interstate federalism have allowed the provinces to maintain some relevance in the face of generally centralizing forces. This analysis is defined as descriptive, rather than normative, and therefore does not comment decisively on the appropriateness of this approach.

La politique étrangère des États fédéraux : cas belge et canadien

Dans cet article, l'auteur analyse si différentes politiques étrangères sont possibles au sein des États fédéraux à l'aide des cas canadien et belge. Ces deux pays ont été choisis car ils détiennent des divisions culturelles et linguistiques, ainsi qu'un mouvement séparatiste. L'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux et l'approche centralisée sont utilisées dans cet article afin de répondre à la question de départ à travers deux aspects de la politique étrangère : la conclusion de traités et la représentation étrangère des entités fédérées.

Assessing Bill C-36: The Myth of Inalienable Human Rights

The Canadian Charter of Rights and Freedoms (1982), as well as other federal and provincial legislation, establishes a legal force where a positive relationship exists between the citizens and the state. Although many vital rights and freedoms are essential concepts in present-day Canadian legislation, the application of natural rights may be limited by social, economic or political factors and context; discrimination may be necessary and fair in order to balance opposing rights and freedoms with the safety of society. Bill C-36 exposes the myth of inalienable human rights and reveals a contested attempt to balance Canadian national rights with national security.

Pierre Elliott Trudeau et le Fédéralisme

Cette analyse, si succincte soit-elle, porte sur Pierre Elliott Trudeau en rapport avec le fédéralisme. Tout d'abord, l'auteur propose deux définitions du fédéralisme. Par la suite, il relate les principales sources de la pensée fédéraliste de M. Trudeau et mentionne finalement ses principales contributions au développement théorique du fédéralisme, ainsi que son application dans notre vie politique contemporaine. La conclusion de cette brève insertion dans le monde politique de Pierre Elliott Trudeau évalue de façon critique sa pensée fédéraliste tout en la catégorisant soit de révolutionnaire, de réformiste ou de conservatrice.

Putting the Safe Back Into the Safeguards of Federalism: A Comparative Analysis of the Complexities of Political Safeguards

By contrasting the work of Wechsler and Kramer who formulated the political safeguards of federalism theory with the work of Smith, we are able to view the complexities concerning the debate as to how political parties and judicial reviews function to safeguard federalism. In building off Kramer's views that informal means such as political parties constitute a political safeguard of federalism, we draw attention to the potential obstacles that interest groups pose to the safeguarding process. If political parties no longer protect federalism then we must return to Kramer and Smith's original arguments on judicial review as a viable safeguard.

Argumentaire sur la nécessaire souveraineté du Québec

La volonté première de cet article est de faire valoir l'argumentaire souverainiste québécois dans un cadre à forte tendance fédéraliste. Originellement écrit pour une classe-séminaire sur la politique canadienne et québécoise à l'Université Concordia, cet article s'adresse à un auditoire soit fédéraliste, soit peu familier avec le discours souverainiste. Bien que fortement orienté vers les valeurs culturelles, linguistiques et sociales qui définissent la distinction québécoise, l'argumentaire élaboré dans ces lignes cherche à exposer la force de la volonté souverainiste comme un moyen de remédier aux nombreuses déficiences de la fédération canadienne.

Slipping Through the Cracks in Canada's Federation: A critical analysis on the situation of Non status Aboriginals

Non status aboriginals occupy a 'no man's land' in terms of jurisdictional responsibility within the fragmented Canadian federation. Both the Federal and Provincial governments deny jurisdiction over their issues while non-status aboriginals and their cultural identities slip away through the cracks of a federation reeking of democratic deficits. This essay explores the dynamic issue of status and its implications for the municipal, provincial and federal governments but most importantly those pertaining to non-status aboriginals. Ultimately, it is the federal government and its 'buck passing' of responsibilities which represents the largest impediment to solving this jurisdictional quagmire.

La jeunesse canadienne et le déficit électoral

Partout où la démocratie est l'idéologie dominante, elle est en état de légère crise. Cette crise se caractérise par un déficit électoral. Plus précisément, ce phénomène est présent surtout au sein de certains groupes de la population canadienne tels que la jeunesse, les femmes et les autochtones. Le faible rendement électoral de ces groupes est en grande partie causé par un manque de sensibilisation aux systèmes politique et électoral canadiens, une éducation civique insuffisante, une sous représentation de ces groupes au Parlement canadien et finalement un désintéressement de la part des politiciens à l'égard à ces groupes. On doit donc chercher des moyens qui visent à corriger le problème. Toutefois, en cherchant à corriger la situation, doit-on axer nos efforts à modifier le comportement de ces groupes ou plutôt la nature même des systèmes politique et électoral? En d'autres mots, doit-on adapter le peuple au système ou vice versa?

Introduction de l'éditeur en chef

Pierre-Luc Rivard

Fédéralism-e

De nos jours, il semble que le fédéralisme ait perdu sa popularité. Les questions philosophiques intergouvernementales ne font plus autant la une des journaux, tandis que plusieurs citoyens des fédérations prennent pour acquis les multiples privilèges des régimes fédératifs. Le même phénomène de désintéressement se manifeste particulièrement chez les étudiants universitaires. Par-dessus ce problème se rajoute l'impuissance des étudiants à faire valoir leurs idées fédéralistes, parfois révolutionnaires, d'autres fois conservatrices. Comment faire pour remédier à ces problèmes, c'est-à-dire le désintéressement des étudiants, alimenté par leur impuissance de contribuer aux débats politiques constructifs portant sur le fédéralisme?

La revue *Fédéralism-e* vient répondre à ces problèmes, en offrant la chance aux étudiants de contribuer aux débats idéologiques positifs. Entièrement gérée par des étudiants universitaires de premier cycle (selon le système éducatif canadien), la revue permet aux étudiants doués de publier leurs articles, afin de partager leurs réflexions quant au fédéralisme, à la multi-gouvernance et aux relations intergouvernementales. Bien que la revue soit présentement administrée conjointement par le Collège militaire royal du Canada et l'Université Queen's (également canadienne), les postes gestionnaires ne sont pas exclusivement réservés aux étudiants de ces deux institutions éducatives. Tandis que les éditeurs en chef du *Volume 8* sont des élèves-officiers du Département de Science politique et Économie du Collège militaire royal du Canada, les autres domaines d'appui – tels que les partenaires promotionnels ainsi que les

fournisseurs des ressources électroniques – proviennent de nombreuses institutions dont l'Institut des Relations intergouvernementales de l'Université Queen's (IIGR), le Centre d'Analyse des Politiques publiques de l'Université Laval, le Réseau canadien d'Études sur le Fédéralisme et la revue *Politique et Sociétés* de l'Université du Québec à Montréal.

Puisque l'initiative est canadienne, *Fédéralism-e* publie autant les textes écrits en anglais qu'en français, afin de respecter les deux langues officielles du Canada. De ce fait, deux éditeurs en chef – francophone et anglophone – se trouvent à travailler ensemble en vue de la publication annuelle. L'aspect bilingue de la revue permet davantage de recueillir différents points de vue par rapport au fédéralisme, ce qui contribue à l'aspect constructif du débat engendré. En dépit de ses origines canadiennes, *Fédéralism-e* est de statut international, ce qui permet aux étudiants à travers le monde de participer aux discussions politiques traitant les relations intergouvernementales, le fédéralisme et la multi-gouvernance.

Modèles d'analyse du fédéralisme

Prologue

Diverses hypothèses furent formulées par rapport au fédéralisme, cherchant parfois à

déterminer le meilleur type de régime fédératif, critiquant d'autres fois le simple concept d'un tel système de gouvernance. Subséquemment, divers théoriciens tentèrent d'établir des critères afin de prévenir l'échec des fédérations¹. Ces études illustrèrent la complexité du fédéralisme, puisque plusieurs d'entre elles se contredirent autant au niveau de leur raisonnement logique qu'au niveau de leur conclusion. Certaines personnes affirment donc qu'il n'existe aucun moyen de prévenir l'échec des régimes fédératifs². Néanmoins, je crois qu'il existe des lignes directrices à suivre en vue d'assurer la survivance des fédérations.

Afin de déterminer le modèle théorique adéquat permettant de discerner les causes fondamentales de l'échec des fédérations, il sera nécessaire de préalablement s'attarder aux diverses théories déficientes. Leurs critiques permettront par la suite d'identifier les éléments cruciaux négligés. En résultat, il s'avérera possible de déterminer un modèle sublime d'analyse d'échec des régimes fédératifs.

Théories déficientes

¹ Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006, p.277

² Thomas M. Franck, *Why Federations Fail*. London: London University Press, 1968, p.171

Pour commencer, de nombreux auteurs formulèrent des critiques à l'égard de l'ethnofédéralisme, dont Valerie Bunce. Celle-ci se précipita d'affirmer que l'ethnofédéralisme serait indésirable puisqu'il causerait indubitablement la polarisation de la société en question. De ce fait, divers problèmes émergeraient dont la limitation de l'interaction entre les groupes ethniques et l'impossibilité d'établir une coopération entre ces mêmes groupes. De plus, les ressources institutionnelles seraient fournies aux minorités afin qu'elles puissent proclamer l'indépendance³. Ainsi, le fédéralisme multiethnique serait à la source de tous les problèmes interraciaux et des tensions polarisatrices entre les divers groupes. Non seulement Bunce sembla-t-elle oublier la présence des conflits interethniques bien avant la création des régimes fédératifs, mais elle admit aussi avoir laissé plusieurs questions sans réponses, dont l'impact de la conception de l'État fédératif sur les relations entre les groupes majoritaires et les groupes minoritaires⁴.

Par la suite, un autre auteur, Jack Snyder, soutint cette assomption selon laquelle

l'ethnofédéralisme augmenterait les risques de l'émergence de conflits interethniques⁵. Pour ce faire, il se servit de l'exemple de la Yougoslavie, qui fut imprégnée de tensions entre les divers groupes. En addition, selon lui, le gouvernement fédéral aurait gravement mal géré les tensions en décidant de décentraliser le pouvoir étatique⁶. Toutefois, non seulement cet exemple est-il erroné en raison de la robuste coercition à la source de l'alliance fédérative, d'autres facteurs cruciaux furent également négligés, dont la répression des minorités ethniques et l'atrocité de la situation économique de l'époque⁷. En autres mots, certains considèrent que la Yougoslavie n'était pas une véritable fédération, les minorités furent maltraitées par le gouvernement fédéral et une distinction – caractérisée par le mépris – fut accentuée entre les diverses régions en raison de l'inégalité des aptitudes économiques.

Parallèlement, Ian Lustick compara deux approches possibles du gouvernement fédéral à l'égard d'une société profondément divisée, compte tenu de l'impossibilité d'assimiler complètement les groupes

³ Valerie Bunce, "Is Ethnofederalism the Solution or the Problem?", in John McGarry, *Political Designs IV: Federation & Control*. Kingston: Queen's University Press, 2003

⁴ *Idem*

⁵ Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton, 2000, p.202

⁶ *Ibid*, p.208

⁷ Dejan Guzina, "Why Yugoslavia Failed", *Federations: What's New in Federalism Worldwide*, Volume 5, Number A-1, Autumn 2005, pp.18-19

minoritaires. Il fit ainsi l'éloge d'un gouvernement central rigide et puissant, en contraste au modèle consociationnel qui implique la recherche perpétuelle d'un compromis en vue d'apaiser les tensions émergentes⁸. Afin de renforcer sa position, il s'appuya sur des auteurs dont Brian Barry, qui critiqua les supporteurs excessivement enthousiastes du consociationalisme, lesquels refuseraient d'avouer l'utilisation de méthodes antidémocratiques en vue de préserver les fédérations⁹.

En conséquence, la fédération dotée d'un gouvernement fédéral puissant aurait un meilleur contrôle sur les régions¹⁰, assurant la survie du système fédératif, contrairement au régime consociationnel, qui prétendrait jouir de l'appui incontesté de tous les groupes ethniques¹¹. Une fois encore, l'exemple de la Yougoslavie permit de démontrer l'inexactitude de cette théorie. De plus, la théorie de Lustick omet de considérer l'impact des raisons à la source de la formulation de l'alliance fédérative qui, en réalité, pèsent considérablement dans le raisonnement logique.

⁸ Ian Lustick, "Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism Versus Control", *World Politics*, 1979, p.326

⁹ Brian Barry, "Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy", *British Journal of Political Science*, October 1975, p.500

¹⁰ Ian Lustick, *Loc. Cit.*, p.342

¹¹ *Ibid*, p.334

Enfin, Brendan O'Leary effectua également sa propre analyse du fédéralisme multiethnique, afin de déterminer les causes de l'effondrement des fédérations. De ce fait, il souligna cinq facteurs causatifs de l'échec des régimes fédératifs : la coercition à la source de l'alliance fédérative, la gouvernance caractérisée par l'autoritarisme, la maltraitance des groupes ethniques minoritaires, la mauvaise redistribution des ressources et la centralisation outrancière du pouvoir¹². De plus, il démontra l'importance de la démocratie qui permet de donner une voie aux diverses régions, facilite les dialogues interethniques et favorise le développement d'une coopération politique¹³. Bien que la validité de ce modèle d'analyse ne puisse que laborieusement être contestée, elle laisse cependant de côté la possibilité qu'une région, en dépit de la gestion irréprochable du pays, aspire à la sécession.

Éléments importants omis

Parfois, de telles théories peuvent sembler logiques à première vue; néanmoins, une analyse approfondie permet souvent de déceler certaines failles, dont l'omission de plusieurs éléments essentiels au raisonnement

¹² Brendan O'Leary, "Multi-national Federalism, Federacy, Power-Sharing & the Kurds of Iraq", *Cafritz Foundation Conference Center*, George Washington University, 12 September 2003, p.13

¹³ *Ibid*, p.15

logique. Pour débiter, de nombreux analystes avouèrent l'échec des tentatives d'assimilation, qui produisirent plutôt davantage de discordes. Au contraire, puisque les revendications – telle la représentation des intérêts de la région en question – se trouvent fréquemment à la source des tensions intergouvernementales, le gouvernement fédéral doit donc accorder certains pouvoirs distincts aux régions¹⁴. La solution se trouve donc dans la décentralisation des pouvoirs, plutôt que dans l'oppression des groupes nationalistes sous-étatiques.

Toutefois, tel qu'indiqué par John McGarry, la décentralisation des pouvoirs ne répond pas à toutes les demandes des groupes nationaux. Les minorités ne veulent pas seulement posséder les capacités de protéger leurs intérêts, elles désirent également atteindre un statut digne d'une communauté nationale. Pour cette raison, la décentralisation doit idéalement être accompagnée d'une conceptualisation asymétrique¹⁵. Ce faisant, les ambitions sociales et politiques des groupes ethniques minoritaires peuvent ainsi être satisfaites, afin d'éviter l'émergence du mécontentement à l'égard de la fédération.

¹⁴ Céline Auclair, "Federalism: Its Principles, Flexibility and Limitations", *Federations: What's New in Federalism Worldwide*, Volume 5, Number A-1, Autumn 2005, p.5

¹⁵ John McGarry, "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State", Working Draft Paper, *Position Paper for the 3rd International Conference on Federalism*, 3-5 March 2005, pp.6-7

Ensuite, ce même auteur souligna que les échecs principaux des régimes fédératifs multiethniques, tels que la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, l'Union soviétique et le Nigeria, ne constituaient pas véritablement des fédérations, en raison de la nature coercitive des alliances fédératives. De plus, les pouvoirs étaient excessivement centralisés, tandis que les gouvernements fédéraux dirigeaient généralement l'État par le biais de moyens antidémocratiques¹⁶. Cependant, bien qu'il eût promu l'adoption de valeurs démocratiques au sein des fédérations¹⁷, il établit une distinction cruciale entre la démocratie inclusionnaire et la démocratie exclusionnaire. Le premier type reconnaît l'égalité de tous les citoyens indépendamment de leurs caractéristiques personnelles dont le sexe et la race, tandis que le second ne respecte pas ces mêmes normes et génère subséquemment une hiérarchie discriminatoire des classes sociales. En résultat, la démocratie exclusionnaire est indésirable puisqu'elle provoque la répression d'une quelconque communauté nationale¹⁸.

¹⁶ John McGarry, "Can Federalism Help to Manage Ethnic and National Diversity?", *Federations: What's New in Federalism Worldwide*, Volume 5, Number A-1, Autumn 2005, p.15

¹⁷ *Ibid*, p.17

¹⁸ John McGarry, "Democracy in Divided Societies", Working Paper Prepared for an International Seminar, *Democracy, Multiculturalism, and Armed Forces: The Challenges of Human Security*, La Paz, 25-26 March 2004, pp.1-2

Modèle utilisé

Le modèle adéquat pour analyser les causes de l'échec des fédérations provient donc de Ronald L. Watts. D'abord, le modèle théorique découle de l'assomption que le fédéralisme ne cause pas les tensions internes; au contraire, l'État fédératif est créé afin de gérer ces discordes tumultueuses. De ce fait, le système fédératif ne constitue pas le problème. Néanmoins, plusieurs menaces peuvent émerger de la gestion particulièrement maladroite de l'État par le gouvernement fédéral¹⁹. L'objectif de ce modèle théorique s'avère donc à fournir les outils nécessaires afin d'empêcher une telle maladresse, en vue d'assurer la survivance des fédérations. Le modèle est donc divisé en quatre aspects principaux : les divisions sociales ainsi que la nature de l'entente fédérative, la conceptualisation structurelle, les stratégies pour combattre la désintégration et la polarisation politique²⁰.

Pour commencer, les divisions sociales internes sont fréquemment à la source de la menace sécessionniste. Divers facteurs peuvent susciter ces divisions, tels que la langue, la tradition politique, la culture, la race et la religion. De plus, les disproportions

¹⁹ Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999, p.109

²⁰ *Ibid*, p.110

économiques entre les régions peuvent également créer un ressentiment condescendant, engendrant l'insatisfaction à l'égard de l'union fédérative²¹. En conséquence, il est important de comprendre la nature des groupes nationalistes sous-étatiques, afin de répondre à leurs besoins et d'éviter l'émergence d'un mouvement séparatiste. Les différents groupes ethniques s'unissent habituellement sous un régime fédératif puisque la fédération s'avère le meilleur choix rationnel, en vue de protéger certains intérêts fondamentaux²². Pour cette raison, le gouvernement fédéral doit toujours s'efforcer de satisfaire les demandes des régions en vue de combattre le phénomène d'aliénation qui menace constamment l'alliance constitutionnelle.

Ensuite, le succès perpétuel d'une fédération dépend de la qualité de la conceptualisation du fédéralisme de l'État en question, selon les caractéristiques des groupes nationaux encadrés. Puisque l'objectif consiste à regrouper les différents groupes sous un système de gouvernance commun afin de protéger leurs intérêts vitaux, le groupe majoritaire ne doit pas tenter d'assimiler les minorités. Ainsi, en gros, le régime fédératif doit être conçu en fonction de quatre facteurs institutionnels. En premier, la disparité au sein

²¹ Ronald L. Watts, *Loc. Cit.*, p.110

²² *Idem*

de la population ne doit pas créer la prédominance d'un groupe au détriment des autres. Deuxièmement, la distribution des pouvoirs doit refléter les aspirations d'autonomie nationale des régions. En troisième lieu, les groupes doivent être adéquatement représentés au sein des institutions fédérales, en vue d'engendrer un consensus positif. Quatrièmement, des mesures exceptionnelles doivent être prises afin de garantir la protection des attributs des minorités contre la discrimination et l'oppression²³.

Lorsque les tensions au sein d'une fédération atteignent des proportions dangereusement élevées, le gouvernement central doit normalement choisir entre deux stratégies pour combattre la menace sécessionniste : le renforcement du fédéral ou l'accommodation aux pressions des régions inassouvies. Le renforcement exclusif du fédéral risque de causer davantage d'animosité, tandis que la simple accommodation aux pressions risque de nuire à la légitimité de la fédération. En revanche, la combinaison des deux approches possibles permet d'apaiser les sentiments hostiles, tout en affermissant la pertinence du régime fédératif²⁴.

²³ Ronald L. Watts, *Loc. Cit.*, pp.110-112

²⁴ *Ibid*, p.112

Enfin, une gestion maladroite des tensions interethniques provoque parfois la polarisation de la société. Le gouvernement fédéral doit absolument s'efforcer d'empêcher l'émergence d'un tel phénomène, car lorsqu'il surgit, il engendre une corruption des relations entre les divers groupes nationaux, qui est par la suite extrêmement difficile à corriger. Pour assurer la survie du fédéralisme, les divers groupes ethniques doivent continuellement communiquer entre eux, surtout lorsque survient un différend, afin d'arriver à un compromis. Ainsi, les rivalités politiques ne doivent pas prendre l'allure d'un combat funeste duquel ne peuvent ressortir qu'un gagnant et un perdant²⁵. Bien que tous les types de régimes fédératifs soient vulnérables à l'émergence de la polarisation politique, les fédérations bicomunales le sont davantage en raison de l'absence d'un tiers parti²⁶. En conséquence, le gouvernement central d'une fédération bicomunale doit doublement se méfier d'une telle menace et s'efforcer de préserver l'aspect mutuel des discussions politiques.

Épilogue

Somme toute, bien que divers auteurs eussent tenté d'établir des modèles d'analyse de l'échec des fédérations, maints d'entre eux

²⁵ Ronald L. Watts, *Loc. Cit.*, p.112

²⁶ *Ibid*, p.113

omirent des éléments indispensables, rendant ainsi leurs modèles obsolètes. Pour sa part, celui conçu par Ronald Watts semble inclure l'ensemble des paramètres essentiels. De ce fait, il est préférable d'utiliser le modèle de Watts afin de déterminer les chances de survie des régimes fédératifs.

Volume 8

Je suis fier de vous présenter le *Volume 8* de la revue *Fédéralism-e*. Cette édition est particulièrement intéressante, en partie puisqu'elle représente plusieurs points de vue différents par rapport au fédéralisme, notamment en raison de la diversité des nationalités des auteurs. Tel qu'indiqué précédemment, bien que l'initiative soit canadienne, la revue est de statut international. Conséquemment, les auteurs détiennent des citoyennetés distinctes : canadienne, américaine et belge. Il est important de souligner que les soumissions d'articles ne sont pas exclusivement réservées aux citoyens d'États fédératifs, mais également à quiconque s'intéresse au fédéralisme, aux relations intergouvernementales et à la multi-gouvernance.

Les conseils d'édition – francophone et anglophone – furent formés à partir d'étudiants universitaires de premier cycle,

nous ayant été préalablement recommandés par des professeurs. De ce fait, ils démontrèrent beaucoup de professionnalisme lors des processus de sélection et d'édition des articles. Les éditeurs proviennent également de diverses institutions éducatives : le Collège militaire royal du Canada, l'Université Laval, l'Université Loyola Chicago, l'Université de Winnipeg et l'Université Wilfrid Laurier. Grâce à leur collaboration exemplaire, le *Volume 8* s'avéra un incroyable succès, surtout en raison de la qualité des rétroactions fournies si promptement.

Les articles publiés dans cette édition traitent différents aspects du fédéralisme, ce qui favorise la diversité des sujets traités. Le premier texte, rédigé par Derek Carnegie de l'Université de Toronto, s'intitule « Canadian Interstate Federalism and Economic Globalization ». Il décrit les défis – au Canada – engendrés par l'intégration économique internationale, dans le contexte de l'impact de la mondialisation sur les gouvernements sous-étatiques. L'auteur du deuxième article, David Anciaux, de l'Institut d'Études Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, compare deux types de fédéralisme – canadien et belge – en vue de déterminer si différentes politiques étrangères leur sont possibles. Troisièmement, Natalie Falcomer, de l'Université Wilfrid Laurier, étudie le projet de loi C-36 (Loi

antiterroriste), afin de déterminer si un certain niveau de discrimination – en outrage aux droits et libertés – est nécessaire pour assurer la sécurité nationale. Le quatrième texte, rédigé par Patrick Lamontagne de l'Université Laval, analyse la pensée fédéraliste de Pierre Elliott Trudeau, afin d'identifier ses sources principales ainsi que ses contributions au développement théorique du fédéralisme. Par la suite, le cinquième article est conjointement écrit par deux étudiants de l'Université Brigham Young, nommés Benjamin Burroughs et Evan Vilos. Ils démontrent la complexité du débat sur le rôle des partis politiques dans la sauvegarde du fédéralisme. Le sixième texte présente une opinion singulière à l'égard du régime fédératif canadien. L'auteure, Mélodie Caron, de l'Université Concordia, prône indubitablement la séparation du Québec. Elle établit donc un argumentaire – évidemment partisan – destiné à justifier l'accession à la souveraineté du Québec. Septièmement, Ryan G. O'Quinn, de l'Université Dalhousie, étudie le problème des autochtones qui semblent tomber entre les failles juridiques de la fédération canadienne, en vue de cerner les sources et les implications véritables. Finalement, la revue se termine avec la dissertation de Gilbert Desgrosseilliers, du Collège militaire royal du Canada, qui pose une réflexion quant au déficit électoral canadien,

afin de déterminer ses causes fondamentales dans le but de trouver des solutions adéquates.

Pour conclure, le *Volume 8* de la revue *Fédéralism-e* vous offre une variété de points de vue quant aux régimes fédératifs, par le biais de huit articles rédigés par des étudiants universitaires doués. Ces auteurs permettent ainsi de remédier au problème de désintéressement par rapport au fédéralisme, en partageant leurs opinions intelligibles dans ce domaine de la science politique. Les lecteurs sont priés de partager leurs impressions de l'édition, en envoyant leurs commentaires constructifs aux éditeurs en chef, qui pourront par la suite contacter les auteurs si nécessaire. De la part de l'équipe éditoriale de *Fédéralism-e*, je vous souhaite une bonne lecture.

Pierre-Luc Rivard

Bibliographie

Monographies

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006

FRANCK, Thomas M. *Why Federations Fail*. London: London University Press, 1968

SNYDER, Jack. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton, 2000

WATTS, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999

Articles

AUCLAIR, Céline. "Federalism: Its Principles, Flexibility and Limitations", *Federations: What's New in Federalism Worldwide*, Volume 5, Number A-1, Autumn 2005

BARRY, Brian. "Review Article: Political Accommodation and Consociational Democracy", *British Journal of Political Science*, October 1975

BUNCE, Valerie. "Is Ethnofederalism the Solution or the Problem?", in MCGARRY, John. *Political Designs IV: Federation & Control*. Kingston: Queen's University Press, 2003

GUZINA, Dejan. "Why Yugoslavia Failed", *Federations: What's New in Federalism Worldwide*, Volume 5, Number A-1, Autumn 2005

LUSTICK, Ian. "Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism Versus Control", *World Politics*, 1979

MCGARRY, John. "Asymmetrical Federalism and the Plurinational State", Working Draft Paper, *Position Paper for the 3rd International Conference on Federalism*, 3-5 March 2005

MCGARRY, John. "Can Federalism Help to Manage Ethnic and National Diversity?", *Federations: What's New in Federalism Worldwide*, Volume 5, Number A-1, Autumn 2005

MCGARRY, John. "Democracy in Divided Societies", Working Paper Prepared for an International Seminar, *Democracy, Multiculturalism, and Armed Forces: The Challenges of Human Security*, La Paz, 25-26 March 2004

O'LEARY, Brendan. "Multi-national Federalism, Federacy, Power-Sharing & the Kurds of Iraq", *Cafritz Foundation Conference Center*, George Washington University, 12 September 2003

Editor in Chief's Introduction

Charlotte Sully

About the Journal

Federalism-e is on its eighth edition, and still going strong. For the past 8 years, the journal has been a source of high quality undergraduate political science works; papers that are often overlooked and under appreciated. Over the years, the undergraduate level has seen a decrease in significance, as a master's degree becomes the minimum standard most people wish to achieve in their academic career. While this inflation of education is indicative of a general increase in education across the polity and is therefore nothing to be condemned, the undergraduate students remain a source of new and innovative ideas that need to be expressed. During the production phase of this journal I have had many comments from professors and students alike, both expressing a similar concern. These comments have served to solidify, to me, the necessity for initiatives such

as Federalism-e, whose aim is to be a channel for these ideas and opinions. I believe this aim has been achieved through this edition.

This year has seen the journal grow. For the first time, the journal includes papers from international students. Federalism is not a uniquely Canadian innovation, and this was demonstrated through the broad range of paper topics in the previous editions, however this was not reflected in the citizenship of the authors. This edition reflects the diversity of federalism not only in the vast array of topics, but also by presenting the subtle differences between Canadian students and international students. As a Canadian publication, we have the added advantage of seeking international input in two prominent international languages, English and French. Overall, we feel that this increase in international influence on the journal enhances the quality and scope

of the journal, while increasing circulation and awareness at the same time.

While this year's Editors in Chief are political science majors at the Royal Military College of Canada, the journal continues to be a cooperative project between Queen's University and RMC, as the journal receives much of its support from the Institute of Intergovernmental Relations (IIGR) at Queen's. This journal is truly representative of the historical ties between these two institutions.

In addition to the previous alterations mentioned, we also saw fit to modify the structure of the journal. Federalism-e has always been a bilingual venture, and in order to emphasize this important aspect of the journal, the journal articles will now alternate between the two official languages. This is to enhance the awareness of the bilingual nature of the journal. Regardless of this modification, the editors still worked independently in soliciting articles, directing their respective editorial boards, and general promotion of the journal.

While the editors in chief have traditionally been fourth year students, this year the French language editor was a fourth year student, while the English editor, I, was a third year student. While proving difficult to

balance this demanding job and a full schedule of class, the experience has been valuable. Additionally, I will still be present at the college to provide my successor with guidance, and thus provide the journal with further continuity.

The future of the journal is bright, and the true potential of the journal rests in the editors of the future editions. The students I have worked with to create this journal have been exemplary, and their efforts are evident in this edition. I have nothing but respect for the political science students that contributed in various manners to this edition, and to future editions.

Why Federalism?

Political Science is a very broad field of study encompassing everything from comparative politics to the inner workings of a particular government. The problem then becomes, how do you decide what topic to centre an undergraduate political science journal around? While I, being the editor in chief of the eighth edition, can not attest to the original rationale behind the decision to select federalism as the focal point of this journal, I can offer my own opinions as to why federalism remains a relevant topic for debate. Before highlighting the contributions included in this

journal, I wish to delve into the importance of federalism today.

To commence, a definition of federalism must be outlined. The term “Federalism” is not a descriptive term, but a normative one. It refers to a style of government which combines elements of regional autonomy and shared-rule¹. The descriptive counterpart of “federalism” is “federal political system”. This term describes a form of government opposite to a unitary state. A federal system encompasses multiple tiers of government, these often being regional and federal but sometimes including municipal as a third level.

Arguably, the first documented federal system was seen over 3200 years ago among the Israeli tribes². Another ancient example is that of the Roman Republic which established an asymmetrical relationship between Rome and other weaker states, where Rome became the dominant or federal power³. While these examples prove the ancient nature of federalism, it is generally accepted that today’s modern form was first evident in the 1787 federal constitution of the United States of

America. This first federation was followed by Switzerland in 1848, and then Canada in 1867.

Initially the idea of a federal state spread slowly, but a stark increase in the number of federations or quasi-federation was evident in the later half of the twentieth century. Many sought to unite multi-ethnic societies that were the result of the simultaneous decolonization of the 20th century. While the world saw an increase in the number of federations, it must be noted that following this increase, there was also a steady decrease. The federal structure is not an end-all solution, and many federal states adopted a new system, or disintegrated entirely.

During the 1990s there was a renewed interest in the federal concept⁴. Belgium, South Africa and Spain all experienced governmental changes that moved them closer, if not fully, to a federal system. Additionally, the increased integration of the European Union was a catalyst for debate regarding the federal system.

Currently there are 24 countries in the world that employ a federal system. While this number is a small percentage of the 193 sovereign states recognized in the world today,

¹ Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems*. 2nd Edition. (Montreal: School of Policy Studies), p. 6.

² Daniel J. Elazar, *Federalism: An Overview* (Pretoria: HSRC, 1995), p.19.

³ *Ibid*, p.20.

⁴ Ronald L. Watts, *Loc. Cit.*, p.3.

their combined population accounts for 40% of the entire population of the world. The pressure to grow and progress in today's globalized world has generated a need for larger political units, a pressure that has resulted in the creation of such bodies as the European Union. Federal systems provide a system that can incorporate this increased sized of political entities. It does so by creating a tiered system of government and thus ensuring that the government, no matter the size, can still remain responsive to the citizen's needs.

The federal system has proven to be adaptable and resilient, which are additional selling features. The constitutions of Canada, the United States, Australia and Switzerland are among the longest-lasting constitutions of the world⁵. The future of federations is one of change, yet with the underlying continuity of federalism.

Federalism is an important topic to discuss in regards to the past, present, and undoubtedly the future. Not only that, but it is such a complex topic, that intricacies within it need not be touched on twice within the same journal. This ensures that a journal such as

Federalism-e, may continue to prosper, grow and adapt alongside the concept of federalism.

The Contributions

The English element of the journal comprises four articles which cover a wide variety of topics concerning Federalism. Two examine federalism on the broad spectrum and two examine specific elements of Canadian federalism.

Demonstrating the diversity achieved by this year's edition, Benjamin Burroughs and Evan Vilos, both hailing from the Brigham Young University of Hawaii, contribute their perspective on the changing nature of the safeguards attributed to federalism. Burroughs has interned for a lobbyist group and Vilos has interned for a Judge. The combination of this experience has produced an insightful paper regarding the potential effects of protest groups on political safeguards, and a subsequent requirement to return judicial review as the primary safeguard to federalism.

Globalization is an undeniable force in today's international scene, and increasingly so in national affairs as well. As this force becomes more prominent in today's national scene, the effects it has on our system of multi-level government must also be examined.

⁵ Ronald L. Watts, *Loc. Cit.*, p.5.

Derek Carnegie's paper examines the pressures globalization places on a federal system, especially in regards to international trade. Carnegie's joint degree in politics and economics, as well as his recent research initiatives, makes him ideally suited to bring an intelligent perspective to this paper, and he does so thoroughly.

Carnegie and the partnership between Burroughs and Vilos created two strong papers regarding broad themes surrounding the federal system and the issues it faces in a modern world. The final two papers take a more specified approach and approach explicit aspects and details concerning Canadian federalism.

Natalie Falcomer not only sat on our editorial board, but she also contributed a strong paper to the journal. Her article, Bill C-36, is very timely as it deals with a very prominent issue in not only Canadian politics, but in most western democracies. The paper assesses the Bill while contrasting it with the idea of inalienable rights in society. Her experience in creating organizations and initiating awareness campaigns as well as her desire to continue her education in the field of human rights are resources she draws on to enhance her paper.

The final paper contributing to the well-rounded English element of the paper is by Ryan O'Quinn. His paper is also focused on a specific subject regarding Canadian federalism, namely the aboriginal issue. Another timely paper, as current events highlight the need to address the continuing question as to who has jurisdiction over non status aboriginals. O'Quinn demonstrates his interest in the topic through a thoroughly deliberated paper.

The French submissions are indicative of traditional Canadian subjects such as Pierre Trudeau and Québec nationalism, while simultaneously maintaining the international aspect of this year's edition of Federalism-e. In addition to three papers regarding the state of the Canadian federation, there is also one paper comparing and contrasting the federations of Belgium and Canada. This paper not only contributes an in-depth comparison of two federal nations' foreign relations, but it does so through the perspective of a Belgian student, David Anciaux.

As federalism-e does not shy away from controversial topics but rather supports the continuation of debate, a paper regarding Québec nationalism is included in this edition. Mélodie Caron contributes an argument in favour of Québec separation, addressing a federalist audience.

Just as the Québec debate is engrained in the Canadian society, so is the name Pierre Elliot Trudeau. Patrick Lamontagne critiques the theoretical and practical contributions to Canadian federalism made by the former Prime Minister. Often seen as contributing vital aspects to our federal system, such as the 1982 constitutional act, Pierre Trudeau is an extremely relevant topic to be addressed in a federalism journal.

The journal is rounded out by the forward-looking paper submitted by Gilbert Desgrosseilliers. Desgrosseilliers addresses the growing concern of decrease in voter turnout, an issue apparent in many modern democracies. This trend is addressed in his paper, as well as potential solutions and other explanations for the decrease. A solid paper addressing one of the more prominent difficulties faced by today's modern federations, and democracies on whole.

Overall, this year's edition of Federalism-e is a well rounded compilation of papers relevant to issues prominent on the Canadian national level as well as the international level. The contributors are all young motivated individuals who have demonstrated, by contributing to this journal, their desire to further their own thought and

the thought of others on issues related to federalism. These individuals will undoubtedly become prominent figures in domestic and international politics, and hopefully Federalism-e will be a contributing factor in their future success.

Charlotte Sully

Canadian Interstate Federalism and Economic Globalization

Derek Carnegie

University of Toronto



Derek Carnegie is in the third year of his undergraduate studies at the University of Toronto in the joint political science and economics program. He has recently developed an interest in Canadian studies, and has spent much of the past year working on a faculty research project regarding North American trade and investment flows in key economic sectors. Upon graduating, Derek plans to pursue graduate studies in comparative politics.

Introduction

Despite the development of a general agreement that the processes of globalization weaken national borders, little attention has been paid until recently to the impact of these processes on the internal borders of federal systems. These discussions take on particular urgency in Canada, a country which is both trade-dependent and defined in large part by its federal structure (Simeon, 2003 p.132). This paper examines the responses of the provinces and systems of interstate federalism to economic globalization, particularly the negotiation and implementation of the GATT/WTO agreements since the Tokyo Round and FTA/NAFTA agreements. Though these responses have been *ad hoc* and incomplete, they have developed a flexible approach which has balanced federal and provincial interests in the midst of largely centralizing trends.

In addition to the already decentralized nature of the Canadian federation, the present intergovernmental approach to foreign trade has been the result of a unique and ambiguous interpretation of an outdated constitutional power. An overview of this matter is followed by an analysis of the Canadian response to the centralizing forces of global and continental economic integration.

Constitutional History

Section 132 of the 1867 BNA Act gave the Canadian parliament the right to enact the terms of treaties agreed to by the British Empire (Tuck, 1941 p.38). By the early 1900s, the British role had been reduced to the signing of Canadian-negotiated treaties (Leeson, 1977 p. 511). Despite the JCPC declaration in the 1932 *Radio Reference*¹ that Section 132 no longer operated after the end of the British Empire, it appeared that Ottawa had assumed authority over foreign affairs by means of the POGG and trade and commerce powers (Lesson, 1997 p.511; Mahler, 1987 p.111).

This changed after the federal government attempted to pass legislation in 1935 regulating hours of work and minimum wages in accordance with International Labour Organization agreements. While the Supreme Court of Canada upheld the right of the federal government to enact legislation in accordance with an international treaty, the JCPC found the federal government to be acting *ultra vires*, effectively reversing the decision made in the

¹ In the *Radio Reference*, the JCPC upheld the ability of the federal government to regulate radio frequencies in accordance with International Radiotelegraph Convention, even though the control over such local matters was a provincial responsibility (Kukucha, 2005 p.134). This ruling therefore suggested that Ottawa had the ability to sign international agreements which dealt with provincial matters.

Radio Reference (Leeson, 1997 p.512; Mahler, 1987 p.112). While the Supreme Court generally expanded the scope of the POGG and trade and commerce powers after 1949, the *Labour Conventions* case seriously reduced the ability of the federal government to unilaterally pass treaty legislation in areas of provincial jurisdiction (Kukucha, 2005 pp.136-144).

As observed by Hülsemeyer, the present Canadian constitution is unusual in that in some areas it separates the abilities to make and implement treaties between two orders of government (2004 p.92). The existence of the provincial veto power which was ambiguously established in the *Labour Conventions* case has encouraged negotiation through the existing structures of executive and administrative federalism (Hülsemeyer, 2004 p.93; Luz & Miller, 2002 p.996). This has resulted in a less systematic approach to international trade by the federal and provincial governments. Attempts to repair this situation were made in the Meech Lake and Charlottetown Accords, but would have been of questionable value had they passed, due to their vaguely-defined roles for provincial governments (Rocher & Nimijean, 1995 pp.224-226). Since the failure of the Charlottetown Accord, no significant proposals have been put forward to manage federal-provincial responses to international trade via the constitution. Appeals and

references to the Supreme Court have also been avoided out of fear of clarifying the constitution in unfavourable terms (Kukucha, 2005 p.130). Few other permanent systems and institutions of negotiation have been pursued, as is illustrated below.

Economic Globalization and Centralization

The institutional stalemate has led to intergovernmental negotiation on a case-by-case basis. This has resulted in a uniquely balanced approach for the Canadian federation. As the terms of the agreements behind economic globalization reach further into the affairs of participant states, federal systems have generally seen the power of the central government increase relative to that of regional governments. Canada is noteworthy because intergovernmental consultation has moderated this trend. Although increased levels of trade have led to some centralization of power, the provinces have not lost as much authority to the central government as has been the case in other wealthy federations. Australia and the United States, which were both founded as centralized federal systems, have centralized further with the increased scope of recent trade agreements (see Galligan, 2003 and Kincaid, 2003). A constitutional transformation of Germany's horizontally-divided federalism has strengthened the

collective voice of the Länder, though this has not significantly slowed the processes of centralization which have accompanied European integration (Hülsemeyer, 2004 pp.55-70).

There are three main aspects of economic globalization which act as centralizing forces. The first and most important of these is the gatekeeper position which the central government holds with respect to foreign affairs, a role which obviously takes on increased relevance with the proliferation of international trade discussions. Secondly, there is increased motivation for the federal government to police the actions of regional governments, since many trade agreements hold the federal government responsible for the actions of its subnational governments. This is likely done through the use of threats or incentives with the tools of fiscal federalism (Robinson, 1995 p.242). Finally, as observed by Rocher & Nimijean, the nation-state and its institutions still represent the country's economic space, which gains importance in a context of free trade (1995 p.218). The remainder of this paper will examine in detail the Canadian responses to these forces and review potential issues of concern.

The Provincial Voice in Trade Agreements

The question of whether Ottawa acts as a restrictive “gatekeeper” concerns the provincial role in the negotiation of international trade agreements, and is therefore of critical importance. Though the consultative relationship which has arisen in the constitutional gap is often seen as conflictual and based on federal interests (see Robinson, 1995), issues of disagreement are exceptions to an otherwise cooperative process (Kukucha, 2005 p.144). Ontario's oppositions to the FTA under Peterson and the NAFTA under Rae were soon reversed by the Progressive Conservative government which embraced the market and tried to increase the province's competitiveness (Courchene, 1999 p.19). Although not a trade agreement, Alberta's vocal opposition to the Kyoto Accord was quieted prior to federal ratification through conferences similar to those used to negotiate trade positions (Kukucha, 2005 pp.146-148).

Provincial involvement provides valuable information on affected industries and regional interests, which may be costly to obtain otherwise (Brown, 1991 p.94). With growing exposure to the international market, a number of the provinces have formed significant trade links of their own. This has

also strengthened their positions in intergovernmental negotiations, as they have gained a degree of autonomy from the federal government (Brown, 1991 p.83; Courchene, 1991 p.60). As illustrated in the following history, the role of the provinces in these international negotiations has expanded as the elements of trade agreements have further encroached upon their jurisdictions.

The structuring and implementation of international trade agreements with provincial involvement was infrequent prior to the commencement of the Tokyo Round of GATT negotiations in 1973. Earlier discussions had concerned only limited goals of tariff reduction, and were thus completely within federal jurisdiction (Brown, 1991 pp.90-91). The Tokyo Round introduced measures to reduce “non-tariff barriers” to trade, which involved issues within provincial jurisdictions (Robinson, 1995 p.237). The only formal channel of provincial involvement, the Canadian Trade and Tariffs Committee, soon proved to be an insufficient medium of communication. In its place, a temporary committee of federal and provincial deputy ministers was created in 1975 (Hale & Kukucha, 2004 p.8). This was also replaced in 1977 with the appointment of the Canadian Coordinator for Trade Negotiations. The CCTN was responsible for collecting input from provincial governments and concerned

industries, and reported directly to the federal cabinet (Brown, 1991 p.91). While the final agreements of the Tokyo Round did not affect the provinces to the extent that had been anticipated, their involvement marked a new trend in Canadian foreign affairs (Anderson, 2001 p.50; Brown, 1991 pp.92).

The movement towards more comprehensive trade agreements continued with the Canada-U.S. Free Trade Agreement (FTA). The 1985 report of the Macdonald Commission, which had encouraged negotiation of a free trade deal with the United States, specifically suggested reaching an agreement between the federal and provincial governments prior to the bilateral negotiations. To accomplish this, the CCTN was expanded to form the Committee for the Free Trade Agreement (CFTA), which had an official representative from each province (Hale & Kukucha, 2004 p.8). The CFTA was used with some success by provinces to ensure protection of industries and interests particularly relevant to their regions (Hülsemeyer, 2004 p.93). While the federal government did not include in the bilateral negotiations provincial issues which contradicted its own position, many of the clauses which fell under provincial jurisdiction were grandfathered to exempt non-compliance of existing laws (Hülsemeyer, 2004 p.94; Robinson, 1995 p.238) Such revision

prevented provincial objections by restricting future instead of present governments (Robinson, 1995 p.238). When this is considered, the strong “federal state” clause included in the agreement seems less centralizing (Brown, 1991 p.97; Robinson, 1995 p.238).

In addition to introducing expanded regulations and a more formal structure in the form of the WTO, the Uruguay Round of GATT negotiations sought further changes to government subsidization programs (Hale & Kukucha, 2004 p.4). From the launch of these negotiations in 1986, the CCTN was responsible for managing federal-provincial consultation. By 1990, subcommittees of the Committee on Multilateral Trade Negotiations were established to discuss specific items, while the federal Minister of International Trade met regularly with provincial ministers (Brown, 1991 p.100). The final agreement included unclear clauses on the grounds by which subsidy programs would be judged, but is generally understood to have restricted the options of subnational governments more so than their central counterparts (Robinson, 1995 p. 243). In response, this period saw the establishment of ongoing initiatives to coordinate trade and economic policy between industry, citizens, Ottawa, and the provinces in forums such as CTRADE, the ITAC, and the

SAGIT, but these were generally weak and unsuccessful (Hale & Kukucha, 2004 p.9; Skogstad, 1992 p.338; Smythe, 2001 p.151). CTRADE, for example, has been seen by many provinces as a tool for the expression of federal positions rather than a true forum for discussion (Kukucha, 2004 p.122). Although their ultimate influence has been less noticeable on the world stage, the larger provinces have regularly sent unofficial representatives to GATT/WTO negotiations to work alongside the federal delegation (Brown, 1991 p.91).

Due to the more intrusive nature of the NAFTA agreement, Ottawa established the Committee for North American Free Trade Negotiations (CNAFTN) to operate alongside the still-functioning CFTA in a similar capacity for the duration of the talks (Hale & Kukucha, 2004 p.9). The CNAFTN proved to be more collegial than the CFTA had been, and allowed for more in-depth consultation with the provinces (Hülsemeyer, 2004 p.100). Aside from the commercial NAFTA agreement, two side agreements were reached on labour (the NAALC) and the environment (the NAAEC) in the tripartite talks. The federal government constructed separate intergovernmental agreements for the provinces to opt-in to the NAALC and NAAEC, as a number of provinces have so far done. This domestic measure was

the most important victory for the provinces. Established over the objections of the United States, these internal agreements gave the provinces the final authority over the aspects of the agreement which lay within their jurisdictions (Hülsemeyer, 2004 pp.98, 101, 102). Recent multilateral trade negotiations such as the Doha Round and FTAA talks have continued to feature provincial input, though the progress of these talks have been slower than previous initiatives (Hale & Kukucha, 2004 p.6).

Although the terms by which the provinces participate in trade negotiations are at the discretion of the federal government, their involvement is clearly beyond that of token recognition. The provinces carry substantial influence, which they have used to indirectly shape federal positions and the resulting agreements.

The Policing Role of the Federal Government

The first point to make on this issue is that Canada has typically taken weak interpretations of the federal state clauses included in most international treaties (Kukucha, 2005 p.133). This reduces the motivation of the federal government to pressure the provinces for changes legislation,

and has significantly reduced Ottawa's "policing" role (Simeon, 2003 p.156).

The two methods by which Robinson imagines that the federal government may pressure provinces are by directly legislating in the place of the provinces or, more likely, through the use of the spending power (1995 p.242). Any threats of federal legislation are unlikely to be taken seriously, given the previously-mentioned risks of an unfavourable Supreme Court ruling. The increasing provincial share of revenues has decreased the relevance of the spending power, while SUFA made it less volatile (Simeon, 2003 p.146). Although the power of disallowance remains a theoretical option for the federal government, it is difficult to imagine a return in its use (Rocher & Nimijean, 1995 p.221).

In order to manage the issue-specific conflicts which have arisen after the signing of trade agreements, the provinces and federal government agreed that a non-judicial method of dispute settlement was required to coordinate domestic policy with international commitments (Brown, 1991 pp.100-107). The result was the 1994 Agreement on Internal Trade (AIT) (Hale & Kukucha, 2004 p.7). The AIT was modeled on a similar mechanism of the FTA, and was quite successful in balancing intergovernmental concerns. Criticisms against the AIT include its exclusion of

nongovernmental actors and the weaknesses of many of its provisions (Simeon, 2003 p.154). Nevertheless, it stands out both as a permanent institution of discussion and decision-making among otherwise *ad hoc* committees and agreements, and as a representation of the increasingly cooperative arrangements between the two orders of government.

The National Economic Space

The argument that the nation-state continues to define the economic environment of a country is similar to the idea of the central government as a gatekeeper to the outside world, but instead takes an introverted point of view. If true, the increased relevance of economic interaction brought by globalization would inevitably lead to the weakening of subnational governments due to their lack of control over primary macroeconomic tools.

This has been borne out to an extent. National borders remain the most relevant to FDI, and the federal government is responsible for setting the general terms by which the national economy will operate (Luz & Miller, 2002 p.975; Mahler, 1987 p.109). Control over monetary policy has obviously remained with the federal government, as has the trade and commerce power, which the Supreme Court has expanded upon since 1949 (Kukucha, 2005 p.129).

The above traits of the Canadian system are unlikely to change in the near future; however, the provinces have gained some influence over their respective economies in recent years. Deficit-driven decentralization and greater provincial power over tax rates have given the provinces more options in attracting investment (Simeon, 2003 p.147).

The recent return of budget surpluses will further expand the list of possible options. Also, market forces are not as deterministic as is often assumed; a recent study found that corporate tax levels in the OECD have been diverging, and that there is a positive correlation between openness to trade and the size of the public sector (see Garrett, 1998). As the analysis of economic policies requires history to pull from, future commentators will be better positioned to dissect the subject. For now, it is important to note that there is potential for significant provincial autonomy.

Criticisms and Conclusion

The provinces will not soon rival Ottawa for the ultimate authority over their economies, but the decentralization of some powers has allowed for a moderately regional response in Canada. Provinces make real contributions to international negotiations, cooperate with the federal government to work within the limits of the resulting agreements, and are increasingly

taking control of their economies. Without straying too far into a normative evaluation of regional versus national approaches to globalization, there have been a number of problems with the present system of negotiation. Provincial governments may not accurately represent their regions, especially given the exclusion of metropolitan centres for interstate relations (Robinson, 1995 p.248; Courchene, 1992 p.124). Others would argue that centralization is a more appropriate response to globalization, as it allows for equalization, a diversification of risk, and respect for non-territorial interests (Breton, 1995 p.150). However, the central theme of this paper has been the temporary and *ad hoc* character of the committees developed to reconcile federalism with an open trading policy. While this has arguably been what has allowed for the flexibility of the present arrangement, it has also made it difficult for the two orders of government to discuss long-term goals and set binding agreements prior to international negotiations. The full impacts of this will be more visible in the long run, though it has also contributed to the current exclusion of cities and groups not represented by provinces, as they lack regular access to the bodies of negotiation. The continued expansion of the trade and commerce power may encourage the provinces to call for the renewal of existing organizations such as CTRADE. In

either direction, future reform must be judged carefully by governments who respect the motives for both national and regionalized approaches to economic globalization.

Works Cited:

Anderson, George. "Canadian Federalism and Foreign Policy." *Canada - United States Law Journal* 27.1 (2001): 45-53.

Breton, Raymond. "Identification in Transnational Political Communities." *Rethinking Federalism: Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*. Ed. Karen Knop, Silvia Ostry, Richard Simeon, and Katherine Swinton. Vancouver: UBC Press, 1995. 40-58.

Brown, Douglas M. "The Evolving Role of the Provinces in Canadian Trade Policy." *Canadian Federalism: Meeting Global Economic Challenges?*. Ed. Douglas M. Brown and Murray G. Smith. Kingston: IRPP, 1991. 81-128.

Courchene, Thomas J. "Responding to the NAFTA Challenge: Ontario as a North American Region State and Toronto as a Global City-Region." *Institute for Research on Public Policy* October 1999. 28 July 2006 <<http://www.irpp.org>>.

Courchene, Thomas J. *Rearrangements*. Lanham, MD: Mosaic, 1992.

Courchene, Thomas J. *The Community of the Canadians*. Kingston: Queens, 1991.

Galligan, Brian. "The Centralizing and Decentralizing Effects of Globalization in Australian Federalism: Toward a new Balance." *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems*. Ed. Harvey Lazar, Hamish Telford, and Ronald J. Watts. Kingston: Queens, 2003. 87-124.

Garrett, Geoffrey. "Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?." *International Organization*. 52.3 (1998): 787-824.

Hale, Geoffrey & Christopher Kukucha. "Investment, Trade and Growth: Multi-Level Regulatory Regime in Canada." *Carleton University School of Public Policy and Administration* October 2004. 4 August 2006 <<http://www.carleton.ca/sppa>>.

Hülsemeyer, Axel. *Globalization and Institutional Adjustment: Federalism as an Obstacle?*. Cornwall: Ashgate, 2004.

Kincaid, John. "Globalization and Federalism in the United States: Continuity in Adaptation." *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems*. Ed. Harvey Lazar, Hamish Telford, and Ronald J. Watts. Kingston: Queens, 2003. 37-86.

Kukucha, Christopher. "The Role of the Provinces in Canadian Foreign Trade Policy: Multi-Level Governance and Sub-National Interests in the Twenty-First Century." *Policy and Society* 24.3 (2004): 113-134.

Kukucha, Christopher. "From Kyoto to the WTO: Evaluating the Constitutional Legitimacy of the Provinces in Canadian Foreign Trade and Environmental Policy." *Canadian Journal of Political Science*. 38.1 (2005): 129-152.

Leeson, Howard A. "Foreign Relations and Quebec." *Canadian Federalism: Myth or Reality*. Ed. J. Peter Meekison. Toronto: Methuen, 1977. 510-523.

Luz, Mark A. & Marc Miller. "Globalization and Canadian Federalism: Implications of the NAFTA's Investment Rules." *McGill Law Journal*. 47 (2002): 951-997.

Mahler, Gregory S. *New Dimensions of Canadian Federalism: Canada in Comparative Perspective*. Cranbury, NJ: Associated Universities, 1987.

Robinson, Ian. "Trade Policy, Globalization, and Canadian Federalism." *New Trends in Canadian Federalism*. Ed. François Rocher and Miriam Smith. Peterborough: Broadview, 1995. 234-269.

Rocher, François & Richard Nimijean. "Global Economic Restructuring and the Evolution of Canadian Federalism and Constitutionalism." *Trends in Canadian Federalism*. Ed. François Rocher and Miriam Smith. Peterborough: Broadview, 1995. 211-233.

Simeon, Richard. "Important? Yes. Transformative? No. North American Integration and Canadian Federalism." *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems*. Ed. Harvey Lazar, Hamish Telford, and Ronald J. Watts. Kingston: Queens, 2003. 125-172.

Skogstad, Grace. "The State, Organized Interests and Canadian Agricultural Trade Policy: The Impact of Institutions." *Canadian Journal of Political Science*. 25:2 (1992): 319-347. JSTOR. University of Toronto Lib., Toronto, On. 15 July 2006 <<http://www.jstor.com/>>.

Smythe, Elizabeth. "Repoliticizing Globalization in Canada: From the MAI to Seattle." *Journal of Canadian Studies*. 36.1 (2001): 141-165.

Tuck, Raphael. "Canada and the Judicial Committee of the Privy Council." *University of Toronto Law Journal*. 4.1 (1941): 33-75. JSTOR. University of Toronto Lib., Toronto, On. 15 July 2006 <<http://www.jstor.com/>>.

La politique étrangère des États fédéraux : cas belge et canadien

David Anciaux

Institut d'Études Européennes – Université Libre de Bruxelles



David Anciaux est un étudiant de « master » en études européennes – finalité « politique » – à l'Institut d'Études Européennes (IEE) de l'Université Libre de Bruxelles. Ses spécialisations portent notamment sur les domaines de la politique belge et européenne, les politiques étrangères belge et canadienne, le sentiment identitaire en Europe ainsi que la diplomatie culturelle. Ces spécialisations ont été permises grâce à des études en science politique effectuées, notamment lors d'un échange académique au Canada. David Anciaux est également éditeur francophone de la revue « Eyes on Europe » éditée à l'IEE. Ses remerciements vont à Monsieur Eric Remacle pour les conseils prodigués.

Introduction

Depuis les années 70, plusieurs entités territoriales ont affirmé leur présence au niveau international. En entreprenant ces processus, elles ont remanié le concept traditionnel de souveraineté qui considérait la présence internationale comme émanant uniquement du pouvoir central. Cette présence des sous-entités territoriales à l'extérieur des frontières nationales est due à un nombre important de causes variant des raisons économiques aux raisons culturelles ou politiques¹. Ces entités sont non seulement présentes sur la scène internationale mais également dans la formation de la politique étrangère des États fédéraux.

Le but de ce travail est d'analyser si différentes politiques étrangères sont possibles au sein des États fédéraux. Pour des raisons méthodologiques, deux approches vont être mises en œuvre dans le présent travail : la théorie de la gouvernance à plusieurs niveaux (multi-level governance approach) et l'approche centralisée (state-centric approach). Ces approches nous permettront de voir si plusieurs types de gouvernance sont possibles dans la politique étrangère de pays fédéraux. Notre recherche porte sur deux États : la Belgique et le Canada. Diverses raisons ont

conduit à ce choix : Ces deux pays renferment des divisions linguistique et culturelle, ainsi qu'un mouvement séparatiste². À ce titre, il devient intéressant de voir comment ces deux pays gèrent les différences internes dans la politique étrangère. Les hypothèses du travail sont les suivantes : La Belgique correspond à un système de gouvernance à plusieurs niveaux tandis que le Canada correspond à une approche centralisée.

Pour cette analyse, le travail est divisé en trois chapitres. La première partie constitue un éclaircissement des deux approches utilisées selon les théories définies par Hooghe et Marks. Le chapitre suivant analyse la pertinence de la comparaison entre les deux États fédéraux étudiés. Cette partie explique brièvement le fonctionnement des deux États afin de faciliter la compréhension ultérieure. Le dernier chapitre se centre sur les similarités et les différences des deux façons d'établir la politique étrangère. Deux aspects de cette problématique y sont analysés : le pouvoir de conclure des traités et la représentation étrangère des entités fédérées.

1- Approche théorique

Deux approches de prises de décisions sont présentées : la gouvernance à plusieurs

¹ Pour plus dans ce domaine, lire DUCHACEK, I. D., "The International Dimension of Subnational Self-Government", *Publius*, vol.14, N°4, FALL 1984, pp.5-31

² KARMIS, D., GAGNON, A-G., « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol.29, N°3, sept. 1996, pp. 435-468

niveaux (multi-level governance approach) et l'approche centralisée (state-centric approach). Cette explication ne prétend pas être exhaustive mais vise à présenter les bases qui seront utiles à la compréhension et l'analyse générale de ce texte.

L'approche à plusieurs niveaux (multi-level governance ou MLG) a été créée par Marks et est utilisée principalement comme procédé analytique afin de saisir le système décisionnel de l'Union Européenne. Elle fut d'abord décrite comme un « système de négociation continue entre différents gouvernements situés à plusieurs niveaux territoriaux – supranational, national, régional et le local »³. La définition de cette approche pourrait être divisée en trois parties⁴ :

- Selon l'approche à plusieurs niveaux, les compétences de prises de décisions sont partagées par des acteurs dispersés à différents niveaux plutôt que concentrés au niveau fédéral ;
- Il y a une perte de contrôle, dans les gouvernements nationaux pris individuellement, en raison de la prise de décision collective entre les différents niveaux ;
- Les différents sièges de pouvoir (political arenas) sont interconnectés au

lieu d'être centralisés. Selon ce point de vue, les sous-entités nationales peuvent agir au niveau national et supranational. Donc, en plus d'être présents au niveau international, les États sont également des entités fédérées.

Contrairement à l'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux, les éléments à la base du modèle centralisé affirment le rôle de l'État fédéral comme acteur majeur. Selon cette approche issue de la théorie « réaliste » des relations internationales, les acteurs fondamentaux sont les gouvernements nationaux qui agissent selon leurs principaux intérêts. Les partisans de cette théorie considèrent néanmoins l'influence des entités infranationales ou des acteurs économiques et sociaux dans la définition de la politique. Mais l'influence n'existe que dans le domaine interne, comme première étape à la conduite de la politique étrangère. Contrairement à l'approche à plusieurs niveaux, les adhérents de l'approche centralisée ne considèrent pas les différents sièges de pouvoir comme interconnectés, mais plutôt centralisés⁵.

2- La comparabilité des cas belge et canadien

Le Canada et la Belgique ont plusieurs caractéristiques communes. Ils sont tous les deux considérés comme pays regroupant deux langues, voire deux cultures différentes : Les

³ HOOGHE, L., MARKS, G., "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political science review*, N°97, 2003, p.3.

⁴ HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, p.3.

⁵ HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, *Loc. Cit.*, p.2

francophones et les anglophones au Canada, en contraste aux francophones et néerlandophones en Belgique. En plus des deux langues principales de la Belgique, il existe une troisième région linguistique : les germanophones représentés dans le système fédéral par la Communauté germanophone. Cependant, cette communauté est relativement faible d'un point de vue numérique, ne représentant que 70 000 personnes sur les 10 millions d'habitants que compte l'État belge. Par conséquent, nous aborderons peu le rôle de cette communauté sur la scène internationale.

La forme fédérale des deux pays est très différente tout comme leurs évolutions historiques. Alors que la fédération canadienne a été créée en 1867 avec l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la première étape vers le fédéralisme belge remonte seulement à 1970. Depuis, diverses réformes ont eu lieu en 1980, 1988, 1993 et 2001 auxquelles s'ajoutent des réformes de moindre ampleur qui ont transformé l'État unitaire d'avant 1970 en un système fédéral. Ces réformes ont créé un pays divisé en trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région Bruxelles-Capitale. Les régions sont compétentes sur ce qui touche au « sol » comme l'environnement, l'eau, l'électricité, l'économie, etc. La Belgique est également divisée en trois communautés : la

Communauté française⁶, la Communauté flamande et la Communauté germanophone. Les compétences des communautés sont dites « personnalisables »⁷ avec des domaines comme la culture, l'éducation et partiellement le système de santé.

Avec moins de complexité que le système belge, le Canada est divisé en dix provinces et trois territoires. Les provinces sont très différentes les unes des autres à divers niveaux tels que politique, économique et social. L'Ontario et le Québec sont les deux provinces les plus peuplées avec respectivement huit et sept million d'habitants. L'Alberta, moins peuplée que les deux provinces précédentes, est la plus riche grâce à une économie forte basée sur l'industrie pétrolière, alors que la Colombie-Britannique a une économie plus axée sur les pays d'Asie Pacifique comparativement aux autres provinces. Selon la loi constitutionnelle de 1982, les provinces ont des compétences exclusives comme les hôpitaux, la propriété et le droit civil, les ressources et l'éducation.

Pour résumer les similitudes principales entre les deux systèmes fédéraux :

⁶ Depuis 2000, la Communauté française a été renommé Communauté Wallonie-Bruxelles. Mais, la référence à la Communauté française sera utilisée dans ce travail car ce nom est utilisé dans les institutions internationales et au sein de la fédération belge.

⁷ Terme désignant que ces compétences touchent directement à la personne, domaine où la langue à une dimension prépondérante.

- Les compétences des unités territoriales sont exclusives. L'État fédéral n'a donc pas le droit de s'immiscer dans les compétences spécifiquement attribuées aux entités fédérées ;
- Il n'existe pas de hiérarchie entre l'État fédéral et les entités fédérées ;
- Les compétences entre les différentes entités sont asymétriques. Au Canada, les compétences sont distribuées de manière similaire entre les provinces, mais toutes les entités ne décident pas de légiférer dans ces domaines. Par exemple, la politique d'immigration est la même pour tout le pays à l'exception particulière du Québec qui a décidé d'établir des procédures particulières pour l'attribution du visa. En Belgique, les différentes réformes ont introduit un système fortement asymétrique. Les institutions de la Communauté flamande exercent celles de la Région flamande. Des compétences attribuées à la Communauté française ont été données à la Région wallonne pour des raisons budgétaires ;
- Les deux pays sont divisés en entités fédérées selon une logique territoriale, plutôt qu'en fonction des simples caractéristiques personnelles. Les autorités constituées sont donc compétentes uniquement sur les territoires attribués et non sur les

personnes ayant une spécificité similaire comme la langue ;

- Pour être applicables dans les États, les traités internationaux doivent faire l'objet d'une transposition en droit interne. Cette transposition doit être exécutée soit par les entités fédérées ou par l'État fédéral.

Les deux pays sont distincts sur plusieurs éléments :

- La Belgique est un fédéralisme de superposition. Les deux entités – régions et communautés – se recouvrent. Par exemple, la ville de Tournai est située dans la Région Wallonne et dans la Communauté française ;
- Les deux pays ont des systèmes politiques où les partis politiques sont importants. Au Canada, la majorité des partis se présentant aux élections fédérales couvre tout le pays (à l'exception du Bloc québécois et de quelques petits partis). En Belgique, les partis couvrent uniquement leurs régions linguistiques ;
- Au niveau international, les entités fédérées belges ont le pouvoir de négocier et de conclure des traités pour leurs compétences explicites tandis que ce pouvoir est strictement réservé à Ottawa pour le Canada. Ce point sera

examiné plus précisément dans les chapitres suivants.

3- Les États fédéraux à l'étranger

Perçue traditionnellement comme une « prérogative royale », les politiques étrangères sont souvent menées au niveau des États centraux. Selon les lois internationales, seuls les États ont la personnalité juridique, contrairement aux entités fédérées. Par conséquent les deux pays sont juridiquement responsables de l'application des traités en droit interne. Mais qu'en est-il pour les entités fédérées ? Ont-elles le droit de signer des traités ou sont-elles consultées quand leurs compétences sont discutées au niveau international ?

Ce chapitre étudie le rôle des entités fédérées dans la politique étrangère des deux États. Cette analyse se base sur deux aspects de la politique étrangère : l'établissement ainsi que la conclusion des traités, et la représentation des entités fédérées à l'étranger ou auprès des organisations internationales. Ce chapitre est divisé en trois parties. D'abord, la compétence du pouvoir fédéral dans la conclusion des traités est abordée. Ensuite, le deuxième aspect traité est la compétence des entités fédérées dans leurs domaines exclusifs et dans les traités dits « mixtes ». Enfin, la représentation des entités fédérées à l'étranger, au sein des organisations internationales, est étudiée.

a) Les traités dans les compétences exclusives fédérales

À l'instar du Canada, le Royaume de Belgique est le seul à avoir la personnalité juridique alors que les entités fédérées n'en disposent pas. À ce titre, le siège de l'État fédéral peut librement négocier et signer des traités. Mais avant de signer les traités, l'État fédéral belge doit informer les autres niveaux de gouvernement de ces initiatives. Ce processus d'information passe par l'intermédiaire de la Conférence interministérielle de Politique étrangère (CIPE).

La CIPE constitue un comité de consultation créé en 1993 afin de prévenir ou de résoudre les conflits déjà éclos. Ce comité est composé de délégations des différents pouvoirs, placées sous la présidence du ministre fédéral de politique étrangère. La composition peut varier selon les sujets abordés. Les participants peuvent être les différents ministres aux relations extérieures, des ministres au commerce ou des hauts fonctionnaires. En plus de ces rencontres, différentes réunions consultatives ont lieu au niveau administratif entre fonctionnaires. Parmi les compétences attribuées au CIPE figure la responsabilité de vérifier s'il n'existe pas de conflit de compétences entre les différents niveaux de pouvoir.

Comme mentionné précédemment, le pouvoir de conclure les traités est la compétence exclusive d'Ottawa. Selon la loi, l'État fédéral n'a pas d'obligation d'informer ou de consulter les provinces avant d'agir sur la scène internationale. En pratique, la situation est différente si le traité touche les compétences déléguées aux provinces. Par le fait d'attribuer la compétence exclusive sans pouvoir aux sous-entités, le système canadien a une approche centralisée. Dans le cas belge, le pouvoir fédéral informe les différentes unités à travers une institution créée pour l'occasion, qui vérifie le respect des compétences attribuées.

b) L'établissement des traités dans les compétences exclusives des sous-entités ou dans les compétences mixtes

Dans le système politique belge, à l'instar du pouvoir fédéral, les entités fédérées ont le pouvoir de négocier et de signer les traités. Les communautés ont ce pouvoir depuis la révision constitutionnelle de 1970, alors que les régions ont reçu cette compétence plus tard. Les régions et les communautés peuvent négocier et signer des traités dans tous les domaines où ils sont compétents. Ces entités sont également présentes dans les discussions internationales et sur la scène internationale pour négocier directement avec les autres pays.

Afin d'établir une cohérence dans la politique étrangère belge, plusieurs règles ont

été fixées en 1993. Avant de commencer une négociation pour un traité, les parties contractantes doivent informer les autres pouvoirs à travers le CIPE qui établit un examen de conformité sur deux critères particuliers. D'abord, il s'agit de s'assurer que la signature du traité n'induit pas un conflit de compétences entre différents niveaux de pouvoir. Ensuite, le CIPE s'engage à vérifier les politiques selon quatre critères⁸ :

- Le parti co-contractant doit être reconnu par le gouvernement belge ;
- La Belgique doit avoir des relations diplomatiques avec la partie adverse ;
- Les relations entre la Belgique et le parti co-contractant ne doivent pas avoir été abolies, suspendues ou compromises ;
- Le traité ne doit pas s'opposer aux obligations internationales ou supranationales de l'État fédéral.

Ces quatre critères sont utilisés pour tous les traités et négociations tenus par toutes les entités au sein de la Belgique : les régions, les communautés et le fédéral. Ces consultations créent une interconnexion entre différents niveaux de pouvoir où une institution centrale veille à la cohésion externe.

Selon la Constitution canadienne confirmée par le Conseil privé en 1937⁹, les affaires étrangères sont de la Couronne, représentée par le gouvernement national. Le

⁸ Décision du Conseil fédéral des ministres du 18 juin 1993
⁹ Arrêt sur le Conventions de travail du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres de 1937

pouvoir de négocier et de signer des traités est réservé au fédéral, tandis que les provinces ne peuvent signer que des ententes et des accords. Les provinces peuvent donc conduire certaines négociations, notamment pour des échanges économiques et culturels, et des associations avec des gouvernements de pays ou de régions différentes. Cependant, Ottawa a le pouvoir de répudier ces accords signés par les provinces. Ce droit a été utilisé en 1969 pour annuler l'accord France-Québec sur les satellites de télécommunication. Dans les compétences exclusives des provinces telles que l'éducation, Ottawa n'a d'autre choix que de suivre les lignes directrices données par les provinces¹⁰ notamment pour des raisons d'application, l'État fédéral n'ayant pas de pouvoir dans ce domaine.

Dans les faits, beaucoup de traités sont dits « mixtes ». Ces traités sont ceux dont les domaines touchent aux compétences de plusieurs niveaux de pouvoir. Au Canada, ce sont les compétences du pouvoir fédéral et des pouvoirs fédérés. Dans le contexte belge, les traités « mixtes » sont ceux qui touchent plus d'un niveau : fédéral-régional, fédéral-communautaire ou fédéral-communautaire-régional.

Tel qu'indiqué précédemment, Ottawa peut être tenu comme responsable pour la non

¹⁰ BROWN, D. M., « Les provinces jouent un rôle dans la politique étrangère canadienne », *Fédérations*, Numéro spécial 2002, p.11

application des traités. Mais selon la décision rendue par le Conseil privé en 1937, dans le cas des compétences spécifiquement attribuées aux provinces, seuls les acteurs décentralisés sont responsables de l'implémentation en droit interne des traités internationaux conclus par Ottawa. L'État fédéral ne peut pas contraindre juridiquement, ni se substituer aux provinces en cas de non transposition des règles. Il peut arriver que certains traités signés par Ottawa ne soient pas transposés en droit interne. En 1983, le gouvernement fédéral a signé un traité concernant les aspects civils pour les enlèvements d'enfants internationaux. À l'époque de la ratification, seulement quelques provinces ont appliqué cette règle. Certaines provinces ont attendu quelques années avant de l'appliquer¹¹.

Pour éviter les conflits liés à la non application de traités, deux types de stratégie ont été mis en place : la clause fédérale dans les traités internationaux et des mécanismes de consultation. La clause fédérale (aussi appelée « clause canadienne ») affirme que l'État fédéral s'engage à respecter les traités à la limite de ses compétences. Par conséquent, le Canada n'est pas responsable en cas de non application d'un traité par une province. Cette clause a eu deux conséquences directes¹² : La

¹¹ PAQUIN, S., « Quelle place pour les provinces canadiennes dans les organisations et les négociations internationales du Canada à la lumière des pratiques au sein d'autres fédérations ? », *Canadian Public Administration*, Vol. 48, N°4, Winter 2005

¹² *Idem*

première limite les accords à certaines provinces. Ainsi, lors de la signature de la conférence de La Haye sur le droit international privé, l'État fédéral fit remarquer que la convention ne s'appliquait au début qu'au Manitoba et à Terre-Neuve¹³. La seconde évolution est venue des traités tels l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ces accords obligent les signataires à prendre toutes les « mesures raisonnables » pour que ces règles soient appliquées au niveau infra-étatique. Selon le GATT, en cas de réclamation, Ottawa doit montrer qu'il avait fait des efforts sérieux, persistants et convaincants, afin de les transposer en droit interne aux provinces.

La clause fédérale a également poussé l'État fédéral à consulter les provinces afin d'éviter les conflits. Par conséquent, plusieurs processus de consultation ont été établis avec les provinces. En 1967, un organisme de coopération interprovinciale a été constitué pour coordonner la position canadienne dans une rencontre internationale sur l'éducation (l'éducation étant une compétence exclusive des provinces). Depuis 1977, cette organisation établit les délégations canadiennes pour les rencontres internationales portant sur ce domaine¹⁴.

Dans d'autres domaines, le gouvernement fédéral a créé plusieurs mécanismes de consultation. Ainsi, depuis le « Tokyo Round » de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), Ottawa a créé des comités consultatifs pour le commerce international en raison de l'interconnexion complexe des compétences, en ce domaine, entre les provinces et le fédéral. D'autres comités comme le « C-Trade » rassemblent des officiels fédéraux et provinciaux tous les trois mois afin d'échanger des informations et de définir la position canadienne¹⁵. En pratique, plusieurs comités ont été instaurés pour améliorer la coopération entre les différents niveaux de pouvoir. Mais, ces comités ne sont pas fortement institutionnalisés et Ottawa a parfois pris des décisions sans aucun égard aux avis des provinces¹⁶.

Dans le cas belge, si une entité désire signer des traités considérés comme « mixtes », elle doit suivre diverses procédures telles que définies par l'accord de coopération du 8 mars 1994. D'abord, elle doit en informer le CIPE qui déterminera si le traité tombe bien dans la catégorie « mixte » et qui doit être impliqué dans la négociation ainsi que la signature. Après avoir informé les différents pouvoirs, les entités qui voient leurs compétences impliquées dans le traité peuvent

¹³ PAQUIN, S., *Loc. Cit.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ PAQUIN, S., *Loc. Cit.*

¹⁶ *Idem.*

prendre part aux négociations, signer et voter le texte.

Les entités ne sont pas toutes obligées de participer aux négociations et à la signature des traités même si cela tombe sous leurs compétences explicites. Dans ce cas, la partie co-contractante en est informée et se voit indiquée les conséquences légales de cet acte. Ainsi, lors de la convention sur la protection des minorités nationales dans les années 90, certains désaccords ont surgi entre les différentes entités. Les Communautés française et germanophone étaient d'accord sur le texte alors que la Communauté flamande voyait dans cette convention une menace aux politiques d'homogénéisation linguistique¹⁷. À la suite de ces désaccords entre les entités ainsi qu'au sein du gouvernement fédéral, cette convention ne fut pas ratifiée par la Belgique.

À l'instar du Canada, l'État fédéral peut être tenu responsable pour la non-application des traités signés soit par lui-même ou soit par une des entités fédérées. Afin de prévenir les conflits et les condamnations – tel qu'est parfois le cas devant la Cour de Justice des Communautés européennes – la Belgique a une disposition constitutionnelle depuis 1993. L'article 169 donne à l'État fédéral un pouvoir de substitution qui lui permet d'agir en lieu et

place d'une entité fautive. Cette disposition peut être utilisée dans quatre cas précis :

- La Belgique doit avoir été condamnée par une juridiction internationale ou supranationale ;
- L'entité fautive doit avoir été mise en demeure d'agir dans les trois derniers mois ;
- L'entité fautive doit avoir été associée à la procédure de défense ;
- Dans le cas d'un traité « mixte », la totalité de la procédure doit avoir été respectée.

En conclusion, nous constatons qu'en Belgique, toutes les entités ont le pouvoir de signer des traités alors qu'au Canada, seul Ottawa dispose de ce pouvoir et les provinces ont seulement le droit de signer des accords ou des ententes. Une deuxième grande différence est au niveau de l'institutionnalisation. Le Canada a un faible niveau de coordination entre les différentes entités de pouvoir établissant des comités selon les fonctions, alors que la Belgique a institutionnalisé depuis 1993 le comité CIPE afin d'instaurer un dialogue entre les différents niveaux de pouvoir¹⁸. À ce point de vue, la Belgique a une méthode de fonctionnement plus interconnectée que son homologue canadien qui donne plus de libertés à Ottawa pour décider de la politique étrangère même si les provinces sont consultées. Il est également

¹⁷ LAGASSE, C-E, *Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale : textes et pratiques*, Bruxelles, CRISP, 1997, p. 34

¹⁸ LAGASSE, C-E, *Loc. Cit.*

important de noter que la Belgique a gardé un pouvoir central en ayant la possibilité de se substituer à une entité fédérée fautive.

c) Représentation des entités fédérées et fédérales à l'étranger

Cette partie analyse comment les entités fédérées sont présentes, sur la scène internationale, dans deux domaines : la représentation des intérêts et la conclusion des traités et des accords. Au Canada, six provinces ont une présence à l'étranger : l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Québec, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan. Chaque province s'engage sur la scène internationale pour différentes raisons et de différentes façons. Le Québec accorde beaucoup d'importance aux activités internationales. Pour l'année 2006-2007, le ministère des relations internationales du Québec a eu un budget de 100,3 millions de dollars canadiens, dont 40 millions allant à la représentation de cette province à l'étranger¹⁹. À titre de comparaison, le budget de l'Ontario, concernant les affaires intergouvernementales (regroupant notamment le Bureau des relations internationales et du protocole), a dépensé l'équivalent de 12,9 millions de dollars canadiens lors de l'année fiscale 2004-2005²⁰.

¹⁹ Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Budget de dépenses 2006-2007*, p. 14-1 Vol. II Crédits des ministères et organismes pris sur

http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/budget/06-07/06-07_vol2.pdf

²⁰ Ministère des finances, *Budget des dépenses 2006-2007*, Volume 1, pris sur

<http://www.fin.gov.on.ca/french/budget/estimates/2006-07/volume1/mia.html>

Les provinces ont différentes façons de conduire les affaires étrangères. Le Québec est très actif pour démontrer ses différences, dont la prééminence du français, à l'étranger²¹ et plus particulièrement depuis la « Révolution tranquille » des années 1960. Cette province s'est souvent démarquée par l'entremise de maintes demandes de siéger à l'UNESCO, la création de la « Maison du Québec » à Paris, l'organisation de plusieurs tournées artistiques, la signature des accords éducatifs et l'organisation des expositions afin de promouvoir ses spécificités²².

Le volontarisme international du Québec s'est maintes fois opposé à Ottawa qui voyait dans cet activisme une menace à l'unité du pays. En 1968, la province du Québec fut invitée à la conférence des ministres francophones de l'éducation au même titre qu'un pays indépendant. Par la suite, Ottawa, craignant que cette province soit reconnue internationalement comme un État souverain²³, a publié deux documents sur le fédéralisme dans les relations internationales et dans les conférences internationales portant sur l'éducation. Ottawa y a affirmé être le seul à avoir le droit de mener la politique étrangère et de signer les traités.

²¹ COOPER, A. F., *Canadian foreign policy: old habits and new directions*, Scarborough, Ont, Prentice-Hall Allyn and Bacon Canada, 1997

²² *Idem.*

²³ DONNEUR, A., *Politique étrangère canadienne*, Montréal, guérin Universitaire, 1994, p.45.

Les autres provinces agissent dans les affaires internationales avec un autre profil. L'Ontario dispose de plusieurs représentations à l'étranger, principalement aux États-Unis et en Europe. Les initiatives étrangères de cette province se font en informant et en recevant l'accord de la capitale. De plus, l'Ontario essaie d'utiliser les ressources fédérales autant que possible²⁴. Dans les faits, mis à part la province du Québec, la plupart des activités internationales des provinces sont complémentaires de celles du gouvernement fédéral²⁵.

Pour leur part, les entités belges ont des délégations permanentes à l'étranger. En 1997, la Communauté flamande (incluant la Région flamande avec laquelle elle est fusionnée) avait cinq délégations permanentes : à Washington, La Haye, Vienne, Tokyo et Bruxelles pour la représentation auprès de l'Union Européenne. La Région wallonne disposait de trois délégations à Washington, Alger et Milan, en plus de quatre autres en coopération avec la Communauté française au Québec, à Kinshasa, à Dakar et à Bruxelles pour la représentation auprès de l'Union Européenne. De plus, la Communauté française disposait de délégations permanentes à Paris, Genève,

²⁴ FELDMAN, E.J., FELDMAN, L.G., "The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Diplomacy", *Publius*, vol.14, N°4, FALL 1984, p.40.

²⁵ BROWN, D. M., « Les provinces jouent un rôle dans la politique étrangère canadienne », *Fédérations*, Numéro spécial 2002, pp. 11-12.

Tunis et Prague. La Région Bruxelles-Capitale a seulement une représentation à Bruxelles pour la représentation auprès de l'Union Européenne²⁶.

À l'étranger, les diplomates belges peuvent représenter l'État fédéral ainsi que les entités fédérées. Ils représentent les diverses entités après consultation des attachés communautaires parfois présents dans les représentations du pays. Depuis 1995, les communautés et les régions peuvent nommer un attaché ou un représentant dans une ambassade ou un consulat. Ces attachés sont nommés par leurs entités et sont officiellement diplomates selon le traité de Vienne qui en assure la fonction²⁷.

Les entités infra-étatiques peuvent, dans le système belge, représenter le pays dans son ensemble. Il s'agit de cas où les compétences sont exclusivement attribuées aux entités fédérées comme pour la Taalunie (organisation pour la promotion du néerlandais) et pour l'Agence de coopération culturelle et technique, où la Belgique est représentée par la Communauté flamande et la Communauté française²⁸. Dans les compétences « mixtes », la participation des entités fédérées dans les enceintes internationales (UN, Benelux,

²⁶ LAGASSE, C-E, *Loc. Cit.*

²⁷ Ce système était déjà utilisé par la Communauté française depuis 1986.

²⁸ La Communauté française est représentée par le commissaire général aux relations internationales de la Communauté française.

Conseil de l'Europe) est permise quand leurs compétences sont à l'agenda de ces réunions. Un ministre régional ou communautaire peut également représenter le pays dans son ensemble au sein de ces institutions et mener la délégation. Le représentant et la position commune sont décidés au sein du CIPE entre les acteurs concernés (ou au P11 pour les affaires européennes). Quand une position commune est défendue par un ministre d'une communauté ou d'une région, il est demandé au ministre conduisant la délégation de défendre la position belge dans son ensemble, plutôt que la position de l'institution de laquelle il émane²⁹. Dans le cas où un accord est impossible ou n'a pas été trouvé, le représentant belge doit s'abstenir de voter³⁰.

Conclusion

Le Canada et la Belgique sont souvent cités comme exemples de fédéralisme avec des grandes délégations de pouvoir aux diverses entités. Le premier est une fédération depuis sa création alors que le deuxième est devenu un État fédéral bien plus tard comparativement à son homologue nord-américain. En Belgique, les premières entités ont été créées en 1970 et à travers les différentes réformes entreprises a surgi un État fédéral avec une grande complexité institutionnelle. Ce pays est également parfois utilisé comme exemple pour

son haut niveau de délégation de pouvoir mais aussi pour son haut niveau de dissociation³¹. En effet, en moins de quarante ans, le pays est passé d'un système unitaire à un système hautement décentralisé, et ce processus continuera probablement dans les prochaines années et notamment après les élections de 2007. Contrairement au cas belge, le Canada semble plus « stable » d'un point de vue institutionnel même si les évolutions institutionnelles sont toujours possibles, notamment en raison de la poussée souverainiste émanant du Québec.

Le but de ce travail était de voir si différentes politiques étrangères sont possibles dans des États fédéraux en observant les cas belge et canadien. Deux approches conviennent à l'analyse : l'approche de la gouvernance à plusieurs niveaux et l'approche centralisée. Ces approches ont permis de voir que la Belgique correspond à une approche à plusieurs niveaux et le Canada correspond davantage à une approche centralisée même si certaines précisions restent à apporter. En Belgique, les compétences en politique étrangère sont partagées. L'État fédéral, les régions et les communautés peuvent conclure des traités

²⁹ LAGASSE, N., « Le rôle des régions dans la conduite des relations extérieures belges », *Fédérations*, vol.2, N°2, février 2002

³⁰ *Idem.*

³¹ KARMIS, D., GAGNON, A-G., « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol.29, N°3, sept. 1996, pp. 435-468 ; LAGASSE, N., « Le fédéralisme Belge : un exemple de fédéralisme de dissociation », presented for the International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, 15-17 November 2001. Published on www.forumfed.org

avec relativement peu d'interdits émanant des autres pouvoirs mais avec partage de la prise de décision si le domaine touche les compétences attribuées à d'autres entités. Les provinces canadiennes peuvent signer des accords ou des ententes, mais ceux-ci peuvent être dénoncés par Ottawa. Mais, pour certaines compétences spécifiques comme l'éducation, depuis les années 70, les provinces peuvent envoyer un représentant comme chef de délégation lors de rencontres internationales. Dans les cas expliqués précédemment, le Canada semble correspondre davantage à une vision centralisée de la conduite de la politique étrangère que son homologue outre-Atlantique même si dans certains domaines, à l'instar de l'éducation, la décision semble être plus partagée.

Dans les deux cas étudiés, il y a une grande perte de pouvoir de la part des gouvernements fédéraux. Les deux pays ont des entités fédérées actives sur la scène internationale, mais les envergures de la perte de contrôle du pouvoir central sont différentes. Au Canada, les provinces sont compétentes pour signer des accords et des ententes qui peuvent être annulés par le pouvoir fédéral. De l'autre côté de l'Atlantique, les entités infra-étatiques ont la possibilité de signer des traités mais également représenter tout le pays au plan international, empruntant ces compétences du fédéral. Cela se fait avec contrôle *ex ante* de la part du CIPE qui est

également chargé de résoudre d'éventuels conflits *ex poste*.

En ce qui a trait aux centres de décisions, les entités infra-étatiques sont présentes à l'étranger par différents moyens; elles ont toutes des représentations à l'étranger dans leurs propres délégations ou dans les ambassades et consulats. D'un point de vue de la gestion quotidienne, la Belgique semble offrir une approche plus coopérative et plus institutionnalisée que le Canada. Une explication de cette coopération plus forte pourrait être trouvée dans l'Union Européenne. À ce niveau, très important en terme d'établissement de normes, la Belgique ne peut parler que d'une voix ou ne pas se faire entendre du tout, forçant ainsi les entités à coopérer.

Bibliographie

Livres

COOPER, A. F., *Canadian foreign policy: old habits and new directions*, Scarborough, Ont, Prentice-Hall Allyn and BaconCanada, 1997.

DEHOUSSE, R., *Fédéralisme et relations internationales : une réflexion comparative*, Bruxelles, Bruylant, 1991.

DONNEUR, A., *Politique étrangère canadienne*, Montréal, guérin Universitaire, 1994.

HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

LAGASSE, C-E, *Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale : textes et pratiques*, Bruxelles, CRISP, 1997.

VAN DEN BERGH, G., « Les Communautés et Régions belges s'approprient les affaires internationales », *Fédérations*, vol.3, N°1, février-mars 2003, pp 13-14.

WATTS, R. L., *Comparing Federal Systems*, Kingston, On, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.

Articles et conférences

BROWN, D. M., « Les provinces jouent un rôle dans la politique étrangère canadienne », *Fédérations*, Numéro spécial 2002, pp. 11-12.

DUCHACEK, I. D., "The International Dimension of Subnational Self-Government", *Publius*, vol.14, N°4, FALL 1984, pp.5-31.

FELDMAN, E.J., FELDMAN, L.G., "The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Diplomacy", *Publius*, vol.14, N°4, FALL 1984, pp.33-59.

HOOGHE, L., MARKS, G., "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political science review*, N°97, 2003, pp.233-243.

KARMIS, D., GAGNON, A-G., « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol.29, N°3, sept. 1996, pp. 435-468.

LAGASSE, N., « Le fédéralisme Belge : un exemple de fédéralisme de dissociation », presented for the International Forum on Federalism in Mexico Veracruz, 15-17 November 2001. Published on www.forumfed.org.

LAGASSE, N., « Le rôle des Régions dans la conduite des relations extérieures belges », *Fédérations*, vol.2, N°2, février 2002.

PAQUIN, S., « Quelle place pour les provinces canadiennes dans les organisations et les négociations internationales du Canada à la lumière des pratiques au sein d'autres fédérations ? », *Canadian Public Administration*, Vol. 48, N°4, Winter 2005.

SCHAUS, A., « L'exécution fédérale des obligations internationales : le cas de la Belgique et du Canada », dans GAUDREAU-DESBIENS J.-F., GÉLINAS, F. (sous la dir. De), *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie*, Cowansville, Canada, 2005, pp.327-348

Documents officiels

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Budget de dépenses 2006-2007*, p. 14-1 Vol. II Crédits des ministères et organismes pris sur http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/budget/06-07/06-07_vol2.pdf

Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Budget de dépenses 2006-2007*, p. 14-1 Vol. II Crédits des ministères et organismes pris sur http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/budget/06-07/06-07_vol2.pdf



Assessing Bill C-36: The Myth of Inalienable Human Rights

Natalie Falcomer

Wilfrid Laurier University



As an Honours Political Science and History student, Natalie Falcomer has pursued her interests in politics as an active Ontario Young Liberal and member of the Anti Trafficking Initiative. Natalie seeks to make a difference in her community as a founder of a public speaking organization – Toastmasters Club - and organizer of International Women’s Week and The Sex Slave Trade Awareness Campaigns at Wilfrid Laurier University. She hopes to continue her education through pursuing a law degree in International Human Rights.

“[T]he dilemma of justice for legislators and judges is to determine when equal treatment for all is the fair and proper thing, and when, on the other hand, some discriminations are necessary and fair.”¹

The concept of human rights circumvents an exact definition and despite its universal acceptance there is a lack of agreement on how it should be approached.² Human rights may be defined as inalienable rights which are acquired purely by virtue alone. In comparison, some scholars view human rights in a “strict legal sense” as such rights are created by contract or statute and are therefore, “removable or alterable.”³ The dominant notion of human rights accepts the theory of “natural rights” as political, legal, economic and egalitarian rights which are both morally and legally justifiable.⁴ More importantly, it is argued that these abstract principles only become relevant as they are codified in detailed legislation, otherwise, “they remain incomplete and ineffective in affording

meaning and direction at the level of everyday affairs.”⁵

To legitimize the abstract values of human natural rights, the creation of laws and the protection, implementation and promotion of human rights are subject to public policy and government intervention.⁶ *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* (1982), as well as other federal and provincial substantive and procedural legislation, establishes a legal force where a positive relationship exists between the citizens and the state. Although many vital rights and freedoms are essential concepts in present-day Canadian legislation, the application of natural rights may be limited by social, economic or political factors and context; discrimination may be necessary and fair in order to balance opposing rights and freedoms with the safety of society.⁷ Regardless of such possible encroachments on fundamental rights, there is a deep tradition and rich history of Canadian citizens looking to

¹ Wayne MacKay, “Regulating Freedom of Expression the Canadian Way,” in *Canadian Constitutional Dilemmas Revisited*, ed. Denis N. Magnusson and Daniel A. Soberman. (Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1997), 73.

² Nancy Holmes, “Human Rights and the Courts in Canada,” Law and Government Division, Depository Services Program, October 2001, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/remote.libproxy.wlu.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp279-e.htm> (accessed March 3, 2006).

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ Wayne MacKay, *Loc. Cit.*, 73.

⁶ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

⁷ Wayne MacKay, *Loc. Cit.*, 73-74. This tension is reflected in the Supreme Court decisions where obscenity and hate propaganda is not treated as equal to the constitutional values of freedom of speech. Professor Lederman of Dalhousie Law School and Queen's Faculty of law points to the *Butler and Keegstra* case to support the use of such necessary discrimination...

the government to protect their rights and promote society's broader interests.⁸

Evolution of Canada's Human Rights System

The Canadian human rights system reflects a mix of British and American traditions where human rights protection relies on statute laws and elected parliaments in addition to the use of judicial review and a written constitution.⁹ This system outlines the various periods of the Canadian experience in which the evolution of human rights mechanisms took place.

The first period - from Confederation to 1960 – relied on federal and provincial legislatures to safeguard human rights which emanated from the common law established in the United Kingdom. The judicial branch played a small role and both the legislatures and courts were hesitant to address violations of human rights except as peripheral matters. Moreover, the *Constitution Act 1867* did not establish any specific rights or fundamental liberties; however, section 92 (13) provided provincial lawmakers with jurisdiction over “property and civil rights” and the Act also

guaranteed some minority rights regarding the use of the French and English language and the operation of Roman Catholic and Protestant schools.¹⁰ Many jurists also interpret the preamble to the Act as an outline of the traditions of civil liberties as developed by the U.K. before 1867. In contrast, the second period – defined by numerous provincial and federal human rights legislation – strove to codify human rights in response to the national and international atrocities of the First and Second World War.¹¹

The World Wars, the United Nation's adoption of the *Universal Declaration of Human Rights* (1948) and the United Nations' *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966) acted as catalysts in intensifying civilian desires for a codified document which defined the basic rights of all human beings. The first human rights legislation in Canada was the *Ontario Racial Discrimination Act* of 1944 and was followed by a more encompassing bill of rights in the Province of Saskatchewan in 1947.¹² The federal government eventually followed suit as Prime Minister J. Diefenbaker introduced the *Bill of Rights*, enacted in 1960. Although this Act

⁸ Rt. Hon. Kim Campbell, “Parliament's Role in Protecting the Rights and Freedoms of Canadians”, in *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter's Place in Canada's Political, Legal, and Intellectual Life*, ed. Philip Bryden et al. (Toronto: University of Toronto Press Incorporated, 1994): 23-30.

⁹ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

¹⁰ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

¹¹ *Idem.*

¹² For a complete list of provincial human rights legislation please see “Human Rights, Title 74,” *The Canadian Encyclopedic Digest*, [Ontario] 3rd ed., no. 14 (Toronto: Thomson Carswell Co. Ltd., 2001 ed.): 39.

guaranteed “rights to life, liberty, security of person and enjoyment of property,”¹³ the Bill remained ineffective as it was not supported by all provinces and therefore could not become supreme law.¹⁴ Thus, the *Bill of Rights*, similar to the *Canadian Human Rights Act* (1977), was restricted to application only at the federal level and could not take precedence over other possibly discriminatory legislation at the provincial level.¹⁵ These discrepancies reflected the desire to maintain legislative supremacy and denied Canadians a consolidation of their *natural rights*; despite strengthening substantive human rights statutes the Canadian government failed to produce a codified document which held supreme legislative authority.

During the third period of the evolution of Canadian human rights, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* was entrenched in the *Constitution Act, 1982* which enhanced the legal status of the Charter and materialized the abstract notion of *natural rights*. Section 52 of the *Constitution Act, 1982*

stated that: “The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.”¹⁶ This assertion entrenched the debated notion that Canadian rights and freedoms were inalienable and impervious to social, economic or political changes. The Charter secured its authority over legislative decisions as it enhanced the scope of the judiciary and its interpretative powers of review; the courts were vested with the authority to squash legislation inconsistent with the Charter. Precedent established by Chief Justice Dickson and other court decisions also encouraged its’ “generous” rather than “legalistic” interpretation, thus broadening the courts’ abilities to defend human rights and expand procedural law.¹⁷ In spite of the heightened interpretative powers entrusted to the courts, section 1 and section 33 of the Charter allow federal and provincial legislation

¹³“Canadian Bill of Rights”, in *The Canadian Charter of Rights Annotated*, ed. John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario, (Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982): Part 1, 3-1.

¹⁴ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

¹⁵ *Idem*. Moreover, each Act focuses on employment discrimination and functions as a complaint based system where the complainant must bring the discrepancy to the human rights commission or council. These administrative bodies are also retrained by legislation and the commissions or council does not hold enough power to overturn discriminatory federal or provincial legislation.

¹⁶ “Constitution Act, 1982”, in *The Canadian Charter of Rights Annotated*, ed. John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario, (Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982): Part VII, General Section 52. (1). Although the Charter Act was officially entrenched, human rights were previously established by principles of common law and statutes.

¹⁷ For example, the courts initially nullified nineteen pieces of legislation through a broad interpretation of *The Charter*. This contrasts the deferential judicial use of the *Bill of Rights*. It must also be noted that there is a considerable amount of overlap between substantive and procedural law where the role of the courts or human rights commissions administer the state’s responsibility to its’ citizens; although substantive law is concerned with the actual legal rules and principles set out in various sources of law, these sources may also give rise to the creation of certain agencies which have the duty to enforce laws which set out legal rules and principles.

to invalidate statutes which may override certain rights and freedoms.¹⁸ The uses of these sections, however, are restricted to certain rights and freedoms which require justification for the encroachment of these principles.¹⁹

Despite such ‘checks’ to prevent the abuse of the aforementioned clauses, these sections water down the Charter and diminish the powers of the courts and the inalienability of natural rights. Moreover, judicial review does not provide a ‘veto’ power over legislation; rather, striking down statutes produces a dialogue between the courts and government, permitting offending legislatures to be amended and reintroduced. The Charter, other federal and provincial human rights legislation, and the role of the judiciary provide a “comprehensive scheme of human rights protection and promotion” which is malleable

¹⁸ “Annotations to the Charter of Rights,” in *The Canadian Charter of Rights Annotated*, ed. John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario, (Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982): Application of Charter Section 33. (1-5) and Constitution Act, 1982, Part I, sec. 1. Guarantee of Rights and Freedoms.. The Notwithstanding Clause of the *Canadian Charter of Rights* states that Parliament or a provincial legislature may declare an Act of Parliament or of the legislature to “operate notwithstanding a provision included in section 2 or sections 7 to 15” of the Charter.” However, the declaration will become ineffectual after five years where it may be reenacted.

¹⁹ Andree Lajoie and Henry Quillinan, “The Supreme Court Judges’ Views of the Role of the Courts in the Application of the Charter,” in *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter’s Place in Canada’s Political, Legal, and Intellectual Life*, ed. Philip Bryden et al. (Toronto: University of Toronto Press Incorporated, 1994): 95-96. The *Oaks Test* provides certain standard where the government is required to defend its’ legislation as reasonable and justified in the violation of the constitutionalized rights or freedoms. In addition, Section 1 guarantees the rights and freedoms subject to “reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.”

and adaptive as it reacts to economic, social and political changes.²⁰

History of Terrorism and Canadian Legislation

The consequences of the September 11, 2001 terrorist attacks on the United States produced immediate and profound effects on Canadian society. Although this was not the first time Canada experienced internal or external threats of terrorism, the results of Canada’s decision to join the “war on terrorism” heightened Canadian political and social insecurities and fear.²¹ Similar to the violation of Japanese-Canadian rights during World War II and the 1970 October Crisis in Quebec, the *Anti-Terrorism Act (2001)* represented a “permanent change to Canadian criminal law” where minority groups feared that they would be disproportionately impacted.”²²

The War Measures Act allowed for the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) to arbitrarily arrest Canadian citizens without providing criminal charges and ignored the principle of *habeas corpus*, among other

²⁰ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

²¹ Reg Whitaker, “Before September 11 – Some History Lessons,” in *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, ed. David Daubney, B.A., LL.B. et al., (Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002): 41.

²² Kent Roach, *September 11 Consequences for Canada* (Montreal & Kingston: McGill – Queen’s University Press, 2003), 59.

violations of rights and freedoms.²³ Although this Act permitted far-reaching powers for law enforcers and the government, this temporary encroachment on natural rights was widely accepted by Canadians. Canadian citizens justified government action and the restriction of certain rights and freedoms as a reasonable response to threats of war or terror. Yet, due to dissent among certain groups following the October Crisis of 1970, the *War Measures Act* was repealed and replaced by the *Emergencies Act* (1985). This new Act balanced the government's sweeping powers precise definitions and recommendations, the establishment of a civilian agency guided by strict legal objectives to oversee the implementation of the Act, and a complex system of accountability and review over the Act's declaration, interpretation and application.²⁴

Prior to September 11 and the speedy introduction and assent of Bill C-36²⁵, Canada relied largely on criminal legislation and the

Emergencies Act to address terrorism and terrorist activities. Such bodies remedied acts such as hostage-taking and aircraft hijacking while establishing provisions for maritime navigation and the protection of nuclear material.²⁶ The *Immigration Act*, in addition to the *Criminal Code*, was amended to deal with terrorism and security concerns, yet the definition of "terrorist acts" was not established. This reflected the difficulty involved in creating a widely accepted definition which balanced the respect for human rights and the need for effective legislation.²⁷ This was met with Bill C-36 which proposed to define such contentious terminology while also broadening ministerial powers and establishing new criminal offences.²⁸

During the Bill's introduction to Parliament and following its assent, scholars, minority groups, union leaders and Canadian citizens highlighted many flaws in Bill C-36

²³ Reg Whitaker, *Loc. Cit.*, 43-44.

²⁴ *Ibid*, 50-51 and Department of Justice of Canada, "Emergencies Act (R.S., 1985, c. 22 (4th Supp.))," [Consolidated Statutes and Regulations](http://laws.justice.gc.ca/en/E-4.5/index.html), September 27, 2005, <http://laws.justice.gc.ca/en/E-4.5/index.html> (accessed March 3, 2006). This Act is also consistent with the *Charter* as the limitations imposed on Canadian rights are proportional to the benefits that such restrictions may incur to maintain Canadian security. Moreover, this *Act* enhanced procedural law as it created many agencies to ensure its appropriate administration.

²⁵ This bill was given assent on December 18, 2001 and brought into force December 24, 2001 as the *Anti-Terrorism Act*. However, to avoid confusion the *Act* will be referred to as Bill C-36.

²⁶ Richard G. Mosley, "Preventing Terrorism Bill C-36: The Anti-terrorism Act 2001," in *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, ed. David Daubney, B.A., LL.B. et al., (Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002): 148.

²⁷ Kent Roach, 29 and Richard G. Mosley, 147-148. Before September 11 the last reference made to terrorism was in section 98 of the *Criminal Code* which responded to the World War Red Scare and the Winnipeg General Strike.

²⁸ Don Stuart, "The Anti-terrorism Bill (Bill C-36): An Unnecessary Law and Order Quick Fix that Permanently Stains the Canadian Criminal Justice System," in *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, ed. David Daubney, B.A., LL.B. et al., (Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002): 175.

including the fact that its definitions of “terrorist activity” are too broad and may be applied too generally. Such definitions may justify government violation of numerous natural rights such as the freedom of conscience and religion, freedom of belief, and freedom of expression, the freedom of peaceful assembly and association.²⁹ These concerns instigated a politically charged debate over the fluidity of Canadian rights and freedoms or natural rights and the role of the government in protecting such principles.³⁰

Criminalizing Terrorism: Bill C-36

Context in Which Bill C-36 was Constructed and the Powers it Asserted

Following the tragic aftermath of September 11, 2001, international bodies such as the United Nations sought to establish a definition of terrorism and codify it into international agreements and national statutes.³¹ While these efforts at the international level remained unsuccessful, the Canadian Government rectified this ‘gap’ in Canadian legislation through enacting Bill C-

36.³² Bill C-36, as stated in its summary, amended “the Criminal Code, the Official Secrets Act, the Canada Evidence Act, the Proceeds of Crime (Money Laundering) Act and other Acts, and [enacted] measures respecting the registration of charities [through the Charities Registration (Security Information) Act], in order to combat terrorism.”³³ In addition, the *National Defense Act* was amended “to clarify the powers of the *Communications Security Establishment* to combat terrorism.”³⁴ Many of these amendments extended jurisdictional powers to meet the objectives as outlined by the United Nations Security Council Resolution 1373.

The United Nations Security Council played a strong role in soliciting the need for anti-terrorism legislation in both the international and national realm. Resolution 1373 created the standards by which governments were to establish their respective

²⁹ “Annotations to the Charter of Rights,” in *The Canadian Charter of Rights Annotated*, ed. John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario, (Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982): Part I Fundamental Freedoms section 2 (a-d).

³⁰ Don Stuart, *Loc. Cit.*, 179-180.

³¹ Richard G. Mosley, *Loc. Cit.*, 148-149. The most recent attempts by The General Assembly’s Ad Hoc Committee on Terrorism, spearheaded by the UN, established only narrow definitions of particular terrorist activities. These definitions have not been widely used however the UK and US have already enacted anti-terrorist legislation and regimes.

³² Richard G. Mosley, *Loc. Cit.*, 150.

³³ Joyce Fairbairn, “The Special Senate Committee on Bill C-36: First Report,” Report of the Committee, November 1, 2001, <http://www.parl.gc.ca/remote.libproxy.wlu.ca/371/parlbus/commbus/enate/com-e/sm36-e/rep-e/rep01oct01-e.htm> (accessed March 3, 2006) and House of Commons of Canada, Bill C-36. First Session, Thirty-seventh Parliament, 29-50 Elizabeth II, 2001, Parliamentary Publication, <http://www.parl.gc.ca> (accessed March 3, 2006): Recommendation and Summary. The following are other amended acts of Bill C-36: *Access to Information Act, Canadian Human Rights Act, Canadian Security Intelligence Service Act, Corrections and Conditional Release Act, Federal Court Act, Firearms Act, National Defense Act, Personal Information Protection and Electronic Documents Act, Privacy Act, Seized Property Management Act and United Nations Act*.

³⁴ House of Commons of Canada, Bill C-36: Recommendation and Summary.

laws and these requirements were met by Bill C-36. The aim of Resolution 1373 and Bill C-36 was to prevent and suppress the financing of terrorist acts, criminalize the voluntary provision or gathering of funds to be used to perform terrorist acts, restrict the funds and other economic properties or resources used to execute or to assist terrorist acts, disallow the making accessible of all types of resources or services for the purpose of carrying out terrorist activities, and stop the recruitment of terrorist groups and stop the supply of arms to terrorists.³⁵ These objectives, encompassed through the numerous amendments set out by Bill C-36, intend to balance Canadian security with the encroachment of natural rights outlined by the Charter.³⁶

Summary of Bill C-36

The preamble of Bill C-36 defines the Bill's objectives as it states that the Parliament of Canada recognizes terrorism as a national concern and that the measures prescribed seek to "protect Canadians against terrorist activity while continuing to respect and promote the rights and freedoms guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*."³⁷ This concern reflects the fact that the Bill provides some restrictions on the government

as it not only requires reasonable grounds to list suspected groups or charities who support terrorist activities but also demands that federal or provincial prosecutors prove beyond a reasonable doubt that a "terrorist act was committed."³⁸ In addition, numerous review procedures - as suggested by *The Special Senate Committee's* "First Report on Bill C-36" and "Second Report on Bill C-36" - have been implemented to oversee and restrain the use of the Bill.³⁹ Conversely, new mechanisms have been created allowing the "freezing, seizure, restraint and forfeiture" of properties as well as "forced disclosure" to the RCMP and *Canadian Security Intelligence Service* of any information relating to the property owned on behalf of a terrorist group.⁴⁰ Arrests and detentions may proceed based solely on suspicion without obtaining warrants or evidence.⁴¹

Bill C-36 makes it a criminal offence to collect, provide or make financial or other resources available for terrorist activities, to participate in or contribute to terrorist

³⁸ Kent Roach, *Loc. Cit.*, 25.

³⁹ Joyce Fairbairn, "The Special Senate Committee on Bill C-36: First Report" and Kent Roach, 66. The Special Committee suggested several changes in the Bill where most were supported. Some changes included judicial review, five-year sunsets on investigative hearings and preventive arrests, and the creation of annual reports on the use of the abovementioned powers.

⁴⁰ Richard G. Mosley, *Loc. Cit.*, 160.

⁴¹ *Ibid*, 161. Part XII.2 of the Criminal Code requires that unwarranted seizures be fully compensated and that the release of property is required for the person(s) to maintain reasonable living, business and legal expenses as well as meeting the bail requirements.

³⁵ Richard G. Mosley, *Loc. Cit.*, 151.

³⁶ Although there are several pieces of legislation at both the federal and provincial level this analysis of Bill C-36 will focus on *The Charter* as it holds supreme authority in Canadian law.

³⁷ House of Commons of Canada, Bill C-36: Preamble.

activities, to teach or encourage anyone to facilitate terrorist activities, and to protect or conceal a terrorist.⁴² Despite such new changes to the aforementioned Acts, new investigative trials reflect similar procedural laws as found in the *Criminal Code*; suspects are protected with legal safeguards such as the right to legal counsel and protection against self-incrimination. However, legal charges need not to have been laid against the suspect prior to or during the hearing. Furthermore, the Bill allows for the arrest and detention of a person who is suspected of participating in or preparing to commit a terrorist activity despite the fact that there are insufficient grounds to arrest and charge the suspect.⁴³ Although these enhanced government powers remain highly contentious, most debate surrounds the terminology and new definition of “terrorist activities”. This is the focus of political and civilian debate as these definitions are incorporated into all aspects of the Bill and as a general definition allows for the possible classification of anti-globalization protests, civilian dissent and labour strikes as “terrorist activities”.⁴⁴

Terrorist Offenses: A Broad Definition

⁴² House of Commons of Canada, Bill C-36: Part 1, sec. 2-23. and sec. 23.1.

⁴³ Richard G. Mosley, *Loc. Cit.*, 169. This section of the Bill is tempered by strictly defined circumstances and brief periods of detention where detention beyond 48 hours may be subject for review.

⁴⁴ Kent Roach, *Loc. Cit.*, 33-34.

Many judges, such as Chief Justice Beverley McLachlin, recognized that Bill C-36 would require a readjustment of the balance held between liberty and national security.⁴⁵ This readjustment would translate into unpopular restraints on natural rights and demonstrate the fact that the Charter’s rights are malleable under certain social and political variables. The Bill is consistent with the Charter as the requirements of fairness are fulfilled and as its implementation is not resistant to any Charter challenges.⁴⁶ Yet, some argue that this compliance can easily be violated as the Bill’s definition of “terrorist activities” allows for the extension of political powers outside the context of terrorism.⁴⁷

The term “terrorist” contains an undeniable level of ambiguity as legal scholars, politicians and civilian opposition groups assert the difficulty in distinguishing between the term “terrorist activities” and civilian

⁴⁵ Kent Roach, *Loc. Cit.*, 29.

⁴⁶ Irwin Cotler, “Constitutional Democracy: Balancing Security and Civil Liberties,” in *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, ed. David Daubney, B.A., LL.B. et al., (Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002): 230.

⁴⁷ Kent Roach, *Loc. Cit.*, 58-59, 77 and 98. Many civil groups representing legal scholars and civil libertarians asserted their concern over the Bill’s inconsistency with legal principles and protections as well as the Bill’s ability to disproportionately impact certain minority groups. Others also asserted that despite the notion that the Bill is “Charter proof” for innocent citizens it still infringes on the rights of possible terrorists. These, among other concerns, such as the police force’s increasing powers, will not be discussed in detail as this requires extensive analysis as it violates other aspects of the *Charter*.

protest.⁴⁸ “Terrorist activity” and “terrorist group” are defined in Part II.1, section 83.01 of the Bill. Despite the Act’s lengthy definition of “terrorist activities”, dissenters point to the phrase found in (b)(i)(A): “a political, religious or ideological purpose, objective or cause” to emphasize the ambiguity of the Bill. Likewise, the definition of “terrorist activities” in (b)(ii)(E) allows for a broad interpretation and possible encroachment on certain Charter rights as it criminalizes:

[...] those who intend to cause serious interference with or serious disruption of an essential service, facility or system, whether public or private, other than as a result of advocacy, protest, dissent or stoppage of work that is not intended to result in the conduct or harm referred to in any of clauses (A) to (C) [this includes planning to cause a serious danger to the safety of the public].⁴⁹

Advocates for the abolishment of this legislation argue that despite the removal of the term “lawful protests” from the definition, as recommended by the Special Senate Committee on Bill C-36, the assessment of who

may be a terrorist is debated in private and only requires reasonable grounds for conviction instead of actual proof in a court of law.⁵⁰ Moreover, any serious disruption of essential private or public services which may result in a serious risk to public safety - such as a striking nurses’ union - may be classified as a terrorist act despite its lawfulness.⁵¹ In addition, Parliament’s definition of “terrorism” as a “threat [...] to commit any such act or omission” blurs the line between expressions of a strong religious or political opinion and a terrorist threat.⁵² The classification of “terrorist activities” or “terrorism” goes beyond any previous national or international attempts to criminalize possible terrorist threats or actual behaviours. Although many groups vehemently opposed the Bill’s assent, the objectives of its contractors, and through the establishment of procedural law, protects the rights of the possible targets of terrorism and maintains security for Canadian citizens.

⁴⁸Luigi Bonanate, “Some Unanticipated Consequences of Terrorism,” *Journal of Peace Research* 16, no.3 (1979): 197-198. Luigi Bonanate discusses the fact that the term “terrorist” is a social construct where every political group may justify the use of violence – for example – in the right to self defense. However, no political groups would identify themselves as “terrorists”, yet, the action of “the other” would, in the same case, be identified as “terrorism”.
⁴⁹ House of Commons of Canada, Bill C-36: Interpretation Part II.1, sec. 83.01.

⁵⁰ Don Stuart, *Loc. Cit.*, 178. The authorities do not have to wait for an act of a terrorism to charge a person. In addition, the person may be convicted because he/she assisted the escape of a terrorist, agreed to help a terrorist or attempted to assist terrorism.

⁵¹ *Ibid*, 181 and Kent Roach, *Loc. Cit.*, 34-35. Scholars such as Don Stuart asserts that labour union strikes, passive resistance that may disrupt every day society, anti-globalization protestors, aboriginal groups’ obstruction of logger or mining roads to declare aboriginal title, sending relief to an Afghanistan refugee group that may be discovered to be involved in terrorist activities and the unknowing sponsorship of a Muslim terrorist are all activities which may be targeted by the Bill and is severely punishable.

⁵² Kent Roach, *Loc. Cit.*, 35.

The establishment of certain provisions such as judiciary review and a committee of Parliament to conduct an in-depth analysis of the operation of the Bill have been integrated into Bill C-36 to safeguard against possible abuses. Thus, the Bill advances the natural rights of individuals and reaffirms the principles of the Charter as the Bill ensures that all citizens, regardless of race, religion or ethnic origin, have the equal right to “enjoy the security, protections and liberty shared by all Canadians”.⁵³

Bill C-36: Balancing Canadian Natural Rights and National Security

The Charter protects various rights, however, by virtue of section I, these rights are limited. This allows Bill C-36 to comply with the Charter and, at the same time, place reasonable and justified limits on Canadian rights. The Minister of Justice when introducing the Bill stated that the Charter does not suggest that natural rights are absolute, rather the role of the courts and government is to strike a balance between limiting the rights of individuals and maintaining national security.⁵⁴ The argument that the Bill restrains courts as judges must make decisions without the presentation of all information or evidence is countered as courts have demonstrated their independence and

tolerance of dissent in cases such as Burns and Rafay.⁵⁵ In addition, the Bill has enshrined a system of checks and balances. Consent from the Attorney General must be obtained before a peace officer may present to provincial or federal courts, with reasonable grounds, that a terrorist activity may be committed.⁵⁶ Prior to the assent of Bill C-36, the recommendations set out by *The Special Senate Committee* were amended; reviews and a “sunset clause” were incorporated into the Bill to restrain the sweeping powers of prosecutors and control the possible abuse of the definitions of “terrorist activities.”

The addition of the sunset clause creates a five year time limit on the trial and investigative powers of the government.⁵⁷ The renewal of these powers requires a full Parliamentary debate where Canadian citizens, through the power of their vote, may influence the outcome of the clauses’ renewal. In addition to this provision, the Bill requires a complete review and annual report on the operation of the Bill in which the Attorney General of Canada and the Solicitor General of Canada must present their findings to Parliament. The Bill must comply with the norms of International Human Rights and is subject to the oversight of the Information and

⁵³ Kent Roach, *Loc. Cit.*, 79.

⁵⁴ *Ibid.*, 88.

⁵⁵ Kent Roach, *Loc. Cit.*, 114.

⁵⁶ Richard Mosley, *Loc. Cit.*, 169.

⁵⁷ Wayne MacKay, *Loc. Cit.*, 69.

Privacy Commissioners.⁵⁸ A ‘policing’ mechanism is created as these commissioners require strict observance of certain *natural rights* and as annual reports are available to the public. This allows for civic debate and scrutiny; in turn, through lobbying the government, supporting government opposition or through a court’s decision that certain aspects of the Bill violate the Charter, the *Anti-Terrorism Act* may be repealed.⁵⁹

Assessment

Bill C-36 is a significant component of the Federal Government’s commitment to fighting terrorism. Moreover, the abovementioned provisions take into account the objectives of protecting national security through defining “terrorist activities” while also respecting the values of the Charter.⁶⁰ As the preamble of Bill C-36 states, its intent is to enhance the most fundamental rights – “the right to life, liberty and security of the person”- while simultaneously operating within the confines of the Charter. Certain rights become malleable depending on the political and social context in which they are exercised. The maintenance of one’s fundamental rights may require the encroachment of other freedoms

such as the “freedom of conscience and religion, the freedom of belief, the freedom of expression, the freedom of peaceful assembly and association”.⁶¹

Civil liberties groups have condemned Bill C-36 as a powerful tool for the arbitrary suspension of natural rights. Most Canadians, however, have supported such possible restrictions when faced with threats of terrorism. For example, during the October 1970 Crisis, 58 percent of Canadians asserted that the threat of terrorism overshadowed restraints on rights and freedoms.⁶² Similarly, following the September 11 attacks, most Americans were willing to exchange their civil liberties for security.⁶³ Thus, during periods of national trauma, some Canadian citizens may allow for flexibility in the interpretation of their perceived inalienable natural rights. However, a check is maintained on such encroachments as violations of natural rights are opposed during periods of national peace and security. Bill C-36 remains unchallenged as the Canadian government and prosecutors have not breached the stated objectives of the Bill.

⁵⁸ Gwen Boniface, “Does Bill C-36 Give Police too Many Powers?,” in *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, ed. David Daubney, B.A., LL.B. et al., (Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002): 233.

⁵⁹ Richard Mosley, *Loc. Cit.*, 170-171.

⁶⁰ *Ibid.*, 172.

⁶¹ “Annotations to the Charter of Rights,” in *The Canadian Charter of Rights Annotated*, ed. John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario, (Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982):Part I Fundamental Freedoms section 2 (a-d).

⁶² Kent Roach, *Loc. Cit.*, 76.

⁶³ Darren W. Davis and Brian D. Silver, “Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America,” *American Journal of Political Science* 48, no. 1 (January, 2004): 28.

Furthermore, Canadians continue to exercise their freedom of expression through protests, strikes and lobbying and the freedom of religious practice with no overt government discrimination against certain minority groups.

Following the assent of Bill C-36 the Act has only been used once to prosecute an Al-Qaeda terrorist and its use did not violate the provisions of the Act or the Charter. Such infrequent use of the Bill has resulted in no case law where the Supreme Court may establish certain principles for lower courts. However, cases such as *Burns and Rafay* suggests that the Courts, in adjudicating terrorist cases, may exercise discretion to ensure that certain fundamental rights aren't violated. The requirements for review, the role of the courts and democratic elections restrict the possible exploitation of Bill C-36. Due to the fluidity of Canadian individual rights, which are shaped by political and social influences, the Canadian Government has successfully reacted to the threats of terrorism.

Bibliography

“Annotations to the Charter of Rights.” In *The Canadian Charter of Rights Annotated*, edited by John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario. Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982.

Bonanate, Luigi. “Some Unanticipated Consequences of Terrorism.” *Journal of Peace Research* 16, no. 3 (1979): 197-211.

Boniface, Gwen. “Does Bill C-36 Give Police too Many Powers?” In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.

Rt. Hon. Campbell, Kim. “Parliament’s Role in Protecting the Rights and Freedoms of Canadians.” In *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter’s Place in Canada’s Political, Legal, and Intellectual Life*, edited by Philip Bryden et al. Toronto: University of Toronto Press Incorporated, 1994.

Canadian Bill of Rights. In *The Canadian Charter of Rights Annotated*, edited by John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario. Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982.

Constitution Act, 1982. In *The Canadian Charter of Rights Annotated*, edited by John B. Laskin, B.A., LL.B., LL.M. et al. and consulting editor The Honourable Mr. Justice Horace Krever of the Supreme Court of Ontario. Aurora, Ontario: Canada Law Book Limited, 1982.

Cotler, Irwin. “Constitutional Democracy: Balancing Security and Civil Liberties.” In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.

Davis, Darren W. and Brian D. Silver. “Civil Liberties vs. Security: Public Opinion in the Context of the Terrorist Attacks on America.” *American Journal of Political Science* 48, no. 1 (January, 2004): 28-46.

Department of Justice of Canada. “Emergencies Act (R.S., 1985, c. 22 (4th Supp.)).” [Consolidated Statutes and Regulations](http://laws.justice.gc.ca/en/E-4.5/index.html), September 27, 2005. <http://laws.justice.gc.ca/en/E-4.5/index.html> (accessed March 3, 2006).

Fairbairn, Joyce. “The Special Senate Committee on Bill C-36: First Report.” Report of the Committee, November 1, 2001. <http://www.parl.gc.ca/remote.libproxy.wlu.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/sm36-e/rep-e/rep01oct01-e.htm> (accessed March 3, 2006).

Fairbairn, Joyce. “The Special Senate Committee on Bill C-36: Second Report.” Report of the Committee, December 10, 2001. <http://www.parl.gc.ca/remote.libproxy.wlu.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/sm36-e/rep-e/rep02dec01-e.htm> (accessed March 3, 2006).

Holmes, Nancy. "Human Rights and the Courts in Canada." Law and Government Division, Depository Services Program, October 2001. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/remote.libproxy.wlu.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp279-e.htm> (accessed March 3, 2006).

House of Commons of Canada. Bill C-36. First Session, Thirty-seventh Parliament, 29-50 Elizabeth II, 2001. Parliamentary Publication. <http://www.parl.gc.ca> (accessed March 3, 2006).

"Human Rights, Title 74." *The Canadian Encyclopedic Digest*, [Ontario] 3rd ed., no. 14. Toronto: Thomson Carswell Co. Ltd., 2001 ed.

Lajoie, André and Henry Quillinan. "The Supreme Court Judges' Views of the Role of the Courts in the Application of the Charter." In *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter's Place in Canada's Political, Legal, and Intellectual Life*, edited by Philip Bryden et al. Toronto: University of Toronto Press Incorporated, 1994.

MacKay, Wayne. "Regulating Freedom of Expression the Canadian Way." In *Canadian Constitutional Dilemmas Revisited*, edited by Denis N. Magnusson and Daniel A. Soberman. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1997.

Mosley, Richard G. "Preventing Terrorism Bill C-36: The Anti-terrorism Act 2001." In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.

Roach, Kent. *September 11 Consequences for Canada*. Montreal & Kingston: McGill – Queen's University Press, 2003.

Stuart, Don. "The Anti-terrorism Bill (Bill C-36): An Unnecessary Law and Order Quick Fix that Permanently Stains the Canadian Criminal Justice System." In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.

Whitaker, Reg. "Before September 11 – Some History Lessons." In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.

Pierre Elliott Trudeau et le Fédéralisme

Patrick Lamontagne

Université Laval



Patrick Lamontagne est finissant au baccalauréat en science politique à l'Université Laval avec un profil en administration publique. Après des études en droit ainsi qu'un cheminement pour devenir policier, il choisit la science politique. Il s'intéresse aux questions constitutionnelles canadiennes et aux relations Québec-Canada depuis plusieurs années. Les questions de sécurité mondiales et du renseignement l'interpellent tout particulièrement. Il se dirige vers la maîtrise en administration publique et termine présentement un stage dans l'administration municipale de Québec.

Introduction

Que l'on aime ou non le personnage, Pierre Elliott Trudeau est un incontournable au Canada. Rares sont ceux qui peuvent se vanter d'avoir eu une carrière d'intellectuel et de politicien comme la sienne. C'est d'ailleurs un point très intéressant que l'on peut tirer de la vie de M. Trudeau, le fait qu'il ait été à la fois un penseur et un acteur du politique. Plusieurs le considèrent comme un des plus grands Premiers ministres de l'histoire du pays, d'autres, surtout au Québec, le voient d'un regard fortement défavorable.

Peu importe la vision que l'on a de l'ancien dirigeant du Canada, le fait est que l'on doit, surtout si on étudie la politique canadienne, l'inclure dans nos réflexions. Mon analyse, si succincte soit-elle, portera sur Pierre Elliott Trudeau en rapport avec le fédéralisme. Tout d'abord, je proposerai d'apporter deux définitions de ce qu'est le fédéralisme. Par la suite, je relaterai les principales sources de la pensée fédéraliste de M. Trudeau. Ensuite, je décrirai ses principales contributions au développement théorique du fédéralisme et son application dans notre vie politique contemporaine.

Pour conclure cette brève insertion dans le monde politique de Pierre Elliott Trudeau, j'évaluerai, de façon un peu critique, sa pensée fédéraliste et tenterai de la

catégoriser soit de révolutionnaire, de réformiste ou de conservatrice. Ceci constituera seulement un pan de la pensée et du legs politique de l'ère Trudeau au Canada. Je constate la difficulté de mettre un individu de cette stature politique dans un « compartiment théorique » aussi petit. C'est bien malgré moi que j'effleurerai peut-être d'autres concepts idéologiques, mais je crois que la ligne directrice de ce travail tracera une partie du chemin intellectuel de M. Trudeau. Ce dernier mènera le fédéralisme qu'il avait « théorisé » sur la scène politique, durant son règne, et pour les décennies à s'ensuire.

Définitions du fédéralisme et discussions

Si je me dois de discuter de Pierre Elliott Trudeau et du fédéralisme, il me paraît intéressant d'avoir la définition du principal intéressé. Voici un extrait d'un discours donné par M. Trudeau en 1964 qui définit le fédéralisme :

« Dans l'État fédératif, on procède autrement. On réduit délibérément le consentement national au plus grand dénominateur commun entre les divers groupes qui composent la nation. L'autorité sur l'ensemble du territoire demeure exclusive à l'État (central), mais seulement dans certains domaines; dans

d'autres, et à l'intérieur de régions bien définies, une autre autorité règne. Autrement dit, l'exercice de la souveraineté se partage entre un gouvernement central et des gouvernements régionaux ».¹

M. Trudeau nous a aussi donné sa vision de la science politique, que je juge pertinente de mentionner. Il l'a définie comme étant la recherche et la définition des conditions du progrès dans les sociétés évoluées, et l'a considérée comme une discipline qui affiche une prédilection pour les institutions qui garantissent la liberté sans détruire l'ordre².

Une dernière définition, construite à partir du livre de Pelletier sur le parlementarisme canadien, représente une synthèse assez complète. Le fédéralisme est une forme d'organisation politique dans laquelle il y a un partage des compétences entre le gouvernement central d'un État et les gouvernements représentant les collectivités qui forment cet État. Le fédéralisme respecte donc un double principe, celui d'autonomie, quant aux sphères de compétences respectives, et celui de participation où les États fédérés prennent des décisions concernant l'ensemble de la fédération. Bien sûr, tout ceci se retrouve sous l'égide d'une constitution supra-législative. Chaque entité, l'État fédéral central tout comme les États

fédérés, agissent directement sur les citoyens³.

Sources principales de la pensée Trudeau (canadiennes ou étrangères?)

Dans l'élaboration de sa pensée théorique, M. Trudeau reconnaît l'influence qu'a eue le penseur du nouveau libéralisme en Angleterre, T.H. Green⁴. Le poète et juriste Frank Scott, « le Laski canadien », est également cité comme source d'influence de M. Trudeau. Dans son livre, Kelly nous rappelle aussi l'influence du pluralisme politique sur M. Trudeau. Ceci le prépara, selon l'auteur, à assumer sa position de nationaliste canadien-français, qui lutte pour un fédéralisme équilibré, soucieux de l'autonomie provinciale⁵. Dans le même ordre d'idées, Kelly relate la lecture de *Grammar of Politics*, par Pierre Elliott Trudeau, qui lui permit de voir que Laski avait été d'une grande importance avec sa notion de pluralisme politique, ce qui le conduisit à réfléchir sur le fédéralisme en tant que tel⁶. Stéphane Kelly mentionne aussi Lord Acton comme source d'influence pour l'ancien chef du Parti libéral du Canada. Tous ces penseurs anglais, présents dans la vie intellectuelle de M. Trudeau, s'expliquent sûrement par son passage à Harvard en 1944

³ PELLETIER, Réjean et Manon TREMBLAY, *Le parlementarisme canadien*, 3^e édition revue et augmentée, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005.

⁴ KELLY, Stéphane, *Les fins du Canada selon MacDonald*, Laurier et Trudeau, Montréal, Boréal, 2001, p.185.

⁵ *Ibid.* p. 192.

⁶ *Idem.*

¹ PELLETIER, Gérard, *Fédéralisme, nationalisme et raison* dans *Pierre Elliott Trudeau, À contre-courant, textes choisis 1939-1996*, Montréal, Stanké, 1996.

² *Idem.*

et au *London School of Economics* en 1947. On peut, dès lors, affirmer la présence des idées politiques anglaises sur le futur Premier ministre canadien.

Dans son avant-propos de son livre *Fédéralisme et la société canadienne-française*, M. Trudeau mentionne des penseurs français tels que Montesquieu et Tocqueville. Pour lui, le fédéralisme est égal à la théorie des contreponds à laquelle il adhère complètement. Dans la pratique, cette théorie rend la notion d'équilibre indispensable et vient corriger l'abus et l'excès, deux concepts présumés aux institutions politiques. M. Trudeau va même jusqu'à qualifier son action et sa pensée politique par l'expression de « faire contreponds »⁷.

De ce que j'ai lu et pu apprécier, M. Trudeau a observé les modèles étrangers tout en maîtrisant le modèle fédératif canadien. Son analyse du fédéralisme me semble exhaustive et tient compte d'éléments classiques et contemporains. On peut presque comprendre la naissance du fédéralisme dans cette prochaine citation :

« Le fédéralisme fut le produit inévitable d'une époque qui reconnaissait le principe de l'autodétermination. Car, d'une part, le sens de l'identité et de la singularité nationales devait

forcément apparaître chez plusieurs collectivités, qui réclameraient alors avec insistance le droit de se constituer en États distincts. Mais, d'autre part, les difficultés insurmontables qui naissent de l'isolement et la nécessité pratique de partager la souveraineté avec des groupes voisins étaient telles que la souveraineté exclusive devenait hors d'atteinte ou peu intéressante. Dès lors, pour ceux qui reconnaissent qu'en politique il faut tabler sur la réalité plutôt que sur ce qui aurait pu être, le compromis fédératif s'imposa »⁸.

La pensée théorique fédérale de M. Trudeau est composée à la fois de l'idée de compromis et du fait juridique essentiel. Pour lui, le fédéralisme répond à une tentative de trouver des compromis entre des groupes qui ne s'entendent pas, mais considère, un peu comme Locke, que ce compromis doit être fondé sur une volonté populaire. Il ajoute qu'un ordre politique fondé sur le fédéralisme représente un ordre fondé sur la loi⁹.

La prochaine interprétation est tirée du livre *Trudeau : l'essentiel de sa pensée politique* et terminera d'affirmer la source et le fondement de la pensée de M. Trudeau sur le fédéralisme tout en marquant une liaison avec la partie suivante. Les concepts de compromis et de pacte reviennent à maintes reprises, le compromis pour extraire des

⁷ TRUDEAU, Pierre Elliott, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967, Avant-propos IX.

⁸ PELLETIER, Gérard, *Loc. Cit.*

⁹ *Idem.*

champs de compétences et le pacte pour enchâsser ces compétences dans une constitution et pour ainsi ne pas en modifier unilatéralement les termes. La minute de vérité, comme l'affirme M. Trudeau, arrive lorsqu'on se rend compte que le principal ressort du fédéralisme ne saurait être l'émotion, mais plutôt la raison¹⁰. Donc, pour conclure cette partie, on peut dire que l'origine de la pensée de Pierre Elliott Trudeau est fortement teintée d'influences étrangères. Si ce dernier s'appuie sur la raison, son influence provient, entre autres, des penseurs des Lumières, mais aussi, en contrepartie, des penseurs anglais des 19^e et 20^e siècles.

Principales contributions de Pierre Elliott Trudeau au développement théorique du fédéralisme et son application dans notre vie politique

Je commencerai cette partie avec une liste, non exhaustive, des contributions et principaux développements de la doctrine fédéraliste faite par M. Trudeau. Ces quelques points introductifs permettent de bien comprendre l'étendue des applications de la politique fédérative de Trudeau :

- 1) Juges de la Cour suprême du Canada nommés par le fédéral exclusivement;
- 2) Politique linguistique nationale ;
- 3) Procédure d'amendement de la Constitution requiert l'unanimité des provinces;

¹⁰ TRUDEAU, Pierre Elliott & GRAHAM, Ron, *Trudeau, L'essentiel de sa pensée politique*, Montréal, Le jour Éditeur, 1998, p.125-130.

- 4) Un statut particulier pour le Québec dans la fédération canadienne est un pas vers la souveraineté québécoise. En ce sens, il est contre l'idée de fédéralisme coopératif de Pearson;
- 5) Le Canada français peut s'étendre d'un océan à l'autre et pas le Québec. D'où l'intérêt de la Charte;
- 6) Être le plus au centre possible, du point de vue politique, pour renforcer le fédéralisme;
- 7) Affirmation de la citoyenneté canadienne.

M. Trudeau avait une conception claire du Canada et du principe fédératif qui le sous-tend quand il a dit que le Canada devait vraiment devenir un pays bilingue. Pour lui, les Canadiens anglais profitaient de leur majorité pour outrepasser le caractère fédératif du pays¹¹. Le fédéralisme prôné par M. Trudeau passait, entre autres, par le bilinguisme qu'il enchâssera plus tard dans la Charte des droits et libertés comme droit inamovible. Dans notre vie politique, cela a entraîné le bilinguisme officiel. Dans presque tous les services fédéraux au Canada, une déserte en anglais et en français est offerte, de même que le bilinguisme obligatoire, autant au Parlement fédéral que dans certaines législatures, des travaux parlementaires et des lois qui en résultent. La Charte et le rapatriement de la Constitution en 1982 ont contribué à renforcer l'idée de M. Trudeau d'un fédéralisme uniformisé. Ce dernier est probablement un des plus farouches adversaires du fédéralisme asymétrique, d'un

¹¹ TRUDEAU, Pierre Elliott, *Loc. Cit.*, p.11.

statut particulier pour le Québec ou une autre province. L'application de la Charte a eu un impact impressionnant sur la vie politique canadienne en commençant par le nouveau concept de gouvernement par les juges qui prévaut, selon des intellectuels canadiens, depuis l'adoption de la Charte en 1982. Ce fédéralisme uniformisé est une logique implacable selon M. Trudeau; tous les citoyens canadiens doivent être égaux peu importe leur race, leur religion, leur langue et leur province. En renonçant à cette idée d'un fédéralisme complètement symétrique, on contreviendrait à l'esprit même de la Charte canadienne des droits et libertés si chère aux Canadiens, moins estimée dans la province québécoise.

La prochaine citation illustre le caractère nationaliste, inséparable du concept de fédéralisme canadien : « Un des moyens de contrebalancer l'attrait du séparatisme, c'est d'employer un temps, une énergie et des sommes énormes, au service du nationalisme fédéral »¹². Cette citation peut facilement provoquer des sursauts, car elle comporte l'idée même du « nation building ». M. Trudeau a bel et bien employé des moyens démesurés pour renforcer, à ses yeux, la fédération. Ce legs demeure encore tellement présent dans notre vie politique qu'il s'avère imperceptible à l'œil du profane.

M. Trudeau voyait très bien le potentiel du fédéralisme canadien en tant qu'élément constructif, mais aussi en tant qu'élément potentiellement destructeur quand il rappelle que le fédéralisme peut favoriser l'épanouissement d'un consensus régional fondé sur des valeurs régionales¹³. En cette ère de régionalisme dans le monde, cette dernière assertion paraît avant-gardiste, tout comme celle où s'épanouit le pouvoir autodestructeur du nationalisme dans les pays à constitutions fédérales¹⁴. Durant ces années au pouvoir, Pierre Elliott Trudeau a certainement modifié le régime fédéral canadien. On retrouve des traces de sa pensée théorique, qui alla changer l'histoire, dans la politique canadienne passée et actuelle. L'extrait, tiré d'une conférence de 1964, témoigne de la méthodologie appliquée par M. Trudeau lors de ses années au pouvoir :

« Pour s'adapter à ces changements, le pacte fédératif doit être modifié. On y arrive avec le moins de heurts possibles par la pratique administrative, par des arrêts judiciaires et par des amendements constitutionnels, en favorisant un peu plus d'autonomie régionale par ici, un peu plus de centralisation par là, mais en veillant à chaque fois à sauvegarder l'équilibre délicat dont dépend le consensus national ».

¹² PELLETIER, Gérard, *Loc. Cit.*

¹³ PELLETIER, Gérard, *Loc. Cit.*

¹⁴ *Idem*

C'est possiblement ce genre de réflexions théoriques et pragmatiques qui entraîna les compromis de la conférence constitutionnelle de 1968. Je ne sais pas si ce raisonnement provient de M. Trudeau, mais c'est lui qui le rapporte quand il parle de la revue *Cité Libre* et il écrit ceci :

« De plus, elle comprit qu'un Québec moderne remettrait bientôt en question le déséquilibre vers lequel on avait laissé les choses dériver depuis le compromis fédératif et elle donna l'avertissement que le nationalisme anglo-canadien allait connaître un réveil brutal. Elle prit parti pour l'autonomie provinciale et proposa certaines garanties constitutionnelles. Elle chercha à rétablir le consensus sur une base rationnelle »¹⁵.

Évaluation critique de la pensée fédéraliste de Pierre Elliott Trudeau et à savoir si elle est révolutionnaire, réformiste ou conservatrice

À première vue, la pensée fédéraliste de M. Trudeau tend plus vers le réformiste tout en étant un peu conservatrice. Réformiste quant aux réformes constitutionnelles de la fédération entreprise, conservatrice dans l'avancée du statut constitutionnel des provinces. M. Trudeau a toujours craint les revendications québécoises qu'il considérait comme étant potentiellement dangereuses et tendant à réduire à rien le pouvoir fédéral. Il a affirmé être entré en

politique en 1965 pour défendre le fédéralisme¹⁶. C'est donc pour conserver le fédéralisme et ainsi combattre le nationalisme québécois que M. Trudeau a fait le saut en politique. Pour ce dernier, si le Québec voulait adopter de nouvelles législations sociales, il voyait la manœuvre politique comme étant un signe de l'éloignement d'une province du centre fédéral, d'où peut-être son désir inconscient de centraliser l'État canadien.

Petite digression sur mon propos principal, toujours dans *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, M. Trudeau nous fait comprendre son dégoût pour l'idéologie souverainiste : « Les idéologies les meilleures étant nées d'époques précises pour combattre des excès donnés, deviennent les pires si elle survivent au besoin qui leur a donné naissance »¹⁷.

M. Trudeau affirme croire à l'autonomie provinciale et pense que le Québec peut s'affirmer, se distinguer, dans un système fédéral, et ce, sans toutefois devenir un État national ou une province à statut particulier. Tendant vers le conservatisme, l'ancien Premier ministre confirmait le rôle important que le Québec avait dans la fédération et qu'il perdrait en devenant un pays. Pour lui, la province ne pourrait pas survivre en Amérique du Nord car, malgré sa

¹⁵ PELLETIER, Gérard, *Loc. Cit.*

¹⁶ TRUDEAU, Pierre Elliott, *Loc. Cit.*, Avant propos.

¹⁷ *Idem.*

compétence et son relatif succès dans la fédération canadienne, seule au sein d'un continent aussi riche et complexe, elle ne pourrait pas prospérer bien longtemps. La pensée fédéraliste de M. Trudeau ne peut donc pas être qualifiée de révolutionnaire. Bon intellectuel qu'il était, la raison et la rationalité prenaient tellement de place dans ses discours que les côtés émotif et sensationnel du révolutionnaire ne lui conviennent pas. Poursuivons avec Claude Ryan et son article paru dans *La Presse* qui affirmait que M. Trudeau était conscient que sous le régime fédéral canadien, le pouvoir politique était partagé entre deux ordres de gouvernement et devait être respecté. Du même souffle, il confirma le côté centralisateur de M. Trudeau en ce sens que seul le Canada comme État central peut conserver les « valeurs canadiennes ». Il renchérit en disant que, pour l'ancien Premier ministre, les provinces devaient respecter leurs compétences et que les affaires nationales importantes devaient relever du pouvoir central à Ottawa¹⁸. M. Trudeau a écrit plusieurs articles dont un très intéressant qui parut dans *La Presse* le 10 mars 1989, intitulé *Lettre de Pierre Elliott Trudeau à La Presse : l'accord constitutionnel de 1982 n'a pas été un marché de dupes pour le Québec*. Dans cet article il y a une note d'une réflexion faite par Jean Chrétien qui date d'avant le référendum

¹⁸ RYAN, Claude, *Grandeurs et limites de la raison*, La Presse, 30 septembre 2000.

de 1980 : « Le fédéralisme renouvelé de Trudeau présupposait un gouvernement assez fort pour redistribuer la richesse au Canada, et qui ne donnerait à aucune province un statut particulier »¹⁹. L'idée du fédéralisme de M. Trudeau n'a rien de réformiste dans ce cas, mais va plutôt dans le sens d'un conservatisme dirigiste qui ne laisse surtout pas de place à l'initiative provinciale.

Même si l'idée d'un Trudeau réformiste me semblait saugrenue à première vue, l'histoire du rapatriement de la Constitution de 1982, où le Canada déclarait son indépendance sans le consentement unanime des provinces, démontre la tendance autoritaire réformiste du Premier ministre de l'époque. Dans le Canada central des années 70 et 80, il y est allé d'innombrables tractations pour en arriver à ses fins politiques. L'unanimité, l'accord, le compromis et les discussions n'ont servi à rien si on considère que tout était déjà joué d'avance. Je considère que la fédération a beaucoup perdu de son lustre dans la seconde partie du mandat Trudeau. Par exemple, si on tient compte que le Canada est un État fédéral, le fait que nulle part dans la Charte des droits et libertés du Canada ne soit mentionné le caractère fédératif du pays est

¹⁹ TRUDEAU, Pierre Elliott, *Lettre de Pierre Elliott Trudeau à La Presse : l'accord constitutionnel de 1982 n'a pas été un marché de dupes pour le Québec*, La Presse, 10 mars 1989.

une aberration. Les exemples où le Canada s'est servi de la Charte pour renforcer son pouvoir central sont nombreux à commencer par le fait que sa valeur supra-législative supplante toutes les autres chartes ou les lois des provinces canadiennes.

À mon avis, l'action politique de M. Trudeau ne met pas en valeur le principe fédératif « idéal », et ce, en sacralisant le « nation building » canadien. L'héritage politique de l'ère Trudeau n'a pas mis, de façon marquée, l'implication des États fédérés à l'avant-plan du régime fédéral. Je reviens encore à mon exemple, parmi tant d'autres, de l'article premier de la Charte canadienne des droits et libertés qui relègue les provinces au second plan, en omettant le caractère fédéral du Canada dans son énoncé. Le bilan final du gouvernement Trudeau ne vient pas appuyer la définition de fédéralisme que ce dernier avait déterminée dans son passé d'intellectuel. L'acteur politique a dû mettre la théorie de côté au profit de son grand rêve de faire du Canada un État fédéral égalitaire et uniformisé.

Conclusion

Pour résumer la carrière de Pierre Elliott Trudeau, j'ai choisi cette citation de Claude Ryan : « Il eut comme soucis principaux le respect de la dignité de l'individu, le maintien de la fédération canadienne, l'avancement de la justice sociale

et l'affirmation du Canada sur la scène internationale »²⁰. À la lumière de mes lectures, je peux percevoir deux Pierre Elliott Trudeau, celui pré 1965 et le post 1965. Comme le dit Claude Ryan, le Trudeau qui a passé par le pouvoir a une vision différente du fédéralisme de celui qui n'avait pas encore participé à la politique. Souvent, ses textes et articles écrits avant 1965 étaient très différents de l'idée que je me faisais du personnage. Il semblait plus ouvert aux demandes du Québec, plus compréhensif, sentant le poids de l'oppression, autant politique qu'économique, qui pesait sur la province. Il dénonçait certes, mais semblait toujours croire à l'esprit fédératif du Canada, mais à des niveaux différents. Mentionnons au passage sa théorie du contrepoids, pour corriger les abus et les excès, qui a fait partie de son action politique. Mais, en voulant faire contrepoids aux séparatistes québécois, il a peut-être pesé trop fort dans la balance du pouvoir central.

Je laisse le mot de la fin au sujet même de mon travail, Pierre Elliott Trudeau. On ne peut pas reprocher à celui-ci de ne pas avoir cru aux vertus du fédéralisme. Il avait en haute estime ce type de régime politique comme en fait foi cet extrait : « Il me semble assez urgent, pour la paix du monde et le bonheur des États nouveaux, que cette forme de « good government » qu'est le fédéralisme

²⁰ TRUDEAU, Pierre Elliott, *Loc. Cit.*

démocratique, soit perfectionnée et répandue, en vue de résoudre un peu partout les problèmes du pluralisme ethnique. À cet effet, le Canada pourrait être appelé à jouer un rôle de mentor, pourvu qu'il sache opter pour la grandeur»²¹. Seul l'avenir infirmera ou confirmera cette vision de la fédération canadienne.



²¹ TRUDEAU, Pierre Elliot & GRAHAM, Ron, *Loc. Cit.*, p.123.

Bibliographie

Ressources documentaires citées

KELLY, Stéphane, *Les fins du Canada selon MacDonal, Laurier et Trudeau*, Montréal, Boréal, 2001.

PELLETIER, Gérard, *Pierre Elliott Trudeau, À contre-courant, textes choisis 1939-1996*, Montréal, Stanké, 1996.

PELLETIER, Réjean et Manon TREMBLAY, *Le parlementarisme canadien*, 3^e édition revue et augmentée, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2005.

TRUDEAU, Pierre Elliot, GRAHAM, Ron, *Trudeau, L'essentiel de sa pensée politique*, Montréal, Le jour Éditeur, 1998.

TRUDEAU, Pierre Elliott, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967.

Journaux et périodiques

RYAN, Claude, *Grandeurs et limites de la raison*, La Presse, 30 septembre 2000.

TRUDEAU, Pierre Elliott, *Lettre de Pierre Elliott Trudeau à La Presse : l'accord constitutionnel de 1982 n'a pas été un marché de dupes pour le Québec*, La Presse, 10 mars 1989.

Ressources documentaires consultées

LAFOREST, Guy, *Trudeau te la fin d'un rêve canadien*, Sillery, Éditions du Septentrion, 1992.

PELLETIER, Gérard, *Le temps des choix*, Montréal, Stanké, 1986.

SOMMERVILLE, David, *Trudeau Revealed*, Ontario, BMG Publishing Limited, 1978.

Ressources électroniques consultées

<http://www.vigile.net/00-10/trudeau-laforest.html>


<http://www.irpp.org/fr/index.htm>

<http://www.iigr.ca>

Putting the Safe Back Into the Safeguards of Federalism: A Comparative Analysis of the Complexities of Political Safeguards

Benjamin Burroughs & Evan Vilos

Brigham Young University-Hawaii



Benjamin Burroughs received his B.A. (Honours) in political science and international cultural studies. His research interests include cultural studies, campaign theory, communications, and public policy analysis. He was a Senate Page for the office of Senator Daniel Inouye in the summer of 1998 and completed an internship for the lobbyist firm of Evergreen Associates Ltd. in 2006.

Evan Vilos will receive his B.S. in political science in June of 2007. His research interests are primarily in law and judicial theory. He completed an internship with in the Family Courts of Hawaii as an aid to the Honorable Judge Karen Radius in the summer of 2006.

To fully comprehend how the political safeguards of federalism actually guard federalism and preserve the Constitutional balance between State and national government, we must chart its history in order to better ascertain the implications of political safeguards in our day. In contrasting the work of Wechsler and Kramer with that of Smith, we are able to view the complexities concerning the debate as to how political parties and judicial reviews function to safeguard federalism. In building off Kramer's views that informal means such as political parties constitute a political safeguard of federalism, we draw attention to the potential obstacles that interest groups pose to the safeguarding process.

Herbert Wechsler wrote a piece entitled "The Political Safeguards of Federalism" in 1954. Wechsler addresses the debate surrounding how disputes between the national and State governments should be resolved. The political safeguards theory states that "intergovernmental disputes between national and State governments should be resolved by political means rather than through litigation and Supreme Court edicts" (Kramer 215). Wechsler advocated that the Supreme Court decline to intervene in disputes over

State and national government authority. He proposed that the citizenry should work through the political process to resolve these disputes rather than calling on the courts to pass judgment (Wechsler 543).

Wechsler's theories about the political safeguards of federalism became the basis for the Supreme Court's decision in *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* (1985), despite the many years that had passed since Wechsler published his article. This case released the judicial branch from the responsibility of acting like a watchdog or mediator between Congress and State institutions. The majority opinion in the case stated that the Supreme Court would no longer serve as an umpire between the States and the national government. The court said that States and cities can work through the political process, even citing political parties and senators as possible vehicles for change. The Supreme Court agreed with Wechsler that the court should not be involved in mitigating the separation of powers between the national and State governments.

Kramer and Political Safeguards

In the year 2000, Larry Kramer set out to bring Wechsler's ideas into the modern age

and make them pertinent in today's political climate. Kramer agrees with Wechsler that judicial intervention should not be used, along with judicial oversight of Congress on behalf of the States. However, Kramer felt that Wechsler's ideas on political safeguards did not explain the continued success of federalism today. Kramer argues that the two safeguards relied upon by the Founding Fathers to preserve federalism are first, the popular will of the people and second public support for the State (Kramer 237). These safeguards confine the power of the national government through elections, as well as limit State officials from using their inherent political strength to build popular support against the national government.

Kramer says that these two safeguards envisioned by the Founding Fathers were quickly swept away and replaced by informal means such as party politics; this decentralization of the American federal system forged a dependency between national and state officials. Thus, for Kramer, political parties become an unforeseen problem for the Founders, but also the solution for the continued strength and vitality of federalism. Kramer asserts that the Founders believed any attempt to seize power by Congress would be stopped by State officials who are closer to the people. This is emphasized in the Federalist

Papers #17 where Publius says that in the case of an intergovernmental conflict the people will decide based upon proximity. However, none of the Founders were able to foresee or anticipate the effects political parties would have on the safeguards of federalism. Kramer believes it is political parties that pacified the antagonism felt between State and national politicians. Kramer goes on to say that the new politics preserved the State's voice in national councils or conventions by establishing a political link amongst State and federal officials. This system, for Kramer, is what protects federalism and the current Supreme Courts interventions into federalism are not necessary, ill-advised, and without historical precedent.

To ascertain what exactly the Founders' intent was, Kramer cites numerous examples to demonstrate an historical precedent against the use of judicial review to determine the limits of the federal governments power vis-à-vis the States. He claims the Founding Fathers conception of a Constitution was completely different than what our modern day interpretation of a Constitution has become. As Englishmen, their experiences dealt with an unwritten constitution that "was not binding in the sense of circumscribing legislative power" (Kramer 235). The Founders knew the Constitution would require interpretation

because of the ambiguity found therein but thought these questions should be settled through popular and political methods. To further emphasize this particular point he says, “Permitting judges to resolve legitimate disagreements about the meaning of the Constitution would have violated core principals of republicanism, which held that such questions could only be settled by the sovereign people. Disputes over what the Constitution meant, in the Founders’ view, had to be resolved by popular action—whether at the polls; through a process of petitioning, mobbing, and holding extralegal conventions; or by revolutionary violence” (Kramer 237).

Judicial review was hardly even discussed at the Federal Convention nor was it a major part of the political climate at the time. It was only mentioned once at the convention and when it was discussed it was always about preventing “encroachments of the States on the general authority” not Congress encroaching on the authority of States (Letter from Madison to Jefferson). The inclusion of the Supremacy Clause indicates that the Framers believed the courts could play a role in enforcing the Constitution against the will of the State legislatures. Kramer points out that it was the States neglecting to adhere to the Articles of Confederation and their own State constitutions that left the Founders less

inclined to utilize the judiciary as a tool to protect State powers.

Kramer seems to be making many conspicuous points but neglects to give great credence to *The Federalist Papers*. He mentions *The Federalist Papers* #78 but glazes over the topic by dismissing it as simply a response to Brutus that had little influence on the ratification process. Kramer says this particular exchange between Hamilton and Brutus wasn’t a big deal, had very limited circulation, and wasn’t even included in the first volume of the papers (Kramer 247-249). He neglects to comment on the other portions of the papers and chooses to categorically dismiss Publius, something later scholars have ultimately challenged (Sheehan 405). Kramer summarizes his thoughts on the issue of judicial review when he says, “active judicial intervention to protect the States from Congress is consistent with neither the original understanding nor with more than two centuries of practice” (Kramer 290).

If we agree with Kramer’s version of the Founding and “the phony originalist justification (Kramer 291)” currently incorporated by the court then we begin to understand why Kramer calls the current Courts actions “a treacherous game of blind man’s bluff with the Constitution and

American government” (Ibid 291). It is with this almost pessimistic attitude that he determines that:

Governing a modern society is much too complicated for the Court’s preferences about where or how to draw the line to inspire much confidence. And, so, from *Dred Scott* to the New Deal to *National League of Cities*, the Justices’ rare efforts to impose their views of the proper limits of federal power have been controversial failures that accomplished little other than to damage the Court’s reputation. It is still too early to measure this most recent bid, but surely there is no reason to expect a better outcome now than in the past. (Kramer 289)

Smith’s Rebuttal

Dr. Troy Smith, conversely, is not impressed with Kramer’s historical revisionism and proceeds to undercut the basic premise of his assertions by attacking the root of his arguments—namely the Founders’ intent. Kramer says that the Founders thought public loyalty would favor State governments and that this loyalty would serve as a political safeguard. Smith strongly disagrees. Smith says public loyalty can be easily transferred between State and national governments and that Hamilton and Madison were not naïve enough to expect that would not be the case. Smith goes on to claim that Hamilton and Madison do, in fact,

recognize the need for alternative safeguards to federalism—the primary one being judicial review.

Smith goes on the offensive by exposing Kramer’s blatant lack of attention to the *Federalist Papers*. He points out that numbers sixteen, thirty-nine, and seventy-eight all show Publius’ desire to use the courts as a political safeguard of federalism. Smith says, “Hamilton is clear in no.16 that the judiciary will play a fundamental role in preserving America’s federal system. The judiciary can declare resolutions of the legislature ‘contrary to the supreme law of the land [i.e. the Constitution], unconstitutional, and void’ (16:85). This is the first of three clear references in the *Federalist Papers* to judicial review” (Smith, 6).

Although Smith has the propensity to favor Hamilton and Madison as his source to describe the feelings of the Founders as a whole, he nonetheless raises numerous salient questions as to the validity of Kramer’s assertions on original intent. Kramer completely misses no. 39 and must account for the overwhelming evidence Smith offers for judicial review being understood as a means to preserve federalism. Smith says, “Judicial review was the fundamental and primary means to preserve America’s federal system

and check the national and State governments” (Smith 16). Smith then goes on to say that as a result of lack of confidence in this new judiciary Hamilton and Madison thought it was necessary to find additional safeguards such as the political process and the people resolving intergovernmental disputes to protect federalism. This, however, could be a contradiction if, judicial review is not the “primary means” to preserve federalism. How can it be “primary” if additional safeguards are employed and judicial review is barely mentioned in the Federal Convention?

Smith argues that relying solely on the political safeguards of federalism to check the national and State governments only institutionalizes the problems the founders were trying to correct. This allows the people to determine federalism’s boundaries, inevitably leading to the destruction of the separation between the national and State governments. For Smith, Hamilton and Madison must obviously accept judicial review. Smith effectively attacks Kramer on the issue of the Founders’ intent based upon the Federalist papers, but is lacking in analysis on the new transformation of the safeguards of federalism such as political parties that Kramer is touting.

In response to Smith, Kramer might declare Smith’s views amounting to nothing more than:

Posture, a pose, backed by nothing except formal adherence to a fictitious concept of monolithic judicial review that is wholly abstract and that does not square with the original practice, reason, or subsequent experience. One can still make the formal argument and pretend, all evidence to the contrary notwithstanding, that judicial review means judicial review. But to what end? Active judicial intervention to secure the authority of the states is obviously not inherent in the nature of a constitutional system: Both we and the world’s democracies have gotten along very well without it. So if we also eliminate original intent and past practices as plausible justifications, what remains other than stubbornness and blind ideology? (Kramer 290)

Kramer seems to almost be conceding his shaky position on original intent but now asks a very profound question, “At the very least, those who would persist in defending judicial intervention need to explain why institutional arrangements that have worked for more than two centuries have suddenly ceased to do so, and why we should embark on what is, in fact, a radical experiment in judicial

activism” (Kramer 290). This is the portion of Kramer’s arguments that Smith needs to address in order to deal with the more general idea of political parties as a new safeguard.

Political Parties and the Evolution of Safeguards

To illustrate his ideas on political parties, Kramer begins by relating the emergence of parties in our political system. Political parties begin to emerge surrounding the first highly controversial issues of the day. Hamilton wanted the federal government to take on the States’ Revolutionary War debts and establish a National Bank. His plans, along with other issues regarding the West, sparked heated conflict. By 1798 these controversial issues spawned talk of disunion, and possible civil war. Hamilton’s ideas for the country required him to look to other congressmen for support, while his opponents (Madison and Jefferson) did the same. Alliances were sought in Congress and among the State and local levels of government. With controversy beginning to mount, these alliances grew throughout the country. It was upon this broad base of support that party leaders began to establish strategic plans for upcoming elections. As a result “a loosely integrated network of State and local alliances that linked politicians at these levels to politicians in the federal government working

to advance a shared agenda” was formed (Kramer 275).

The formation of parties was never anticipated by the Framers; as a result the original conception of federalism was destroyed. Political parties were viewed by the people and the Founders in perhaps the same way we view interest groups today; organizations more centralized in agenda, authority and ideology. But the newly formed parties offered something unique. National parties were non-centralized with broad based platforms that left a lot of room for disagreement within party lines.

Political parties produce a unique interdependence among the different levels of government, intertwining Federal officials with State and local leaders. The party system cultivates a dependency in which officials rely on each other for support in elections. They also establish obligatory relationships, and maintain those relationships in order to ensure desired political action.

Kramer suggests that for most of American history it was nearly impossible to get into a federal position without the enthusiastic backing of local and State party leaders. State and local officials are more directly linked to the people under their

jurisdiction and are more informed as to important issues and what the people want. In addition, State and local parties have connections with important figures in the communities who can help with campaigns, and influence elections (Kramer 279-80).

Parties also produce a political culture that encourages members to be obliged to one another. “Party affiliation creates an affinity that is partly constituted by the threat of sanction or promise of gain but that transcends particular calculations of individual interest.” (Kramer 267) Before pursuing self interests, party members will yield based on potential positive or negative consequences. Also, most federal officials’ careers start within local and State positions and because of this background strong friendships and relations are formed that help retain an awareness of people and issues in the State and local levels.

Kramer says the political party system is able to mediate disputes between State and federal governments regarding authority (Kramer 276). This mediation of authority is possible because of the interdependent composition of political parties. First, national parties are highly decentralized, not only because they are spread throughout the country, but they are also decentralized in ideology and agenda. While parties are

typically in unison on major issues, they are less specific in ideology, and bipartisan on many less heated issues. This creates a broad platform that leaves room for disagreement. Officials can cater to their respective constituencies regarding smaller issues. This leads to a decentralized framework that is still cohesive enough to influence all levels of government. Second, authority is regulated between parties by competition. This is visible as parties can win majorities at any level of government. The unique decentralization of power is on both longitudinal (between parties), and latitudinal (between levels of government). Because officials in different levels depend on each other, this network helps provide a safeguard to federalism by decentralizing authority.

While political parties help to safeguard federalism by decentralizing power and ideology among government officials, some suggest that through recent campaign reforms, particularly financial reforms, the link of dependence between federal and State officials is in danger. This could pose a threat to the way parties have been able to influence federalism.

The introduction of primaries, caucuses, and conventions into the political process also poses a threat to the link between

federal and State officials. Because of low voter turnout, and rules regulating the nominating process, interest groups are able to have a strong influence on the results (Rozell 20). Because primaries, caucuses and conventions limit the party leader in selecting candidates, candidates tend to turn to interest groups for support. As John Cochran has explained, “internal reforms in both parties, beginning the early 1970s, decisively shifted the selection of candidates out back rooms run by party leaders and into primaries and caucuses. The changes left individual politicians to build their own coalitions. Since in practice few people get involved in politics or turn out for primaries, the process has come to be dominated by issue activists and interest groups” (Cochran 1808).

Other reforms such as the Federal Election Campaign Act (FECA) have imposed regulation on campaign finances. FECA, from its inception in 1974, stuck limits on contributions, spending, and funding, along with making it necessary for the disclosure of finances in national elections. Although the original design of FECA was to prevent corruption by regulating spending and contributions, FECA ran into some problems regarding freedom of speech. FECA has been challenged and amended several times over the last 30 years by Congress and the Supreme Court. *Buckley v. Valeo* lifted restrictions on

spending but upheld restrictions on contributions and spending by parties for candidates. In 1979 FECA was again amended and Congress allowed individuals and interest groups to give “gifts” of unlimited size to parties. This type of money has been termed “soft money.” Although parties were limited in the amount of money they could contribute to candidates personally, parties used this soft money for “salaries and office facilities, for voter mobilization, to help local or State level candidates, and to run advertisements for the party” (Rozell 77). Soft money became a primary source in funding campaigns led by parties.

In 2002 President Bush signed the Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA) which is an amendment to FECA that has a significant influence on the way parties influenced campaign financing. Among the many reforms contained in BCRA, the most detrimental to parties is that it bans national party committees from raising or spending soft money (Kort). BCRA also raises the amount and an individual can contribute. This results in federal candidates relying less on party contributions, and more on individuals and interest groups.

Discussion

These reforms are capable of severing the link of reliance between Federal, State and local officials within parties. With the further deterioration of the party framework, elected officials could become even more interdependent with interest groups. With the skyrocketing cost of running for office, elected officials have increasingly been forced to rely on interest groups to fund their campaigns.

“The median House race last year was \$546,734– 84 percent higher than in 1984, after adjusting for inflation, so politicians are hungrier than ever for cash” (Cochran 1807). Interest groups have begun to become so integrated into the political process that elected officials are beginning to be defined less by their respective parties and more by the interest groups that propel them. “They aren’t just playing to interest groups; they believe deeply in the same agenda. Often, on the right and left, they are convinced that they are at war with the other side. It’s they who are polarized” (Cochran 1809).

The polarization of policy and platform of political parties is then heavily influenced by interest groups. If the link between Federal and State officials has indeed been severed, it is not difficult to envision the potential deterioration of political parties as a safeguard for federalism. Could interest groups work in

the same way that political parties did when they eroded the Founders original designs to safeguard federalism while still preserving it or could federalism prove to be less resilient in the face of increased pressure and polarization? Both the legislative and judicial processes could be heavily influenced by interest groups in the near future.

If political parties no longer protect federalism then we must return to Kramer and Smith’s original arguments on judicial review as a viable safeguard. The question of Founders intent is all the more considerable as we debate the value of judicial review in the modern era. Kramer might say that because of the influence interest groups could have on manipulating and further politicizing the judiciary that this is precisely the reason for taking the courts out of the equation. What then will become of federalism if political parties and other informal means of safeguarding federalism fail because of interest groups? Is this system still more beneficial than incurring the cost of aggressive judicial interference in politics? Perhaps we are engaged in zero-sum thinking with no conclusive solution, yet we continue to search out a plausible nexus that will seek to balance judicial review and the political process as one coherent safeguard of federalism.

Bibliography

Cochran, John. "A Government Out of Touch." CQ Weekly. July 4, 2005

Kort, Amy. "The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002." Federal Election Commission. December 6, 2005. <http://www.fec.gov/pdf/record/2002/may02.pdf>

Kramer, Larry D. "Putting the Politics Back Into the Political Safeguards of Federalism." Columbia Law Review. 100, 1 (January): 215-293.

Madison, James. Letter to Thomas Jefferson, (1865, I, pages 343 to 357). October 24, 1787.

Rozell, Mark J., Clyde Wilcox, and David Madland. Interest Groups in American Campaigns: The New Pace of Electioneering. Washington, DC: CQ Press. 2005

Sheehan, Colleen. 2004. Madison v. Hamilton: The Battle over Republicanism and the Role of Public Opinion. American Political Science Association 98, 3 (August): 405.

Smith, Troy E. "Shifting Loyalties: Publius on the Judicial and Political Safeguards of Federalism." American Political Science Association. September 1-4, 2005.

Wechsler, Herbert. 1954. "The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government." Columbia Law Review 54, 4 (April): 543-560.

Argumentaire sur la nécessaire souveraineté du Québec

Mérodie Caron

Université Concordia



Diplômée de l'Université Concordia en science politique au printemps 2007, Mérodie Caron vécut quatre années à dédier efforts et passions à l'étude des théories et des systèmes politiques d'ici et d'ailleurs. Bien que son attention fût généralement tournée vers la politique comparée de l'Asie du Sud et du Nord-Est, ainsi que la géopolitique et la religio-politique du Moyen Orient, la politique québécoise et canadienne fut toujours sujet à soulever ses ardeurs. Étant partisane du mouvement souverainiste québécois, elle s'impliqua avec le Conseil de la Souveraineté du Québec et compte bien dédier temps et compétences à la promotion des orientations souverainistes dans les années suivant sa graduation.

Préface

Pour ne laisser aucune place à la subtilité ou l'ambiguïté, il semble important de positionner l'orientation de cet ouvrage dès les premières lignes. Le texte argumentatif qui suit est de nature souverainiste. Il s'emploie à développer un argumentaire construit autour d'une thèse très simple; le Québec, de par son identité distincte, a les moyens de pallier à la déficience du fédéralisme canadien et de s'affranchir du statut de province fédérée. De plus, il est important de préciser que la structure de cet ouvrage ne répond pas de l'approche cartésienne de la thèse, antithèse, synthèse valorisée par les milieux académiques. La raison en est bien simple, la thèse de cet essai naît de la vision québécoise de l'histoire canadienne, c'est-à-dire que l'état canadien est né d'une entente entre deux nations, francophone et anglophone. Se positionnant comme tel, la thèse ne cherche pas à débattre ou à exposer d'autre vision historique de la fédération canadienne, croyant donc superflu de discuter de la vision prédominante dans le Canada anglais qui perçoit la création de la nation canadienne comme un moyen d'unisson contre le pouvoir colonial britannique. De la même façon, si l'argumentaire s'appuie sur une vision de la fédération canadienne centralisatrice des pouvoirs à Ottawa, l'ouvrage

ne sent pas le besoin de décrire l'opinion opposée, généralement embrassée par les fédéralistes, qui perçoit la fédération comme une forme de pouvoir politique décentralisé. L'intention avoué d'ignorer les contre-arguments ou les visions politiques opposées provenant du Canada anglais répond à la volonté première de l'ouvrage qui est d'exposer l'argumentaire souverainiste et ainsi renforcer l'argument d'appartenance nationale du peuple québécois.

Introduction

Depuis près d'un demi-siècle, et de façon plus prononcée depuis les modifications constitutionnelles de 1982, le fédéralisme canadien a pris la tangente d'une centralisation toujours plus grande. Les politiques du gouvernement central, qu'elles concernent le pouvoir fédéral de dépenser, la Charte des droits et libertés canadiennes ou les lois du bilinguisme et du multiculturalisme, ne correspondent plus à la nature même du fédéralisme canadien et s'éloignent de façon irréversible d'un « accommodement raisonnable » avec le peuple québécois. La marginalisation de la majorité francophone du Québec, objectif non avoué des politiques multiculturalistes et centralisatrices d'Ottawa, a favorisé et favorise toujours les sentiments à

la fois d'émancipation et d'exclusion qui sont à l'origine du mouvement souverainiste au Québec. Bien que le nationalisme québécois moderne en soit un d'affirmation positive et, parallèlement, de réaction contre le projet de nation unitaire du Canada, c'est pourtant le sentiment d'appartenance identitaire distinct des Québécois qui est le réel agent nourricier des volontés souverainistes de ce peuple francophone d'Amérique du Nord.

L'aliénation du Québec dans la fédération canadienne

« Qu'ils se soient appelés Duplessis, Sauvé ou Lesage, nos chefs d'État se sont tous heurtés rapidement aux barrières qu'impose à notre évolution le gouvernement central, par une habile exploitation des obscurités de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. »
- Pierre Bourgault - 1961¹

Lorsque le Canada décida de s'affranchir de la tutelle colonisatrice en 1867, le pacte était bien clair; le Canada était une entente entre deux peuples fondateurs, anglophones et francophones. C'est cette composition dualiste des peuples canadiens qui poussèrent les « Pères de la Confédération » à opter pour une

structure politique de type fédéraliste. Comme le veut la définition classique d'une fédération, l'allégeance à un concept étatique dit fédéré impliquait alors la création de deux paliers de gouvernement où chacun exerçait sa souveraineté dans le cadre de ses champs de compétences respectifs. Pour le peuple fondateur francophone, le fédéralisme représentait un outil devant lui assurer l'autonomie politique dans ses sphères de responsabilités attribuées par les textes constitutionnels, ainsi que lui donner les moyens des mesures nécessaires à la préservation de son identité propre.² Il est même un fait commun d'entendre que la Confédération de 1867 fut en fait un pacte de reconnaissance de la spécificité québécoise, pour sa langue, ses origines, mais surtout pour la reconnaissance de sa culture. La fédération canadienne existe donc grâce, ou à cause du Québec, car sans la présence de ce peuple de culture distincte, le Canada serait certainement entré dans le rang des États unitaires communément appelés État Nation.³

Suivant la logique initiale de la fédération canadienne, il semble plutôt légitime que les Québécois, toujours majoritairement francophones, cherchent à

¹ En ligne. <http://quebeclibre.net/bourgault.html>. Consulté le 20 novembre 2006

² Facal, Joseph. *Le déclin du fédéralisme canadien*. P.17

³ Jean H. Guay & François Rocher. *De la difficile reconnaissance de la spécificité québécoise*. p. 61

préserver la caractéristique décentralisée de l'État canadien. Ce l'est d'autant plus que la nature de l'identité québécoise a vécu de grands changements au cours du 20^{ème} siècle. La Révolution tranquille des années 60 fut l'éveil du peuple québécois. Elle représente la rupture avec l'identité canadienne-française de peuple fondateur pour adopter une identité culturelle et linguistique propre aux Québécois. La spécificité québécoise est dès lors plus qu'une simple question de protection linguistique ou de distinction religieuse, mais plutôt une volonté d'autodétermination politique dans les champs de compétences fondamentaux à la survie de cette culture, notamment l'éducation, la santé, les services sociaux et l'économie.⁴ Dans les mots de Jean H. Guay et François Rocher, auteurs de l'essai *De la difficile reconnaissance de la spécificité québécoise*, au sortir de la Révolution tranquille : « le nationalisme québécois n'en est plus un de défense mais de croissance ».⁵

Il n'est donc pas surprenant de voir la province de Québec se battre avec acharnement pour la préservation du type de fédéralisme à son état initial. Ses volontés à cet égard sont bien simples : Elles consistent en l'acceptation du dualisme linguistique et culturel qui caractérise le pays, ainsi qu'en le respect de

l'autonomie politique et institutionnelle des provinces qui passent, bien sûr, par le respect des compétences et des responsabilités exclusives de ces dernières.⁶

Malheureusement, bien que simples, ces volontés n'ont pu être respectées par l'autorité centrale. Plutôt que de chercher à préserver la composante essentielle à la survie de la fédération, c'est-à-dire la décentralisation des pouvoirs, Ottawa s'affaire à de grands projets de centralisation des politiques d'État qui ont pour effet direct la marginalisation du peuple québécois. Cette tendance du gouvernement central s'exprime, entre autres, par le pouvoir fédéral de dépenser. Une pratique qui prend racine dans les années 1940 lors de la Seconde Guerre mondiale. À cette époque les provinces, pour participer à l'effort de guerre, ont volontiers partagé leur assiette fiscale avec l'autorité centrale. Au sortir de la guerre, le gouvernement, plutôt que d'accorder un retour complet à leurs capacités fiscales, retourna aux provinces une redevance en espèce tout en imposant lui-même les règles des programmes à frais partagés. Ottawa s'immisce alors dans une multitude de programmes sociaux comme par exemple l'assurance hospitalisation en 1957, l'assurance maladie et la sécurité du

⁴ Jean H. Guay & François Rocher, *Loc. Cit.*, p. 65

⁵ *Ibid.*, p. 66

⁶ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 54

revenu en 1966 ainsi que le financement de l'enseignement postsecondaire en 1967.⁷

Le pouvoir fédéral de dépenser est certainement un sujet de division au sein des provinces canadiennes. Au Québec, cette tendance de l'autorité centrale de faire des « cadeaux » en argent dans les champs de compétences exclusifs aux provinces est perçue comme une entrave à l'autorité provinciale et un non respect de la constitution. Au Québec, toujours, le pouvoir fédéral de dépenser se définit comme « un instrument de centralisation (...) réussissant l'un des effets de légitimation idéologique les plus spectaculaires du vocabulaire constitutionnel (...) ».⁸ En d'autres mots, le pouvoir fédéral de dépenser n'est rien d'autre qu'une affirmation idéologique d'un pouvoir inexistant selon les textes constitutionnels.

La bataille du Québec contre le Pouvoir Fédéral de dépenser

Bien sûr, la question est épineuse. N'est-ce pas délicat de reprocher à son gouvernement de dépenser l'argent perçu par les impôts et les taxes? Dépenser l'argent de la collectivité à bon escient, n'est-il pas là la fonction première de tout bon gouvernement? En fait, voici où le bât

blesse. Dans un système d'État fédéré comme celui du Canada, où chaque palier de gouvernement détient ses champs de compétences et d'autorités respectifs, le simple fait de percevoir de l'argent par les taxes et les impôts n'autorise en rien la liberté complète d'en disposer.⁹

L'injection d'argent par le fédéral dans les zones de compétences provinciales a un résultat palpable : « l'étranglement des provinces »¹⁰. Depuis les années 1990, les politiques d'élimination de la dette n'ont fait qu'accélérer ce processus d'appauvrissement fiscal des provinces et du Québec en particulier. Par exemple, le fédéral s'est approprié le surplus de la caisse d'assurance-emploi, surplus créé sur le dos des provinces et du monde du travail par l'augmentation des cotisations et la diminution de l'accessibilité qui entraîna une déviation de la clientèle en besoin vers les services sociaux, qui eux relèvent de la compétence des provinces.¹¹ Il a également considérablement diminué les transferts financiers aux provinces sans pour autant alléger le fardeau fiscal des contribuables. En plus d'éliminer son déficit, ces politiques donnèrent lieu à d'agréables surplus budgétaires que le gouvernement

⁷ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p.24

⁸ Commission sur le déséquilibre fiscal; *Le «pouvoir fédéral de dépenser»*, p.8-9

⁹ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Loc. Cit.*, p. 12

¹⁰ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 22

¹¹ *Ibid*, p26-27

fédéral s'affaire à dépenser comme bon lui semble, entre autres dans les zones d'activités exclusives aux provinces.¹²

Suivant un tollé de protestation de la part du gouvernement du Québec, le gouvernement central s'était engagé, dans son Discours du Trône de février 1996, à mettre de côté son pouvoir de dépenser pour la création de programmes à frais partagés dans les champs de compétences provinciales s'il n'obtenait pas l'appui majoritaire des provinces. Pourtant, un an plus tard, ce même gouvernement informe le peuple canadien de ses projets unilatéraux dans les domaines de l'éducation, la santé et les services sociaux, tous de compétences exclusives aux provinces et fondamentales à la société distincte qu'est le Québec.¹³ Lucien Bouchard, alors Premier Ministre du Québec, soutient une position ferme face à l'autorité fédérale :

S'il est une chose au Québec, c'est bien le respect des compétences exclusives du Québec et, plus particulièrement, en matière de santé, de sécurité du revenu, de l'éducation, de politique familiale. Depuis trente ans, le gouvernement fédéral cherche à s'immiscer dans les compétences du Québec. Il le fait essentiellement par le biais de ce qu'on appelle un pouvoir dit de dépenser que le Québec n'a jamais

voulu reconnaître, cherchant à protéger ses compétences exclusives. (...) ¹⁴

Ce discours de Lucien Bouchard, prononcé en 1998, sonne quelque peu répétitif dans l'historique québécois de cette lutte contre le pouvoir fédéral de dépenser. En effet, la position du Québec en ce sens n'a jamais sourcillé depuis le gouvernement de Maurice Duplessis en 1944. À cette époque, le gouvernement Duplessis se battait pour que l'autorité fédérale lâche prise sur certains revenus de taxe pour ainsi permettre aux provinces de combler le manquement fiscal à l'exercice de leurs pleines compétences sans dépendre continuellement des subventions fédérales.¹⁵ C'est d'ailleurs suite à cette bataille infructueuse, et au besoin urgent du Québec de pallier à son manquement fiscal, que le gouvernement de M. Maurice Duplessis adopta, en 1954, une loi créant un impôt provincial sur le revenu des particuliers.¹⁶

C'est le gouvernement de M. Jean Lesage (1960-1966) qui obtiendra le plus de gains en matière de lutte contre l'ingérence du fédéral dans les champs de compétences

¹⁴ Notes pour une allocution de M. Lucien Bouchard, à l'occasion d'une séance de la commission des institutions portant sur la Déclaration de Calgary, le 10 juin 1998, p. 7-8 (Position historique de Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser. 1944-1998. p. 32)

¹⁵ Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998, *Loc. Cit.*, p. 3

¹⁶ *Ibid.* p.5

¹² Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 20

¹³ Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998. p. 31

provinciaux. Lors de son discours d'ouverture à la Conférence fédérale-provinciale de juillet 1960 à Ottawa, M. Lesage s'attaque vigoureusement à la déficience des programmes à frais partagés et aux subventions conditionnelles qu'Ottawa accorde aux provinces :

L'expérience démontre que souvent ces programmes conjoints ne permettent pas aux provinces d'utiliser leurs propres revenus comme elles l'entendent et de tenir suffisamment compte des conditions locales. De plus, ils soulèvent aussi des difficultés administratives qui signifient perte d'efficacité ou double emploi et des frais plus élevés. Les provinces doivent avoir à leur service un personnel spécialement chargé de faire rapport à Ottawa de l'exécution de ces programmes et le gouvernement fédéral doit à son tour engager des fonctionnaires pour voir à ce que les conditions exigées par Ottawa soient remplies par les provinces.¹⁷

C'est à la suite de ce discours et de cette conférence que le Québec obtiendra un droit de retrait des programmes à frais partagés moyennant une compensation financière sous forme de points d'impôt ou de versements de péréquation. Le gouvernement de Jean Lesage se retire donc des programmes conjoints déjà actifs et prend l'engagement de ne plus

participer aux programmes de ce type dans le futur.¹⁸ Cette pratique appelée « opting out » permettait, en théorie, l'implantation de relations fédérales-provinciales plus respectueuses de l'autonomie du Québec dans ses zones de compétence.

Par contre, ce droit de retrait n'élimine pas complètement l'ingérence du fédéral dans les zones de responsabilités exclusives à Québec. Par exemple, en ce qui a trait à la loi fédérale sur l'assurance-maladie, le gouvernement du Québec s'est retiré de ce programme à frais partagés en vertu de son droit de retrait pour implanter un programme complètement géré par Québec. Le gouvernement central contraignit tout de même Québec à demeurer dans les cadres d'un programme d'assurance-maladie équivalant et respectant les règles fixées par Ottawa même si le domaine de la santé est un champ de compétence exclusif aux provinces.¹⁹

Au fil des ans, ce droit au « opting out » fut lentement relégué aux oubliettes, dû en grande partie à l'essoufflement des gouvernements successifs du Québec devant l'opposition d'Ottawa au statut spécial du Québec en ce qui a trait aux programmes

¹⁷ Discours d'ouverture de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 25-27 juillet 1960, p. 35. (Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998. p. 8)

¹⁸ Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998, *Loc. Cit.*, p.12

¹⁹ *Ibid.* p.14

conjoints. Les différents ministres fédéraux des finances, de 1964 à 1977 particulièrement, se sont succédé en ayant une volonté commune : « (...) la normalisation-déstabilisation du statut particulier que le Québec menaçait de développer de plus en plus dans les politiques sociales (...) »²⁰. Les stratégies du fédéral, cherchant d'abord à banaliser les exigences de Québec, ont donné naissance à ce que l'on appellera « federal opting out », qui consiste à empêcher le Québec d'obtenir seul un droit de retrait, donc de donner à d'autres provinces ce auquel Québec a droit.²¹ Cette stratégie, répondant au besoin de diluer les intérêts du Québec pour la protection de sa distinction, reviendra de façon quasi régulière dans l'attitude d'Ottawa face aux demandes originales de Québec.

Comme nous l'avons abondamment illustré, l'ingérence récurrente du fédéral dans les responsabilités provinciales traduit une volonté d'homogénéisation des politiques de programmes sociaux à l'échelle du pays ainsi qu'une nécessaire présence et visibilité du fédéral au niveau de l'individu.²² Les secteurs les plus touchés par ce pouvoir fédéral de dépenser sont la santé, l'éducation, la famille,

les démunis, la recherche et les nouvelles technologies. Il s'agit là de domaines stratégiques à l'implantation d'une uniformité pancanadienne à laquelle le Québec se devait et se doit toujours de réagir. L'exigence par Québec du respect des compétences exclusives par les deux paliers de gouvernement est un moyen de défense essentiel à la protection culturelle et identitaire de la société québécoise. L'agitation de Québec depuis plus de 60 ans a pour but de contrecarrer l'avancée de l'État fédéral canadien vers un système d'État unitaire.²³

Un autre exemple éloquent de cette tendance unitaire s'observe dans l'entente-cadre sur l'union sociale de février 1999 qui détermine les politiques sociales, champ de compétence exclusif des provinces selon les textes constitutionnels, comme devenant une zone de responsabilité partagée. Cette entente, qui n'est d'ailleurs pas un amendement à la constitution, fut signée sans Québec et en échange d'une hausse du financement fédéral en matière de programmes sociaux pour les autres provinces canadiennes. Elle permet donc à Ottawa de dicter des règles pancanadiennes, répondant à « l'identité canadienne », pour le financement des

²⁰ Yves Vaillancourt. *Un bilan de l'opting out du Québec des programmes fédéraux à frais partagés dans le domaine social (1964-1992)*. p. 357

²¹ *Ibid.* p. 361

²² Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 21

²³ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 33-34

programmes sociaux du pays.²⁴ Il va sans dire que la volonté distincte de Québec dans l'élaboration de ses programmes sociaux devient ce que Joseph Facal, alors en poste au ministère des Affaires intergouvernementales canadiennes, appelle une « entrave à l'édification du nouveau Canada ».²⁵ Cette volonté claire et avouée d'uniformiser les règles en matière de programmes sociaux fait du Canada un pays toujours plus centralisé, s'éloignant dangereusement de la nature même d'un État fédéraliste et reniant un peu plus chaque jour le contrat originellement signé avec l'autre peuple fondateur, les francophones.

L'ère Trudeau et la Charte des droits et libertés

Le pouvoir fédéral de dépenser, autant nuisible soit-il pour l'autodétermination de la province de Québec dans le cadre de ses sphères de compétences exclusives, n'est pas l'unique stratagème mis en place par Ottawa pour affaiblir le sentiment distinctif de la société québécoise. L'ère Trudeau fut en quelque sorte un couteau dans le cœur pour tous les Québécois croyant encore à la survie, voire au bien être, de la nation québécoise au sein du fédéralisme canadien. Pierre Elliott Trudeau avait des visions bien particulières pour la nation canadienne. Il eut du moins la

franchise d'avouer la nature centralisée de la fédération :

Il n'existe pas, ce « bargaining power ». Il n'a jamais existé. À preuve, en 52 ans, on n'a pas rapatrié la Constitution, et il n'y a pas eu plus de pouvoirs donnés aux provinces. Au contraire, les deux amendements, celui de 1940 et de 1953 [...] ont accordé plus de pouvoirs au gouvernement fédéral.²⁶

Et il s'appliqua à solidifier cette logique de domination du gouvernement central en entamant les modifications à la constitution de 1982. Dans ces grandes lignes, la Loi constitutionnelle de 1982 touche cinq points principaux : La Charte des droits et libertés portant sur les libertés fondamentales, le droit démocratique, le droit à l'égalité, le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité, les langues officielles/le bilinguisme ainsi que la constitutionnalisation des principes de péréquation.²⁷

La Charte des droits et libertés, bien qu'il soit difficile d'en nier les vertus, est en fait le problème majeur pour l'intégrité sociale et politique du Québec des modifications constitutionnelles de 1982. Selon Guy Laforest, auteur de *La Charte canadienne des droits et*

²⁴ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 37

²⁵ *Ibid.* p. 38

²⁶ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 36

²⁷ François Rocher & Daniel Salée. *Logique d'État et fédéralisme canadien : l'improbable décentralisation.* p. 100-102

libertés au Québec : nationaliste, injuste et illégitime, la Charte n'est ni plus ni moins qu'un outil « d'édification de la nation canadienne ». ²⁸

Dans un premier temps, la Charte va à l'encontre même de la nature du fédéralisme en accordant une place prépondérante au pouvoir judiciaire, symbole de centralisation vu la nomination unilatérale par le pouvoir fédéral des juges de la Cour suprême. En ce sens, la Charte nuit considérablement au Québec en privilégiant une approche dite atomiste où l'individu devient un sujet juridique, ce qui bloque toute possibilité des gouvernements provinciaux de diriger leurs politiques au nom des intérêts de leur collectivité. ²⁹ Ceci représente en fait un grand pas vers la « judiciarisation du système politique canadien ».

Dans un deuxième temps, il émane de cette Charte une volonté de centralisation au niveau de l'idéologie par la création d'une culture politique et sociale dite pancanadienne. En d'autres mots, la Charte canadienne des droits et libertés vient homogénéiser les politiques publiques et sociales d'un océan à l'autre, détruisant ainsi la diversité régionale

qui fut longtemps l'une des caractéristiques propres au Canada. ³⁰

L'impact sur la possibilité de préservation de l'intégrité sociale québécoise est en ce sens désastreux. La Charte cherche à affaiblir le sentiment d'appartenance régionale et territoriale ³¹ pour ainsi faire naître un attachement à la nation canadienne. Bref, elle s'affaire à diluer l'importance de la distinction culturelle, identitaire et linguistique du Québec dans une mer de groupes tous plus différents les uns que les autres, mais pourtant tous unis par une identité commune, celle d'être Canadien. Voilà ce que Guy Laforest a défini comme étant le minoritarisme constitutionnel.

Il semble essentiel à ce point-ci de la discussion de se remémorer le contrat initial; celui à la base même de la fédération canadienne qui unissait deux peuples fondateurs et qui reconnaissait la spécificité des Québécois francophones. La Charte des droits et libertés est en quelque sorte la rupture avouée de ce contrat. La fin des amours, le début des procédures de divorce. Guy Laforest verbalise cette métaphore de façon on ne peut plus éloquente :

Le projet d'édification d'une seule et unique nation canadienne met en péril le projet de promotion

²⁸ Guy Laforest. *La Charte canadienne des droits et libertés au Québec : nationaliste, injuste et illégitime*. p. 131

²⁹ François Rocher & Daniel Salée. *Logique d'État et fédéralisme canadien : l'improbable décentralisation*. p. 102

³⁰ Guy Laforest, *Loc. Cit.*, p. 133

³¹ *Ibid*, p. 134

d'une identité et d'une culture distinctes au Québec. La Charte s'emploie à «déterritorialiser» les identités «locales» et «régionales» au profit de la communauté nationale canadienne et des institutions centrales.³²

Pierre Elliott Trudeau aura réussi son pari. Ses croyances en l'existence d'une seule nation canadienne s'appuyant sur le « bilinguisme et le multiculturalisme ainsi que son attachement profond à l'égalité des provinces et à la primauté des droits individuels »³³ font maintenant vigoureusement partie de l'inconscient collectif des Canadiens et ont considérablement meurtri la reconnaissance collective de la province francophone dont le Québec a essentiellement besoin pour continuer à vivre à l'intérieur du Canada.

Le mirage de Meech

Tel que précédemment illustré, la Loi Constitutionnelle de 1982 fut un véritable blocage à l'exercice de l'autonomie politique auquel les gouvernements provinciaux ont droit. Ce fut la négation des initiatives provinciales pour allouer à l'État central seulement la tâche de répondre aux intérêts nationaux.³⁴ En réponse à cet accroc historique, les modifications constitutionnelles

du Lac Meech de 1987 furent l'ultime effort pour revenir à des amours plus civilisés entre les deux paliers de gouvernance. Elles visaient principalement à faire signer la constitution canadienne rapatriée par Québec et selon les conditions de Québec. Sous les gouvernements de Brian Mulroney à Ottawa et de Robert Bourassa à Québec, Meech se voulait un retour à une interprétation constitutionnelle basée sur la réalité de dualisme linguistique du Canada ainsi que sur la distinction culturelle et sociale de la province de Québec. L'Accord visait également quelques changements d'ordre institutionnel tels la nomination des sénateurs et des juges de la Cour Suprême ainsi que l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser.³⁵

L'Accord du Lac Meech fut d'abord perçu comme une volonté du gouvernement de M. Mulroney de mettre un terme définitif à la tendance lourde de centralisation des pouvoirs à Ottawa, tendance accentuée par l'époque Trudeau et la Loi Constitutionnelle de 1982. Cette perception venait certainement de l'étude des trois objectifs avoués des discussions. Tout d'abord, Meech se voulait un agent d'harmonisation politique entre Québec et Ottawa. L'Accord cherchait également à imposer le respect des responsabilités

³² Guy Laforest, *Loc. Cit.*, p. 147

³³ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 55

³⁴ François Rocher & Daniel Salée, *Loc. Cit.*, p. 105

³⁵ François Rocher & Daniel Salée, *Loc. Cit.*, p.111

provinciales pour ainsi mettre un terme à l'ingérence fédérale en ce domaine, puis s'orientait vers une dépolitisation du régime de subventions fédérales.³⁶ Par contre, une observation plus poussée des véritables intentions exprimées par ces discussions intergouvernementales nous démontre qu'il ne s'agissait pas là d'une volonté décentralisatrice mais plutôt d'un effort pour obtenir l'accord des provinces à une centralisation constante des pouvoirs à Ottawa.³⁷

Bref, si adopté selon les conditions posées par Québec, conditions pourtant faibles aux yeux des souverainistes québécois, l'Accord du Lac Meech aurait restreint considérablement la possibilité de recourir à l'unilatéralisme dans la construction des règles et des programmes politiques à Ottawa. Il aurait également reconnu le caractère distinct du Québec et son autonomie nécessaire à la protection de sa majorité francophone.³⁸ Il aurait en fait renoué avec l'idée originelle de la fédération canadienne et réintroduit une atmosphère politique basée sur la réelle dualité de la constitution, c'est-à-dire deux peuples, deux langues, deux cultures. Mais comme ces belles espérances allaient à l'encontre de la tangente fédéraliste de l'heure, Meech est mort

avant même de voir le jour. Le statut de société distincte du Québec est et demeurera relégué à un élément de diversité parmi plus de quatorze dénombrés par la « clause Canada ».³⁹

Comme mentionné précédemment, c'est le fantôme de Pierre Elliott Trudeau qui dictera l'attitude fédérale face au Québec tout au long des années 1990 jusqu'à aujourd'hui. Et ce, même au lendemain du référendum de 1995, où, plutôt que de comprendre le besoin urgent de changement exprimé par un vote massif des Québécois en faveur de l'indépendance, Ottawa a répondu par une nouvelle vague de centralisation des pouvoirs, limitant toujours plus l'autonomie de la province. Québec est donc puni pour avoir exprimé son désir d'autodétermination politique. Le gouvernement fédéral lui a réservé un traitement spécial qui s'exprime par des règles de transferts financiers désavantageuses, un blocage de ses activités internationales et la Loi C-20 sur la clarté référendaire qui, en plus d'ignorer les règles de démocratie universelle, propage des préjugés ignobles sur l'incapacité de gouvernance démocratique des Québécois.⁴⁰

Voilà donc ce qu'est devenu le Québec dans la fédération canadienne. Voilà surtout ce qui alimente le mécontentement québécois et

³⁶ François Rocher & Daniel Salée, *Loc. Cit.*, p. 111

³⁷ *Ibid*, 115

³⁸ *Ibid*, p.112-113

³⁹ Guy Laforest, *Loc. Cit.*, p. 137

⁴⁰ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 23

par le fait même la fougue indépendantiste. Et s'il n'y a qu'un seul point qui unit mon opinion à celle de John Ralston Saul⁴¹, c'est que oui le nationalisme québécois en est un de réaction et d'opposition, un « nationalisme négatif » selon Saul, car dans le respect réel de ses différences, dans un système permettant au peuple québécois d'agir en tant que nation reconnue, et de défendre et préserver ses distinctions culturelles et linguistiques, le Québec pourrait vivre à l'intérieur d'une fédération canadienne. Mais comme la reconnaissance n'existe plus et que la fédération l'est de moins en moins, rien de tout ça ne sera donc possible. En résumé, l'opinion souverainiste que je tente d'exprimer ici n'en est pas une de souveraineté à tout prix, mais bien de souveraineté si nécessaire, et je crois avoir démontré jusqu'à maintenant qu'il est politiquement essentiel pour la survie du Québec d'atteindre cet objectif. Maintenant, comment l'identité culturelle et linguistique du Québec est-elle une force suffisante à la réalisation de ce projet ?

L'argumentaire identitaire des souverainistes du Québec

« Pour un petit peuple comme le nôtre, sa situation minoritaire sur un continent anglo-saxon crée déjà une tentation permanente de ce refus de soi-même, qui a les

⁴¹ John Ralston Saul. *Reflection of a Siamese Twin; Canada at the Beginning of the Twentieth Century*.

attraits d'une pente facile, au bas de laquelle se trouverait la noyade confortable dans le grand tout.»
- René Lévesque - 1968⁴²

À la veille du référendum de 1995, un organisme informel appelé *Les Intellectuels pour la souveraineté* fut formé dans le but précis de développer un argumentaire répondant principalement à l'aspect identitaire de la volonté souverainiste du Québec. Ce groupe venait également répondre aux critiques de la classe politique du Québec déplorant l'inaction publique des intellectuels québécois dans la cause souverainiste. Il en résulta deux publications ayant pour titre *Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec* paru en 1995 et *Redonner un sens à la souveraineté* paru dix ans plus tard, en 2005. Dans le but de déterminer comment l'identité culturelle et linguistique du Québec est une force suffisante à l'atteinte de la souveraineté. Je m'appuierai sur ces deux ouvrages d'importance pour le mouvement souverainiste des dix dernières années.

L'identité culturelle

L'identité culturelle, pilier central à tout sentiment nationaliste, s'exprime spontanément à travers l'histoire, l'art, les

⁴² En ligne. <http://quebeclibre.net/levesques.html>. Consulté le 20 novembre 2006

médias, etc. et permet à l'individu de s'attacher émotionnellement à une communauté plus large et diversifiée que ses simples liens familiaux. Plus encore, l'identité culturelle représente les fondements de l'inconscient collectif d'une communauté. Elle est « une construction symbolique qui trouve en partie ses racines dans la façon dont nous est conté ce que nous n'avons pas vécu directement ».⁴³ Alors, si la nation est une « communauté imaginée »⁴⁴, le nationalisme en est le sentiment découlant, le symbole de l'imaginaire collectif.

L'argument identitaire pour la souveraineté du Québec trouve son essence dans cette définition de l'identité culturelle. Comme démontré précédemment, le Québec s'est efforcé de vivre dans la fédération canadienne depuis maintenant près de 140 ans. A cette époque, il joignit les forces de son peuple aux forces d'un autre peuple pour la formation d'un État fédéré. Malheureusement, le Québec ne peut aujourd'hui souhaiter autre chose que la souveraineté vu le refus du Canada à préserver cette entente initiale.

C'est donc au tournant de la Révolution tranquille que le Québec embrasse un projet

national le dissociant de l'entité canadienne. S'orientant d'abord vers une recherche d'égalité entre Canadiens et Québécois, le projet national s'affirme finalement en tant que réel projet souverainiste sous le gouvernement de M. Jean Lesage; « la nécessité de préserver le caractère traditionnel du Canada français cédait le pas au besoin d'affirmation nationale (...) jugé indispensable à la tâche de modernisation à laquelle s'attelait l'État québécois ».⁴⁵ La dualité nationale associée au Canada n'est dès lors plus apparentée à l'ethnicité de ses citoyens mais plutôt à la nature de leur culture. Daniel Johnson décrit alors le Québec en tant que « communauté humaine manifestant une unité historique, linguistique, religieuse et économique animé d'un vouloir-vivre commun. »⁴⁶ Et c'est surtout ce *vouloir-vivre commun* qui caractérise le nationalisme québécois depuis les années 1960.

Le nationalisme québécois hérité de la Révolution tranquille est le produit de deux définitions de sa communauté. Selon Jacques Beauchemin, la nation québécoise est d'abord une communauté « imaginée », c'est-à-dire que les Québécois sont héritiers de leur destin, et que malgré la réalité multiculturelle du Québec moderne, et l'apport ethnique engendré par les

⁴³ Marcos Ancelovici & Francis Dupuis-Déri. *L'Archipel identitaire; Recueil d'entretiens sur l'identité culturelle*. p. 16

⁴⁴ Terme régulièrement utilisé par Benedict Anderson.

⁴⁵ François Rocher & Michel Sarra-Bournet. *Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec : La longue quête de l'égalité*. p. 50

⁴⁶ *Idem*.

communautés immigrantes, le mouvement souverainiste ne doit pas renier son l'histoire. La nation québécoise est également une communauté « politique », c'est-à-dire que les Québécois sont citoyens d'une nation à part entière qui se doit d'être reconnue et respectée dans son intégrité.⁴⁷ En d'autres mots, si l'argumentaire souverainiste du XXI^{ème} siècle doit embrasser la réalité pluraliste de sa société ainsi que la beauté des valeurs « ethico-politiques » qu'engendre ce pluralisme, s'il doit demeurer inclusif dans sa définition de communauté politique; la souveraineté du Québec doit pareillement s'associer à l'appartenance à l'histoire de son peuple fondateur.⁴⁸

Michel Seymour élabore cette même idée sous la forme de complexité identitaire où le nationalisme culturel rencontre le nationalisme civique.⁴⁹ Il souligne que le nationalisme culturel prend racine dans le trajet historique de la nation québécois alors que le nationalisme civique est né des réalités pluralistes de la nation québécoise actuelle, essentiellement depuis le référendum de 1995. En ses mots :

L'histoire de la majorité nationale est à la base de l'histoire publique commune, qui concerne l'histoire de nos institutions publiques communes, mais cela est compatible avec des institutions publiques minoritaires qui complètent l'histoire des Québécois francophones.⁵⁰

Le nationalisme québécois n'est donc plus que culturel mais bien civique, ce qui donna naissance à un mouvement souverainiste inclusif où la diversité culturelle est en fait la reconnaissance des identités multiples qui crée le dynamisme de la société québécoise.

L'identité linguistique

L'argument identitaire nous force nécessairement à discuter de l'argumentaire linguistique au sein du mouvement souverainiste, la langue étant un définitif primaire de l'identité culturelle. De façon simple et concise, la souveraineté du Québec n'est ni plus ni moins qu'un outil de protection et de promotion de la langue française en Amérique du Nord. Comme démontré plus haut, la Loi sur les langues officielles et le bilinguisme de Pierre Elliott Trudeau est venue renforcer la dualité francophone-anglophone au sein de la nation canadienne plutôt que de répondre à la nécessaire égalité linguistique exigée par les souverainistes.

⁴⁷ Jacques Beauchemin. Redonner un sens à l'indépendance : *La souveraineté au nom de la mémoire*. p. 34

⁴⁸ *Ibid.* p. 34-35

⁴⁹ Michel Seymour. Redonner un sens à l'indépendance : *La politique de la complexité identitaire*. p. 155

⁵⁰ Michel Seymour, *Loc. Cit.*, p. 156

Dans un premier temps, le bilinguisme concerne spécialement et uniquement la fonction publique du gouvernement central qui, en tant que secteur majoritairement anglophone ouvrant ses portes à la minorité francophone, devient un véritable « foyer d'assimilation »⁵¹. Dans un deuxième temps, le bilinguisme n'est appliqué qu'au Québec c'est-à-dire que la Loi sur les langues officielles vient, de façon indirecte et non-officielle, exiger des Québécois qu'ils maîtrisent l'anglais pour un usage quotidien alors que rien de tel n'est exigé aux anglophones du Canada dans leur maîtrise du français. En d'autres mots, on s'attend pouvoir communiquer en anglais partout au Québec, alors qu'il est pratiquement impossible de communiquer en français dans le Canada anglais, mis à part au Nouveau-Brunswick. La Loi sur les langues officielles, qui est d'ailleurs venue contrecarrer la Charte de la langue française (Loi 101) qui faisait du français la langue officielle du Québec, n'est ni plus ni moins qu'un outil promotionnel de l'anglais au Québec, relayant aux oubliettes la cause francophone hors Québec et surexploitant de supposées violations des droits des anglophones au Québec.⁵² Il est aujourd'hui clair que la Loi sur les langues officielles, ou toutes les autres politiques fédérales, n'est pas parvenue à prôner le

développement du français au Canada. Pire encore, tous les efforts de francisation que le Québec tente de mettre en place depuis 1982 ne cesse de se confronter à l'idéologie du fédéral, c'est-à-dire le bilinguisme officiel et la négation de la nation québécoise.⁵³ La souveraineté est donc nécessaire au Québec pour lui permettre d'établir le français comme langue commune pour tous les Québécois, le français comme véritable langue nationale.

La question de l'immigration

De plus, en lien direct avec l'argumentaire linguistique et identitaire, la souveraineté devient nécessaire en ce qui concerne l'intégration des immigrants, car le Québec est, et est appelé à demeurer une société d'immigration. Dans la structure actuelle, les immigrants sont accueillis par la Fédération canadienne et choisissent le Québec comme l'une des dix provinces canadiennes. Ils y apprennent le français par obligation tout en étant conscient qu'il s'agit de la langue de la majorité au Québec, mais de la minorité au Canada, alors ils utilisent l'anglais, langue de la majorité canadienne, dans leur vie de tous les jours.⁵⁴ Ce phénomène est d'autant plus

⁵³ Charles Castonguay & Josée Legault. Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec : *Pour l'avenir du français*. p. 101-106

⁵⁴ Guy Rocher. Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec : *Préface*. p. 9

⁵¹ François Rocher & Michel Sarra-Bournet, *Loc. Cit.*, p. 52

⁵² *Ibid*, p.53

difficile à freiner depuis la Loi constitutionnelle de 1982 par laquelle le Québec est devenu une province comme les autres. Dans les mots de Guy Rocher; « le caractère *francophone* du Québec paraît à bien des immigrants forcé et artificiel, dans un Canada qu'on leur a présenté comme étant *bilingue* et *multiculturaliste* ». ⁵⁵

Les institutions pour la culture

L'argument culturel, distinct de l'argument identitaire car fondé sur des nécessités institutionnelles, est également essentiel à l'argumentaire souverainiste. Ce dernier soutient la souveraineté pour la création d'un environnement propice au fleurissement et à la conservation de la culture québécoise. Comme elle le fait depuis près de 140 ans, mais de façon plus acharnée depuis la Révolution tranquille, la culture québécoise doit continuer de nourrir l'imaginaire collectif de son peuple. En ce sens la souveraineté viendrait créer un espace de liberté permettant à cette culture incroyablement riche et diversifiée de respirer profondément et de se laisser aimer de son peuple.

La culture au sens créatif et créateur est, tout comme la langue, un définitif d'identité. En ce sens, même dans un contexte fédéraliste, le Québec devrait être le seul responsable de

son enveloppe culturelle. Par contre, la vision du gouvernement central en est tout autre. Accorder à Québec le plein pouvoir politique de l'épanouissement de sa culture viendrait considérablement miner le projet d'identité canadienne commune d'un océan à l'autre tel que le prône le fédéral. ⁵⁶

Bien sûr, certains artistes, spécialement dans le milieu du cinéma, semblent bien heureux de profiter du *dédoublement* budgétaire résultant de l'existence de deux paliers de gouvernements. Certains croient même que cette situation contribue à créer de la compétition, et donc à diversifier les sources de financement qui font paraître l'enveloppe plus épaisse. ⁵⁷ Mathieu-Robert Sauvé et Geneviève Sicotte ⁵⁸ répondent à ces arguments que le Québec, dans la fédération canadienne, hypothèque considérablement son avenir culturel car le financement de la culture par Ottawa répond à un objectif bien précis; l'affaiblissement de la distinction québécoise au profit de l'uniformité canadienne. Bien que jamais cette culture forte ne s'estompera complètement, la souveraineté demeure un outil essentiel permettant « d'assurer le plein

⁵⁵ Guy Rocher, *Loc. Cit.*, p. 10

⁵⁶ Mathieu-Robert Sauvé & Geneviève Sicotte. Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec : *Entre l'art-porteur-de-drapeau et l'art-pour-l'art*. p. 122

⁵⁷ *Ibid*, p. 124

⁵⁸ *Ibid*, p. 115-128

épanouissement de la culture dans un espace national stable et autonome».⁵⁹

La souveraineté; un projet solidaire

Les argumentaires linguistique, identitaire et culturel nous amènent à comprendre que la souveraineté du Québec, c'est aussi une question de solidarité. L'État souverain que veut devenir le Québec est d'abord et avant tout un projet de société qui, en plus de désirer le maintien de sa stabilité sociétariaire, recherche la légitimité politique. Contrairement au symbole abstrait qu'est le pouvoir fédéral pour les Québécois, le pouvoir politique du Québec représente la réalité, l'avenir, le pouvoir de changement. Ce projet de société qu'est la souveraineté veut rendre complet ce pouvoir qui est aujourd'hui limité par son statut de province.

De plus, s'ajoutant aux arguments de décentralisation pour mettre fin au double jeu bureaucratique qu'imposent l'existence de deux paliers de gouvernements et d'égalité entre les deux communautés nationales fondatrices de l'État canadien, l'argumentaire constitutionnel est majeur et fondamental. Bien qu'abondamment discuté dans cet ouvrage, je crois essentiel de m'y attarder une dernière fois sous l'angle de la synthèse.

⁵⁹ Mathieu-Robert Sauvé & Geneviève Sicotte, *Loc. Cit.*, p.127

Depuis 1982, le Québec ne fait symboliquement plus partie de l'aspect constitutionnel du Canada. La *Clause Canada* limite dangereusement les pouvoirs de Québec en matière de législation linguistique, la Charte des droits et libertés, de par son poids juridique, favorise la centralisation des pouvoirs à Ottawa, et les discussions constitutionnelles du Lac Meech et de Charlottetown, cherchant à rapatrier le Québec dans la fédération, ont tous échoué. Le tableau des relations entre Québec et Ottawa est plutôt noir. En fait, il exprime l'impossibilité du tant espéré « accommodement raisonnable ». La volonté d'Ottawa de restreindre le Québec au statut de minorité parmi une mer de diversité, alors que Québec ne lâche pas prise sur son statut de nation distincte, traduit un profond sentiment de désaccord fondamental et irréconciliable.

L'égalité citoyenne qui renie la particularité de la collectivité québécoise, l'égalité culturelle qui banalise le français et les origines ethniques des francophones ainsi que l'égalité des provinces qui ignore le statut distinct du Québec⁶⁰ sont autant d'expressions de l'impossible réconciliation entre la vision canadienne de la fédération et la vision

⁶⁰ François Rocher & Michel Sarra-Bournet, *Loc. Cit.*, p. 55

Québécoise du respect de sa nation. Face à ce constat d'échec, on ne parle plus de souveraineté à tout prix mais bien de nécessaire souveraineté.

Conclusion

Il fut démontré tout au long de cet ouvrage que l'actuel contentieux politique entre le Québec et le Canada ne permet pas d'autre choix que la souveraineté. Cette souveraineté fut désirée et revendiquée depuis la Révolution tranquille, elle est devenu nécessaire depuis l'époque Trudeau vu le poids de son héritage dans l'inconscient collectif du Canada anglais. La souveraineté souhaitée par le peuple Québécois transcende l'arène politico-institutionnelle; elle s'exprime en termes d'identité, de langue et de culture, car les peuples, tout comme les individus, ont besoin d'être reconnus. La souveraineté représente cette légitime reconnaissance à la hauteur de sa spécificité, de sa beauté et de sa complexité. Elle devient un moyen de reconnaissance identitaire nationale et non une fin en soi. Dans les mots de Michel Seymour; « la souveraineté est une option politico-idéologique et non un déterminisme ». ⁶¹ Donc, loin de s'affaiblir, l'argumentaire souverainiste au Québec est plus pertinent que jamais.

⁶¹ Michel Seymour, *Loc. Cit.*, p. 162

Bibliographie

- ANCELOVICI, Marcos & Francis DUPUIS-DÉRI. *L'Archipel identitaire; Recueil d'entretiens sur l'identité culturelle*. Édition Boréal, 1997, 214 p.
- BEAUCHEMIN, Jacques. Redonner un sens à l'indépendance. *La souveraineté au nom de la mémoire*. VLB éditeur, 2005, pp.19-35
- CASTONGUAY, Charles & Josée LEGAULT. Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec. *Pour l'avenir du français*. Éditions Fides, 1995, pp.101-114
- Commission sur le déséquilibre fiscal. Rapport : Annexe 2. *Le « pouvoir fédéral de dépenser »*. Dépôt légal; Bibliothèque nationale du Québec, 2002, ISBN : 2-550-38853-4.
- FACAL, Joseph. *Le déclin du fédéralisme canadien*. VLB éditeur : Montréal, 2001, 70 p
- GUAY, Jean H. & François ROCHER. Bilan québécois du fédéralisme canadien. *De la difficile reconnaissance de la spécificité québécoise*. VLB éditeur : Montréal, 1992, pp.58-78
- LAFOREST, Guy. Bilan québécois du Fédéralisme canadien. *La Charte canadienne des droits et libertés au Québec : nationaliste, injuste et illégitime*. VLB éditeur : Montréal, 1992, pp.124-151
- LES INTELLECTUELS POUR LA SOUVERAINETÉ (IPSO). Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec. *Oui au changement*. Éditions Fides, 1995, pp.15-21
- Ministère du conseil exécutif. Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes. Direction des politiques institutionnelles et constitutionnelles. *Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser; 1944-1998*. Juillet 1998, <http://www.cex.gouv.qc.ca/saic/position.htm>
- ROCHER, François & Daniel SALÉE. Bilan québécois du Fédéralisme canadien. *Logique d'État et fédéralisme canadien : l'improbable décentralisation*. VLB éditeur : Montréal, 1992, pp.91-123
- ROCHER, François & Michel SARRA-BOURNET. Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec. *La longue quête de l'égalité*. Éditions Fides, 1995, pp.43-57
- ROCHER, Guy. Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec. *Préface*. Éditions Fides, 1995, pp.7-12
- SAUL, John Ralston. *Reflection of a Siamese Twin: Canada at the Beginning of the Twenty-First Century*. Penguin Group : Toronto, 1997, 534 p.
- SAUVÉ, Mathieu-Robert & Geneviève SICOTTE. Manifeste des intellectuels pour la souveraineté; Douze essais sur l'avenir du Québec. *Entre l'art-porteur-de-drapeau et l'art-pour-l'art*. Éditions Fides, 1995, pp.115-128

SEYMOUR, Michel. Redonner un sens à l'indépendance. *La politique de la complexité identitaire*. VLB éditeur, 2005, pp.153-176

VAILLANCOURT, Yves. Bilan québécois du Fédéralisme canadien. *Un bilan de l'opting out du Québec des programmes fédéraux à frais partagés dans le domaine social (1964- 1992)*. VLB éditeur : Montréal, 1992, pp.345-371


VIENNE, Michel. Redonner un sens à l'indépendance. *La souveraineté, une idée forte à l'heure de la mondialisation*. VLB édition, 2005, pp.93-111



Slipping Through the Cracks in Canada's Federation: A critical analysis on the situation of Non status Aboriginals

Ryan G. O'Quinn

Dalhousie University



This is the author's first publication and he will be graduating from Dalhousie University with a Bachelor Degree double majoring in Political Science and International Development Studies this spring. Ryan has a variety of passions and interests ranging from China-Taiwan relations, development issues concerning Sri Lanka and Canadian aboriginals. He intends on completing his honors thesis in the fall time focusing on post tsunami aid distribution in Sri Lanka. With a passion for languages Ryan is bilingual in French, English and speaks basic Chinese. He will be attending ShiDa University in Taipei City to continue his development with mandarin before undertaking graduate studies. This paper was written for Professor Kristin Good and her class Dynamics of Canadian Federalism in the fall of 2006.

The question of my identity is hard for me to understand; on one hand, when I consider myself an Indian, and I say this, the Indian says, “Who do you think you are: you are nothing but a white man.’ And when I consider myself a white man, talk or act like one, the white man says to me, ‘Who in the hell do you think you are? You’re nothing but a damned Indian.’ I am a man caught in the vacuum of two cultures with neither fully accepting me.¹

-Stan Daniels,
President of the Metis
Association of Alberta

The population of non-status aboriginals has been estimated to be between 200,000 to two million². Both the federal and provincial governments deny responsibility of jurisdiction over them. They have been lost and forgotten through the cracks of the Canadian federation. This is the story of non-status aboriginals in Canada. This paper will explain the significance surrounding the issue of status and how it has led to a jurisdictional stalemate between the federal government and provinces. Bill C-31

¹ Harold Cardinal, *The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians* (Edmonton: M.G. Hurtig Ltd, 1969), p.20.

² Bruce Morrison, Roderick Wilson, *Native Peoples: The Canadian Experience*, ed. (Toronto: Oxford University Press, 2004.), p. 451.

will also be examined and its failure to address this issue. This paper will therefore argue that non-status aboriginals are in fact the jurisdictional responsibility of the federal government not that of the provinces and it is they who suffer the consequences.

Implications of Status

To begin, one must understand how this situation has unfolded and why an entire body of people claiming to be of aboriginal ancestry has been denied federal recognition of status. It is the inherent right of every Canadian aboriginal to have status and is the sole avenue for their recognition as a distinct culture and peoples. This gives them a specific identity and benefits in the Canadian federation unique to any other Canadian citizen. In the early 1800's when the federal government began creating reserves for Indians they had to decide who would be eligible to live there and the situation of status was born. At first, the category was broad but later was revised and limited to those who have Indian blood or if their male predecessor was Indian.³ Today the government of Canada defines a status aboriginal as follows: “The federal Indian Act defines an Indian as a person who is registered

³ Donald Purich, *Our land* (Toronto: James Lorimer and Company), p.136.

as an Indian or is entitled to be registered as an Indian.”⁴ This definition is vague, obscure, has led to much confusion and the beginning of the status quagmire. Only those who have been registered in the federal Indian registrar can be identified as status Indians. However, many were left out of this due process during the initial phases of assigning status; many aboriginals were either absent, ill-informed or unaware of their need to register. Federal registration was described as a quick process carried out with negligible consultation.⁵

Enfranchisement

Enfranchisement was another large contributor to aboriginals who no longer have or do not possess status. An aboriginal could become enfranchised in limited ways. If an aboriginal woman married a non-aboriginal man she would lose her status as an Indian.⁶ Therefore, she and her children became exempt from the benefits of being a recognized status Indian. Also an aboriginal would automatically become enfranchised if they “became a doctor, obtained a university degree, acquired a license to practise law or be a Notary Public or work as a minister or priest.”⁷

⁴ OAHAI Manual, *Government Definitions of Indian Status*, October 1999, p.2.

⁵ Morrison, Wilson, *Loc. Cit.*, p. 37.

⁶ Purich, *Loc. Cit.*, p.136

⁷ Larry Gilbert, *Entitlement to Indian Status and Membership Codes in Canada* (Toronto: Thompson Professional Publishing), p.24.

There also existed a voluntary enfranchisement clause where an aboriginal could surrender their status to obtain full rights of Canadian citizenship and acquire the right to vote and own property.⁸ Astoundingly, the Federal Department of Indian Affairs and Northern Development’s (DIAND) original policy measured its success based on the amount of enfranchised Natives it obtained; that is, those who formally renounced Indian status and assumed all the rights, duties and obligations of citizenship in Canada!⁹ Nevertheless, involuntary or voluntary deprivation from status left aboriginals unable to access the rights associated with their ancestry and unrepresented in the eyes of the federation.

Importance of Status

The quest for gaining status as an aboriginal in Canada is important to aboriginals for many reasons. First, gaining status is a question of identity. Status is crucial in creating aboriginal identity and retaining their culture through reversing past policies of assimilation. As Deirdre Jordan points out “the real problem of the indigenous people is one of restructuring identity...for many Indians that split identity (Indian and non Indian) created

⁸ Augie Fleras, Jean Elliott, *The Nations Within* (Toronto: Oxford University Press), p.14.

⁹ *Ibid*, p.77.

confusion or guilt or lack of self confidence”¹⁰ As well, it is an issue of acceptance. The authenticity of aboriginals is often defined by where they live; a ‘true’ aboriginal lives on a reserve.¹¹ Despite this measure of authenticity the majority of non-status aboriginals live in urban centers off reserves and isolated from their aboriginal communities.¹²

Second, non-status aboriginals are ineligible to access the rights that are granted to aboriginals of status. Larry Gilbert, in his book *Entitlement to Indian Status and Membership Codes in Canada*, describes the benefits of being recognized as a status aboriginal. For instance, he illustrated how status natives are able to gain funding for post secondary education, are exempt from paying premiums to a provincial health regime, can gain assistance in economic development and are exempted from federal and provincial taxes.¹³ These are the rights which our government has assigned for aboriginals to possess based on their unique status within our federation. Non-status aboriginals fail to qualify for these rights as long as they are not

recognized by the federal government. There are multiple justifiable reasons for the desire of non-status aboriginals to gain status in the federation; community acceptance or the federal benefits previously described by Gilbert. The most notable and controversial though is the situation of jurisdiction.

Jurisdictional Quagmire: Passing the Buck

As mentioned above, the current population of non-status aboriginals is difficult to assess. Estimates vary because of the multitude of ways one could be enfranchised as aforementioned. Nevertheless it is a significant population that has no representation and does not fall under any specific jurisdiction within our federation. The Congress of Aboriginal Peoples (C.A.P.) refers to non-status aboriginals as the “forgotten people” because in most cases both the federal and provincial governments deny jurisdiction and responsibility for these people.¹⁴

Therefore, it is necessary to examine the extent of federal or provincial government jurisdictional responsibility over non-status aboriginals. Currently the federal government is responsible for “Indians, (of status) and land

¹⁰ Diedre Jordan, *Arduous Journey*. ed. Rick Ponting (Toronto: Mclelland and Stewart Limited), p. 261.

¹¹ Congress of Aboriginal Peoples, *Background Paper for the Canada Aboriginal Roundtable Negotiations Sectoral Section*, p.1.

¹² Congress of Aboriginal Peoples, *Between Us It's a Question of Fairness* (New York: New York May 24, 2005)

¹³ Gilbert, *Loc. Cit.*, p. 94.

¹⁴ Congress of Aboriginal Peoples, *Between Us It's a Question of Fairness*, *Loc. Cit.*

reserved for Indians (native reserves.)”¹⁵ However, as Donald Purich states, in Canadian Federalism, lines of jurisdiction are not always clear¹⁶ and that over 50% of aboriginal people do not live on reserves in Canada.¹⁷ Therefore they would no longer be the responsibility or fall under federal jurisdiction. Yet, the provinces taking the classical view of federalism, believe that regardless of where aboriginals are living, they are the responsibility of the federal government.¹⁸ There have been responses from the federal government on this issue. In a law briefing published at the University of Alberta it was concluded that “the federal government has maintained other groups of non-status Indians, off reserve Indians and Metis living south of the 60th parallel are within the *provincial jurisdiction*.”¹⁹ A report by the C.A.P. clearly states “off reserve status Indians, non-status Indians and Metis people living in urban, rural and remote communities live in a no man’s land zone in terms of jurisdiction or responsibility.”²⁰ It has also been documented that DIAND’s ‘directional plan for the 1980’s’

was a design for shifting responsibility for Indians to the provinces.²¹ This has led to conflicting allegations of responsibility surrounding off reserve aboriginals and has positioned the federal government to claim that the source of the predicament is linked to jurisdictional problems with the provinces.²²

This confusion or lack of clarity has led to a large portion of aboriginal people being unrepresented and left to be balanced between both the federal government and provincial governments’ claims of “passing the buck” in terms of their constitutional and jurisdictional responsibility. C.A.P concluded that:

The federal government will avoid assuming full responsibility on these matters even when historically, and to a certain point, legally, it has the primary responsibility or jurisdiction on our issues...provincial government and the latter will invoke that it is not its responsibility to address the resolution of conflicts on aboriginal rights.²³

Since the *Constitution Act of 1982*, the federal government has now redefined its definition of aboriginals in Canada to incorporate non-status aboriginals and Metis

¹⁵ Anthony Long, *Governments In Conflict?* (Toronto: University of Toronto Press, 1988), p. 6.

¹⁶ Purich, *Loc. Cit.*, p.68.

¹⁷ Harry Daniels, *Native peoples and the Constitution of Canada* (Ottawa: Mutual Press, 1981), p. 20.

¹⁸ Abele Prince, *Aboriginal Governance in Canadian Federalism* (Peterborough: Broadview Press, 2003), p. 137.

¹⁹ Catherine Bell, *Aboriginal Peoples and the Law* (University of Alberta 1999), p.4.

²⁰ Congress Of Aboriginal People, *Loc. Cit.*, p.2.

²¹ Long, *Loc. Cit.*, p.15.

²² Fleras, *Loc. Cit.*, p.18-19.

²³ Congress Of Aboriginal Peoples, *Loc. Cit.*, p.2.

in the constitution as native peoples.²⁴ However, as it was stated earlier, the federal government is responsible for Indians and land reserved for Indians. Thus, there should be no debate. Non-status aboriginals are now defined in the constitution as native peoples. Under the section 91 (24) of the Constitution Act alone in conjunction with the general intentions of section 35, this would compel the assumption that the federal government is in fact responsible for the welfare of non status aboriginals.²⁵ Conversely, this has not translated into the granting of their status, nor an improvement to address this issue. Including non-status aboriginals in their definition has been merely rhetoric of the federal government. They are passing the buck, and it is the provinces that are under further pressure, with fewer resources, and left to suffer the consequences.

Provincial Implications

The repercussions and implications the provinces face must be analyzed. Due to urban migration from reserves, there is an expanding population of urban aboriginals who have specific needs to that of an ordinary provincial citizen. Across the entire spectrum, non-status

aboriginals face challenges in the domain of housing, education, health, employment, identity, social problems, crime, and child welfare.²⁶ This is a particular group that has specific needs which in turn demand responsiveness on the part of our social services provided. For example, in terms of health and social indicators, life expectancy of an aboriginal is seven years less than other Canadians, they are more likely to have hearing, sight, speech disabilities and the rate of suicide is eight times higher than the national rate for females and five times higher for males.²⁷ Their needs and access to services provided by the government is absolutely essential to their survival and positive development in society. Alas, the federal government's refusal to acknowledge responsibility has aroused considerable concern among some provinces²⁸ in terms of funding and resources.

This distress is reflected by the claim of the provinces that as a result of lack of funding on reserves by the federal government,

²⁴ Univeristy of Guelph Website, <http://www.studentlife.uoguelph.ca/arc/Terminology.cfm>, National Aboriginal Health Organization, 2003.

²⁵ Paul Chartrand, ed. *Who Are Canada's Aboriginal Peoples?* (Saskatoon: Congress of Aboriginal Peoples, 2002.), 207.

²⁶ Raymond Breton, Gail Grant, *The Dynamics of Government Programs For Urban Indians in The Prairie provinces*, ed. (Montreal: The Institute for Public Research Policy, 1984), p. 43-45.

²⁷ "Backgrounder: Social Development", Department of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa, May 20th, 1998.

²⁸ David Hawkes, *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform* (Kingston: Institute for Intergovernmental Relations, 1989), p.20.

aboriginals are now seeking asylum in urban centers. This combined with the population of non-status aboriginals paints a disturbing picture for the future of the provinces. “Prairie cities such as Regina and Winnipeg are characterized by high aboriginal concentrations (about 20% of the population) Toronto alone has 65,000 urban aboriginals, making it the largest reserve in Canada.”²⁹ This implies that non-status aboriginals who primarily reside in urban settings rely on provincial and municipal services. The provinces have voiced their concerns and claim that the federal government is offloading programs and services thereby increasing the demand on their currently strained available resources.³⁰ This claim was solidified for the province of Saskatchewan when the federal government decided to cease payments for social assistance to aboriginals during their first year off reserve which cost over \$20 million.³¹

Aboriginals face greater challenges than regular citizens of the province, inflicting a greater demand on social services offered by the province and municipality. Anthony Long, in his descriptive analysis, accurately portrays this scenario:

Part of the pressure derives from the increasing tempo of Indian migration from reserves to urban centers...The result is that growing proportion of the Indian population is becoming a provincial responsibility by virtue of its dependence on provincial and municipal agencies for services and facilities.³²

To explain this phenomenon of urban migration, the provinces continue to claim that they end up paying to solve problems caused by inadequate federal services on reserves.³³ Provinces, unless given the appropriate jurisdiction of responsibility over non-status aboriginals, cannot assume sole responsibility for the further progress of their Indian citizens. They have neither the constitutional responsibility nor the financial means for the job.³⁴ As long as the federal government denies their responsibility for non-status aboriginals, the provincial government will continue to lack the appropriate resources to respond and it is the non-status aboriginals who will carry on suffering.

The Metis and non-status aboriginals make it clear as well that they are not “citizens

²⁹ Fleras, *Loc. Cit.*, p. 18.

³⁰ Hawkes, *Loc. Cit.*, p. 18.

³¹ Exploring the Options: Overview of the Third Round. Royal Commission on Aboriginal Peoples. (Ottawa: Public Hearings, 1993), 42.

³² Long, Boldt, *Loc. Cit.*, p. 10.

³³ *Ibid*, p. 10.

³⁴ Breton, Grant, *Loc. Cit.*, p. 193.

like any other”³⁵. As Rick Ponting notes in his book *Arduous Journey*, it would be inherently assimilative for one to claim them to possess equal status to that of special status which they should be eligible to claim.³⁶ There needs to be a clear cut definitive solution to this problem. Cities, municipalities and provinces cannot adequately address the needs of these citizens as they lack extra funding. However, there has been minimal acknowledgement by the federal government despite their intervention on behalf of the non-status and Metis population. Well intentioned, yet this was done without according them special status.³⁷

To compensate for the inadequacies of the federal government, municipal governments, local agencies in cities with large aboriginal populations have created consultative committees which work with groups and co-operative projects to address some of their issues.³⁸ These special programs and funding have been designed and allotted to the aggrieved groups in a similar manner to that of funding for ethnic organizations through multicultural programs. Aboriginals are not aggregates of individuals; they perceive themselves to be “cultural collectives that

deserve proper recognition.³⁹ These preliminary efforts, however, are only a ‘band-aid’ solution unable to heal a larger systemic predicament. Moreover, the lack of federal support has not been remedied by limited federal efforts reflected in the introduction and approval of Bill C-31; the only piece of legislation that has been passed which attempts to help solve this confusing dilemma.

Bill C-31: The “Abocide” Bill

Bill C-31 was passed on the 28th of February 1985 to amend the Indian Act so that it would fall in accordance with equality provisions of the Charter of Rights and Freedoms.⁴⁰ Its primary purpose was to: remove the discriminatory practices of the Indian Act (against aboriginal women); restore status and membership rights to aboriginals who had been enfranchised; and increase control by Indian Bands over their affairs.⁴¹ There has been relative success with the passing of this Bill; enrolment in post secondary education increased as well as the number of status Indians. The increase in population of status Indians was 114,512 by December 31st 2000, with over 44,000

³⁵Daniels, *Loc. Cit.*, p. 20.

³⁶ Ponting, *Loc. Cit.*, p. 237.

³⁷ Daniels, *Loc. Cit.*, p. 20.

³⁸ Prince, *Loc. Cit.*, p. 157.

³⁹ Prince, *Loc. Cit.*, p. 21.

⁴⁰ Megan Fury, Jill Wherrett, *Indian Status and band Membership Issues* (Library of Parliament Document, 2003), p.4.

⁴¹ *Idem.*

applications denied.⁴² Despite such successes, there are many shortcomings of Bill C-31.

Bill C-31 introduced a two generational rule, whereby a child is required to have at least two grandparents who are entitled to be registered as Indian. C.A.P has predicted that this requirement will lead to a decline in the actual status Indian population.⁴³ The C.A.P report called *“Between Us It’s a Question of Fairness”* has stated that by 2129 the number of children who will be eligible for status under the Indian Act will be zero due to the new regulations.⁴⁴ Another report conducted by the Assembly of First Nations concluded that Bill C-31 has now created a situation where by 2010 one in five aboriginal children will no longer be eligible for status.⁴⁵ Amazingly, this Bill denounced the process of enfranchisement to aboriginal women who lost status by marrying a non-aboriginal man. However, there is a new clause, section 6.1 and 6.2.

C-31 is the gateway to a world in which some Indians are more equal than others. It establishes two ‘classes’ of Indians: full Indians registered under 6.1 and half Indians under 6.2. These classes have unequal

rights: they differ in their ability to pass Indian Status to children.⁴⁶

This second-generation cut-off rule therefore means that there would be a loss of status after two successive generations of parenting by non-Indians.

Paradoxically, Bill C-31 has increased the population of urban aboriginals and has further complicated the jurisdictional problem concerning them. Such confusion has occurred as the population of off-reserve status aboriginals residing in urban centers doubled between 1981 and 1991.⁴⁷ Subsequently, due to the increase of pressure on cities because of urban migration, further provincial and municipal resources will need to be allocated despite the lack of currently existing financial revenues. The federal government provides per capita \$7, 439 for aboriginals living on reserve as compared to \$539.⁴⁸ The disparity and inequality of payments in combination of urban migration resonate loud and clear. Such demands must force the federal and provincial governments to acknowledge and address these demographic changes to urban centers.

⁴² Megan Fury, Jill Wherrett, *Loc. Cit.*, p.5.

⁴³ Michelle Mann. *Indian Registration: Unrecognized and Unstated Paternity* (Ottawa Policy Research Fund, 2005), p. 5.

⁴⁴ Congress of Aboriginal Peoples, *Between Us It’s a Question of Fairness. Loc. Cit.*, p. 2.

⁴⁵ Assembly of First Nations

⁴⁶ Mann, *Loc. Cit.*, p. 3.

⁴⁷ Fury, Wherrett, *Loc. Cit.*, p. 7.

⁴⁸ *Exploring the Options: Overview of the Third Round. Royal Commission on Aboriginal Peoples.* (Ottawa: Public Hearings, 1993), 44.

There have been exchanges of opinion surrounding the allotment of status; aboriginals declare that the federal government has no right to decide who is or is not eligible for status.⁴⁹ On the other hand, the federal government claims that they have an opinion in the matter due to the considerable federal expenditure involved.⁵⁰ The Assembly of First Nations stated their position: “After living with Bill C-31 for 20 years we can clearly and unequivocally say that it has failed Canada and it has failed First Nations...control over status is still held by the crown.”⁵¹

Democratic Deficit

When the federal government sneezes, it is the provinces that catch the cold. We are witnessing a dramatic democratic deficit in our federation. The first inhabitants of our country exist without representation and are being denied proper effective federal assistance. Non-status aboriginals have no order of government to address their needs or give them representation. The provinces are forced to make do with minimal funding for social programs to respond to a situation which is no longer a mere debate over jurisdictional responsibility; it is a humanitarian crisis and disaster in the making. Twice last week on

⁴⁹ Purich, *Loc. Cit.*, p. 137

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Assembly of First Nations, *Bill C-31 Twenty Years Later* (June 28th, 2005) p. 1.

November 21st and 24th, aboriginals made headlines on the CBC news. The first claimed aboriginal children in Canada are the poorest in the country and the second stated that the goals of the Royal Commission on Aboriginal Peoples have not been met and that funding shortages are increasing the gap in the quality of life for aboriginals compared to that of non-native Canadian citizens.⁵² Their issues are nothing of the past, they are happening today in our communities, cities and on federal reserves. Co-operation among all levels of the Canadian government is necessary to effectively address this issue. Our federation is fragmented and this has left thousands without a voice.

Conclusion

There is no credible reason why such a large population of aboriginals continues to be denied recognition of their aboriginal status. The federal government must come to terms with its jurisdictional responsibility over non-status aboriginals. Moreover, the federal

⁵² (November 21st, 2006). *Aboriginal Peoples, 10 Years After Royal Commission*. Canada Broadcasting Corporation. Retrieved November 21st, 2006, from www.cbc.ca/news/background/aboriginals/status-report2006.html and (November 24th, 2006). *Aboriginal Children are Poorest in Country: Report*. Canada Broadcasting Corporation. Retrieved November 24th, 2006, from www.cbc.ca/canada/montreal/story/2006/11/24/child-poverty.html

government must cease adding additional pressure to the provinces, cities and municipal governments as they continue to deny adequate financial support. In addition, many aboriginals have been denied their status through enfranchisement and they lack the ability to regain it through the discriminatory practices of Bill C-31. Such non-status aboriginals do not possess the proper resources within an urban setting due to this jurisdictional conflict between the federal government and the provinces. Who is passing the buck? It's obvious and must be further emphasized in our legislatures and our policies. This democratic deficit is denying non-status aboriginals their inherent right to equality and specialized treatment in the federation. Provincial and municipal governments are suffering as well; their resources are stretched and exhausted. These inadequacies and Bill C-31 may result in the assimilation of an entire group of people and uncovers the Canadian legacy of ignoring the rights of aboriginal groups; the threat of assimilation mirrors the original objective of the Indian Act – to subsume aboriginal peoples.

Bibliography

- Abele, J., Prince, M. (2003) *Aboriginal Governance and Canadian Federalism: A To-Do List for Canada*. In Francois Rocher and Miriam Smith. Eds. *New Trends in Canada Federalism* (second edition). Peterborough, Broadview Press.
- Breton, R., Grant, G., (Ed.). (1984). *The Dynamics of Government Programs for Urban Indians in The Prairie Provinces*. Montreal: The Institute for Research on Public Policy.
- Cardinal, H. (1969). *The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians*. Edmonton: M.G. Hurtig LTD.
- Chartrand, Paul. Ed. (2002) *Who Are Canada's Aboriginal Peoples? Recognition, Definition and Jurisdiction*. Saskatoon: Purich Publishing Ltd.
- Daniels, H., (1981). *Native People and the Constitution of Canada: The Report of the Metis and Non-Status Indian Constitutional Review Commission*. Ottawa: Mutual Press.
- Fleras, A., Elliott, J., (1992). *Relations in Canada, the United States, and New Zealand*. Toronto: Oxford University Press.
- Gilbert, L. (1996). *Entitlement to Indian Status and Membership Codes in Canada*. Toronto: Thompson Professional Publishing.
- Hawkes, D. (1989). *Aboriginal People and Constitutional Reform: What Have We Learned?* Kingston: Institute of Governmental Relations.
- Indian and Northern Affairs Canada. (May 20th, 1998.) *Backgrounder: Social Development*. Ottawa: Department of Indian Affairs and Northern Development.
- Long, Anthony J.(Ed.). (1988). *Governments in Conflict? Provinces and Indian Nations in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mann, M., (2005). *Indian Registration: Unrecognized and Unstated Paternity*. Ottawa: Policy Research Fund.
- Morrison, B., Wilson, C., (Ed.). (2004). *Native Peoples: The Canadian Experience*. Toronto: Oxford University Press.
- Ponting, R. (Ed.). (1986). *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*. Toronto: McClelland and Stewart Limited.
- Purich, D. (1986). *Our Land: Native Rights in Canada*. Toronto: James Lorimer & Company.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples. (1993). *Exploring the Options: Overview of the Third Round*. (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada).

(October 1999). Government Definitions of Indian Status: OAHAI Manual. Retrieved November 4th, 2006, from <http://www.ofifc.org/oahai/Acrobatfiles/Govdef.pdf>

(January 7th, 2003). *Background Paper for the Canada Aboriginal Roundtable Negotiations Sectoral Session*. Congress of Aboriginal People. Retrieved November 10th, 2006, from <http://www.abo-peoples.org/RoundTable/Backgrounders/NegotiationsBkgnd.pdf>

(May 21st, 2005). *Between Us It's a Question of Fairness*. Congress of Aboriginal People. Retrieved November 10th, 2006, from <http://www.abo-peoples.org/Communications/Events/UN%20PFII%20-%202005.pdf>

(June 28th, 2005). Bill C-31 Twenty Years Later. Assembly of First Nations. Retrieved November 4th, 2006, from <http://afn.ca/article.asp?id=1548>

(November 21st, 2006). *Aboriginal Peoples, 10 Years After Royal Commission*. Canada Broadcasting Corporation. Retrieved November 21st, 2006, from www.cbc.ca/news/background/aboriginals/status-report2006.html and

(November 24th, 2006). *Aboriginal Children are poorest in Country: Report*. Canada Broadcasting Corporation. Retrieved November 24th, 2006, from www.cbc.ca/canada/montreal/story/2006/11/24/child-poverty.html

Catherine Bell, *Aboriginal Peoples and the Law*. University of Alberta. Retrieved November 10th, 2006, from <http://www.law.ualberta.ca/Current-Students/Resources/Course-Notes/Catherine-Bell/aboriginal/lp02.php>

Megan Fury, Jill Wherrett, (February 2003). *Indian Status and band Membership Issues* (Library of Parliament Document, 2003), Retrieved November 1st, 2006 from <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/bp410-e.htm>

La jeunesse canadienne et le déficit électoral

Gilbert Desgrosseilliers

Collège militaire royal du Canada



Gilbert Desgrosseilliers est un Franco-ontarien qui réside actuellement à Kingston, Ontario. Il est un étudiant de 4^e année au Collège militaire royal du Canada, qui termine une spécialisation en politique. En raison de son dévouement aux études et de ses nombreux talents, il a participé à plusieurs conférences politiques telles que la Simulation internationale canadienne des Nations Unies à Ottawa en 2006, la Conférence étudiante sur la politique étrangère américaine (SCUSA) à West Point en 2006, la Conférence internationale des Élèves-officiers à l'Académie de défense nationale au Japon en 2007 et la Compétition internationale sur le droit des conflits armés à Sanremo en Italie en 2007.

Introduction

La chute du mur de Berlin en 1989 a marqué la victoire du libéralisme démocratique au détriment de l'idéologie communiste. Les conditions étaient donc propices au fleurissement mondial des principes et des valeurs démocratiques. Malgré son hégémonie idéologique incontestée, la démocratie a connu depuis 1989 certains échecs et plusieurs difficultés. Tout d'abord, l'exportation de la démocratie a fait débâcle en Afghanistan et en Iraq, où les gouvernements en place ne réussissent pas à consolider leur emprise sur leur pays. De plus, en Somalie, malgré l'existence d'un « gouvernement élu », le pays est, depuis dix ans, profondément ancré dans l'anarchie et tristement à la merci des seigneurs de guerre guerroyants.

Toutefois, on ne peut pas se permettre d'imaginer que la démocratie ne connaisse des difficultés que dans les pays en voie de développement ou dans les *États ratés* (« failed states »). Au contraire, partout où elle est l'idéologie dominante, la démocratie est en état de légère crise. Cette crise se caractérise par un déficit électoral, c'est-à-dire une baisse importante de la proportion de la population qui se présente au jour du scrutin afin d'exercer

sa souveraineté en choisissant ses représentants auprès du gouvernement. Mais, ce déficit est-il universel ou se manifeste-t-il seulement au sein d'une subdivision spécifique de la population ? En effet, c'est parmi les jeunes qu'on aperçoit le manque de participation le plus important. Plus spécifiquement, c'est au sein de la tranche d'âge qui se situe de dix-huit à vingt-quatre ans que l'on rencontre le plus de difficulté à motiver les électeurs à adopter un sentiment civique.¹

Au Canada, comme dans presque tous les autres pays membres du G8, si le parti « non au vote ! » avait existé lors des élections en 2004, on dit qu'il aurait formé le gouvernement². De 1975 à 1980, on estime qu'en moyenne, 75% des électeurs ont voté³ aux élections fédérales tandis qu'aux élections fédérales de 2004, seulement 60,9% ont exercé leur droit civique.⁴ Le plus grand facteur qui influence ce faible taux de participation est l'âge. Tandis que les Canadiens âgés de 25 ans

¹ Jon H. Pammett, « Youth in the Electoral Process », *Electoral Insight*, janvier 2001, p. 15

² André Turcotte, « Different Strokes : Why Young Canadians Don't Vote », *Electoral Insight*, janvier 2005, p.1

³ Wayne Brown, « Electoral Facts », *Electoral Insight*, janvier 2001, p. 30

⁴ Elisabeth Gidengil, André Blais, Joanna Everitt, Patrick Fournier et Neil Nevitte, « Missing the Message : Young Adults and the Election Issues », *Electoral Insight*, janvier 2005, p. 2

et plus votent à un taux acceptable, seulement 25% des jeunes se sont présentés au dernier scrutin.⁵

Inutile de dire que ces faits suscitent une certaine inquiétude parmi les administrateurs publics et les politiciens qui craignent de voir cette tendance s'accroître. À la lumière de ces faits troublants, il est nécessaire de cibler les causes de ce phénomène ainsi que les sous-catégories de jeunes Canadiens qui témoignent de ce phénomène afin d'élaborer des plans qui pourraient corriger cette situation non souhaitable.

1. Causes du déficit électoral

Les médias et les critiques ont élaboré certaines hypothèses afin d'expliquer le déficit électoral parmi les jeunes. Nous allons aborder chacune de ces hypothèses afin de juger si elles sont vraies ou non.

1.1 Cycle de la vie et les différences générationnelles

L'hypothèse la plus répandue est celle du *cycle de la vie* (« life-cycle ») qui est axée sur la croyance que les jeunes Canadiens

n'accordent pas d'importance au processus électoral et politique en raison de leur mode de vie très dynamique. On suppose qu'ils cherchent tout d'abord à se trouver une place dans le monde. Ils doivent donc employer la quasi-totalité de leur énergie et de leur temps pour se chercher un emploi, compléter leurs études et entretenir des relations soient amicales ou amoureuses.⁶ Afin de combler leurs besoins éducationnels, professionnels et relationnels, ils sont donc souvent obligés de se déplacer. Par conséquent, leur mode de vie est très instable et ne favorise pas une participation active à la politique, aux élections et à la vie civique, une participation qui requiert beaucoup de lecture, d'énergie et de temps.

À la lumière de ces faits, on devrait supposer que ce manque de temps est unique à la jeunesse canadienne d'aujourd'hui, ce qui est faux. La jeunesse d'hier a aussi eu à se déplacer pour aller à l'université, trouver des emplois et entretenir des relations sérieuses. Par contre, aujourd'hui, les jeunes ont même l'avantage de se retrouver dans l'ère de l'information : Ils peuvent avoir accès aux informations politiques par l'intermédiaire de la télévision, des ordinateurs et surtout de l'Internet, ce qui n'était pas toujours possible avant 1980. Ainsi,

⁵ « Election Basics », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans : http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=bas&document=index&lang=e

⁶ Jon H. Pammett, *Loc. Cit.*, p. 15

la jeunesse d'aujourd'hui se trouve dans une situation qui favorise la participation politique et le civisme. Alors pourquoi ne vote-elle pas ?

Le problème n'est donc pas situationnel, puisque les jeunes ont toujours eu à se déplacer et n'ont jamais eu le luxe de jouir de beaucoup de loisirs dans lequel il a été possible de s'intéresser à la politique et au civisme. Est-ce donc une question d'éducation ?

1.2 Éducation

La différence la plus marquante est celle de l'éducation. Jamais dans l'histoire du Canada a-t-on vu tant de jeunes Canadiens terminer le secondaire, mais surtout, compléter ou poursuivre des études universitaires.

L'éducation est, avec l'âge, un des deux facteurs qui influencent le plus la participation électorale chez un individu.⁷ L'impression générale est que l'influence qu'exerce l'éducation sur le vote est négative. En d'autres mots, on croit que plus on est éduqué, moins on s'intéresse à la politique : « Because they are highly educated, they aspire to something more meaningful than casting a ballot once in a

while. »⁸ Les faits nous montrent que cette impression est fautive et que l'éducation a un effet positif sur la participation électorale. Ainsi, les universitaires votent en plus grand nombre que ceux qui n'ont pas terminé le secondaire ou se sont intégrés à la main d'œuvre :

Education remains one of the best predictors of turnout because it provides the cognitive skills needed to cope with the complexities of politics and because it seems to foster norms of civic engagement [...] The 2000 Canadian Election Study reveals that turnout in the youngest generation was almost 50 points higher among university graduates than it was among those who left school without a high school diploma.⁹

On peut donc penser que puisqu'il y a actuellement plus de jeunes à l'université qu'il y en avait il y a trente ans, il y aurait donc un plus haut taux de participation aux élections. Malgré la croissance du nombre d'universitaires, ce nombre est toujours bien inférieur à celui des jeunes qui ne sont pas inscrits à l'université : Sur une population totale de 23 901 360 Canadiens âgés de quinze ans et plus en 2001, il n'y a que 6 173 225 qui ont complété l'université ou qui poursuivent

⁷ « Youth Electoral Participation – Survey and Analysis of Canadian Trends (October 2003) », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=survey&dir=eveyou/forum&l...>

⁸ Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte, Richard Nadeau, « Turned Off or Tuned Out ? : Youth Participation in Politics », *Electoral Insight*, juillet 2003, p. 10

⁹ Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte, Richard Nadeau, *Loc. Cit.*, p. 10

toujours leurs études¹⁰. Toutefois, il faut se mettre en garde de croire que ces 6 173 225 Canadiens universitaires sont tous des jeunes. Ce nombre inclus également les Canadiens âgés de vingt-quatre ans et plus qui sont actuellement inscrits à l'université où qui ont déjà complété leurs études. Bref, malgré la forte participation électorale de la part des universitaires, ils sont trop peu pour modifier les tendances électorales générales qui sont davantage influencées par les jeunes non-universitaires qui sont bien plus nombreux.

1.2.1 Cycle Motivation-Connaissances

Il est vrai que l'éducation fournit aux jeunes les facultés cognitives nécessaires pour comprendre et participer à la politique, mais ces moyens ne servent à rien si les jeunes ne sont pas sensibilisés au processus électoral. En d'autres mots, comment un jeune peut-il participer à la politique s'il ne connaît rien à ce sujet ? De plus, comment motiver ce même jeune à exercer son devoir civique s'il ignore la nature même de ce devoir ? En fait, la motivation et les connaissances civiques/politiques sont au cœur même du problème en question.

¹⁰ « Population 15 Years and Over by Highest Level of Schooling (1981-2001 Censuses) », *Statistique Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www40.statcan.ca/101/cst01/educ45.htm>

Ainsi, il faut posséder des connaissances politiques afin d'être motivé à pousser ses connaissances dans le domaine politique, mais, il est également vrai qu'il faut de la motivation afin d'aller chercher par soi-même ces connaissances fondamentales puisqu'elles ne sont ni fournies par le système scolaire ni par l'État. Le problème réside donc dans le fait que les connaissances fondamentales ainsi que la motivation manquent aux jeunes Canadiens. En fait, lorsqu'on a demandé à de jeunes de remplir un sondage ayant comme objectif de mettre à l'épreuve leurs connaissances politiques, les résultats n'ont pas été très encourageants :

When they were interviewed right after the 2000 federal election, almost one young Canadian in five was unable to name Jean Chrétien as the leader of the Liberal party [...] Young Canadians knew even less about the party's positions than older Canadians. Only one in four could identify the Alliance as being on the right and even fewer could locate the N.D.P. as being on the left.¹¹

Puisqu'on ne peut pas facilement motiver les jeunes à s'intéresser à la politique, surtout ceux de seize à dix-huit ans, on peut se contenter au moins de leur faire apprendre des connaissances civiques fondamentales. C'est

¹¹ Elisabeth Gidengil, André Blais, Neil Nevitte, Richard Nadeau, *Loc. Cit.*, p. 11

ainsi que le gouvernement provincial progressiste-conservateur de Mike Harris en Ontario a fait une première tentative pour redresser la situation de déficit électoral et d'ignorance politiques/civiques. Parmi les maintes réformes imposées au système d'éducation, Mike Harris a introduit, en 2000, au programme d'éducation, un nouveau curriculum standardisé dans lequel chaque étudiant en dixième année, âgé de seize ans, doit suivre un cours intitulé *civisme* (« Civics »).¹² Ce cours a comme objectif de sensibiliser les jeunes Ontariens à leur devoir en tant que citoyen canadien ainsi qu'à les encourager à participer à la vie civique dans un système libéro-démocratique.

Cette approche, axée sur une éducation obligatoire, semble être plus efficace qu'un système scolaire dans lequel on offre le choix aux étudiants de suivre un cours de civisme ou non. En donnant un cours de civisme non-obligatoire, on n'encouragera que les gens qui ont déjà des connaissances et un intérêt en politique à suivre le cours.

1.2.2 Éducation civique

Cependant, il ne faut pas se contenter de transmettre les valeurs civiques quelques

années avant l'âge de dix-huit ans; il vaudrait mieux que les jeunes aient assimilé ces connaissances dès leur entrée au primaire. Ainsi, on peut modeler leur comportement afin de favoriser le civisme.

Toutefois, on ne peut pas s'imaginer que l'on doit enseigner la politique et le civisme aux jeunes de six et de sept ans. Ces derniers n'ont pas encore les aptitudes cognitives nécessaires pour bien saisir les concepts fondamentaux du processus politique et électoral. Néanmoins, on peut toujours les habituer à l'idée d'une campagne électorale et à l'importance du vote. Ainsi, Élections Canada a créé deux trousse de simulation en fonction des groupes d'âge et des niveaux de connaissances différents afin de sensibiliser les jeunes à l'importance des élections :

Elections Canada has produced two election simulation kits to aid in the education process at both junior and senior levels. The junior kit, designed for children between 5 and 10 years old, takes the students through a simulated campaign for class mascot, and then conduct a vote. The senior kit, Canada at the Polls!, takes students through the basic process of holding an election, and can be adapted for whatever election the group wishes to hold.¹³

¹² Paul Howe, « Electoral Participation and the Knowledge Deficit », *Electoral Insight*, juillet 2003, p. 22

¹³ Jon H. Pammett, *Loc. Cit.*, p. 16

Cette initiative de la part d'Élections Canada a connu, à présent, beaucoup de succès. En effet, deux mille exemplaires de ces trousse de simulation sont distribués aux écoles à travers le Canada chaque année. De surcroît, cette même agence a conçu un cédérom intitulé « *Exploring Canada's Electoral System* » qui offre un survol du système électoral canadien et dont vingt mille exemplaires ont été distribués à la fois aux écoles et aux parents intéressés.¹⁴

1.2.3 Réforme électorale

Ainsi, à seize ans, soit en dixième année du secondaire en Ontario, les jeunes sont sensibilisés au civisme ainsi qu'au système électoral par l'intermédiaire du cours de civisme ainsi que par les trousse de simulation fournies par Élections Canada. On doit donc se demander si ces efforts sont en vain puisque ces mêmes ne pourront exercer leur droit au vote que deux ans plus tard. Pour plusieurs, l'intérêt à l'égard du processus politique et électoral suscité à l'âge de seize ans sera depuis longtemps éteint à l'âge de dix-huit ans, car il n'y aura pas de suivi pour renforcer et consolider un comportement civique. Par conséquent, le civisme ne deviendra pas une

habitude bien ancrée et risquera de disparaître avant l'âge de majorité.¹⁵

Afin de faire renaître ce sentiment civique, disparu depuis deux ans par manque de renforcement, Jean-Pierre Kingsley, l'Officier en chef d'Élections Canada, a annoncé en 2003 son intention d'envoyer aux jeunes Canadiens, en l'honneur de leur dix-huitième anniversaire, une lettre afin de les féliciter d'avoir accédé au statut de citoyen-électeur et de les encourager à s'inscrire à la liste électorale.¹⁶

Malheureusement, cette tactique n'a pas porté fruit, si on se fie au nombre de jeunes de dix-huit ans qui ont voté lors des dernières élections. Ce nombre fut quasiment pareil aux élections antérieures.

Il faut donc se demander si une baisse de l'âge de majorité sera efficace pour hausser la participation aux élections des jeunes. En Allemagne, six des seize Länder ont, lors des dix dernières années, effectué des amendements au droit électoral : Ils ont donné

¹⁵ En psychologie, ce phénomène se nomme l'extinction. On dit qu'un comportement disparaît si le renforçateur qui encourageait jusqu'alors le comportement est éliminé. James Hunt, Richard N. Osborn et John R. Schermerhorn, *Comportement humain et organisation*, Éditions du renouveau pédagogique, Saint-Laurent, Québec, 2002, p. 134

¹⁶ Jean-Pierre Kingsley, « Youth Participation in Elections », *Electoral Insight*, juillet 2005, p.1

¹⁴ Jon H. Pammett, *Loc. Cit.*, p. 16

aux jeunes Allemands de seize ans le droit au vote, droit qui était autrefois obtenu à l'âge de dix-huit ans.¹⁷ Ainsi, d'autres pays démocratiques tels que le Royaume-Uni et le Canada considèrent suivre l'exemple de l'Allemagne.

Une telle réforme serait peut-être favorable au Canada si on tient compte du cours de civisme obligatoire donné aux élèves ontariens âgés de seize ans. Ces derniers seront donc plus portés à participer aux élections, puisqu'ils pourraient mettre en pratique leurs connaissances politiques nouvellement acquises au sein du cadre du cours de civisme. De plus, on envisage fournir de l'argent aux écoles secondaires en fonction du nombre d'élèves qui sont inscrits sur la liste électorale¹⁸. On pourrait donc intégrer cette inscription ainsi que l'acte de vote (lorsqu'il y a une élection) dans le contexte du cours, rendant ainsi la participation électorale obligatoire pour les étudiants suivant le cours de civisme. L'expérience allemande en ce domaine appuie cette suggestion :

At age 16, most young persons still attend school. Civic education classes, which are commonly required before age

18, may support the socialization into voting habits [...] The research in the three German states on the turnout level of 16-18 years olds, lends some support to this hypothesis. In North Rhine-Westphalia, the turnout among 16-21 year olds was slightly below the average for the whole electorate, but clearly higher – by about 5 to 8 percent – than among those aged 21-30. Similar results hold for Lower Saxony, where 16-18 year olds vote at a level comparable to 35-45 year olds. Finally, a similar conclusion can be drawn for the 1999 local elections in Saxony-Anhalt.¹⁹

Toutefois, de telles réformes ne seront pas profitables sur le plan national tant que toutes les provinces et les territoires canadiens n'auront pas suivi l'exemple de l'Ontario et développé un cours obligatoire de civisme pour les étudiants âgés de seize ans.

Malgré que les preuves empiriques provenant des six Länder allemands appuient la réforme électorale, le Canada est réticent à suivre une pareille réforme. Cette réforme a été rejetée à deux reprises, la première fois en 1990 par une Commission royale portant sur les réformes électorales et le financement des partis (la Commission Lortie) et une seconde

¹⁷ Wayne Brown, « Rush the Vote », *Electoral Insight*, juillet 2003, p.47

¹⁸ Keith Archer, « Increasing Youth Voter Registration : Best Practices in Targeting Young Electors », *Electoral Insight*, juillet 2003, p. 28

¹⁹ Kees Aarts et Charlotte van Hees, « Lowering the Voting Age : European Debates and Experiences », *Electoral Insight*, juillet 2003, p. 45

fois en 2003 par une commission provinciale québécoise portant sur les réformes des institutions démocratiques. Cependant, le mouvement pro-réforme semble reprendre son souffle au Québec où le Parti Québécois a introduit la réforme électorale dans sa plateforme électorale en 2003.²⁰

1.3 Devoir civique

La raison principale pour laquelle on doit offrir une éducation civique obligatoire aux jeunes est attribuable au fait que l'esprit civique leur manque. Le civisme ne manquait pas aux jeunes de l'après guerre puisqu'ils avaient développé une prédilection pour les valeurs démocratiques. Au cours des années 1936-1945, la jeunesse canadienne s'était sacrifiée afin de faire valoir les intérêts nationaux et se protéger de la tyrannie. En fait, plusieurs ont même épaulé un fusil sous le drapeau de la brigade Mackenzie-Papineau pour venir à la défense de la démocratie lors de la Guerre civile espagnole de 1936 à 1939. Et encore en 1939, d'autres se sont, par milliers (sauf au Québec), portés volontaires pour lutter contre le fascisme de Mussolini et le nazisme de Hitler.

Conséquemment, les jeunes, qui ont aidé à protéger par leur souffrance, leur misère et leur vie les valeurs démocratiques ont donc glorifié ces dernières.

Une de ces valeurs, on dirait même la valeur fondamentale, est celle du suffrage. Ce n'était donc aucunement une surprise lorsque les Canadiens se sont rués aux urnes lors des élections qui ont suivi la guerre de 1939-1945. Il est à noter que le plus haut taux de participation électorale dans l'histoire canadienne a été lors de l'élection de 1958 au cours de laquelle 79,4% des électeurs ont voté pour un gouvernement progressiste-conservateur sous la direction de John Diefenbaker²¹.

Aujourd'hui, le souvenir de ces sacrifices est bien distant dans la mémoire collective du peuple canadien et ne joue donc pas un grand rôle à façonner un comportement civique au sein de la population chez laquelle les souvenirs de la guerre sont très faibles.

Un autre facteur qui semble avoir contribué à la formation d'une conscience civique chez la génération des « baby boomers » est la religion : « Religiosity may help to develop a sense of duty to vote and thus

²⁰ Raymond Hudon et Bernard Fournier, « How Old Is Old Enough to Vote? : Youth Participation in Society », *Electoral Insight*, juillet 2003, p. 36

²¹ Wayne Brown, *Loc. Cit.*, p. 30

increase the likelihood of turning out at election time. »²² Ainsi, avec la laïcisation de la société canadienne, surtout au Québec, ce sens du devoir est perdu.

2. Sous-groupes de la jeunesse

Ainsi, le déficit électoral auprès des jeunes s'explique, de façon générale, par un manque de connaissances, de motivation, d'éducation civique, d'un sens de devoir civique et d'un âge de majorité trop élevé. Il reste à comprendre pourquoi certaines sous-catégories spécifiques de la jeunesse ne votent pas.

2.1 Sexe

Malgré que le suffrage ait été accordé aux femmes en 1917 à la suite de maints débats émotifs et en réponse à une prise de conscience politique des femmes sous l'égide des Suffragettes, les jeunes femmes d'aujourd'hui semblent être un peu moins portées à voter :

« Low turnout is greater among those with no post-secondary education, those with low and high family income and to some extent women. »²³

²² André Blais, Patrick Fournier, Elisabeth Gidengil, Neil Nevitte et Daniel Rubenson, « Accounting for the Age Gap in Turnout », *Acta Politica*, 2004, volume 39, p. 410

²³ Brenda O'Neil, « Examining Declining Electoral Turnout Among Canada's Youth », *Electoral Insight*, juillet 2003, p. 17

Cette tendance ne s'explique pas facilement. Si on se fie à la corrélation positive entre l'éducation universitaire et la participation électorale, on aurait tendance à croire que les femmes participeront davantage que les hommes aux élections puisqu'il y a une surreprésentation de femmes à l'université (57% des étudiants enrôlés en 2003) et un nombre supérieur de femmes qui étudient les sciences sociales (153 900 femmes contre 107 300 hommes en 2003).²⁴ Donc comment expliquer le fait que les femmes votent en nombre inférieur à celui des hommes? Cette constatation met en doute la corrélation positive entre une éducation universitaire et la probabilité de voter. Une seule explication vient à l'esprit. À l'exception de l'ancien Premier ministre progressiste-conservateur Kim Campbell, l'électorat ne voit que rarement des modèles féminins illustres dans la politique fédérale canadienne. Par conséquent, à cause de la sous-représentation féminine dans la politique, les femmes ne s'associent pas facilement aux processus politique et électoral puisqu'il leur manque de bons modèles féminins. Le monde politique leur semble être un monde dominé par les hommes et qui ne

²⁴ « University Enrolment by Field of Study », *Statistique Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www.statcan.ca/Daily/English/030331/d030331b.htm>

s'intéresse et ne s'adresse pas aux intérêts des femmes.

2.2 Immigrants

Contrairement au léger effet négatif qu'ont les jeunes femmes sur le vote, les nouveaux Canadiens, c'est-à-dire les immigrants nouvellement arrivés, exercent une influence très positive. Le taux de participation électorale de la part des immigrants arrivés au Canada depuis 1990 est supérieur à celui des immigrants arrivés avant cette date. Puisque la majorité des nouveaux immigrants se situe entre l'âge de 15 et 35 ans (58,2%)²⁵, on peut croire que les nouveaux immigrants (qui sont plus jeunes) votent en plus grand nombre que ceux qui sont arrivés depuis longtemps (qui sont plus âgés). De plus, ces immigrants, citoyens canadiens depuis 1990, votent même à un plus haut taux que les citoyens canadiens de naissance.²⁶

Ce phénomène s'explique facilement par le fait que les nouveaux immigrants ont un sens du devoir civique très poussé. Ils se sentent reconnaissants envers leur pays d'accueil et ne

cherchent pas à le contrarier en refusant d'adhérer à ses valeurs, dont la plus importante est le suffrage universel.

On peut également justifier pourquoi les immigrants arrivés avant 1990 participent avec un taux plus faible : Pour eux, comme pour les citoyens canadiens de naissance, le sens du devoir civique a perdu son importance puisqu'ils sont établis depuis longtemps et n'ont pas à craindre de contrarier certaines valeurs nationales.

2.3 Autochtones

En comparaison à la population canadienne générale, le taux de participation électorale de la communauté autochtone du Canada est très faible. Cette tendance est également vraie, voire même accentuée, pour les jeunes autochtones.

Les autochtones ne sont aucunement indifférents à la politique; au contraire, ils sont bien intéressés. Leur faible taux de participation électorale n'est donc pas, comme pour les jeunes Canadiens, un reflet de leur désintéressement, mais plutôt l'expression de leur refus d'accepter le sort que leur a réservé le gouvernement fédéral : « A participant said that the foundation of democracy is people choosing their own destiny and that the choice

²⁵ « The Interprovincial Migration of Immigrants to Canada : Profiling the Movers – A National Overview », *Citoyenneté et Immigration Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www.cic.gc.ca/english/research/papers/interprovincial/interprovincial-h.html>

²⁶ André Blais, Patrick Fournier, Elisabeth Gidengil, Neil Nevitte et Daniel Rubenson, *Loc. Cit.*, p. 410

not to vote is an exercise of democratic rights. »²⁷ Ainsi, le sens du devoir civique est très fort chez les jeunes autochtones, mais leur loyauté est orientée vers leur communauté et non pas vers la fédération canadienne. Les jeunes autochtones cherchent donc à participer à la politique par l'intermédiaire d'organisations qui se retrouvent hors du cadre traditionnel des politiques canadiennes fédérales et provinciales : « The best way to influence government is to be active within their own organizations; in turn, these organizations can make an impact by lobbying members of Parliament and the government. »²⁸

Ces jeunes autochtones font partie d'une communauté qui connaît une forte croissance démographique, surtout au sein des villes telles que Régina. Leur nombre s'accroît tandis que leur influence et leur pouvoir politique n'augmentent guère. Par conséquent, il y a un sentiment de frustration à l'égard des priorités fédérales. Ainsi, les politiciens ne s'intéressent

pas au vote autochtone puisque les autochtones n'ont pas l'habitude de voter; en revanche, les autochtones ne votent qu'en faible nombre puisque les hommes politiques ne s'intéressent pas à eux. Ce cycle vicieux s'intensifie à chaque élection et risque d'empoisonner les relations autochtones-canadiennes.

Par contre, lorsque c'est dans leur intérêt commun de voter, ils le font en grand nombre et de façon uniforme, c'est-à-dire qu'ils vont presque tous voter de la même façon : « [...] turnout rates in the referendums sponsored by the Cree and Inuit in northern Quebec prior to the 1995 referendum on Quebec sovereignty were quite high. »²⁹

Les relations entre la communauté autochtone et le gouvernement fédéral ne sont déjà pas très cordiales. Les jeunes autochtones se croient relégués à un statut inférieur à celui du reste de la population canadienne. Les autochtones ont raison de penser ainsi : Ils n'ont reçu le droit de voter qu'en 1960³⁰, plusieurs traités n'ont pas été respectés, ils ont souvent été déplacés d'une réserve à une autre,

²⁷ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Concluding discussion », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans :

http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=cal/rec/abo&documents=con&l...

²⁸ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Discussion groups », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans :

http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=cal/rec/abo&documents=dis&la...

²⁹ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Opening Session », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans :

http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=cal/rec/abo&documents=index...

³⁰ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Discussion groups », *Loc. Cit.*

ces dernières ont favorisé une condition socio-économique déplorable par rapport au reste de la population canadienne et ils se sentent sous-représentés au Parlement canadien.³¹

Tous ces facteurs contribuent à développer une pensée qui suggère que la communauté autochtone ne fait pas partie intégrante de la communauté canadienne : « [...] for some Aboriginal youth, voting in federal elections would be a question of participating within an *alien nation*. »³² Il y a donc une certaine animosité envers le Canada ; les jeunes autochtones rejettent même parfois la citoyenneté canadienne, car elle est le symbole de leur assujettissement au peuple conquérant : « For some, a non acceptance of Canadian citizenship »³³

De surcroît, le faible taux de participation aux élections, qui est fortement influencé par une animosité envers le gouvernement fédéral canadien, est accentué par le fait que les autochtones ne reçoivent pas

³¹ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Concluding discussion », *Loc. Cit.*

³² « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Presentations on “Aboriginal People and Electoral Participation” », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans :

http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=al/rec/abo&documents=pre&l...

³³ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Discussion groups », *Loc. Cit.*

une éducation adéquate. Les jeunes autochtones n’ont souvent pas reçu un enseignement suffisant pour leur permettre de comprendre le système politique et électoral. De plus, ce manque d’éducation renforce les préjugés envers le gouvernement fédéral ainsi qu’envers les non-autochtones. Quant à l’éducation civique, il y a une certaine ignorance universelle de la politique.³⁴

À la lumière de ces faits, le gouvernement fédéral a beaucoup de chemin à faire. Tout d’abord, il doit s’assurer de hausser la qualité du système scolaire des autochtones et de fournir à ces derniers un enseignement civique convenable. Ainsi, les jeunes autochtones pourront reconnaître leur pouvoir politique potentiel et sauront le développer par la voie électorale. De plus, le gouvernement fédéral doit se forcer à interagir davantage avec la communauté autochtone et de lui accorder une certaine importance afin de ne pas marginaliser politiquement ce peuple qui se sent subjugué. Bref, il faut que les politiciens prennent le premier pas pour mettre un terme au cycle vicieux de l’indifférence réciproque en sollicitant le vote autochtone et en intégrant les intérêts de cette communauté dans leurs plateformes électorales.

³⁴ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Discussion groups », *Loc. Cit.*

Conclusion

La situation dans laquelle se retrouve la jeunesse autochtone par rapport au processus politique et électoral résume bien la question du déficit électoral des jeunes Canadiens.

D'une part, il y a, chez les jeunes, un manque définitif de connaissances politiques et civiques, ce qui ne favorise pas leur compréhension du processus politique. Cette incapacité de comprendre les élections décourage les jeunes d'y participer. De plus, un manque de conscience civique fait en sorte que les jeunes ne reconnaissent pas le besoin et n'apprécient pas l'importance de voter.

D'une autre part, comme c'est le cas pour les femmes et les autochtones, il y a une sous-représentation importante de la jeunesse auprès du gouvernement. Puisqu'il est fort improbable que les jeunes puissent un jour être directement représentés au Parlement canadien, les politiciens doivent s'engager à défendre les intérêts de la jeunesse afin qu'elle ne se sente plus comme une communauté marginalisée et qu'elle croit pouvoir exercer une influence sur les affaires de leur pays. Peut-être donc que les hommes politiques du Canada ont cherché à redresser la situation de déficit électoral par de mauvais moyens. Ils ont

voulu chercher des façons d'adapter la jeunesse au système politique, ce qui n'a fait qu'aliéner ce groupe. Le système se voit obligé d'accommoder la jeunesse et non pas le contraire. Les causes du déficit sont donc peut-être inhérentes au système politique et non pas à la jeunesse, ce qui signifie que ce système est dépassé et, comme l'a dit l'ancien Premier ministre québécois Jean Lesage, « il faut que ça change ».

Bibliographie

Livre

HUNT, James G.; Osborn, Richard N.; Schermerhorn, John R.. *Comportement humain et organisation*. Québec, Éditions Renouveau Pédagogique, 2002, 642 p.

Références Internet

« Election Basics ». *Élections Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=bas&document=index&lang=e

« Marital Satus, 1996 ». *The Atlas of Canada*. consulté le 06 mars dans : <http://atlas.gc.ca/site/english/maps/peopleandsociety/family/family1996/maritalstatus/1>

« Population 15 Years and Over by Highest Level of Schooling (1981-2001 Censuses) ». *Statistique Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www40.statcan.ca/l01/cst01/educ45.htm>

« Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Opening Session ». *Élections Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=cal/rec/abo&documents=index...

« Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Presentations on “Aboriginal People and Electoral Participation” ». *Élections Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=cal/rec/abo&documents=pre&l...

« Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Discussion groups ». *Élections Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=cal/rec/abo&documents=dis&la...

« Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Concluding discussion ». *Élections Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=cal/rec/abo&documents=con&l...

« The Interprovincial Migration of Immigrants to Canada : Profiling the Movers – A National Overview ». *Citoyenneté et Immigration Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www.cic.gc.ca/english/research/papers/interprovincial/interprovincial-h.html>

« University Enrolment by Field of Study ». *Statistique Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www.statcan.ca/Daily/English/030331/d030331b.htm>

« Youth Electoral Participation – Survey and Analysis of Canadian Trends (October 2003) ». *Élections Canada*. consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=survey&dir=eveyou/forum&l...>

Revue politiques spécialisées

AARTS, Kees et Charlotte VAN HEES. « Lowering the Voting Age : European Debates and Experiences ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.42-47.

ARCHER, Keith. « Increasing Youth Voter Registration : Best Practices in Targeting Young Electors ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.26-30

BLAIS, André; GIDENGIL, Elisabeth; NADEAU, Richard; et NEVITTE, Neil. « Turned Off or Tuned Out ? : Youth Participation in Politics ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.9-14.

BLAIS, André; FOURNIER, Patrick; GIDENGIL, Elisabeth; NEVITTE, Neil; et RUBENSON, Daniel. « Accounting for the Age Gap in Turnout ». *Acta Politica*, 2004, volume 39, pp. 407-421

BLAIS, André; EVERITT, Joanna; FOURNIER, Patrick; GIDENGIL, Elisabeth; et NEVITTE, Neil. « Missing the Message : Young Adults and the Election Issues ». *Electoral Insight*, janvier 2005, 8 p.

BROWN, Wayne. « Electoral Facts ». *Electoral Insight*, janvier 2001, p.30.

BROWN, Wayne. « Rush the Vote ». *Electoral Insight*, juillet 2003, p.47.

FOURNIER, Bernard et Raymond HUDON. « How Old Is Old Enough to Vote? : Youth Participation in Society ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.36-41.

HOWE, Paul. « Electoral Participation and the Knowledge Deficit ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.20-25.

KINGSLEY, Jean-Pierre. « Youth Participation in Elections ». *Electoral Insight*, juillet 2005, pp.1-2.

O'NEIL, Brenda. « Examining Declining Electoral Turnout Among Canada's Youth ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.15-19.

PAMMETT, Jon H. « Youth in the Electoral Process ». *Electoral Insight*, janvier 2001, pp.14-17.

TURCOTTE, André. « Different Strokes : Why Young Canadians Don't Vote ». *Electoral Insight*, janvier 2005, 7 p.

Call for Papers: Volume 9

Federalism-e is an electronic student journal about federalism and multi-level governance put forth by the Canadian Network of Federalism Studies (CNFS) in collaboration with its partner institutes at the Royal Military College and Queen's University. This annual journal will publish papers by undergraduate students, which are reviewed by an editorial board composed of their peers.

Federalism-e is now accepting submissions for volume 9. Papers may address any aspect of federalism studies, intergovernmental relations or multi-level governance in a Canadian or international context. Papers for this volume should address questions ethno federalism. This refers to a federal system where component territories and governments are intentionally divided along ethnic lines. Examples of this include, but are not limited to, the new Iraq constitution or Yugoslav federalism. The multidisciplinary nature of the journal welcomes submissions from all fields of scholarly study. These may include, but are not limited to, philosophy, economics, political science, history, sociology, and geography. Undergraduates are encouraged to submit their term papers. Recent graduates may submit a paper so long as it was completed in their undergraduate studies and they have graduated in the last year.

Submissions may range from 2500 to 6000 words. Papers can be submitted in either French or English. Submissions will be judged based upon their scholarly strength during a blind review process. Papers must be grammatically acceptable and adequately documented. Papers will be reviewed for consistency with the journal's broad mandate. Authors should include a brief biographical note including their name, institutional affiliation, year of study, and program. Students should submit an electronic copy of their work only, in Microsoft Word. The deadline for submissions is January 30th, 2008. Any submissions after this date will be considered for the next volume.

Please forward submissions federal@queensu.ca.

Appel aux articles : Volume 9

Federalism-e est une revue électronique interuniversitaire traitant le fédéralisme, les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux et les relations intergouvernementales, mise de l'avant par le Réseau canadien d'Études sur le fédéralisme en collaboration avec ses partenaires du Collège militaire royal du Canada et de l'Université Queen's. Cette revue annuelle publie des articles d'étudiants de premier cycle universitaire (selon le système éducatif canadien), qui sont révisés par un comité de sélection composé par des pairs. Elle constitue une chance exceptionnelle de voir leurs travaux publiés et de recevoir une certaine reconnaissance par la communauté académique.

Nous acceptons dès maintenant les soumissions pour le Volume 9. Les articles peuvent traiter n'importe quel aspect du fédéralisme, des relations intergouvernementales ou de la multi-gouvernance, quel que soit le pays d'origine, à condition d'être rédigés en anglais ou en français. Les articles peuvent présenter différents points de vues, qu'ils soient économique, philosophique, social, culturel, etc. Seuls les articles rédigés par des étudiants de premier cycle universitaire (selon le système éducatif canadien) seront considérés, ou tout autre niveau équivalent sur la scène internationale.

Les soumissions doivent contenir de 2500 à 6000 mots. Les articles peuvent être envoyés soit en anglais, soit en français, et seront sélectionnés selon leur valeur professionnelle académique lors d'un processus de sélection aveugle. Les textes doivent également être grammaticalement acceptables et contenir toutes les références bibliographiques utilisées. Les auteurs doivent également inclure une note biographique incluant les aspects suivants : nom de l'auteur, institution éducative, année d'étude et programme académique.

Seuls les articles en format électronique compatible avec Microsoft Word seront acceptés. Veuillez envoyer vos soumissions aux éditeurs en chef à l'adresse suivante : federal@queensu.ca.