

FÉDÉRALISME : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE 1867-2007

Allocution prononcée par le sénateur Noël A. Kinsella devant la Faculté de relations internationales de l'Université d'État de Saint-Pétersbourg (Russie)

Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi de vous remercier de cette occasion que vous m'offrez de m'adresser à vous en tant que député et représentant du Parlement du Canada. Malgré l'écart de température, j'ai reçu dans votre pays, et ici même à Saint-Pétersbourg, un accueil très chaleureux.

Je vous parlerai aujourd'hui du fédéralisme canadien. Je vous exposerai le point de vue d'un Canadien sur la nature du fédéralisme canadien. J'espère que quand j'aurai terminé, vous comprendrez mieux le système de gouvernance canadien et y porterez un intérêt accru.

Les relations Canada-Russie ont beaucoup évolué au fil des ans et sont entrées dans une phase de croissance dynamique. Notre partenariat avec la Fédération de Russie est particulièrement important pour le Canada, étant donné que nous avons des intérêts communs dans l'Arctique et le milieu nordique et que nous avons des forces complémentaires dans nos industries des ressources naturelles. À titre de grands pays nordiques bien pourvus en ressources naturelles et de partenaires du G8, le Canada et la Russie entretiennent des relations fructueuses marquées par la diversité. Nous avons tous deux avantage à collaborer étroitement dans les domaines du commerce et de l'investissement, de l'énergie, du développement démocratique et de la gouvernance, de la sécurité et de l'antiterrorisme, des questions nordiques ainsi que dans nos échanges culturels et universitaires.

Ayant tous deux un vaste territoire nordique, d'abondantes richesses naturelles ainsi qu'une société pluriethnique, le Canada et la Russie présentent

des similitudes frappantes. Par exemple, le Canada, comme la Russie, est aussi un État fédéral. D'ailleurs, l'année 2007 marque le 65^e anniversaire de l'établissement de relations diplomatiques entre le Canada et la Russie, mais aussi le 140^e anniversaire de la fondation du Canada en tant qu'État fédéral. Avec ces 140 ans de fédéralisme, les Canadiens connaissent bien les défis singuliers – autant que les considérables avantages – que représente le fait de gouverner, par l'entremise d'un système fédéraliste, un aussi vaste territoire caractérisé par la diversité ethnique et régionale. Aujourd'hui, j'aimerais vous parler de l'expérience canadienne du fédéralisme.

Le fédéralisme est une forme de gouvernement en vertu duquel les pouvoirs souverains sont constitutionnellement divisés entre un gouvernement central et des gouvernements régionaux semi-autonomes. Pour reprendre les célèbres paroles de Sir John A. Macdonald, le premier premier ministre du Canada, le fédéralisme assure « une assemblée et un gouvernement nationaux pour les objectifs nationaux, et des assemblées et des gouvernements locaux pour les objectifs locaux ». De par la division des pouvoirs, les minorités nationales jouissent d'une certaine autonomie gouvernementale, ce qui leur permet de protéger et de promouvoir leur culture, leur religion et leur langue. En effet, le fédéralisme canadien accorde un degré considérable de pouvoirs autonomes aux minorités nationales; elles sont ainsi en mesure de décider de leur avenir en fonction de leur propre vision tout en continuant à contribuer à la vie d'un grand pays et d'en retirer les avantages.

Le Canada, à l'instar de la Russie, abrite une population très diverse. Les peuples autochtones, les premiers habitants du Canada, y vivent depuis des milliers d'années. En outre, plus du tiers des Canadiens sont d'ascendance française. Ce segment de la population se concentre surtout dans la province de Québec, où il forme une puissante majorité. Toutefois, on compte également plus d'un million de francophones à l'extérieur du Québec, dans des communautés linguistiques minoritaires disséminées d'un bout à l'autre du pays.

De plus en plus, la société canadienne se fait le miroir de la population mondiale, car nous y accueillons des immigrants des quatre coins de la planète.

Le Canada s'est résolument tourné vers le pluralisme démocratique dès sa genèse. S'étant d'abord développé comme colonie de deux empires, d'abord française puis, britannique, le Canada se constitue en fédération en 1867 pour répondre aux besoins de ses diverses communautés, séparées par d'impressionnantes distances. En se fédérant, les provinces souhaitaient unir leurs forces pour se protéger de la domination économique et militaire des États-Unis et stimuler leur commerce interrégional. Or, chacune des provinces possédait déjà une riche histoire, empreinte de différences notables en termes d'intérêt économique, de langue, de religion, de droit et d'éducation. La province de Québec, par exemple, colonisée majoritairement par des catholiques de langue française, voulait maintenir son autonomie dans les domaines de la religion, de la culture, de l'éducation et du droit civil. La solution consistait à créer un État fédéral, c'est-à-dire un compromis entre intégration complète et colonies indépendantes.

Le fédéralisme combine diversité et unité. Grâce à lui, des gens d'horizons disparates peuvent vivre à l'enseigne de la solidarité et de l'harmonie sans sacrifier complètement leur indépendance. Au sein d'un État fédéraliste, les composantes collaborent dans certains domaines – tels que la défense militaire, le libre-échange intérieur et la devise monétaire – tout en conservant autorité et pouvoirs sur les questions locales. Cependant, après la création d'un État fédéral, l'intérêt individuel d'une composante peut entrer en conflit avec celui d'une autre composante ou même de l'État entier, ce qui est souvent source de tensions permanentes. Si le climat fédéral ne convient pas à tous les pays, il a permis au Canada de s'épanouir et de prospérer, malgré les nombreux orages qui l'ont mis à rude épreuve au fil des saisons. On attribue souvent cet heureux dénouement au fait que le fédéralisme du Canada est souple : il est capable de s'adapter à l'évolution des besoins de ses composantes.

Allen Linden, juge de la Cour fédérale du Canada, a écrit :

Les systèmes fédéraux évoluent tous avec le temps. Certains fleurissent, d'autres se fanent et périssent. Le système canadien, malgré moult épreuves et tribulations, a su tirer son épingle du jeu, avec brio selon moi, malgré les tensions qui le secouent quasi quotidiennement. Le secret de sa survie? Un fédéralisme souple, perméable aux compromis, toujours prêt à tenter de nouvelles solutions, même si au départ les problèmes semblaient impossibles à résoudre.

Pour maintenir cette souplesse, le Canada a volontiers assaisonné son fédéralisme d'une certaine dose « d'asymétrie ». Le fédéralisme asymétrique se veut une structure constitutionnelle en vertu de laquelle certaines des composantes jouissent de pouvoirs plus étendus que d'autres par rapport au gouvernement central. Il se veut une solution aux conflits qui émergent lorsqu'une composante éprouve des besoins considérablement différents des autres, en raison de ses particularités ethniques, linguistiques ou culturelles. Grâce au fédéralisme asymétrique, on peut structurer les politiques de façon à mieux respecter les besoins de chaque communauté d'une fédération. C'est ce qui permet l'existence du multi-nationalisme au Canada. Par exemple, le régime de droit civil français est protégé par la Constitution uniquement au Québec, où les colons venus s'installer provenaient majoritairement de France. Dans les autres provinces, colonisées en majorité par des Britanniques, c'est le régime de la common law qui prévaut. La Constitution protégeait aussi les écoles confessionnelles dans les provinces du Québec et de l'Ontario à l'époque de la Confédération, afin de préserver les droits des minorités religieuses de ces provinces. Le Québec a récemment renoncé à la protection des écoles confessionnelles. Le fédéralisme asymétrique a surtout permis au Canada de promouvoir l'autodétermination culturelle des groupes minoritaires dans les domaines de la langue, de la religion, de l'éducation, de la culture et des traditions juridiques. Il assure aussi le respect d'une égalité véritable, plutôt que d'une simple égalité formelle. Il s'agit en effet de deux concepts distincts : l'égalité véritable, elle, reconnaît qu'un traitement identique peut aboutir à un traitement discriminatoire. Quant à l'égalité formelle, elle peut servir de prétexte

pour imposer l'uniformité et l'assimilation coercitive, ce qui menacerait l'existence même des groupes minoritaires au sein d'une société multiethnique.

Parallèlement, la Constitution contient de nombreuses dispositions symétriques qui permettent aux différences de se côtoyer paisiblement. Par exemple, les provinces fédérées jouissent chacune d'un droit égal d'adopter des lois se rapportant à la propriété et aux droits civils dans leur territoire.

Le principe de souplesse prend aussi forme dans les règles portant sur la modification de la Constitution. Pour modifier la plupart des sections de la Constitution, ces règles, adoptées en 1982, exigent la ratification des deux chambres du Parlement et des assemblées législatives des deux tiers des provinces représentant au moins 50 % de la population du Canada. Cette formule, bien qu'elle n'accorde pas le droit de veto constitutionnel à une province en particulier, autorise jusqu'à trois provinces à adopter des résolutions de désaccord et à se soustraire à une modification donnée. En outre, si la modification concerne l'éducation ou la culture, les provinces dissidentes doivent recevoir l'équivalent de tout avantage financier conféré aux autres provinces par suite de la modification. Le droit des provinces à se soustraire aux modifications constitutionnelles est un exemple éloquent de la souplesse du fédéralisme canadien. Les provinces peuvent avoir besoin de solutions différentes.

En plus d'être caractérisé par la souplesse, le fédéralisme canadien se veut un exemple particulièrement probant de fédéralisme exécutif. C'est-à-dire que les grandes initiatives stratégiques exigent normalement l'accord des leaders politiques du pays, du premier ministre du Canada ainsi que des premiers ministres des provinces et des territoires. Le fédéralisme est vu comme un processus de négociation plutôt que comme un simple cadre juridique de droits et d'obligations. Comme l'a déclaré un grand érudit, les relations intergouvernementales canadiennes ressemblent à un mécanisme de diplomatie fédérale-provinciale où, par tradition, les participants négocient jusqu'à ce qu'ils parviennent à un accord. Cela s'explique par le fait qu'en vertu du droit constitutionnel canadien, les gouvernements fédéral et provinciaux sont tous des

entités légitimes ayant chacune le droit d'exercer leurs pouvoirs dans leurs champs de compétences respectifs pour s'acquitter de leurs devoirs envers les citoyens.

Le système fédéral du Canada repose sur le principe des pouvoirs entièrement divisés. Les pouvoirs législatifs conférés au Parlement fédéral et aux provinces sont exclusifs. Cela veut dire qu'un niveau de gouvernement ne peut empiéter sur un autre. Les pouvoirs fédéraux servent de contrepoids aux pouvoirs provinciaux et vice versa. Les pouvoirs les plus importants du fédéral couvrent notamment la défense, la devise et la politique monétaire ainsi que la réglementation des échanges et du commerce. Quant aux pouvoirs provinciaux, ils couvrent notamment les droits civils et les droits à la propriété, les affaires municipales et les impôts relevant de la province. En 140 ans, le Canada est devenu une fédération hautement décentralisée, dotée de gouvernements provinciaux et territoriaux forts et autonomes. Parallèlement, le gouvernement fédéral conserve des responsabilités et des pouvoirs exclusifs essentiels au bon fonctionnement de la fédération – par exemple, pour assurer un commerce intérieur équitable et la péréquation entre les provinces. En outre, certains domaines stratégiques que l'on n'aurait jamais pu prévoir au milieu du XIX^e siècle sont aujourd'hui devenus prépondérants. L'environnement, la culture, les communications, le développement régional, les stratégies industrielles, la main-d'œuvre et la formation, la condition physique et le sport, le tourisme et les politiques scientifiques : ce sont tous des domaines stratégiques qui ne sont prévus par aucun article de la Constitution en ce qui concerne la division des pouvoirs entre le fédéral et les provinces. Par conséquent, ceux-ci doivent s'efforcer de collaborer et de faire des compromis, parfois avec l'encadrement des tribunaux, pour en arriver à un fédéralisme pratique.

Si, selon la constitution et la pratique constitutionnelle, la conduite de la politique étrangère est une responsabilité qui incombe à la Couronne, autrement dit au gouvernement fédéral, la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux limite l'exercice de cette responsabilité, tant et si bien que

le premier ne peut ratifier un traité international touchant un secteur de compétence provinciale sans le consentement écrit de toutes les provinces.

On en a eu un premier exemple lorsque l'ancien premier ministre R.B. Bennett a voulu recourir aux conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) dans le cadre de son programme de réformes économiques destiné à extirper le pays de la grande dépression. Le travail étant une compétence exclusive des législatures provinciales, selon l'article 92 de la Loi constitutionnelle de 1867, et l'OIT ayant été constituée par le Traité de Versailles, auquel le Canada avait adhéré sans demander le consentement des provinces, le Comité judiciaire du Conseil privé, la Cour suprême du Canada à l'époque, avait jugé les conventions de l'OIT sans effet.

Le précédent ainsi causé affecte encore à ce jour l'exercice du pouvoir de conduite de la politique étrangère par le Parlement du Canada, surtout en ce qui a trait aux droits de la personne, qui, selon l'article 92, font partie des pouvoirs exclusifs des provinces. En 1948, au cours de l'avant-dernier vote avant l'adoption à l'unanimité de la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'Assemblée générale des Nations Unies, le Canada s'est abstenu de voter, son ambassadeur aux Nations Unies Lester B. Pearson ayant cité l'article 92. Après de nombreuses discussions, le Canada a fait volte face et s'est prononcé en faveur de la Déclaration. Puis, quand est venu le temps de signer le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, en 1966, le Canada a apposé sa signature presque immédiatement, mais il a demandé le consentement des provinces avant de les ratifier au Parlement. Les provinces ont accordé leur consentement écrit en 1976 et le Canada est devenu partie aux deux pactes en mai de cette même année. Certaines réserves à propos du contenu retardent la ratification d'autres traités portant sur des questions qui relèvent de la compétence des législatures provinciales. C'est le cas de la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, qui soulève bien des objections dans les provinces.

Le fédéralisme canadien s'est avéré une formule gagnante pour offrir à ses citoyens une stabilité politique, économique et sociale. Le Canada est une nation forte, unifiée et prospère, qui se classe, selon les Nations Unies, parmi les 10 meilleurs endroits au monde où vivre. En tant que démocratie fédérale prospère, le Canada est un pays qui accueille le multiculturalisme et la diversité. C'est un endroit où tous les habitants sont invités sur la place centrale pour participer à la vie de la société à titre de membres à part entière et égale.

Tous ceux qui vivent en territoire canadien ont droit à une protection égale et à un traitement égal au regard de la loi en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait partie de notre Constitution. Les deux niveaux de gouvernement, fédéral et provincial, doivent respecter la Charte lorsqu'ils adoptent des lois et prennent des décisions administratives. La Constitution canadienne prévoit également des dispositions sur les droits des langues officielles et les droits à l'éducation des minorités linguistiques; elle reconnaît les droits des Autochtones et les droits issus de traités; elle consacre l'engagement des deux niveaux de gouvernement à promouvoir des occasions égales pour le bien-être de tous les Canadiens.

Ce qui compte peut-être le plus, c'est que le fédéralisme canadien s'inspire également d'un système de gouvernance véritablement démocratique qui incorpore trois grands principes. Il s'agit premièrement de la représentation selon la population, ou règle de la majorité; deuxièmement de la responsabilité gouvernementale; et troisièmement de la protection de l'intérêt des régions et des minorités.

Depuis sa création en 1867, le Canada fonctionne selon le système classique de fédération parlementaire. Les assemblées législatives du Canada, aux niveaux fédéral et provincial, sont fondées sur le modèle britannique. Selon ce modèle, le pouvoir exécutif, composé du premier ministre et du Cabinet, fait partie du Parlement. Toutefois, le pouvoir exécutif conserve un certain degré d'indépendance et d'autorité par rapport au Parlement. Le pouvoir judiciaire, composé de la Cour suprême du Canada – la plus haute instance juridique du pays – et de tous les autres tribunaux, forme la troisième composante du gouvernement. Le pouvoir judiciaire est indépendant du Parlement et du pouvoir exécutif.

La *Loi constitutionnelle de 1867* établit le Parlement fédéral, c'est-à-dire le pouvoir législatif du gouvernement. Il se compose de la Reine, chef officiel de l'État représentée par le gouverneur général, d'une Chambre basse de représentants élus (la Chambre des communes) et d'une Chambre haute de représentants nommés par le gouvernement (le Sénat). La Chambre des communes et le Sénat jouent chacun un rôle de premier plan au sein de la gouvernance fédérale. Comme Sir Winston Churchill l'a un jour affirmé :

Il est difficile de trouver une constitution démocratique libre, viable et vivante dans un grand État souverain ayant opté pour le monocamérisme.

Tous les députés de la Chambre des communes sont élus et représentent la population du pays. Les sièges à la Chambre des communes sont répartis entre les provinces, à peu près en proportion de la population. Toutefois, pour assurer une représentation minimale à chaque province, aucune ne peut avoir moins de députés qu'elle n'a de sénateurs. L'usage veut que le chef du parti ayant remporté la majorité des sièges à la Chambre des communes soit nommé premier ministre. Les membres du Cabinet sont choisis par le premier ministre, principalement dans les rangs des députés élus de son parti.

Le principe de la responsabilité gouvernementale veut que le premier ministre et le Cabinet ne puissent gouverner sans la confiance de la Chambre élue, ce qui rend le pouvoir exécutif comptable à la population. Le gouvernement doit en effet jouir de l'appui et de la confiance de la Chambre des communes pour se maintenir au pouvoir. S'il est défait sur un vote portant sur une mesure importante, comme le budget ou une initiative fiscale, ou sur un vote de confiance, le gouvernement doit normalement remettre sa démission ou demander au gouverneur général de convoquer des élections générales.

Les sièges au Sénat sont répartis de façon à donner à chacune des régions du pays une représentation égale. Plus de la moitié des sièges correspondent aux régions les moins peuplées du pays, ce qui est la contrepartie du principe de la représentation selon la population à la Chambre des communes. Le Sénat a pour rôle de protéger les intérêts des régions, des provinces et des minorités – ce qui témoigne à nouveau de la volonté du Canada de protéger la diversité. Le Sénat a aussi pour mission, selon les paroles de Sir John A. Macdonald, premier premier ministre du Canada, de « modérer et de considérer avec calme la législation » provenant de la Chambre des communes. Un projet de loi peut émaner soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, mais le Sénat n'est pas autorisé à présenter des projets de loi portant sur les ressources ou les dépenses de l'État. Pour devenir loi, un projet de loi doit être adopté par les deux chambres du Parlement, afin que le processus législatif tienne compte à la fois de l'opinion de la population générale et des minorités.

C'est avec fierté que je vous fais part aujourd'hui de la vision canadienne de la fédération : une fédération qui se veut souple; qui respecte l'autorité des niveaux provincial et fédéral du gouvernement; qui fait place à l'asymétrie pour protéger la religion, la langue et la culture des groupes minoritaires; et qui est fondée sur la démocratie et la primauté du droit. Une fédération multiculturelle est non seulement pratique, elle peut aussi s'avérer un franc succès, attendu que les parties concernées s'y engagent dans un esprit de compromis et de collaboration, dans le respect des droits de la personne. En terminant, je formule

le souhait que le Canada et la Fédération de Russie continuent d'apprendre l'un de l'autre dans les années à venir en échangeant sur leur expérience respective de la gouvernance fédérale.