

L'ASYMÉTRIE DANS UNE FÉDÉRATION MULTINATIONALE : LE CAS CANADIEN



par Réjean Pelletier
Université Laval
Rejean.Pelletier@pol.ulaval.ca



PRÉSENTÉ AU COLLOQUE
***Le fédéralisme, le Québec et
les minorités francophones du Canada***

Université d'Ottawa
Ottawa (Ontario) Canada
9 au 11 mars 2006

Version préliminaire / Ne pas citer



Le concept d'asymétrie est revenu à la mode dans le vocabulaire politique canadien depuis l'accord signé par le Québec en matière de santé en septembre 2004, alors que la notion d'égalité des provinces avait réussi à s'imposer depuis le rapatriement de 1982 comme l'une des valeurs dominantes de la fédération. Il est vrai que, strictement parlant, on ne devrait pas opposer les notions d'asymétrie et d'égalité des provinces puisque l'asymétrie se mesure à l'aune de la symétrie et l'égalité à celle de l'inégalité, bien que l'égalité puisse servir de fondement à la symétrie.

Dans le présent texte, je veux m'arrêter tout d'abord à quelques considérations théoriques sur le fédéralisme et à des distinctions importantes qui vont nous guider par la suite. Dans un deuxième temps, j'analyserai les notions de symétrie et d'asymétrie tout en établissant les distinctions nécessaires à cet égard. Enfin, utilisant l'armature théorique ainsi développée, j'examinerai la situation canadienne où coexistent une diversité territoriale et une diversité culturelle, ce qui permettra de mieux orienter les discussions actuelles sur l'asymétrie au Canada.

Ce que je voudrais montrer, c'est que l'asymétrie constitutionnelle est très rare de telle sorte que prévaut largement l'égalité des provinces sur laquelle repose le fédéralisme territorial canadien. Par contre, l'asymétrie administrative est plus présente, mais elle répond peu à la situation du Québec comme minorité nationale ou nation minoritaire.

Considérations théoriques sur le fédéralisme

Contrairement à l'État unitaire, l'État fédéral repose sur l'idée d'une souveraineté partagée entre deux ordres de gouvernement, chacun ayant pleine autonomie législative dans ses sphères de compétence. C'est ce que traduit la formule lapidaire – et souvent citée – de Daniel J. Elazar (1987 : 12) qui définit le fédéralisme sous l'angle du « self-rule plus shared rule » : l'auto-gouvernement des entités fédérées ou la capacité de se gérer soi-même ne peut être absolu, il est partagé avec une autorité centrale plus englobante, mais non totalement dominante.

Par ailleurs, s'il y a partage des compétences, c'est que les constituants ont voulu reconnaître la diversité déjà présente sur le territoire qu'on a voulu fédérer. C'est pourquoi le fédéralisme cherche toujours à combiner, à des degrés divers il va sans dire, l'unité et la diversité : l'unité de l'ensemble par la concentration de certains pouvoirs dans les mains d'un gouvernement central et par la participation des entités fédérées à l'exercice du pouvoir au sein de cet État central, et la diversité par la diffusion du pouvoir au sein des entités fédérées et la reconnaissance d'une pleine autonomie de ces unités constituantes dans l'utilisation de leurs compétences. De ce fait, l'autonomie et la participation sont reconnues comme les deux principes de base de tout système fédéral.

Comme je l'écrivais ailleurs (Réjean Pelletier, 1996 : 169-170), le fédéralisme ne peut être fondé uniquement sur l'idée d'un pouvoir concentré qui risque de faire basculer la charpente fédérale du côté de la seule majorité : il doit moduler son organisation du pouvoir sur des principes d'équité qui reconnaissent les formes multiples du pluralisme et la présence des minorités. Bien que l'on prétende souvent que les systèmes fédéraux ont été élaborés pour accommoder des minorités ou différents groupes ethniques en leur accordant un statut politique à l'intérieur de la fédération, plusieurs, sinon la plupart des systèmes fédéraux, comme le souligne à juste titre Murray Forsyth (1989 : 3), n'ont pas été créés pour réconcilier différents groupes ethnoculturels. On peut citer, par exemples, le cas des États-Unis (première fédération moderne) où la population noire n'avait alors qu'un statut subordonné sans territoire propre, ceux de l'Allemagne fédérale, du Commonwealth d'Australie, des anciennes Provinces unies des Pays-Bas qui n'avaient pas de minorités ethnoculturelles bien définies et localisées sur un territoire, et même celui de l'ancienne Confédération suisse (du moins jusqu'en 1815) essentiellement allemande où les communautés française et italienne étaient alors alliées, sinon subordonnées, à la majorité alémanique. Quant aux populations autochtones présentes aux États-Unis, au Canada ou en Australie, loin d'avoir été reconnues dans l'acte fédératif, elles ont été, au contraire, totalement exclues du pouvoir politique.

Par ailleurs, on peut concevoir d'une double façon cette diversité inhérente au système fédéral : une diversité territoriale et une diversité culturelle. Dans le premier cas, on fait référence à des territoires distincts par leur étendue, leur population, leur richesse économique et même leur mode de vie, sinon par leurs

institutions sociales et politiques. Mais ces différences ne sont pas suffisamment importantes pour empêcher leur union dans un cadre fédéral. Le fédéralisme permet alors le maintien de territoires préexistants et même d'en ajouter d'autres au besoin, tout en leur accordant un certain nombre de compétences basées sur la proximité avec les citoyens. Ce fédéralisme par assemblage, couplé à la reconnaissance avant le temps d'un principe de subsidiarité, constitue une formule fédérale courante à l'époque contemporaine. On peut citer le cas des États-Unis, de l'Australie ou de l'Allemagne. Ce fédéralisme territorial repose, de nos jours, sur une vision commune de la nationalité, sur le partage d'une langue et d'une culture communes, ainsi que sur un même attachement à la constitution et aux principes de base qui régissent la fédération.

Dans le second cas, celui de la diversité culturelle, la situation est différente. On peut la concevoir tout d'abord sous l'angle de la coexistence de deux ou de plusieurs nations au sein d'une même fédération. De ce fait, l'une est majoritaire, sinon en nombre, du moins par la richesse et le pouvoir politique, la ou les autres nations étant alors minoritaires. Outre le modèle suisse qui va se transformer progressivement à partir de 1815 de façon à reconnaître officiellement les différences ethniques et linguistiques, il faudra attendre l'expérience canadienne de 1867 qui utilisera la formule fédérative dans le but non plus seulement d'unir un peuple partageant une langue et une culture communes, mais vivant dans des unités politiques différentes (comme ce fut le cas aux États-Unis et, plus tard, en Australie et en Allemagne), mais aussi d'unir désormais deux peuples différents quant à l'origine, la langue et la culture, tout en recherchant les avantages de l'appartenance à une unité politique commune.

Mais il importe d'établir une distinction importante entre, d'une part, le pluralisme culturel ou les groupes ethnoculturels issus de l'immigration et, de l'autre, les minorités nationales. Ces dernières peuvent être définies, à la suite de Will Kymlicka (1998 : 30 ou 2003 : 51) comme des cultures ou des groupes culturels, établis depuis longtemps, concentrés sur un même territoire, qui se gouvernaient eux-mêmes antérieurement et dont le territoire a été incorporé à un État plus vaste. Tel est le cas, par exemples, des Québécois et des Premières Nations au Canada, des Catalans et des Basques en Espagne, des Écossais et des Gallois en Grande-Bretagne, ou des Flamands en Belgique.

Quant aux groupes ethnoculturels issus de l'immigration, ils sont venus s'établir progressivement sur un territoire fédéral déjà constitué pour recommencer une nouvelle vie dans leur pays d'accueil. De ce fait, ils ont pu s'assimiler entièrement au groupe dominant du pays d'accueil, se fondre dans le creuset intégrateur et assimilateur comme c'est le cas aux États-Unis ou en Australie, ou tenter de conserver une part de leur culture tout en adoptant la langue du groupe dominant, comme c'est le cas au Canada. Mais dissocier ainsi langue et culture soulève un problème important du fait que la langue est le moyen privilégié d'expression d'une culture. C'est pourquoi les groupes culturels issus de l'immigration sont toujours en porte-à-faux par rapport à leur identité.

Le fédéralisme est donc, par delà la recherche de l'unité, la reconnaissance de la diversité. Mais cette diversité peut se concevoir de différentes façons, comme le montre la matrice conceptuelle suivante (voir le tableau 1). Ce qui conduit à des positions différentes sur l'asymétrie, comme je tenterai de le démontrer par la suite en me servant de l'exemple canadien.

Tableau 1 : Matrice conceptuelle de la diversité au Canada

	Diversité territoriale	Diversité culturelle	
	Provinces et territoires	Groupes culturels issus de l'immigration	Minorités nationales ou nations minoritaires
Symétrie	xx	xx	xx
Asymétrie	xx	xx	xx

Symétrie et asymétrie : quelques distinctions

Comme dans les premières fédérations contemporaines que sont les États-Unis, la Suisse, le Canada et l'Australie, on accordait les mêmes compétences aux unités constituantes, les analystes des systèmes fédéraux ont pris l'habitude de considérer la symétrie comme une norme constitutionnelle. Il revient à Charles D. Tarlton d'avoir montré, dans un article écrit en 1965, que le norme de symétrie ne doit pas occulter le fait qu'un ensemble de facteurs économiques, sociaux, culturels et politiques engendrent des variations importantes entre les entités fédérées quant à leur pouvoir et à leur influence au sein d'une fédération. En d'autres termes, par delà la norme constitutionnelle de symétrie, il existe de fortes asymétries entre les entités constituantes, ce qui affecte l'harmonie et l'unité au sein de la fédération. Depuis lors, ces concepts ont été repris par de nombreux auteurs (Daniel Elazar, 1987 ; Bertus de Villiers, 1994 ; Robert Agranoff, 1999 ; Ronald Watts, 1999, 2002 et 2005).

Selon Ronald Watts (2005), la symétrie réfère à l'uniformité entre les unités constituantes dans leur mode de relations au sein du système fédéral. L'asymétrie réfère plutôt à la différenciation dans les degrés d'autonomie et de pouvoir entre les unités constituantes. Watts (2002 : 65) établit également une distinction entre l'asymétrie politique et l'asymétrie constitutionnelle. La première, typique de toutes les fédérations, « vient de l'action des conditions culturelles, économiques, sociales et politiques sur le pouvoir, l'influence et les relations que les composantes régionales ont entre elles et avec le gouvernement fédéral » ; la seconde tient à l'absence d'uniformité dans les pouvoirs attribués aux entités fédérées par la constitution.

Ces distinctions sont certes utiles, mais ne recouvrent pas tout le spectre de l'asymétrie. À l'asymétrie constitutionnelle, c'est-à-dire inscrite dans la constitution, on doit ajouter l'asymétrie administrative résultant d'ententes conclues entre certaines entités fédérées et les autorités centrales, ententes qui ont certes un caractère juridique, mais qui sont plus facilement modifiables ou même abrogées que ne peut l'être ce qui est enchâssé dans la constitution.

Dans le présent texte, l'asymétrie politique est assimilée à la diversité territoriale que l'on retrouve dans toutes les fédérations. Plus exactement, cette diversité territoriale est source d'asymétrie politique. La question que l'on doit alors se poser est la suivante : est-ce que cette diversité territoriale ou cette asymétrie politique, caractéristique de toutes les fédérations, peut être reconnue d'une façon particulière, soit dans la constitution, soit dans des ententes administratives ? Ou conduit-elle plutôt à l'uniformité constitutionnelle, tout en ouvrant la porte à la reconnaissance de particularités administratives ?

Quant à la diversité culturelle, comme je l'ai mentionné précédemment, elle peut se traduire par la présence, sur le territoire de la fédération, de groupes ethnoculturels issus de l'immigration et/ou de minorités nationales selon la définition de Will Kymlicka. Dans les deux cas, on peut se demander si ces groupes et ces minorités reçoivent un traitement uniforme (symétrique) ou différencié (asymétrique).

Diversité territoriale et asymétrie au Canada

Si l'on s'arrête d'abord à la diversité territoriale ou à ce que Ronald Watts appelle l'asymétrie politique, il est clair qu'il existe d'énormes disparités entre les provinces en termes d'étendue géographique, de population, de richesse économique, de conditions sociales, de traits culturels et même d'institutions politiques en dépit d'un modèle politique commun hérité de la Grande-Bretagne. Le fédéralisme canadien sert précisément à reconnaître ces différences déjà présentes dans les anciennes colonies britanniques en les cristallisant dans un cadre territorial provincial.

Pourtant, depuis le rapatriement de 1982, une norme semble s'imposer dans la fédération canadienne, celle de l'égalité entre les provinces. Il s'agit ici d'une égalité de nature juridique – aucune ne devrait avoir une compétence qui ne serait pas accordée aux autres – alors que les provinces sont foncièrement inégales, comme on vient de le signaler. En somme, les provinces sont inégales de facto, mais elles doivent être égales de jure.

Par contre, la constitution de 1867 a reconnu un certain nombre de situations asymétriques en droit, comme le montre le tableau 2 adapté de David Milne (2005 : 3). Ce tableau mérite quelques commentaires. En dépit de ce que pense Milne, aucun article dans la constitution de 1867 n'est véritablement asymétrique en termes de pouvoirs ou de compétences. Tous les pouvoirs accordés aux provinces à l'article 92 s'appliquent sans distinction à toutes les

provinces. Le droit civil d'inspiration française que l'on oppose à la common law d'inspiration britannique n'est qu'une modalité d'application (certes importante) de l'article 92 (13) : la compétence est la même pour chacune des provinces. La loi de 1867 vient tout simplement reconduire ce que les autorités britanniques avaient déjà accordé au Québec par l'Acte de Québec en 1774.

Tableau 2 : Asymétrie constitutionnelle en droit (exemples)

Sujets	Articles	Explications
Écoles confessionnelles	93(2)	Extension au Québec des droits reconnus à la minorité en Ontario
Langue	133	Régime législatif bilingue au Québec seulement
Droit civil	129	Différent pour le Québec
Uniformité des lois dans certaines provinces	94	Ontario, N.-B. et N.-É. (pas le Québec) sont invités à unifier leurs lois sur la propriété et les droits civils en optant pour un contrôle fédéral
Représentation au Sénat	22	Représentation inégale selon les provinces
	23	Conditions différentes pour les sénateurs du Québec
Choix des juges	97	Différents systèmes de nomination dans les autres provinces (si 94 est activé)
	98	Article qui s'applique uniquement au Québec

Source : Tableau adapté de David Milne, 2005, p. 3.

Pour le reste, il s'agit plutôt d'obligations supplémentaires imposées au Québec comme le système d'écoles confessionnelles pour protéger les minorités protestantes (et en Ontario, les minorités catholiques), comme le régime législatif bilingue imposé à l'Assemblée législative du Québec pour protéger la minorité anglophone, comme les conditions différentes au Québec seulement pour devenir sénateur (les 24 « collèges électoraux »). Quant à l'article 94 qui aurait pu conduire à une véritable asymétrie, il n'a jamais été utilisé. En somme, le seul article vraiment asymétrique présent dans la loi de 1867 – si l'on excepte l'octroi des subsides fédéraux – a trait à la représentation au Sénat, représentation égale pour les régions (du moins jusqu'en 1949), mais inégale pour les provinces.

Par contre, on retrouve davantage d'asymétrie dans les constitutions provinciales. Le contrôle des ressources naturelles, de compétence provinciale, ne fut reconnu qu'en 1930 aux provinces de l'Ouest, rendant ainsi toutes les provinces sur un pied d'égalité. De même, les conditions d'entrée des nouvelles provinces dans la fédération ont imposé le bilinguisme dans la législature du Manitoba (comme c'était déjà le cas au Québec) ou ont accordé des avantages spéciaux à certaines provinces (Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard,

Terre-Neuve). Là encore, seule la question des ressources naturelles réfère aux compétences provinciales, les autres cas imposant plutôt des fardeaux supplémentaires ou conférant des avantages spéciaux à certaines provinces sans altérer la distribution des pouvoirs qui reste de nature symétrique.

On peut aussi ajouter que la formule d'amendement en vigueur depuis 1982 place chacune des provinces sur le même pied puisqu'aucune n'a un droit de veto, alors que dans certains cas, chacune possède un tel droit (règle de l'unanimité). C'est beaucoup plus une logique d'égalité des provinces servant de fondement à une règle de symétrie qui prévaut qu'une logique d'inégalité des provinces qui servirait de fondement à la règle générale dite du 7/50 que certains considèrent de nature asymétrique.

De l'analyse qui précède, on peut conclure que, en dépit d'une diversité territoriale ou d'une asymétrie politique très marquée entre les provinces, c'est plutôt une forte symétrie qui prévaut dans la distribution des pouvoirs aux provinces. Par contre, si l'asymétrie se définit également par la différenciation des degrés d'autonomie entre les entités constituantes, on peut dire que la loi de 1867 et les constitutions provinciales viennent parfois limiter cette autonomie en imposant à certaines provinces des conditions et des obligations supplémentaires que les autres n'ont pas. Ce que je qualifierais alors d'asymétrie à effets négatifs (sur l'autonomie).

C'est la même logique d'égalité qui prévaut dans certaines formes d'asymétrie de nature constitutionnelle résultant de la pratique (voir le tableau 3). À nouveau, ce tableau mérite quelques commentaires. Comme on peut le constater, l'asymétrie résulte, dans ces cas, d'une utilisation différenciée par une ou quelques provinces d'un pouvoir qui est offert à chacune d'entre elles. Ainsi, chacune pourrait avoir son propre régime de pensions puisqu'il s'agit d'un pouvoir concurrent avec prépondérance de la législation provinciale (amendements de 1951 et de 1964). De même, chacune peut utiliser son droit de retrait ou la clause de dérogation si elle le désire. Par contre, les restrictions à la mobilité des personnes ne sont permises que dans les provinces où le taux de chômage est supérieur à la moyenne canadienne : un tel pouvoir ne peut donc être utilisé que par certaines provinces et non toutes les provinces, bien que la situation de chaque province puisse changer au cours des ans.

Tableau 3 : Asymétrie constitutionnelles en pratique (exemples)

Sujets	Articles	Explications
Procédure d'amendement	38(3) et 40 (1982)	Droit de retrait de certains amendements. Compensation en éducation et culture. Si utilisé, accroît l'asymétrie.
Clause de dérogation	33 (1982)	Si utilisée, elle permet des applications différentes de la Charte.
Mobilité	6(4) (1982)	Limite les droits à la mobilité si chômage élevé dans une province. Programmes de promotion sociale.
Régime de pensions	94 A (1964)	Seul le Québec a utilisé cette possibilité. Ainsi coexistent le RRQ et le RPC (pouvoir concurrent).

Source : tableau adapté de David Milne, 2005, p. 4.

En somme, on peut dire que, lorsque la constitution permet une certaine asymétrie, celle-ci est offerte à toutes les provinces (sauf exception quant à la mobilité) qui peuvent s'en prévaloir ou pas. L'asymétrie résulte alors d'une pratique différenciée, mais cette pratique reste ouverte à toutes les provinces, les plaçant ainsi sur un strict pied d'égalité. Par delà des inégalités entre les provinces s'impose donc une règle d'égalité qui se traduit par une distribution des pouvoirs de nature symétrique. On assiste alors au triomphe du fédéralisme territorial : c'est ce type de fédéralisme, basée sur une vision commune de la nationalité, qui domine au Canada anglophone.

Par contre, l'asymétrie de nature administrative a pu s'imposer davantage dans les relations entre les autorités centrales et les provinces. C'est à ce niveau que l'asymétrie joue vraiment.

Mais examinons de plus près cette réalité. David Milne (2005 : 6) distingue deux types d'asymétrie administrative, c'est-à-dire reliées à des programmes ou à des politiques fédérales : une asymétrie dans ses intentions, qui est donc voulue, recherchée, qui résulte de la conception même du programme et qui, de ce fait, n'est pas accessible à toutes les provinces, et une asymétrie en pratique, disponible pour toutes mais non utilisée par toutes les provinces.

Je voudrais m'arrêter tout d'abord à l'asymétrie résultant de programmes disponibles pour toutes les provinces, mais utilisées seulement par certaines d'entre elles (voir le tableau 4). Tous ces programmes présentent la même caractéristique fondamentale : ils respectent le principe d'égalité des provinces en ce sens qu'ils sont ouverts à toutes les entités fédérées. En pratique, seul le Québec s'en est prévalu, ce qui a produit des ententes administratives (non constitutionalisées) de nature asymétrique. Il est vrai que, le plus souvent sinon toujours, c'est à la demande du Québec que les autorités fédérales ont pu consentir à de telles ententes asymétriques. Mais elles n'y ont consenti qu'à la condition de les rendre accessibles aux autres provinces, et non pas dans le but de

reconnaître le caractère distinct et spécifique du Québec. Que signifie finalement une spécificité qui peut être reconnue à toutes les autres provinces ?

Tableau 4 : Asymétrie en pratique : programme disponible, mais non utilisé par toutes les provinces

Programme	Explications
Immigration	Accords spéciaux avec le Québec (pouvoir concurrent)
Perception des impôts	Québec, Ontario et Alberta : impôts des corporations Québec seulement : impôt des particuliers
Droit de retrait et transfert de points d'impôt (1964)	Québec seulement l'a utilisé (programmes de bien-être, allocation aux jeunes, formation professionnelle, etc.)
Accord sur l'Union sociale (1999)	Québec seul a choisi de ne pas signer l'accord
Accord sur la santé (2004)	Entente commune, plus entente distincte avec le Québec

Source : tableau adapté de David Milne (2005 : 6) et mis à jour.

Il existe toutefois des programmes fédéraux qui, dans leur conception même, sont de nature asymétrique. On pense, en particulier, aux différents programmes de développement économique régional. Comme ces programmes doivent tenir compte de la situation économique qui prévaut dans les différentes régions du Canada, ils ne peuvent être de nature symétrique : de l'Atlantique à l'Ouest en passant par le Québec, il faut prendre en compte les disparités économiques qui les caractérisent. On peut aussi y ajouter les accords spéciaux de péréquation, conclus récemment avec certaines provinces comme Terre-Neuve-et-Labrador et la Nouvelle-Écosse.

Bref, ces ententes sont clairement asymétriques et ne reposent pas sur un principe d'égalité des provinces. Elles répondent avant tout à une diversité territoriale et non pas culturelle.

Diversité culturelle et asymétrie au Canada

La diversité culturelle, comme je l'ai souligné au début, peut se concevoir d'une double façon : les groupes culturels issus de l'immigration et les minorités nationales. Les deux se retrouvent au Canada qui est reconnu comme l'un des pays où la diversité ethnoculturelle est la plus grande (Will Kymlicka, 1998 et 2003).

La diversité culturelle issue de l'immigration a été reconnue officiellement par la politique de multiculturalisme adoptée en 1971 et constitutionnalisée en 1982 comme règle d'interprétation de la Charte canadienne des droits et libertés. L'article 27 de la Loi de 1982 stipule, en effet, que toute interprétation de la Charte « doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». La politique de 1971

visait également ce même objectif de maintien et de promotion du patrimoine culturel du Canada.

La reconnaissance du multiculturalisme place ainsi toutes les cultures ou tous les groupes culturels sur le même pied et refuse de reconnaître ce qui était l'un des deux volets d'enquête de la Commission Laurendeau-Dunton, soit le biculturalisme. Au contraire, la politique du multiculturalisme, si elle vise à valoriser le patrimoine culturel des Canadiens, nie complètement le biculturalisme et ne cherche nullement à reconnaître le caractère spécifique du groupe culturel québécois : ce dernier devient un groupe culturel parmi tant d'autres.

Bien plus, si la Charte est fondée avant tout sur la reconnaissance de droits égaux aux individus, en accord avec les principes de l'individualisme libéral, elle reconnaît également des droits collectifs à deux groupes nommément identifiés : les communautés culturelles et les peuples autochtones. C'est d'ailleurs ce qu'admet Trudeau lui-même qui signale que la Charte contient « des dispositions pour protéger certaines collectivités minoritaires dont les intérêts risquent d'être négligés au sein de l'État », alors que tout le reste, y compris les droits linguistiques, cherche à « définir les droits exclusivement en fonction de la personne plutôt que de la collectivité » (Thomas Axworthy et Pierre Elliott Trudeau, 1990 : 388). Toutefois, à l'exclusion des autochtones, cette reconnaissance ne s'adresse pas à des communautés culturelles qui seraient concentrées sur un territoire donné où elles seraient majoritaires et qui, de ce fait, pourraient être reconnues d'une façon particulière, au besoin selon une formule asymétrique.

On peut aussi ajouter que cette politique de multiculturalisme repose sur la dissociation de la langue et de la culture en reconnaissant deux langues officielles et plusieurs cultures comme si la langue n'est pas le moyen premier d'expression d'une culture. L'approche de Trudeau, faisait remarquer André Burelle (1995 : 66-67), « ignore la nécessité des communautés comme instruments de transmission de la langue et de la culture qui sont, pour tout être humain, une hérédité sociale avant d'être un droit individuel ».

Bref, le multiculturalisme canadien repose sur un principe d'égalité entre toutes les cultures issues de l'immigration (y compris probablement la culture québécoise), à l'exception des peuples autochtones. Ce faisant, il ignore le caractère distinct du Québec en tant que groupe culturel qui se définit comme une minorité nationale et non pas comme un groupe issu de l'immigration venu s'installer progressivement sur une nouvelle terre d'accueil. L'uniformité égalitariste du multiculturalisme sert ainsi à gommer la différence québécoise au profit d'une politique qui revêt souvent les apparences d'une reconnaissance plutôt « folklorique » des autres cultures.

Le deuxième volet de cette diversité culturelle dans le cadre canadien a trait à la reconnaissance des minorités nationales. Les minorités nationales

québécoise et autochtones sont-elles identifiées d'une façon particulière dans la constitution ou par la pratique, leur conférant ainsi une reconnaissance spécifique et donc asymétrique qui ne serait pas accordée aux autres groupes culturels ?

Si les peuples autochtones sont totalement absents de la constitution de 1867, sinon comme « compétence » attribuée aux autorités fédérales en vertu de l'article 91(24), ils sont reconnus d'une façon particulière dans la Loi de 1982 aux articles 25 et 35 auxquels ont été ajoutées des dispositions supplémentaires en 1983. C'est donc dire que les peuples autochtones, comme minorités nationales, ont reçu une reconnaissance particulière dans la constitution, même si ce n'est que récemment. Ce qui n'a pas clos pour autant les discussions sur les revendications territoriales ou sur les droits ancestraux. Par contre, forts de cette reconnaissance particulière, les autochtones ont pu s'adresser aux tribunaux pour faire préciser leurs droits ancestraux, sinon leurs revendications territoriales, en l'absence d'ententes politiques.

Tel n'est pas nécessairement le cas de la minorité nationale québécoise. Ainsi la Loi de 1982 ne lui accorde aucune reconnaissance particulière, contrairement aux peuples autochtones. Au contraire, les droits linguistiques, de nature individuelle et non pas collective, visent avant tout à protéger les minorités francophones hors Québec et la minorité anglophone au Québec. Ce qui fait que la minorité nationale québécoise doit avoir recours à son propre gouvernement où elle est majoritaire pour assurer sa protection linguistique. Il importe, cependant, de préciser que deux articles de la Charte de 1982 assurent une certaine protection linguistique au Québec. Dans le premier cas, à l'article 16(3), il est prévu que les législatures peuvent « favoriser la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais ». Évidemment, cet article ne s'adresse pas au seul Québec puisqu'il concerne toutes les législatures provinciales, mais le Québec peut s'en prévaloir pour assurer la progression vers l'égalité du français. Par contre, l'utilisation du critère de la langue maternelle pour avoir droit à l'instruction dans la langue de la minorité prévu à l'article 23(1)a) n'est pas encore en vigueur au Québec du fait que ni l'Assemblée nationale, ni le gouvernement du Québec n'ont donné leur accord à cet effet jusqu'à ce jour, comme le prévoit l'article 59. On peut donc dire que l'article 59 accorde une protection spéciale au Québec en matière de langue d'enseignement, bien que les autres critères prévus dans la Charte en atténuent la portée.

Quant à la culture, second volet de la spécificité québécoise, elle est mise sur le même pied que les autres cultures issues de l'immigration, comme je l'ai signalé antérieurement. Enfin, le droit civil d'inspiration française, troisième élément du caractère distinct du Québec, a été reconnu par l'Acte de 1774, soit bien avant la constitution de 1867 qui accorde d'ailleurs à toutes les provinces la même compétence sur le droit civil.

En outre, il est difficile de considérer, dans la Loi de 1867, l'utilisation du français et de l'anglais à la législature et devant les tribunaux du Québec comme

une reconnaissance particulière de la minorité nationale. Il s'agit plutôt d'une obligation supplémentaire imposée au Québec à l'endroit de sa minorité anglophone, obligation que n'ont pas, par exemple, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse à l'égard de leur minorité francophone.

En somme, aucun article des Lois constitutionnelles de 1867 et de 1982 ne reconnaît d'une façon particulière la minorité nationale québécoise, contrairement à la reconnaissance des peuples autochtones dans la Loi de 1982. Seuls quelques articles s'adressent spécifiquement au Québec, le plus souvent pour lui imposer des obligations supplémentaires qui ne s'appliquent pas à toutes les autres provinces. La seule véritable reconnaissance particulière du Québec dans la constitution a trait à la langue maternelle comme critère de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité.

Si l'on regarde du côté des ententes administratives, il est vrai que le Québec se voit souvent reconnaître un statut asymétrique, mais il faut préciser que, à l'exception des ententes qui sont conçues de façon asymétrique, l'asymétrie est offerte à toutes les provinces dans les autres cas. Un seul cas se démarque vraiment, soit la reconnaissance de gouvernement participant au sein de la Francophonie. Mais il faut ajouter que ce statut a été également accordé au Nouveau-Brunswick, ce qui ne permet certainement pas de conclure que cet accord, signé sous le gouvernement conservateur de Brian Mulroney, reconnaît d'une façon particulière la minorité nationale québécoise.

Conclusion

On en arrive donc à la conclusion générale suivante : le fédéralisme territorial, où toutes les provinces sont placées sur un pied d'égalité et où s'affirme une vision commune de la nationalité, s'impose au Canada comme valeur dominante. La reconnaissance particulière du Québec comme minorité nationale se traduisant dans des formules asymétriques prend habituellement deux directions qui viennent toutes deux atténuer, sinon complètement occulter, le statut de minorité nationale. D'un côté, l'asymétrie accordée au Québec dans des ententes administratives est ouverte aux autres provinces qui peuvent s'en prévaloir ou non, plaçant ainsi toutes les provinces sur un pied d'égalité en conformité avec la vision d'un fédéralisme territorial ; de l'autre, les articles constitutionnels qui concernent plus particulièrement le Québec lui imposent habituellement des obligations supplémentaires que n'ont pas les autres provinces (à l'exception de l'article 59 de la Loi de 1982). Cette asymétrie par la négative est bien loin d'une reconnaissance positive de la minorité nationale québécoise.

Il est vrai, toutefois, qu'il y a reconnaissance de la diversité culturelle au Canada. Ainsi, la diversité culturelle issue de l'immigration a été officiellement reconnue dans la Loi de 1982 (article 27 sur le multiculturalisme) qui a placé sur le même pied tous les groupes culturels, y compris le groupe québécois. Par contre, cette même loi constitutionnelle a reconnu officiellement les nations

minoritaires autochtones (articles 25 et 35), ce qui n'est pas le cas de la minorité nationale québécoise. Aucun article des Lois de 1867 et de 1982 ne reconnaît le Québec comme nation minoritaire, ni même comme société distincte, en dépit des prétentions de certains analystes en ce qui a trait au droit civil. Comme je l'ai montré antérieurement, cette compétence a été attribuée à toutes les provinces, les plaçant ainsi sur un pied d'égalité. Ce sont les modalités d'application de cette compétence qui varient, ce qui ne m'apparaît pas suffisant pour conclure à une véritable reconnaissance de la nation québécoise.

Bibliographie

Agranoff, Robert, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.

Axworthy, Thomas S. et Pierre Elliott Trudeau (dir.), *Les années Trudeau. La recherche d'une société juste*, Montréal, Éditions Le Jour, 1990.

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

De Villiers, Bertus (dir.), *Evaluating Federal Systems*, Cape Town, Jutta & Co., 1994.

Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.

Forsyth, Murray (dir.), *Federalism and Nationalism*, New York, St. Martin's Press, 1989.

Kymlicka, Will, *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press, 1998.

Kymlicka, Will, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*, trad. de l'anglais par Antoine Robitaille, Montréal, Boréal, 2003.

Milne, David, *Asymmetry in Canada, Past and Present*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations and School of Policy Studies, Asymmetry Series no 1, 2005.

Pelletier, Réjean, « Le Québec et le Canada : asymétrie des pouvoirs et logique d'égalité », dans Jean-Pierre Augustin (dir.), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Ste-Foy et Bordeaux, Les Presses de l'Université Laval et Les Presses universitaires de Bordeaux, 1996, p. 169-184.

Tarleton, Charles D., « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, vol. 27, no 4, 1965, p. 861-874.

Watts, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, 2e édition, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1999.

Watts, Ronald L., *Comparaison des régimes fédéraux*, trad. de l'anglais, 2^e édition, Institute of Intergovernmental Relations, 2002.

Watts, Ronald L., *A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Asymmetry Series no 4, 2005.