



LE CHOC DES LÉGITIMITÉS

ALAIN-G. GAGNON

collection
 *prisme*


PUL

Du même auteur

(une sélection de titres en lien avec la thématique)

Alain-G. Gagnon et Johanne Poirier, dir., *L'avenir du fédéralisme canadien : acteurs et institutions*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2020.

Alain-G. Gagnon et Arjun Tremblay, dir., *Federalism and National Diversity in the 21st Century*, Cham (Suisse), Palgrave Macmillan, 2020.

James Bickerton et Alain-G. Gagnon, dir., *Canadian Politics*, 7^e édition, Toronto, University of Toronto Press, 2020.

Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon, dir., *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2020.

Jorge Cagiao y Conde et Alain-G. Gagnon, dir., *Fédéralisme et sécession*, Bruxelles, Peter Lang, 2019.

Alain-G. Gagnon et Michael Burgess, dir., *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries : Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities*, Boston/Leiden, Brill/Nijhoff, 2018.

Alain-G. Gagnon et Pierre Noreau, dir., *Constitutionnalisme, droits et diversité : mélanges en l'honneur de José Woehrling*, Montréal, Thémis, 2017.

Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin, dir., *La politique québécoise et canadienne : acteurs, institutions, sociétés*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2017.

Eugénie Brouillet, Alain-G. Gagnon et Guy Laforest, dir., *La Conférence de Québec de 1864, 150 ans plus tard : comprendre l'émergence de la fédération canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2016.

Alain-G. Gagnon, Soeren Keil et Sean Mueller, dir., *Understanding Federalism and Federation : Essays in Honour of Michael Burgess*, Londres, Ashgate et Routledge, 2015.

Alain-G. Gagnon et José Maria Sauca, dir., *Negotiating Diversity : Identity, Pluralism and Democracy*, Bruxelles, Peter Lang, 2014.

Guy Laforest, Eugénie Brouillet, Alain-G. Gagnon et Yves Tanguay, dir., *Ces constitutions qui nous ont façonnés : anthologie historique des lois constitutionnelles antérieures à 1867*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2014.

- Michel Seymour et Alain-G. Gagnon, dir., *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2012.
- Alain-G. Gagnon et Michael Keating, dir., *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2012.
- Alain-G. Gagnon, *L'Âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2011.
- Alain-G. Gagnon et Ferran Requejo, dir., *Nations en quête de reconnaissance: regards croisés Québec-Catalogne*, Bruxelles, Peter Lang, 2011.
- Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, dir., *Federal Democracies*, Londres, Routledge, 2010.
- Alain-G. Gagnon, *La raison du plus fort: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, 2008.
- Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino, *De la nation à la multination: les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal, 2007.
- Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, Montréal, Québec Amérique, 2007.
- Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006.
- Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, dir., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2003.
- James Bickerton, Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon, dir., *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté: Grant, Innis, Laurendeau, Rioux, Taylor et Trudeau*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003.
- Alain-G. Gagnon et James Tully, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Londres et Toronto, Harvester and Wheatsheaf/University of Toronto Press, 1993.

LE CHOC DES LÉGITIMITÉS



L'épanouissement de la liberté et de la démocratie passe par la promotion du caractère pluraliste de l'espace public. Lorsque les majorités dialoguent entre elles sans négliger les minorités, quand la voix des générations montantes n'est pas étouffée et que les points de vue dissidents trouvent des espaces pour s'exprimer, les conditions sont réunies pour qu'une société puisse se considérer riche d'un espace public pluraliste. Toutefois, sur ce terrain comme sur d'autres en démocratie libérale, le triomphe définitif est un fol espoir. Rien ne saurait remplacer la pratique renouvelée du pluralisme. Une lucidité, une vigilance de tous les instants demeurent nécessaires.

La collection « Prisme » se définit comme l'un des lieux de cette vigilance dans la société québécoise contemporaine. On y accueillera des perspectives critiques face aux idées dominantes, des approches novatrices dans l'étude des réalités politiques. Des efforts particuliers seront déployés pour promouvoir la relève intellectuelle. On réservera aussi une place de choix dans cette collection à des traductions d'essais importants écrits par des auteurs anglophones du Québec et du Canada. Cette collection aura atteint ses objectifs si elle parvient à surprendre le public éclairé, à le déranger, à lui faire entendre des voix ignorées ou oubliées.

Cette collection est dirigée par Guy Laforest.

Alain-G. Gagnon

LE CHOC DES LÉGITIMITÉS



Presses de
l'Université Laval

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada

| **Canada**

Nous remercions le Conseil des arts du Canada de son soutien.
We acknowledge the support of the Canada Council for the Arts.



Canada Council
for the Arts

Conseil des arts
du Canada

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

SODEC
Québec 

Maquette de couverture: Laurie Patry
Mise en page: In Situ

Dépôt légal 2^e trimestre 2021

ISBN 978-2-7637-5460-4

PDF: 9782763754611

Les Presses de l'Université Laval
www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

Table des matières

Remerciements	IX
Introduction	1
Contribution scientifique au champ des connaissances	5
Présentation de l'ouvrage	10
CHAPITRE 1	
Les premiers jalons : légalité, légitimité, juste démocratie	13
La construction nationale	14
Les conditions essentielles à la stabilité politique	18
La juste démocratie.....	24
Repenser les repères	28
Quelques clarifications conceptuelles	32
CHAPITRE 2	
Les fondements et les transformations du projet fédéral au Canada	39
L'intention nationale canadienne	39
Les principales politiques « nationales ».....	41
La centralisation du pouvoir	47
La lutte pour le pouvoir entre le gouvernement central et les États fédérés	50
Le mouvement nationaliste au Québec et la montée concomitante des provinces.....	52
L'économie internationale	55

CHAPITRE 3

Les avancées conceptuelles de la multination et l'idéation d'une souveraineté partagée.....	59
Du fédéralisme territorial au fédéralisme multinational.....	61
Les grandes traditions fédérales	64
Le pactisme ou le fédéralisme par traités	68
Le Québec et les Premiers Peuples.....	73

CHAPITRE 4

L'ordre politique canadien et le nationalisme constitutionnel	83
Les récits historiques en concurrence.....	84
Le patriotisme constitutionnel	87
La délibération constitutionnelle.....	89
Le constitutionnalisme délibératif.....	92

CHAPITRE 5

La diversité au sein des démocraties libérales avancées.....	97
Le concept de diversité.....	99
La diversité comme caractéristique première des sociétés modernes.....	103
Le danger de faire abstraction de la diversité profonde	108
L'esprit du constitutionnalisme ancien et la promotion d'un authentique projet fédéral	112

CHAPITRE 6

Le contexte international et la préoccupante question des droits.....	117
De la Conférence de Yalta à la chute du mur de Berlin.....	118
De l'éclatement de l'Union soviétique aux insuccès du projet nationalitaire espagnol	123
Droits des minorités nationales, des nations minoritaires et des Premiers Peuples	128
La montée en force des majorités	133

CHAPITRE 7

Le fédéralisme multinational: défis, inquiétudes et promesses.....	139
Le fédéralisme multinational: éléments de définition subsidiaires	142
Les processus de construction nationale	143

Le fédéralisme multinational : un besoin pressant.....	147
Dissocier les concepts de « nation » et « d'État »	147
Mise en œuvre d'une véritable politique de reconnaissance	149
Développer un équilibre plus juste entre l'autonomie politique et le partage des pouvoirs	151
Conclusion.....	155
La légitimité	156
Aspirations et contraintes.....	158
Sortir des sentiers battus	160
Réimaginer les arrangements constitutionnels.....	166
Contestation et résistances	168
Une constitution se déployant à l'image d'un arbre vivant.....	172
Épilogue – Prochains horizons.....	175
Bibliographie.....	179

Remerciements

L'idée d'écrire ce livre a pris forme durant de mon congé sabbatique à Paris en 2017. J'étais titulaire de la Chaire de recherche du Québec contemporain à la Sorbonne Nouvelle et je partageais mon temps en tant que professeur invité à Sciences Po Paris. J'ai pu profiter de ce séjour de recherche et de ressourcement pour organiser à la Sorbonne Nouvelle une série de grandes conférences traitant du pluralisme culturel et juridique et, à Sciences Po Paris, une riche programmation, *L'avenir des nations: continuité et rupture*, avec mon collègue Alain Dieckhoff, le directeur du Centre d'études en relations internationales. La série de conférences tenues à Sciences Po est en ligne droite avec ce livre. Les conférenciers avaient pour mandat de discuter des recherches contemporaines sur le nationalisme et le vivre-ensemble en contexte multinational et démocratique. Les échanges avec les collègues qui se sont succédé à cette tribune – je pense ici à Uriel Abulof, Carles Boix, Gérard Bouchard, Craig Calhoun, Alain Dieckhoff, Jan Erk, Jonathan Fox, Jule Goikoetxea, Daniel Salée, Pierre de Senarclens – m'ont fortement inspiré, mais ils m'ont surtout convaincu que je devais rédiger ce livre.

La concrétisation de ce livre n'aurait pas été possible sans le concours de plusieurs personnes que je tiens à remercier. Il y a tout d'abord les étudiants aux cycles supérieurs auprès de qui j'ai testé mes premières idées. Que ce soit au Département de science politique de l'UQAM, à l'Institut d'été bisannuel sur la démocratie et la diversité ou lors de nombreux colloques et séminaires, leur rétroaction a toujours été généreuse et bienvenue. Parmi ceux qui ont le plus été à même de commenter le présent livre, il y a ma collègue au sein du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales, Geneviève Nootens, et le postdoctorant Félix Mathieu (Universitat Pompeu Fabra, Barcelone) qui m'ont fait des suggestions fort pertinentes pour rendre le texte plus cohésif, de même que le doctorant Jeremy Elmerich (UQAM/Université polytechnique Hauts-de-France, Valenciennes) qui m'a éclairé entre autres sur d'importants aspects de la politique européenne. Je dois aussi remercier le postdoctorant Dave Guénette (Université McGill) qui a retracé d'importants enjeux de nature juridique qui auraient pu rester dans l'ombre.

À la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, il y a bien sûr Olivier De Champlain, le coordonnateur principal des activités de recherche depuis 2005, qui est toujours disposé à partager son savoir et à suggérer de nouvelles pistes pour donner le plus de profondeur analytique possible à nos travaux. J'en profite pour souligner la contribution des doctorants qu'il m'a été donné d'accompagner ces dernières années jusqu'à la soutenance réussie de leur thèse: Paul May (2013), Alexandre Germain (2015), Étienne Schmitt (2016), Valérie Vézina (2016), Jean-Charles St-Louis (2018), Jean Rémi Carbonneau (2019), Marc-André Houle (2020) et Félix Mathieu (2020). C'est à leur contact et grâce à celui de plusieurs autres doctorants et postdoctorants – dont Oscar Berg, Audrey-Anne Blanchet, Antoine Brousseau Desaulniers, Jeremy Elmerich, Dan Freeman-Maloy, Guillaume Lamy, Benoît Morissette, Dan Pfeffer, Marc Sanjaume, David Sanschagrin, Gustavo Santafe, Arjun Tremblay, Catherine Viens – que j'ai pu raffiner mes analyses et étoffer mes arguments.

Les organismes subventionnaires – le Fonds de recherche du Québec Société et culture (FRQSC) et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) – doivent aussi être remerciés pour leur défense acharnée des budgets en recherche qui sont souvent menacés. Or, la recherche universitaire – tant pour les professeurs que pour les étudiants à tous les cycles de formation et dans tous les champs disciplinaires – mérite d'être soutenue et promue afin d'assurer la meilleure formation possible des nouvelles cohortes qui font leur entrée à l'université, mais aussi pour faciliter la plus grande diffusion possible des connaissances.

Aux Presses de l'Université Laval, ma gratitude va à Denis Dion, le directeur des Presses, à Guy Laforest, le directeur de la collection Prismes qui ont chaleureusement accueilli mon manuscrit. De même, je tiens à remercier Jocelyne Naud pour son appui tout au long du processus éditorial, Solange Deschênes pour la révision linguistique et Laurie Patry pour la superbe maquette qu'elle a créée.

Enfin, sur une note plus personnelle, qu'il me soit permis de remercier ma conjointe Louise Lévêque et notre fils Vincent pour leur présence, leur joie de vivre et leur encouragement. Ce livre leur est tout d'abord dédié.

Introduction

L'année 2021 est le moment que j'ai choisi pour compléter le triptyque amorcé avec la publication de *La raison du plus fort: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*¹, paru en 2007, et *L'Âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, publié en 2011. La décennie 2020-2030 pourrait bien être une période propice à l'avènement d'un fédéralisme multinational à l'échelle internationale. Devant le malaise grandissant des grandes puissances et des organisations internationales face à la création de nouveaux États, une voie à explorer sérieusement est celle qui mène vers ce fédéralisme multinational.

Les tensions sociales importantes qui caractérisent les rapports de plusieurs communautés politiques évoluant au sein de divers États plurinationaux exigent une attention spéciale. Nous viennent à l'esprit l'Éthiopie, qui était devenue un chef de file en Afrique en adoptant la voie du fédéralisme plurinationnel, ou l'Iraq, qui avait instauré des mécanismes associés au fédéralisme, ou encore, au cœur de l'Europe, l'Espagne, qui cherche à s'éloigner de son modèle *sui generis* dit de l'État des autonomies. De même, en Europe, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne exprime un malaise de plusieurs gouvernements face à une perte de souveraineté à l'échelon étatique.

Les dernières décennies ont bien montré que l'expérience canadienne et québécoise a eu une grande influence sur les modes de gestion de la diversité nationale et communautaire à l'échelle internationale. Il est impossible aujourd'hui de consulter les travaux des principaux auteurs dans les champs de la philosophie politique, du droit ou de la science politique sans repérer de multiples références aux auteurs canadiens et québécois. Parmi ceux-ci, on doit souligner les travaux de Charles Taylor, Geneviève Nootens, Will Kymlicka et de James Tully en pensée politique, de John Borrows, Eugénie Brouillet, Peter Russell et de José Woehrling

1. Ce livre a été publié d'abord par l'Institut d'Estudis du gouvernement de la Catalogne en 2006 sous le titre *'Au-delà de la nation unificatrice: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, année où l'ouvrage se démarquait en recevant le Prix Josep Maria Vilaseca i Marcet, du nom du premier directeur de l'Institut.

en droit constitutionnel, de Gérard Bouchard et de Brian Young en histoire et, en science politique, de Linda Cardinal, Jane Jenson et de Guy Laforest.

L'étude du modèle de gestion de la diversité nationale prévalant au Québec et au Canada est de nos jours au cœur des grands débats politiques et sociétaux ayant cours en Allemagne, en Belgique, en Espagne, au Royaume-Uni, au Maghreb, dans la plupart des pays du Proche et du Moyen-Orient, en Asie du Sud-Est, en Chine, en Indonésie, au Japon et plus largement encore. Il n'y a qu'à penser aux analyses qui ont découlé de la publication du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*² ou de la parution du rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (commission Bouchard-Taylor³). Il s'est bien certainement agi de deux temps forts de la vie politique au pays. Chacun de ces moments a eu des répercussions dans les débats publics à très grande échelle. Plus concrètement, les analyses auxquelles ce *Renvoi* et le rapport Bouchard-Taylor ont donné lieu sont venues outiller les décideurs dans des États aux prises avec le défi de l'accommodement des diversités nationales qui les constituent. Que ce soit l'entêtement, en Espagne, du gouvernement central de refuser au gouvernement catalan le droit de consulter librement sa population quant à son avenir politique ou, de façon moins agressive, l'opposition des gouvernements de Theresa May puis de Boris Johnson de permettre au gouvernement écossais de tenir une consultation populaire au moment où les négociations au sujet de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne s'éternisaient.

En guise d'ouverture à la présente monographie, je tiens à formuler un bref commentaire au sujet de la contribution des membres du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) à la construction de la Cité plurielle et pluraliste de même qu'à l'avènement d'une vie démocratique ouverte à la délibération et aux échanges intercommunautaires. Les membres de cette équipe dont j'assume la direction depuis sa fondation à l'automne 1994⁴ n'ont eu de cesse de mettre leur expertise au service

-
2. Consulter : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/1643/index.do>.
 3. Voir : <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/66284>.
 4. Les membres fondateurs de l'équipe sont Dominique Arel, Alain-G. Gagnon, Guy Laforest, James Tully et François Rocher. Au fil des ans, plusieurs chercheurs sont venus se greffer au GRSP et en faire, dans plusieurs cas, leur premier regroupement scientifique. Les politologues, juristes et philosophes José Woehrling, Dimitrios Karmis, Geneviève Nootens, André Lecours, Pierre Noreau, Jocelyn Maclure, Eugénie Brouillet, Johanne Poirier, Geneviève Motard, Martin Papillon, Antoine Bilodeau, Dominique Leydet et Luc Turgeon s'y sont associés au cours des projets

de nombreux pays, de décideurs publics et d'organisations internationales. Ils ont apporté une contribution importante dans plusieurs dossiers chauds et ont traité d'enjeux sociétaux de grande ampleur. Je souligne que l'équipe rassemble des chercheurs de divers horizons (politique canadienne et comparée, philosophie politique, droit) dont les travaux se concentrent sur les enjeux liés à la diversité nationale au sein des sociétés libérales et démocratiques. Les plus récents travaux ont porté sur le nationalisme majoritaire (2003-2008), les dynamiques de confiance et de méfiance à l'œuvre au sein des sociétés plurinationales (2008-2013) et, depuis 2014, les membres de l'équipe s'intéressent particulièrement aux questions portant sur le constitutionnalisme et la politique constitutionnelle dans les États plurinationaux, c'est-à-dire aux dynamiques politiques concernant les revendications en matière de réformes constitutionnelles. Ce programme s'intéresse aux diverses tentatives de faire évoluer la constitution en vue de transformer les règles du jeu politique et parfois le fonctionnement même de l'État. La programmation actuelle, dans laquelle s'inscrit la présente analyse, a pour objectif de creuser trois voies de recherche: 1) la qualité des propositions de réforme constitutionnelle avancées par les acteurs politiques au sein des démocraties multinationales; 2) les éléments conditionnant la nature des délibérations et les formes de mobilisation autour des enjeux constitutionnels; 3) l'effet de ces divers processus et actions sur les efforts de réforme et d'approfondissement de l'exercice démocratique. Ces préoccupations bénéficieront des travaux produits dans le champ des études comparatives et de plusieurs études de cas dont, au premier chef, ceux de l'Écosse et du Royaume-Uni, de la Catalogne et de l'Espagne et de la dynamique Québec-Canada de même que des relations entre les peuples autochtones avec les différents ordres de gouvernement de la (Con)fédération.

Plus largement, la programmation du GRSP se déploie sur trois grands axes. L'axe 1 propose une réflexion sur les fondements normatifs de la politique constitutionnelle et les répercussions des idées (autodétermina-

et des demandes de subvention auprès du Conseil de recherche en sciences humaines et du Fonds québécois de recherche Culture et société (auparavant FCAR). Force est de souligner la contribution de deux professionnels de recherche de grande qualité dans la concrétisation des travaux du GRSP: Stéphane Gervais a apporté son appui de 1994 à 2003 alors que l'Université McGill hébergeait l'équipe et Olivier De Champlain a pris le relais rapidement après le transfert du regroupement au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal au moment de la création de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes en 2003.

tion interne et externe, quête de justice et de stabilité, recherche d'équilibre en droits individuels et droits communautaires, etc.) sur l'évolution du constitutionnalisme. Les projets portés par mes collègues actifs au sein de cet axe visent à (1) mettre en lumière la place des droits au chapitre de l'avènement du constitutionnalisme libéral, (2) dégager les enjeux contemporains de la délibération en contexte plurinational et (3) approfondir la théorisation de la politique constitutionnelle. Les chercheurs associés de plus près à l'axe 2 étudient les institutions politiques qui structurent les réformes constitutionnelles et le rôle des différents acteurs politiques. Ils sont particulièrement attentifs aux processus de développement des dynamiques constitutionnelles, tout en tirant profit de l'analyse comparative (contextes institutionnels variés, acteurs et intérêts en présence, idées politiques en tension) à long terme. Quant aux chercheurs rassemblés au sein de l'axe 3, ils se consacrent à l'analyse de l'influence des règles de droit (constitutionnel et international) et à l'étude de l'usage politique du droit sur les processus de réforme constitutionnelle. Les recherches menées au sein de cet axe s'intéressent notamment à l'apport des constitutions au bien-être des populations de même qu'à l'influence du phénomène de la judiciarisation de la vie politique.

C'est dans le cadre des travaux réalisés par les membres du GRSP que mon propre projet de triptyque a été mené, d'où ma reconnaissance et ma dette académique envers ses membres, lesquels ont généreusement partagé et ouvertement accepté de confronter leurs idées et leurs visions du monde sur une période de vingt-cinq ans. On ne peut qu'espérer que ce dialogue se poursuive et continue à être alimenté par des interlocuteurs aux pensées aussi riches que diversifiées.

Au sein du GRSP, mes travaux ont porté de façon plus soutenue sur la création des conditions favorables à l'instauration du fédéralisme multinational dans les pays où la diversité nationale constitue le bien politique par excellence à l'origine du pacte sur lequel l'État souverain a pu fonder sa légitimité.

Dans *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, j'ai cherché à faire ressortir les aspects normatifs trop souvent négligés dans les travaux des spécialistes en études fédérales et dont le regard se limite fréquemment à des considérations empiriques, techniques et descriptives, peu enclines à donner une voix aux populations minoritaires évoluant au sein des États souverains. Or, il est essentiel de comprendre les traditions au sein desquelles évoluent les États de même que les principes sur lesquels leurs actions se fondent. Cette dimension est fréquem-

ment escamotée par ceux qui exercent le pouvoir au sein des États fédéraux. C'est pourquoi il importe de réévaluer nos façons de voir et de faire, autrement la légitimité des élites politiques en position d'autorité n'en sera qu'amoindrie. Au nom d'un approfondissement et d'un élargissement des pratiques démocratiques, il faut maintenant agir. C'est en ayant ces objectifs en tête que la présente monographie est rédigée.

CONTRIBUTION SCIENTIFIQUE AU CHAMP DES CONNAISSANCES

La principale contribution de *La raison du plus fort* se situe au rang de la mise en place des principaux éléments normatifs portés par les philosophies libérales contemporaines en vue du dévoilement (Tully, 1999a) des communautés et de leur habilitation au sein d'ensembles plus vastes. Le respect de ces éléments normatifs que sont la justice, l'égalité, la liberté, la fraternité et la solidarité, a pour finalité de garantir aux États leur stabilité et surtout leur pérennité, tout en établissant leur légitimité. Il s'agissait aussi de mettre en tension trois grands principes au centre même de l'agir politique, nommément le principe communautaire, le principe égalitaire et le principe démocratique. Chacun de ces principes est mis de l'avant distinctement selon que la fédération a opté pour la voie plurinationale⁵ ou la voie territoriale en tant que référence principale en vue de l'allocation des ressources et du partage des pouvoirs.

Dans le cas canadien, la nation majoritaire s'est généralement montrée peu encline à appuyer le principe communautaire, et a tout de même admis que le Québec pouvait recourir au plein exercice du principe démocratique lors d'épisodes de grande tension politique. Ce fut le cas pour la tenue du référendum de mai 1980 portant sur la souveraineté-association, de la consultation populaire concernant le projet d'une entente constitutionnelle en 1992 (projet de Charlottetown) et lors du référendum

5. J'utiliserai indistinctement les notions de fédéralisme multinational et fédéralisme plurinationnel tout au long du présent essai. Parmi les quelques auteurs qui distinguent ces deux formes, on compte Michael Keating. Chez Keating, «l'État plurinationnel constitue un prolongement du concept de plurinationalité, renvoyant à l'existence de communautés politiques multiples plutôt qu'à un seul *demos* unitaire (Keating, 2001c: 78)» alors que l'État multinational se veut l'expression d'«un État complexe où coexistent plusieurs communautés identitaires et d'intérêts» (p. 64). Cette distinction est pertinente sur le plan taxonomique, mais de peu d'utilité dans la présente recherche puisque mon analyse porte sur les *demos* – les sujets politiques – et non sur les identités en présence.

d'octobre 1995 en lien avec la proposition de souveraineté-partenariat⁶. Dans le cas belge, depuis le début des années 1970, les acteurs politiques se sont montrés favorables à l'acceptation du principe communautaire (Van den Wijngaert, 2011), tout en approfondissant la capacité étatique favorable au partage et au prolongement de la souveraineté en matière de relations internationales (Paquin, Beaudoin, Comeau, Lachapelle, 2006) et en cherchant – dans le cas de la prospère communauté flamande – à esquiver le principe égalitaire dans le domaine de la sécurité sociale (Béland et Lecours, 2008, 2012).

Les trajectoires suivies par la Belgique et le Canada ont de quoi surprendre, car, bien qu'elles aient emprunté des voies distinctes, elles ont tout de même connu d'importants moments de tensions politiques au cours du dernier demi-siècle, mais cela pour des raisons bien différentes. L'étude comparée que Dimitrios Karmis et moi avons réalisée, au milieu des années 1990, alors que la Belgique et le Canada étaient, une fois encore, en quête d'une formule gagnante pour asseoir leur stabilité étatique, a permis de mettre en relief que des formules d'ajustement constitutionnel différenciées peuvent mener à des résultats semblables. Dans le cas de la Belgique, les acteurs politiques ont favorisé le cloisonnement culturel et linguistique afin de réduire les contacts entre les communautés politiques en présence, alors qu'au Canada le gouvernement central n'a eu de cesse d'appuyer les mesures « universalisantes » en ce qui a trait à l'instauration de programmes sociaux, de programmes de soins de santé et autres initiatives. Or, il s'avère que les résultats ont été similaires : une plus grande fragmentation identitaire. Dans les deux cas de figure, les décisions prises ont alimenté des processus de déconnexion identitaire soit par excès d'universalisme, soit en raison de trop de spécificités ou de particularismes (Karmis et Gagnon, 1996 : 435-468).

Le deuxième ouvrage du présent triptyque, intitulé *L'Âge des incertitudes : essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, adopte une position plus philosophique. Je cherchais alors à inciter les acteurs politiques et sociaux à repenser le fonctionnement de l'État ainsi que l'attribution des principales fonctions régaliennes en tenant compte des attentes formulées et des besoins exprimés par les nations minoritaires évoluant au sein des États plurinationaux. Dès lors, il s'agissait d'exiger des États, tels qu'ils se sont constitués au cours des ans, qu'ils repensent les ressorts sur lesquels reposent les relations de pouvoir afin de satisfaire aux besoins d'affirmation

6. Pour une analyse détaillée, se reporter à Guénette et Gagnon (2017 : 110-117).

nationale des communautés politiques à l'origine du pacte constitutionnel. Dans ce deuxième ouvrage, j'ai pu faire ressortir deux idées principales : d'une part, que le nationalisme libéral – sans doute plus que toute autre expression du libéralisme – est porteur des caractéristiques essentielles en vue de l'implantation de pratiques démocratiques plus achevées et, d'autre part, que l'idéal fédéral ne peut se réaliser qu'au sein des démocraties libérales parvenues au stade le plus avancé.

Il s'agissait en quelque sorte de répondre aux nombreuses critiques fusant quant aux dangers que le nationalisme ferait peser sur les sociétés contemporaines. Or, partageant la position défendue par Yael Tamir, dans son imposant livre *Liberal Nationalism*, il importe de réconcilier les concepts de nationalisme et de libéralisme, d'autant plus qu'ils prennent leurs sources à la même veine (Canovan, 1998 : 237-253). Une telle démarche interprétative permet de dépasser les théories classiques du libéralisme héritées du siècle des Lumières et de pousser plus avant un nouveau courant de la pensée humaniste (Todorov, 2008). La formulation la plus achevée de ces théories classiques du libéralisme revient sans doute à John Rawls dans les analyses savantes qu'il a produites depuis le début des années 1970⁷. Tamir vient ajouter un élément essentiel à ces théories en mettant en interrelation le libéralisme et le nationalisme.

Contrairement à Rawls, et bien que je sois sensible aux apports de ce dernier à la conception du libéralisme individuel en vue de l'atteinte d'une plus grande égalité entre les citoyens et d'une représentation plus adéquate des communautés politiques, il m'est apparu qu'il fallait repenser les rapports d'autorité d'abord en fonction du pluralisme national. Dans ma conception du monde, il s'agit du premier élément définisseur de l'État, sans quoi les sociétés nuiraient à la pleine réalisation de leurs potentialités et rendraient leurs actions d'autant plus illégitimes.

Tout ne peut donc se réduire à l'individu, mais doit plutôt être pensé en fonction d'un juste équilibre entre les volontés individuelles et les projets de nature communautaire. Il y a ici, comme le suggère Joseph Yvon Thériault (2019) dans *Sept leçons du cosmopolitisme : agir politique et imaginaire démocratique*, la nécessité pour l'individu d'appartenir à une

7. Michel Seymour a poursuivi l'œuvre de Rawls en transposant les concepts utilisés par ce dernier dans l'élaboration d'une théorie libérale des droits individuels à l'instauration d'une théorie libérale des droits collectifs. Consulter : Michel Seymour (2017).

société et d'évoluer en son sein. De là, l'urgence de respecter le principe d'égalité entre les partenaires politiques à l'origine du pacte fédératif.

Nous devons au juriste Christophe Parent l'une des plus fines analyses traitant de l'État fédéral multinational. Dans *Le concept d'État fédéral multinational: essai sur l'union des peuples*, l'auteur rappelle à juste titre que

Seule l'existence de territoires identitaires propres permet de consacrer des identités nationales. Cette autonomie territoriale permet de faire prévaloir les droits collectifs d'une nation à sa langue et sa culture de sorte que la sécurité linguistique et culturelle qu'offre le territoire préserve un équilibre pour une nation devenue minorité nationale et majorité fédérée. L'État multinational affirme ce faisant le principe d'un pacte entre nations égales, et non une simple tolérance envers une minorité nationale. En somme, l'État multinational consacre un cadre collectif posé sur l'égalité de ses membres constitutifs et non sur un principe de reconnaissance de la différence nationale (Parent, 2011 : 79).

Il importe donc que les communautés nationales aient le sentiment de vivre une expérience collective commune et souhaitent prolonger, dans la longue durée, ce projet de coconstruction identitaire. Ce projet se concrétisera plus facilement encore si les membres de la communauté politique ont en partage une histoire et une mémoire⁸. Le fédéralisme recèle un important potentiel permettant d'envisager un tel scénario de mise en commun des ressources sur une base territoriale définie. C'est d'ailleurs ce qui faisait dire à Will Kymlicka, au milieu des années 1990, que « [l]a réalité fondamentale de la vie politique au Canada, depuis le XVII^e siècle, est la coexistence de groupes nationaux distincts sur un même territoire : les Autochtones, les Français et les Anglais. De nombreux épisodes déterminants dans l'histoire politique canadienne ont été axés sur une tentative de renégocier les rapports entre ces groupes nationaux. Or ces rapports recèlent actuellement les plus graves menaces à la stabilité du pays » (Kymlicka, 2003 : 209).

Ces propos de Kymlicka n'ont pas perdu de leur pertinence deux décennies après leur publication dans leur version originale anglaise. Le sentiment d'urgence – analysé par Guy Laforest à la même époque (Laforest, 1995) – s'est depuis graduellement estompé dans les officines fédérales et provinciales au Canada, sans que pour autant le Québec ait,

8. Les travaux de Jacques Beauchemin (2002; 2011) et de Jocelyn Létourneau (2000), bien qu'ils soient de perspectives bien distinctes, viennent appuyer cette affirmation.

près de quarante ans après les faits, donné son aval au rapatriement de la Constitution canadienne qui lui a été imposé.

Les ambitions au cœur du deuxième tome du présent triptyque – *L'Âge des incertitudes* – consistaient à proposer aux acteurs politiques de réfléchir d'abord aux relations intercommunautaires en matière de représentation égalitaire plutôt qu'en matière de rapports de force. En d'autres mots, l'objectif était d'imaginer des modalités à partir desquelles les personnes évoluant au sein des communautés politiques minoritaires puissent avoir les mêmes chances de se réaliser que leurs compatriotes évoluant au sein du groupe national dominant.

Chaque nation possède ses propres caractéristiques et met en relations des groupes et des individus porteurs d'identités multiples. Comment faire en sorte que chacune de ces réalités sociologiques puisse avoir voix au chapitre de l'instauration des politiques publiques, de l'adoption des choix de société de même que dans la mise en rapport des diverses traditions présentes sur le territoire? Le défi est de taille puisque cela exige de fragmenter le pouvoir et de le rendre accessible à un plus grand nombre de *demoi* et, par ricochet, de permettre l'avènement de divers projets nationaux.

Dans *L'Âge des incertitudes*, j'ai aussi souhaité définir les grands principes permettant de façonner une théorie du fédéralisme qui soit respectueuse des traditions, tout en mettant de l'avant une démarche normative assumée – démarche trop souvent négligée chez les praticiens du fédéralisme. C'est ainsi que, tout au long de cette recherche, j'ai pu mettre l'accent sur les concepts à la fois de souveraineté partagée, de culture fédérale et de pacte.

Inspiré par des auteurs tels que Gérard Bouchard, Eugénie Brouillet, Guy Laforest, José Maria Saucá, Ferran Requejo, Yael Tamir, Charles Taylor, James Tully, j'ai cru essentiel de miser sur des considérations éthiques essentielles pour *faire société* (Thériault, 2007). La première de ces considérations a trait au «sens de la mesure» et à la recherche d'un juste équilibre entre les parties prenantes au pacte fédéral. Formulé autrement, faire en sorte que les relations intercommunautaires soient dictées par la volonté de donner à chacun des partenaires du pacte fédératif les pouvoirs essentiels à sa pleine réalisation.

La deuxième de ces orientations consiste à créer un climat favorable à l'établissement de rapports sociaux fondés sur le respect. Cette condition sera plus à même d'être remplie lorsque les partenaires au pacte créeront

des occasions favorisant les prises de contact bienveillantes. Ces moments font en sorte que les acteurs politiques, et les populations qu'ils représentent, acceptent le pari de l'engagement plutôt que de se complaire dans une ignorance mutuelle – une solitude – qui contribuerait à appauvrir les interactions intercommunautaires et faire disparaître les lieux d'échanges si fondamentaux à la vie en société. La troisième de ces considérations mise sur la nécessité de se faire hospitalier et de créer les conditions nécessaires à une coexistence au sein des ensembles fédéraux. Il s'agit en quelque sorte d'incarner de véritables pratiques d'accommodement des nations, des cultures sociétales, des forces politiques et des traditions juridiques.

Quant au présent ouvrage, il est consacré à une discussion qui se veut favorable à l'instauration – tant dans le monde occidental qu'en Orient – de modèles ouverts à la reconnaissance et l'habilitation des nations au sein d'États plurinationaux comme voie politique optimale. Il s'agit dès lors moins d'établir une programmation de recherche que de faire le point sur l'état de la pensée fédérale contemporaine en nous appuyant sur l'expérience canadienne, sur les expériences européennes, ainsi que sur l'évolution des institutions internationales en lien avec l'affirmation du principe de la souveraineté partagée ou de co-souveraineté. Ces notions jouissent de nos jours d'une popularité certaine en Europe et parmi plusieurs pays fédéraux. Cette réflexion permettra donc d'établir les bases à partir desquelles il sera possible d'imaginer des voies d'accommodement et d'affirmation pour les nations évoluant au sein des fédérations démocratiques de nature plurinationale.

PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE

Ce livre se déploie sur sept chapitres. Au chapitre 1, je pose les premiers jalons permettant de mieux cerner l'évolution des États contemporains dans leur rapport aux droits des nations minoritaires. Plus globalement, je souhaite évaluer comment les dynamiques sociétales et politiques peuvent s'arrimer lorsque la légalité et la légitimité sont mises en tension au sein des espaces politiques complexes. Le chapitre se referme avec quelques clarifications conceptuelles qui nous accompagneront tout au long de l'analyse.

Au chapitre 2, je discute de la mise en place successive de plusieurs grandes politiques nationales par le gouvernement central en vue de s'imposer comme seul pouvoir constituant au pays, au péril du fédéralisme multinational. L'intention première est de réduire les États membres de

la fédération canadienne au rôle de simples exécutants sans pouvoirs tangibles et déshérités de leur propre souveraineté.

Le chapitre 3 est consacré à l'analyse (1) de la concrétisation de la multination en tant qu'expression de sujets politiques pleinement constitués, bien qu'ils ne soient pas constitutionnalisés au Canada et (2) de l'adoption souhaitée d'une souveraineté relationnelle en vue de relever un des défis les plus fondamentaux à la pérennité des sociétés démocratiques complexes : l'association de peuples un sein d'un même État.

Au chapitre 4, je propose une lecture critique de l'ordre politique au Canada à la lumière des changements constitutionnels et de l'évolution des rapports de force. Je m'attarde tout d'abord à l'existence de récits historiques concurrents et montre comment les acteurs politiques s'y prennent pour en imposer certains ou en disqualifier d'autres selon qu'ils correspondent ou non à leur propre lecture de la réalité. Cette discussion permettra d'expliquer pourquoi le gouvernement central à Ottawa, en s'appuyant sur le patriotisme constitutionnel, se satisfait presque invariablement de l'adoption des politiques de reconnaissance de type minimaliste. Pour clore le chapitre, je commenterai la position qu'a fait sien le gouvernement dirigé par Justin Trudeau voulant que le Canada soit parvenu au stade d'État post-national. Cette transition d'un État colonial (Delâge et Warren, 2017) à un État binational, à un État multiculturel dans un cadre bilingue et finalement au stade d'État post-national, ferait du Canada le premier pays à se présenter sur la scène internationale de façon aussi anhistorique.

Au chapitre 5, je poursuis la réflexion amorcée au chapitre précédent autour de l'enjeu du respect de la diversité sous toutes ses formes pour l'accomplissement même des démocraties libérales avancées. Je discute brièvement du phénomène de la diversité sociétale, ethnoculturelle, religieuse, linguistique et nationale en tant qu'expression forte des sociétés contemporaines. Ici, la valeur de la diversité pour les sociétés fragmentées sera évaluée.

Au chapitre 6, il importe de faire le point sur l'évolution des pratiques adoptées par les organisations internationales en matière de reconnaissance du droit à l'autodétermination pour les nations souhaitant s'émanciper de leur État souverain actuel. Il est question du type de régime en place, du partage de la souveraineté (État unitaire ou État fédéral) et de leurs attributs propres (contexte régional, culture politique, histoire nationale, etc.). De ma perspective, la souveraineté peut être divisible et les compétences sont partagées entre ordres de gouvernement. Nous examinerons

dans ce chapitre que les dernières années ont été témoin d'avancées et de reculs des nations en quête de reconnaissance au sein même des organisations internationales, alors que les États souverains qui les animent se montrent de plus en plus réticents à élargir le cercle des nations reconnues formellement sous la forme étatique.

Au chapitre 7, le dernier de l'ouvrage, j'approfondis les ressorts et les potentialités de l'État fédéral multinational pour les nations en quête d'affirmation dans le contexte où les puissances internationales se montrent plus réticentes à voir apparaître de nouveaux États. Il importe de se concentrer sur des scénarios d'habilitation pour les nations en quête de reconnaissance. Cela peut se faire de diverses façons. À défaut pour toutes les nations de pouvoir se doter de leur propre État – étant donné le grand nombre de groupes nationaux –, il est crucial d'imaginer des scénarios leur attribuant des pouvoirs substantiels au sein de l'État plurinational. Cette affirmation de la diversité plurinationale et surtout de sa légitimité est l'idée forte qui devrait s'imposer en filigrane tout au long de la présente monographie. Cette idée contribuera, souhaitons-le, à donner de la robustesse à l'équation plurinationale, avec comme objectif central d'atténuer, puis idéalement de contrer, les déséquilibres politiques structurels existant au sein même des fédérations démocratiques complexes.

CHAPITRE 1

Les premiers jalons : légalité, légitimité, juste démocratie

Bien que son étymologie établisse un lien avec le concept de légalité, le concept de légitimité (du latin *lex, legis*, signifiant « loi ») s'en distancie en recourant précisément aux principes à la base même de son existence. Il ne s'agit pas – comme dans le cas de la légalité – d'envisager l'application et le respect des lois, mais bien de prendre la mesure de la valeur morale sous-tendant la prise de décision et les choix politiques. Ici, les tribunaux revêtent un caractère essentiel puisque ce sont les magistrats qui doivent se prononcer sur la validité de telle ou telle loi et, par extension, de telle ou telle norme. Ces magistrats, dans le but notamment de conserver le respect et l'estime de la population, ont intérêt à agir de façon impartiale, sans privilégier l'une ou l'autre des parties dans les conflits sur lesquels ils sont appelés à se prononcer. Bien qu'ils agissent à l'intérieur d'un cadre juridique (et constitutionnel) précis, les tribunaux ont donc un rôle-clé à exercer, notamment eu égard au maintien des équilibres linguistiques, politiques et sociétaux négociés ou renégociés au sein des États démocratiques.

À la lumière des tensions politiques qui ont caractérisé les relations interétatiques et intra-étatiques en Europe au cours de la dernière décennie, il y a lieu de s'inquiéter de l'état de santé démocratique de plusieurs pays membres. Ce qui a sans doute fait le plus sourciller les observateurs de la scène politique est ce qui se passe en Espagne. Depuis le début des années 2000, le pays est aux prises avec des mouvements d'affirmation nationale d'intensité variable après être sorti intelligemment du franquisme en instaurant, à la fin des années 1970, un régime mettant en valeur l'autonomie politique des régions et en reconnaissant quelques-unes d'entre elles comme des « nations historiques ». En réponse à ces vives tensions, l'État central espagnol a adopté une position intransigeante selon laquelle « il n'y a pas de légitimité au-delà de la légalité » (Bossacoma i Busquets, 2020 : 275). Cette attitude, sans concession, a pour seul objectif de

disqualifier les opposants sociaux et politiques au sein de l'État des autonomies et même de présenter leurs actions publiques comme étant des gestes déloyaux condamnables et devant être sévèrement réprimés par les cours de justice. C'est ainsi que légitimité et légalité sont renvoyées dos à dos, sans aucune possibilité de négociation, contribuant dès lors à imposer sciemment une voie sans issue et dont les conséquences ne peuvent mener qu'au délitement du lien social.

De l'avis du juriste espagnol de « nationalité » catalane, Pau Bossacoma, nous sommes en présence d'une forme de « fondamentalisme constitutionnel » (Bossacoma i Busquets, 2020 : 275) empêchant toute voie de sortie de la crise politique qui déchire l'Espagne depuis le début des années 2000. Du point de vue de Madrid, la seule option possible consiste à obtempérer inconditionnellement au *statu quo*, transformant dès lors les constitutions en texte sacré. En d'autres mots, la seule « sortie » envisageable de la présente impasse est de se conformer à la Constitution espagnole, laquelle serait l'unique expression et de la souveraineté populaire et d'un pouvoir constituant aux allures monolithiques.

Tout analyste saisit bien que la légalité constitue simultanément une forme et une source bien précises de légitimité, mais, en contexte démocratique, on ne peut se limiter à adopter une position aussi formaliste, exigüe et intéressée du principe de légitimité. Il faut être sensible aux enjeux de justice et d'équité pour que tous aient un rôle à exercer en matière de représentation politique. En bref, le pôle politique doit être tout aussi important que le pôle légaliste.

LA CONSTRUCTION NATIONALE

Le refus obstiné de reconnaître l'existence de leur propre nationalisme est ce qui rend l'Espagne, la France, l'Italie et, jusqu'à un certain point, le Canada si distincts d'autres démocraties libérales en Occident. En réponse à ces nationalismes majoritaires, les communautés politiques pourraient bien développer des pratiques contre-hégémoniques (Forsyth, 1994 : 23) ou, de façon plus affirmée, chercher à se doter pour elles-mêmes de leur propre État souverain. Il en va différemment en Bolivie (Sichra, 2014), en Éthiopie (Fessha, 2016), au Royaume-Uni (Brown et Cetrà, 2020) ainsi que dans plusieurs démocraties de nature consociative (Lijphart 1999, 2008), où les tensions font l'objet de négociations politiques constantes et donnent des résultats encourageants en contribuant même de surcroît à la stabilité politique.

Dans ce chapitre, je m'emploierai à décrire les principales sources de légitimité au sein des démocraties libérales pour ensuite évaluer dans quelle mesure elles risquent de s'entrechoquer. À cet égard, le philosophe Daniel Weinstock (2004) a toutefois noté un phénomène bien particulier dans ces démocraties, phénomène qu'il décrit comme étant l'expression d'une « crainte républicaine », c'est-à-dire l'inquiétude que le pluralisme communautaire puisse en venir à menacer la nation majoritaire et, par extension, la stabilité même des démocraties libérales. Chez Weinstock, ce qui doit prévaloir n'est pas tant la présence d'une identité commune ou l'existence de valeurs partagées, mais plutôt les conditions contribuant à établir une société fondée à la fois sur le respect mutuel et la confiance. On retrouve ici une parenté évidente avec les travaux menés par les chercheurs du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP).

Une vision moniste de l'État-nation a été graduellement privilégiée au Canada par les autorités politiques aux dépens d'une culture étatique qui aurait pu – et, de mon point de vue, aurait dû – être plus sensible au pluralisme national. L'autorité politique qu'on reconnaissait auparavant aux États membres de la fédération, jusqu'au moment de la Deuxième Guerre mondiale, s'est graduellement dissipée au profit du centre politique (Commission Macdonald, 1985). Cette vision moniste a été quelque peu secouée lorsque la Cour suprême du Canada s'est prononcée, en août 1998, dans le cadre du *Renvoi relatif à la sécession du Québec* en reconnaissant le principe démocratique parmi les grands principes sous-jacents à l'ordre constitutionnel devant garantir à la fois le bon fonctionnement des institutions politiques et le respect des communautés politiques appelées à cohabiter au Canada. Pour rappel, la Cour suprême établit au paragraphe 66 du Renvoi que « [l]es rapports entre démocratie et fédéralisme signifient par exemple que peuvent coexister des majorités différentes et également “légitimes” dans divers provinces et territoires ainsi qu'au niveau fédéral. Aucune majorité n'est plus, ou moins, “légitime” que les autres en tant qu'expression de l'opinion démocratique » (CSC, 1998 : paragr. 66). Dans le cas du Renvoi de 1998, les juges prennent soin aussi de préciser les principes fondamentaux, définis comme étant équiprimordiaux, devant inspirer, encadrer et raffermir leurs relations. Il s'agit en l'occurrence de quatre repères interprétatifs fondamentaux : (a) le principe fédéral, (b) le principe démocratique, (c) la règle de droit et le constitutionnalisme et (d) la protection des minorités¹. Nous sommes très loin de

1. Félix Mathieu et Dave Guénette ont d'ailleurs dirigé un ouvrage collectif au moment où ils étaient des doctorants associés à la Chaire de recherche du Canada

la position partielle et intransigeante adoptée par le Tribunal constitutionnel espagnol concernant les demandes répétées de négociations constitutionnelles formulées par les acteurs politiques au Pays basque et en Catalogne depuis le début des années 2000 en particulier (Payero-López, 2020).

Dans les faits, le Tribunal constitutionnel espagnol, agissant en conformité avec les velléités centralisatrices à l'œuvre à Madrid et reprises dans plusieurs régions castillanes, avait déclaré inconstitutionnelle le 11 septembre 2008 la décision du lehendakari (président) Juan Jose Ibarretxe de tenir une consultation populaire au sujet de l'avenir politique du Pays basque au sein ou à l'extérieur de l'État espagnol. À l'unanimité, invoquant la clause 149 (1) (32) de la Constitution espagnole selon quoi « [l']État jouit d'une compétence exclusive dans les matières suivantes [...] l'autorisation de convoquer les électeurs à des consultations populaires par voie de référendum », les juges du plus haut tribunal espagnol se sont prononcés contre la tenue d'une consultation populaire (Lazaro, 2008). Tout l'argumentaire développé s'appuyait sur des considérations juridiques sans égard aucun pour les enjeux culturels, politiques et sociétaux. Or, la décision de tenir ou non un référendum sur l'avenir d'une nation historique, la nation basque dans le cas présent, relève du domaine politique et doit donc pouvoir se discuter librement sur le terrain politique. Il appartient aux représentants politiques d'assumer leurs responsabilités au nom de leurs commettants. En pareil contexte, nous sommes en présence de deux légitimités (celle émanant de l'État central et celle émanant de l'État régional représentant la communauté autonome) qui doivent pouvoir chercher et, dans le scénario le plus optimiste, trouver un terrain d'entente démocratique et négociée.

L'intention de Juan Jose Ibarretxe était limpide. Pour lui, il fallait forcer le gouvernement central espagnol et les autres communautés autonomes à entamer des négociations constitutionnelles pour revoir de fond en comble le fonctionnement de l'État des autonomies. Clairement, le plan d'Ibarretxe tirait son inspiration de la formule de souveraineté-association (Sauca, 2010; Lecours, 2012), popularisée au Québec pendant toute la décennie 1970-1980 par l'ancien premier ministre René Lévesque et les militants du Parti québécois, où deux projets de société légitimes se disputaient la faveur des citoyens. Utilisant tous les moyens à sa disposition, Ottawa était parvenu à battre les forces souverainistes sur le terrain

en études québécoises et canadiennes afin de mesurer, vingt ans après la publication des termes du Renvoi, comment chacun des quatre principes à la base du pacte constitutionnel canadien a imprégné et influencé les rapports politiques au pays. Voir Mathieu et Guénette (2019).

politique et avait gagné la première manche. Puis a suivi un deuxième bras de fer en 1995 : les forces souverainistes, menées par le premier ministre Jacques Parizeau, perdaient leur deuxième rendez-vous référendaire. Les Québécois s'étaient librement prononcés sur leur avenir politique en ayant la possibilité de mesurer les mérites des propositions référendaires qui leur avaient été faites de part et d'autre. Finalement, au cœur des débats, ce n'est pas d'arguties juridiques dont il a été question, mais bien de la valeur intrinsèque de deux projets politiques légitimes.

Les plus récents développements en Espagne – en lien cette fois avec l'avenir de la Catalogne – s'éloignent de l'exigence démocratique telle qu'elle était vécue au Canada au moment des référendums de 1980 et de 1995, de même qu'au Royaume-Uni lors de la tenue du référendum de 2014 en Écosse. La position intransigeante adoptée par le gouvernement espagnol consiste à s'opposer, sans appel, à toutes les formes de contestation politique émanant des communautés autonomes. La seule voie possible est celle établissant que les dirigeants politiques doivent adhérer de façon inconditionnelle aux règles fixées (une fois pour toutes) au sortir de la période franquiste.

Cette façon de voir les relations devant prévaloir entre le centre politique et les communautés autonomes consiste à déclarer comme étant « subversive » (Curko, 2016) (1) toute tentative de renégocier les arrangements constitutionnels sans avoir préalablement obtenu l'aval du gouvernement central ou (2) toute proposition qui s'écarterait du texte constitutionnel existant. En bref, les communautés autonomes se voient imposer un double verrou rendant impossible tout changement constitutionnel n'étant pas à l'initiative et dans l'intérêt de Madrid. Si elles devaient s'engager dans une telle démarche, elles risqueraient alors d'être accusées de déloyauté à l'égard du régime en place. La constitution serait en quelque sorte un mécanisme immuable dont il serait impossible de se défaire, privant ainsi les nations constitutives de leur liberté au bénéfice de la nation englobante (Tully, 1999a)². C'est le refus de reconnaître la liberté des nations constitutives combiné à l'instauration d'un rapport direct, uniforme identique avec chaque citoyen sans considération de son appartenance/allégeance nationale, qui pose problème.

2. Cette façon de voir les choses se rapproche du courant d'interprétation constitutionnelle de l'originalisme défendu par les républicains conservateurs aux États-Unis, ces derniers disant vouloir défendre la constitution telle que les pères fondateurs l'avaient imaginée au XVIII^e siècle. Derrière tout cela, il y a naturellement des intérêts hautement partisans.

LES CONDITIONS ESSENTIELLES À LA STABILITÉ POLITIQUE

Loin de correspondre à la force brute, la légitimité des régimes politiques relève de plusieurs grands principes. Je m'en tiendrai ici à quatre conditions essentielles à la stabilité politique. Il s'agit de la liberté d'agir, de la loyauté éclairée, de la diversité éthique et de l'impartialité judiciaire. Chacune de ces conditions met de l'avant des éléments qui embrassent d'abord la quête d'une plus grande cohésion sociale au sein des communautés politiques, plutôt que l'usage de la coercition par l'*État unitaire* (Fazi, 2020 : 107-126). Ces conditions possèdent la même valeur normative et doivent être poursuivies conjointement.

Soulignons d'abord la capacité des régimes politiques à garantir la *liberté d'agir* des communautés, afin que ces dernières puissent réaliser leur plein potentiel sur les plans culturel, économique, politique et institutionnel. Cette liberté dans l'action est essentielle, selon les situations, soit à la construction, soit à la restauration du lien de confiance entre les partenaires politiques évoluant au sein d'un État. Il s'agit dès lors à la fois de respecter et d'encourager, sur une base régulière, tout autant la délibération démocratique que la quête d'autonomie individuelle et communautaire. En bref, les citoyens sont libres d'agir au sein de leur milieu et de l'univers de significations donnant un sens véritable à leur propre existence en tant que sujet politique. Jorge Cagiao y Conde dira de la période actuelle, moment marqué simultanément par la diversité culturelle et la quête d'unité, que « [n]ous sommes certes libres de choisir, mais toujours dans un contexte de choix donné qui limite autant qu'il guide notre liberté » (Cagiao y Conde, 2014 : 295). Cela étant précisé, il importe de souligner que la *liberté d'agir* ne sera durable et prometteuse que si elle poursuit concurremment l'autonomie individuelle et communautaire, de même que la plus grande égalité possible entre les personnes. Cette façon de définir la liberté d'agir consiste à fusionner ce qu'Isaiah Berlin désigne comme étant la conception positive de la liberté, avec une conception négative en vue de veiller à la protection des droits et libertés individuels (Berlin, 2002). Il s'agit donc d'instaurer une politique de la reconnaissance en vue de favoriser l'émancipation des individus (liberté positive), tout en tendant vers l'édification d'un régime politique avec le moins de contrainte, d'ingérence³ et de domination possible (liberté négative)³.

3. Je convie le lecteur à consulter le chapitre 4 « Le moment autonomiste : de l'endiguement à l'habilitation » paru dans *L'Âge des incertitudes* (p. 91-92) pour un plus long développement.

Fort de la concrétisation de cette première condition, un lien de confiance pourra se consolider et faire advenir une deuxième condition. Il sera possible pour les autorités politiques évoluant à différents échelons (local, régional, national, supranational, international) de s'attendre à une *loyauté éclairée* de la part de leurs commettants. Il ne s'agit donc pas de penser pouvoir obtenir une loyauté aveugle et inconditionnelle, mais bien d'instaurer des pratiques politiques favorisant le respect des entités politiques en présence. Cette loyauté éclairée devrait pouvoir se traduire par un plus haut niveau de confiance à l'endroit des dirigeants politiques au sein de la population. Cette confiance doit toujours être conditionnelle afin de créer un climat propice à la négociation permanente en régime démocratique (Tilly, 2005). L'intensité de cette loyauté variera nécessairement selon les contextes, les rapports de pouvoir en présence et les expériences antérieures de chacune des communautés politiques appelées à cohabiter dans un même État souverain⁴.

La troisième condition a trait à la prévalence d'une *diversité éthique* au sein des sociétés démocratiques pluralistes. Cette diversité consiste à mettre en place les conditions favorables à l'instauration de contextes de choix différenciés, pour reprendre la formulation juste proposée par Will Kymlicka, pour que les membres des communautés politiques (minoritaires et majoritaire) en présence puissent pleinement s'émanciper culturellement, politiquement, institutionnellement, économiquement et socialement. L'adhésion à cette conception du bien pourrait, en contexte de pluralisme national, contribuer à favoriser l'établissement d'un projet de société à échelle humaine, non pas pour supprimer des droits ou opprimer des populations, mais bien pour redonner aux communautés politiques de la dignité et la capacité d'être en mesure de se représenter pleinement elles-mêmes (Tierney, 2004).

Cette *diversité éthique* se situe au centre même des débats portant sur le droit moral à l'autodétermination politique – que cette autodétermination soit interne ou externe. La communauté scientifique est redevable entre autres aux travaux du politologue Dimitrios Karmis qui a consacré beaucoup d'énergie à approfondir les enjeux éthiques traversant les démocraties libérales. Dans un texte pénétrant, intitulé « Pluralisme et identité(s)

4. L'étude de la dynamique confiance/méfiance en contextes belge, britannique, canadien et espagnol a, en outre, été explorée de façon approfondie par les membres de l'équipe du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales dont je tiens à souligner les efforts de problématisation soutenus sur la longue durée (consulter en particulier Karmis et Rocher, 2012; 2018).

nationale(s)», l'auteur nous convie à penser l'identité nationale tel un projet éthique émancipatoire, dont les critères de mesure sont décrits «comme autant de degrés ascendants de pluralisme: 1) l'inclusion possible; 2) l'inclusion symbolique; 3) l'inclusion profonde» (Karmis, 2003: 115). Cela l'amène à distinguer le pluralisme en tant que «fait sociologique» puis en tant qu'expression d'une «idéologie politique».

Pour sa part, Samuel LaSelva, dans son imposant livre *Canada and the Ethics of Constitutionalism*, propose une lecture pénétrante de l'évolution des arrangements politiques au Canada en suggérant que «[...] en 1867 et 1982, il [le Canada] a dépassé les modèles britannique et américain, et conçu (même si imparfaitement) des arrangements constitutionnels pour tenir compte des "droits d'autrui", et a ainsi contribué à l'éthique et à la pratique du constitutionnalisme dans un monde divisé» (LaSelva, 2018: xvi)⁵. La lecture proposée par LaSelva consiste à présenter le Canada non pas comme étant en continuité avec les modèles britannique et américain, mais plutôt comme étant l'expression d'un modèle *sui generis* (LaSelva, 2018: 41-42) potentiellement sensible aux besoins des nations autochtones, des groupes minoritaires et des communautés de destin.

La quatrième condition concerne l'*impartialité judiciaire* et elle passe trop souvent inaperçue dans les analyses. Or, il s'agit d'une exigence *sine qua non* en vue de la pleine concrétisation des trois conditions énoncées ci-dessus. En l'absence d'impartialité judiciaire, c'est le juste équilibre à maintenir entre les personnes, les groupes, les communautés politiques qui est susceptible de céder face à la contrainte en raison de l'absence de neutralité de l'État⁶. Le manque d'impartialité amènera certaines communautés politiques, privées de leurs pleins droits, à contester l'autorité politique de l'État souverain. En pareille situation, les différends politiques mettront en évidence la faible autorité morale de l'État souverain, ainsi que son incapacité à offrir des solutions sans avoir recours à la coercition ou à la violence, affaiblissant ainsi les fondements démocratiques devant être à la base même du régime politique en place.

5. «[...] in 1867 and 1982, it [Canada] reached beyond the British and American models, devised (however imperfectly) constitutional arrangements to accommodate "the rights of others," and in that way contributed to the ethics and practice of constitutionalism in a divided world.»

6. J'invite le lecteur à consulter mon livre et deuxième pièce du présent triptyque *L'Âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, coll. Prisme, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.

Aussi peut-on, à la suite du philosophe James Tully, convenir que les juges de la Cour suprême du Canada n'avaient pas fait preuve de suffisamment de retenue au moment de définir les obligations constitutionnelles du gouvernement central permettant de procéder au rapatriement de la Constitution au début des années 1980. De façon assez étonnante, les juges de la Cour suprême – dans une décision partagée en 1980 – s'entendaient pour ne pas exiger l'unanimité des provinces avant d'autoriser le rapatriement, contribuant dès lors à faire tomber le principal obstacle pour le gouvernement central. Cette décision hasardeuse, aux conséquences considérables, enlevait à l'Assemblée nationale du Québec sa pleine liberté d'agir auprès des autres partenaires au sein de la fédération et réduisait d'autant son pouvoir en tant que communauté nationale s'étant implantée culturellement et politiquement sur la longue durée (Gagnon et Iacovino, 2007).

Mon collègue Guy Laforest a d'ailleurs écrit plusieurs analyses sur le rôle exercé par la Cour suprême du Canada, en s'inspirant du penseur britannique John Locke. Laforest affirme que le geste de rapatrier la Constitution était motivé par la volonté de « renforcer l'allégeance au Canada, [et] pour promouvoir l'identité canadienne » (Laforest, 1990 : 630). C'était un geste fort posé en vue d'enraciner la citoyenneté canadienne. Laforest fait aussi le constat que « [l]e prix à payer pour réaliser l'opération du rapatriement fut considérable. Dans une perspective "lockéenne", nous affirmerions que les événements de l'automne 1981 et du printemps 1982 ont frappé d'illégitimité les institutions gouvernementales canadiennes » (Laforest, 1990 : 630), indubitablement, ajoutons-nous, auprès de la nation québécoise⁷.

Le Renvoi de 1998 portant sur le droit du Québec de faire sécession vient atténuer et corriger en partie ce que je considère être une grave injustice historique à l'endroit du Québec. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Renvoi a reconnu au sein du Canada l'existence de deux majorités nationales : l'une anglophone et l'autre francophone, chacune détenant également sa propre légitimité. De même, chacune ayant le droit d'imaginer son avenir politique dans le respect l'une de l'autre⁸.

7. Pour des travaux plus récents, on pourra lire avec intérêt les publications d'André Burelle (2005, 2020) et de Frédéric Bastien (2013).

8. Citant le paragraphe 59 du Renvoi, ma collègue Geneviève Nootens est d'avis que la Cour suprême se limite à reconnaître le Québec uniquement comme

L'interprétation que formulent divers auteurs quant aux répercussions et aux conséquences du Renvoi de 1998 varie de façon importante. Nous y reviendrons un peu plus loin. Je m'en voudrais toutefois de ne pas, dès à présent, partager la lecture que le politologue David Sanschagrin fait du Renvoi, d'autant plus que l'auteur se refuse à croire à l'impartialité de la Cour suprême. Sanschagrin est plutôt d'avis que la Cour suprême est un puissant outil aux mains de l'État souverain :

La violence symbolique de l'État, à travers l'organe judiciaire, s'est avérée suffisante. Le Renvoi [de 1998] affirme d'un côté « l'obligation de négocier » et, en quelque sorte, l'existence d'un *demos* québécois, mais de l'autre l'astreint aux principes du fédéralisme, de la démocratie, de la protection des minorités ainsi que du constitutionnalisme et de la primauté du droit. L'essentiel étant préservé (Sanschagrin, 2019 : 222).

Comme il a été souligné en introduction du présent chapitre, la situation au Canada est très différente de celle qui existe en Espagne, où le gouvernement central n'a de cesse de vouloir imposer sa seule volonté à toutes les communautés politiques qualifiées par ailleurs d'États autonomes. Le gouvernement de Madrid revendique la légitimité pour lui seul et se déclare l'unique défenseur des droits démocratiques des citoyens vivant en Catalogne. Le politologue Marc Sanjaume-Calvet voit à juste titre dans cette prise de position un manque de considération évident à l'endroit des revendications légitimement formulées par les élus politiques et les représentants de la société civile en Catalogne⁹.

Les récents événements [post-2011] en Catalogne illustrent donc les difficultés rencontrées tant par les gouvernements fédéraux que par les auteurs des théories morales et juridiques sur la sécession et le fédéralisme. L'exécutif espagnol, mené par Mariano Rajoy, ainsi que les principaux partis nationaux (PP [Parti populaire], PSOE (Parti socialiste), Cs [Citoyens]) rejetèrent à maintes reprises le droit des Catalans d'organiser un référendum, et nièrent l'existence d'une « cause juste » pour ces derniers. D'un côté, leur discours se fonde sur une interprétation rigide de la constitution de 1978, qui est

une minorité culturelle et linguistique: se référer à « Démocratie et pouvoirs constituants dans les sociétés plurinationales » (Nootens, 2019: 124).

9. On lira aussi avec intérêt le chapitre de Lucia Payero-López (2020) intitulé « Assessing the Spanish State's Response to Catalan Independence: The Application of Federal Coercion », tout spécialement les pages 74-76, dans lesquelles l'auteure relève, en s'appuyant sur les analyses de Javier Pérez-Royo (2018), la faible légitimité à l'origine de l'État espagnol qui avait pu passer inaperçue pendant les années des grands investissements sociaux en éducation et en santé au moment de l'avènement de l'État-providence et de l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne dans la période de l'après-franquisme.

aussi celle du Tribunal constitutionnel, selon laquelle il n'existe (et ne saurait exister) qu'une seule et unique souveraineté (et *demos*) en Espagne. Par conséquent, il en découle que les référendums d'autodétermination sont considérés comme étant anticonstitutionnels. De l'autre, on ne peut ignorer le fait que les principaux partis espagnols sont ceux qui nomment les personnes responsables des institutions centrales (incluant les juges), et qui possèdent ensemble une majorité qualifiée au Congrès comme au Sénat, bloquant ainsi toute possibilité de réforme constitutionnelle (Sanjaume-Calvet, 2020 : 159-160).

Tablant sur ces quatre conditions – liberté d'agir, diversité éthique, loyauté éclairée, impartialité juridique –, il serait possible de gagner l'allégeance des citoyens et de l'ensemble des communautés politiques au projet politique commun. En contexte de démocraties libérales, cette allégeance ne peut être imposée, elle doit être volontaire et négociée en permanence pour qu'un ordre constitutionnel puisse se renouveler et durer.

Car, ainsi que nous le rappelle Anne Legaré, « [l']État tire sa légitimité du consentement de la société » (Legaré, 2020 : 141). De même, tant au sein de la fédération canadienne qu'au sein des démocraties libérales de nature pluraliste, l'État multinational doit tirer sa légitimité du consentement des nations constitutives, étant donné que chacune d'elles dispose *d'une égale légitimité démocratique* face à un État central qui ne peut prétendre au monopole de la représentation et, par extension, l'exclusivité de l'autorité morale et politique (Whitaker, 1991). L'existence même de ces projets nationaux légitimes rappelle toute l'importance d'adhérer à des valeurs démocratiques toujours plus exigeantes et sensibles à la diversité¹⁰.

Ainsi, comme l'affirme le sociologue Jean-François Laniel, il importe que « les cités savantes et politiques [soient] invitées à prendre en compte la multiplicité des modalités d'aspiration à l'autodétermination, et leur égale légitimité démocratique » (Laniel, 2020 : 243). Chez les libéraux communautaires, il s'agit d'une position raisonnable et mesurée à adopter en contexte démocratique, étant donné l'impératif de reconnaissance et les besoins d'habilitation des communautés politiques. C'est aussi la position que je défends.

10. J'approfondirai cette réflexion aux chapitres 4 et 5.

LA JUSTE DÉMOCRATIE

Max Weber proposait, au début du xx^e siècle, une distinction fort pertinente entre le domaine de la *Staatspolitik* et le domaine de la *Kulturpolitik*. Le premier a trait aux éléments relevant du pouvoir, de l'autorité et de l'intégrité territoriale et étatique, alors que le second couvre les aspects culturels et sociétaux essentiels à l'instauration et au maintien d'une culture sociétale ou, de façon plus précise, d'une culture nationale. Ces deux domaines peuvent se co-construire, tout comme ils peuvent entrer en collision. Chez Weber, la *Kultur* joue un rôle déterminant dans l'implantation de la conscience nationale (McCrone, 1998 : 20). La dynamique à laquelle s'intéresse Weber concerne au premier plan les rapports entre l'État et la société. Aussi, chez Weber, l'État exerce un rôle-clé en agissant à la fois comme un bouclier et une main nourricière pour veiller au bien-être de la société (McCrone, 1998 : 21).

La vision que la *communauté politique canadienne* se fait généralement du pays rappelle la relation étroite existant entre l'État souverain et la société imaginée par Weber autour d'une seule identité nationale. Par ailleurs, la communauté politique québécoise se fait une image plus complexe de la réalité canadienne, en ce qu'elle participe elle-même à l'édification de son propre projet de construction nationale, de sa propre identité collective, et parce que ses citoyens ont tendance à se tourner d'abord vers les représentants de l'État du Québec lorsqu'ils sont en situation de crise, que celle-ci soit de nature constitutionnelle, économique, sociale ou sanitaire (Gagnon et Iacovino, 2007 : 121-159; Noël, 2013 : 176; Gagnon, 2020b).

L'existence de projets de société souvent distincts et propres au Québec et au Canada hors Québec soulève précisément la question de la légitimité du pouvoir. Ici encore, c'est vers Weber qu'il faut se tourner pour bien cerner ce qui fait débat. Weber fait référence à trois idéaux types de « domination légitime » que sont les rationalités de types légal-rationnel, traditionnel et charismatique. Pour chacune de ces formes de rationalité, il importe que les acteurs perçoivent les relations d'autorité et de pouvoir comme étant justes et équitables. De même, pour acquérir une pleine légitimité, ces relations d'autorité doivent être pleinement reconnues, consenties et justifiées par toutes les parties en présence.

Pour être plus concret, tout en synthétisant un peu, la rationalité légale-rationnelle consiste à établir que la légitimité des lois adoptées est établie et reconnue par les membres formant la totalité du corps politique.

En ce sens, il n'y a pas de place pour l'arbitraire et pour les prises de décision de nature *ad hoc*. La légitimité légale-rationnelle est à la fois juridique et politique, mais elle n'est pas nécessairement immuable.

La rationalité traditionnelle s'appuie plutôt sur les coutumes et les pratiques. Il s'agit en quelque sorte d'une expression du constitutionnalisme ancien où prévaut la règle coutumière. En pareil contexte, « [l]'autorité repose sur la transmission naturelle et continue du pouvoir, conférée par des règles ancestrales, coutumes, habitudes, relations patriarcales ou dynastiques » (Meier, 2019 : 2). Cette rationalité repose sur le temps long. Ici, c'est la reproduction d'une pratique qui fonde sa légitimité. Enfin, la rationalité charismatique relève d'une tout autre logique, en ce sens que les membres vouent un respect total, une dévotion et une obéissance démesurée au chef de file sur la durée. Chacune de ces rationalités exprime une forme particulière de légitimité et elle ne se retrouve jamais à l'état pur.

L'apport de Weber à la compréhension de différentes sources de légitimité est d'une grande importance. Toutefois, il faut bien reconnaître qu'à la lumière des divers soubresauts de l'histoire il est difficile pour les personnes en situation de pouvoir de conserver une entière légitimité. C'est avec le temps que nous pouvons mesurer la valeur effective de chacune de ces rationalités. La critique la plus fréquente de l'analyse webérienne peut se résumer à l'absence de considérations normatives permettant d'évaluer la légitimité même des régimes en place. Ce faisant, la manière de penser le politique serait insatisfaisante et exige que nous portions notre regard sur l'évaluation des régimes en place et d'évaluer dans quelle mesure ils méritent toujours l'allégeance des populations vivant sous leur(s) autorité(s). Robert Grafstein est celui qui a relevé cette faille analytique avec la plus grande lucidité. Voici comment il formule le cœur de sa critique :

Weber détourne le sens premier de la légitimité. Le concept devrait signifier à juste titre une évaluation normative d'un régime politique : la droiture de ses procédures, la justification de ses décisions et l'équité avec laquelle il traite ses sujets. Or, chez Weber, la légitimité ne représente plus l'évaluation d'un régime ; en effet, elle ne se réfère plus directement au régime lui-même. Elle est plutôt définie comme la croyance qu'ont les citoyens que le régime est, pour parler de façon tautologique, légitime (Grafstein, 1981 : 456)¹¹.

11. Notre traduction de : « Weber distorts the essential meaning of legitimacy. The concept should properly signify a normative evaluation of a political regime: the correctness of its procedures, the justification for its decisions, and the fairness

Ce constat de Grafstein rappelle toute l'importance de bien distinguer « représentation/perception » et « monde vécu/condition réelle ». Aussi, la façon de présenter la légitimité chez Weber nous éloigne de façon importante des quatre conditions normatives essentielles à la stabilité politique que j'ai décrites au début de ce chapitre. L'analyse wébérienne de la légitimité a peu à voir avec la liberté politique, la loyauté éclairée, la diversité éthique et l'impartialité juridique. En fait, on peut même avancer qu'elle les contourne, de telle sorte que ces quatre principes apparaissent comme autant d'angles morts à son analyse.

Il m'a déjà été donné de discuter de la question de la juste démocratie – c'est-à-dire une démocratie accompagnée par des pratiques justes et équitables – dans quelques travaux. Je m'y attarderai donc peu dans la présente monographie. Je pense en particulier ici aux *mélanges* que Brian Tanguay et moi avons rassemblés et publiés, en 1992, en l'honneur de Khayyam Zev Paltiel, le directeur de nos thèses respectives à l'Université Carleton d'Ottawa (Gagnon et Tanguay, 1992), dans lesquelles nous relevions déjà plusieurs manquements à l'exercice démocratique au Canada. De même, dans une recherche menée avec Guy Lachapelle au lendemain de la tenue du référendum d'octobre 1995 au Québec, nous avons discuté des ratés de la fédération canadienne en matière de pratiques démocratiques. Notre constat fut le suivant : le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral cherchaient à s'assurer l'allégeance de leur population respective en proposant des projets sociétaux de nature distincte en misant soit sur les droits individuels (position canadienne), soit sur les droits communautaires et individuels (position québécoise) (voir Gagnon et Lachapelle, 1996).

Il importe donc de bien comprendre que la montée des mouvements indépendantistes au sein des pays de démocratie libérale s'explique en bonne partie, comme le souligne Luc Turgeon en synthétisant les travaux du politologue Michael Keating, par « le déclin [du moins de la perception] de la légitimité des États centraux incapables de réagir à de nouveaux problèmes sociopolitiques (en particulier la crise de l'État-providence) et ensuite par la reconfiguration politique qu'auraient entraînée l'intégration continentale et la mondialisation » (Turgeon, 2003 : 81). Ces phénomènes ont contribué à éloigner les nations dites « sans État » des États souverains

with which it treats its subjects. In Weber's hands, however, legitimacy no longer represents an evaluation of a regime; indeed, it no longer refers directly to the regime itself. Rather, it is defined as the belief of citizens that the regime is, to speak in circles, legitimate.»

au sein desquels elles évoluent. Les représentants politiques de plusieurs de ces nations ont la certitude de pouvoir mieux tirer leur épingle du jeu, tant à l'échelle nationale que sur la scène internationale, en faisant la promotion de leur propre savoir-faire (Katzenstein, 1985 ; Rioux, 2020), tout en mettant en valeur leur contribution au développement du savoir. En lien avec le contexte actuel d'une gouvernance mieux adaptée aux besoins des communautés nationales, Michael Keating affirme que :

Tournant le dos au folklore et au passé, le discours nationaliste est résolument moderne et traite de développement et d'adaptation. Il reconnaît des limites à la souveraineté et sait que l'État-nation traditionnel a disparu ; il tente donc, dans cette perspective, de fonder un projet d'autodétermination nationale et de trouver les moyens de rendre efficace cette nouvelle gouvernance (Keating, 1997 : 70).

Ces communautés nationales n'ont pas toutes le même potentiel. Certaines peuvent s'en tirer beaucoup mieux seules, alors que d'autres semblent plus avoir besoin du concours soutenu de l'État pour espérer s'imposer au sein de l'ordre économique mondialisé. Néanmoins, l'avantage d'intervenir à une plus petite échelle ressort systématiquement au niveau de la concertation des acteurs économiques, politiques et sociaux. Pareille concertation favorise les échanges et la confiance entre les acteurs et permet d'établir rapidement les stratégies à adopter en vue d'actions ciblées et calibrées. Toujours selon Keating, « [c]es conditions de viabilité des nouveaux nationalismes ne sont pas une simple liste d'épicerie, mais composent un projet cohérent visant à assurer l'autonomie territoriale dans le cadre d'un État en mutation et de l'ordre international. [...] Tout au plus entendent-ils, dans les limites d'un plus petit territoire, concilier culture, identité, compétitivité économique, intégration sociale et démocratie » (Keating, 1997 : 81).

Ces dernières années, on a pu constater des avancées majeures dans le cas des nations minoritaires au chapitre de la paradiplomatie, alors qu'elles optent pour des stratégies plus novatrices les unes que les autres afin d'avoir accès aux marchés internationaux et de se faire (re)connaître sans devoir passer par l'intermédiaire de l'État souverain. Pas question donc pour ces nations de se replier sur elles-mêmes : sur le plan économique par exemple, l'Écosse et le Québec se distinguent en misant sur le capital de risque pour consolider leur croissance économique et leur présence au sein de l'économie internationale (Rioux, 2020). Les percées économiques faites par l'Écosse et le Québec contribuent à donner une confiance à leur population quant à une saine gouvernance et une plus grande efficacité dans la gestion des programmes mis en place en vue de poursuivre la

conquête des marchés. Il en va de même en Bavière, en Flandre, au Pays basque (Massie et Lamontagne, 2019). Pour chacun de ces exemples, on note une volonté affirmée de s'inscrire de plain-pied dans les réseaux économiques qui se déploient à l'échelle tant régionale et continentale qu'internationale.

C'est pourquoi la juste démocratie ne pourra advenir si la nation majoritaire se montre imperméable aux revendications légitimes qui émanent des nations minoritaires et des communautés politiques formant l'épine dorsale de l'État plurinational souverain (Parent, 2011). En d'autres termes, ce n'est pas en imposant les seules normes souhaitées par la nation majoritaire que les États-nations parviendront à édifier des relations équitables entre les partenaires constitutionnels (Chouinard, 2020).

Il importe donc de reconnaître les éléments pouvant provoquer les changements puisqu'ils sont essentiels pour éviter les épisodes de crispations identitaires et collectives. Parmi ces éléments qui ont le potentiel de sensibiliser les communautés constitutives des démocraties plurinationales aux nécessités et revendications des autres, il y a un partage équitable du pouvoir entre les communautés politiques, l'éducation à la citoyenneté en vue d'atteindre une meilleure cohésion sociale pour chacune des communautés, l'implantation de l'asymétrie constitutionnelle pour mieux exprimer la diversité communautaire, la socialisation culturelle par l'acquisition d'une langue commune, de même que la création de passerelles favorisant l'éveil aux autres communautés politiques et l'instauration de lieux de codécision (Burelle, 2005 ; 2020 : 524).

REPENSER LES REPÈRES

La réalité sociologique fait état de l'existence de plusieurs nations au Canada (Langlois, 2018), d'où l'usage de plus en plus fréquent de l'appellation de fédéralisme multinational ou plurinational pour décrire la condition canadienne (Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, 2017). Cependant, cette réalité n'est pas prise en compte par bon nombre d'acteurs politiques. Immanquablement, cela contribue au mécontentement d'une proportion importante de la population québécoise à l'endroit des institutions politiques. Au moment des intenses débats constitutionnels du début des années 1990, Maude Barlow et Bruce Campbell n'ont pas hésité à affirmer que :

Nous devons redéfinir nos concepts de souveraineté et de nation afin d'établir des relations institutionnelles entre les membres des trois nations fonda-

trices du Canada : autochtones, francophones et anglophones. Pour ce faire, nous devons inverser notre définition unidimensionnelle d'une seule nation. Notre survie et notre émancipation dépendront de notre capacité à nous appuyer sur des identités nationales autochtones, francophones et multiculturelles anglophones bien définies et à canaliser les énergies créatives de ces parties en une entité cohésive appelée Canada (Barlow et Campbell, 1991 : 144)¹².

Cette critique de la thèse moniste constitue un phénomène qui a peu à peu pris de l'ampleur au Canada. Il existe aujourd'hui chez les universitaires, auprès des hauts commis de l'État central et au sein de la population, une reconnaissance plus prégnante de la diversité nationale au Canada. Les contributions soutenues de ce qui a été désigné sous le nom d'école québécoise de la diversité et du fédéralisme (Gagnon, 2011, 2015a ; Mathieu, 2020b)¹³ et les riches contributions de nombreux collègues autochtones (Ladner, 2019 ; Borrows 2020) ne sont pas étrangères à cette mutation de l'idée que les Canadiens se font les uns des autres et des communautés politiques qu'ils forment à diverses échelles territoriales.

Il importe, comme l'établissent Barlow et Campbell, de redéfinir notre façon de concevoir la communauté politique, la nation et l'État. Chacun de ces concepts peut se décliner de plusieurs manières et la façon de les définir a des répercussions significatives sur notre compréhension de la citoyenneté, de la souveraineté, de l'autorité politique et de l'exercice légitime du pouvoir. Aussi faut-il chercher à trouver un équilibre entre le domaine politique (État, nation, citoyenneté) et le domaine culturel (nation, langue, patrimoine, mémoire, identité)¹⁴. Cet équilibre est diffi-

12. « We must redefine our concepts of sovereignty and nationhood in order to establish institutional relations among members of the three founding nations of Canada: aboriginal, French-, English-speaking. To do so, we will need to reverse our one-dimensional definition of a single nation. Our survival and emancipation will depend on our ability to build on well-defined aboriginal, French-, and multicultural English-speaking national identities and to channel the creative energies of those parts into a cohesive entity called Canada. » Cité dans Jane Jenson (1995 : 108).

13. Voir le chapitre de Félix Mathieu (2020b : 377-404) intitulé « L'école québécoise de la diversité : émergence, déploiement et renouvellement d'une pensée fédéraliste authentique », publié dans Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard, *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec : perspectives historiques* (2020) où l'auteur recense et analyse plusieurs contributions des membres de cette école.

14. Notons que le concept de nation peut relever à la fois du domaine politique et du domaine culturel, comme l'ont bien illustré André Lecours et Geneviève Nootens (2007 : 19-40).

cile à atteindre, mais c'est justement là où réside un des plus grands défis pour les sociétés libérales et démocratiques du XXI^e siècle : la cohabitation pacifique des communautés politiques au sein d'espaces politiques en perpétuelle transformation (voir à cet égard Gagnon et Tremblay, 2020).

La présente analyse cherche à sensibiliser le lecteur à l'importance de penser les rapports politiques, non pas comme un jeu à somme nulle (ou même à somme négative), mais bien comme un jeu à somme positive où tous y trouveraient leur compte. La souveraineté ne doit pas être présentée comme étant parcellaire ni considérée à travers le prisme d'une compétition pour laquelle les forces politiques souhaiteraient subjuguier leurs adversaires. Il s'agit plutôt de voir la souveraineté comme étant relationnelle, interdépendante et partagée (Coyle, 2019 ; Ladner, 2019). Le propos vise à établir dans quelle mesure la « gouvernance inclusive », c'est-à-dire là où la multiplicité des voix peut être prise en compte, contribue à la consolidation des démocraties (IDEA, 2017)¹⁵.

Par ailleurs, les cas des nations majoritaires voulant imposer leur seule volonté ne se comptent plus. Bien sûr, il y a l'enjeu de l'intégrité territoriale chère aux États souverains créés à la suite de guerres qu'ils ont gagnées ou, par exemple, de partage de territoires au lendemain de conflits armés. Bien sûr, les démocraties ont besoin de stabilité politique. Et celle-ci ne peut pas être maintenue sans que la dignité des communautés politiques soit assurée, en tenant compte des plus hauts standards internationaux.

La formule fédérale recèle un vaste potentiel permettant la mise en place des conditions essentielles au respect de la diversité nationale sur de grands ensembles territoriaux. Or, comme le juriste et constitutionnaliste Stephen Tierney le rappelle au sujet du fédéralisme, « le fédéralisme est une forme de gouvernance distincte pour l'État moderne, il s'ensuit qu'il doit être compris comme la transformation du pouvoir politique en une autorité légale *dans un but particulier* et qui diffère du constitutionnalisme par défaut ou du constitutionnalisme moniste » (Tierney, 2019 : 1)¹⁶. Cette lecture n'est toutefois pas partagée par d'autres acteurs politiques qui

15. De même, l'Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) avance que « la "fragilité" des sociétés émane de l'absence de gouvernance inclusive. Voir : *Synthèse. État de la démocratie dans le monde en 2017 : étude de la résilience démocratique* (2017).

16. Italiques originaux. Notre traduction de : « But since federalism is a distinct order of rule for the modern state, it follows that it must be understood as transforming political power into legal authority *for a particular purpose* and one that differs from default or monist constitutionalism. »

souhaitent plutôt niveler par le bas le sens à donner à l'idéal fédéral, en négligeant notamment de prendre en compte la vision multinationale du fédéralisme et les *demoi* donnant à l'ensemble sa pleine légitimité. Toujours selon Tierney, « une constitution fédérale [...] est une constitution fondée sur le pouvoir constituant territorial qui donne la priorité au statut constitutionnel, symboliquement et matériellement, de ses territoires constitutifs. En agissant au cœur même de la constitution, c'est le consentement de ces territoires qui donne à la constitution sa légitimité entière et durable et qui conditionne fondamentalement le modèle d'autorité caractérisant la constitution » (Tierney, 2019 : 2)¹⁷.

Ce qui rend encore plus performante, sur le plan démocratique, la formule fédérale en contexte de pluralisme national, c'est sa capacité à considérer sérieusement, et sur une base continue, les revendications formulées par les communautés politiques territorialement établies. Chacun de ces territoires enjoint à l'État souverain de lui attribuer une voix déterminante en vue d'assumer la gouvernance partagée de la fédération. Cela peut se faire, à titre d'illustration, en donnant son aval aux processus de co-décision (Burrelle, 2020), à l'autonomie gouvernementale (Tremblay, 2000 ; Nimni, 2005) ou à une représentation de poids au sein des institutions centrales (Popelier et Sahadžić, 2019 : voir aussi Gagnon et Burgess, 1993, 2010a, 2018b).

C'est bien la question de la légitimité qui permettra de concevoir l'ordre politique comme étant la résultante des diverses traditions fédérales à l'origine du pacte constitutionnel canadien plutôt que l'expression d'une vision moniste aux dépens de toutes les autres. Le politique doit être à la fois l'expression d'un rapport de forces et une éthique fondée sur ce qui est juste et équitable. C'est la quête de cet équilibre qui retiendra notre attention tout au long du présent essai.

La question de la légitimité – que ce soit grâce à l'approfondissement du lien de confiance ou de la reconnaissance réciproque des communautés politiques en présence – doit être au carrefour des relations intercommunautaires. Aussi, l'enjeu principal qui est au cœur des négociations constitutionnelles au Canada depuis les débuts de la Révolution tranquille des

17. Notre traduction de: «A federal constitution [...] is premised upon territorial constituent power which prioritizes the constitutional status, symbolically and substantively, of its constituent territories. It is the consent of these territories that gives the constitution its foundational and ongoing legitimacy and which operates within the constitution to condition fundamentally, the constitution's pattern of authority.»

années 1960 au Québec a bien été de reconnaître la présence de plusieurs *demoi*, de plusieurs sujets politiques. S'ensuivirent de nombreux bras de fer entre les défenseurs d'un Canada comme seul pouvoir constituant et ceux qui ne pouvaient concevoir le pays que comme étant l'expression de multiples pouvoirs constituants (Loranger, 1884 ; Erk et Iacovino, 2012 : 211, 216-217). La Cour suprême du Canada pointe dans cette direction, notamment au paragraphe 150 du *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998 en invoquant la légitimité démocratique comme pierre angulaire devant soutenir tout l'édifice constitutionnel canadien (j'y reviendrai au chapitre 4). Ici, il s'agit concrètement d'endosser la notion de *souveraineté originelle* telle qu'elle a été formulée par Claude Ryan, l'ancien directeur du *Devoir*, puis chef du Parti libéral du Québec¹⁸.

QUELQUES CLARIFICATIONS CONCEPTUELLES

Avant d'explorer davantage l'évolution de l'ordre constitutionnel canadien, il importe de préciser l'utilisation qui sera faite de quelques concepts, dont ceux de nation, d'État, de souveraineté nationale, de fédéralisme territorial, de fédéralisme plurinational et d'État fédéral plurinational/multinational – cinq concepts clés qui sont mobilisés par cet essai de pensée politique.

Tout d'abord le concept de nation fait référence à la construction d'un sujet politique en perpétuelle transformation – en lien avec d'autres sujets politiques aussi en mutation – qui aspire à sa pleine émancipation par l'avènement d'un État traditionnel ou d'un État dont les fondements sont plurinationaux. Les objectifs varient naturellement d'une nation à l'autre, mais pour l'essentiel ils se résument à : (1) la reconnaissance d'une identité politique spécifique – bien qu'elle soit en constante transformation et adaptation ; (2) l'établissement d'une présence territoriale reconnue dans un ensemble politique précis ; et (3) l'implantation de conditions permettant d'en assurer la longévité et la pérennité. Les nations doivent donc être en mesure de compter sur les ressources essentielles à leur continuité au sein de l'ordre constitutionnel existant et dans le concert plus large des nations à l'échelle internationale. La concrétisation du projet de construction nationale exige une mobilisation politique forte à travers l'élaboration de référents historiques partagés, de projets communs et d'un

18. Claude Ryan (1976) « Le rapatriement de la Constitution : le rêve vain de M. Trudeau », dans *Le Devoir*, 8 mars, cité dans David Sanschagrin (2020). Voir aussi Loranger (1884).

sentiment d'appartenance favorisant le vivre-ensemble et la cohésion sociale. La profondeur et l'intensité du sentiment d'allégeance existant au sein d'une nation fourniront des indicateurs clairs quant aux objectifs politiques pouvant être concrétisés. Le concept de nation suggère la prévalence de l'égalité des cultures nationales. Dans sa déclinaison la moins affirmée, la nation pourra prendre la forme d'une communauté politique, tout en s'inscrivant, par exemple, dans un cadre politique plus relâché favorisant l'instauration de pratiques multiculturelles ou interculturelles.

Communément, le concept d'État-nation suggère une concordance entre un État pleinement souverain et une nation culturellement et sociologiquement formée. Les cas de la France et de l'Allemagne viennent immédiatement à l'esprit. Ces États-nations ont été formés en faisant souvent usage de la contrainte, bien que l'adhésion volontaire des communautés politiques vivant sur le territoire ait pu aussi se produire. Dans le présent essai, le concept d'État national correspond à l'existence d'un État souverain reconnu par les organisations internationales et ayant une voix spécifique en leur sein. On note généralement une forte correspondance entre le sentiment d'appartenance et la présence d'un État souverain. Selon le partage des pouvoirs assumés, cet État national pourra être de nature moniste/unitaire ou pluraliste/fédérale. On pourra aussi parler d'États souverains multinationaux lorsqu'une entité étatique est composée de plus d'une communauté politique nationale.

La notion de souveraineté populaire vient en quelque sorte confirmer la qualité démocratique au fondement même de la construction étatique. Chacune des nations pourra aspirer à se doter de son propre État dans la mesure où elle dispose des ressources pour le faire. Différentes formules ont été imaginées pour répondre aux besoins de ces nations ou parfois pour les forcer à accepter les règles imposées par la nation majoritaire. Parmi les formules les plus fréquentes en contexte démocratique, il y a le fédéralisme de nature territoriale et celui de nature multinationale/plurinationale.

La souveraineté est, en quelque sorte, l'expression politique du ou des pouvoirs constituants et de l'autorité politique. Elle vient donner corps au *demos* en tant qu'expression institutionnelle du sujet politique. Inspiré par Bodin et Hobbes dans sa version des *xvi^e* et *xvii^e* siècles, le concept de souveraineté se voulait l'expression de l'indivisibilité du pouvoir, d'où justement dériverait son caractère absolu. Dans sa forme contemporaine, la souveraineté est habituellement perçue comme étant fragmentée et

comme ayant pour fonction de délimiter les responsabilités des institutions politiques en place. Il sera dès lors question de souveraineté partagée (généralement associée au régime fédéral), de souveraineté relationnelle¹⁹ (Couronne – États membres – Premiers Peuples) et de souveraineté totalisante (généralement associée au régime unitaire). Les acteurs politiques, dans chacune de ces configurations, souhaiteront occuper leurs champs juridictionnels et, parfois, camper leurs pouvoirs en utilisant la contrainte. La quête d'une plus grande capacité d'action de la part des gouvernements centraux, aux dépens des cantons, des provinces, des communautés autonomes ou des *Länder*, semble être une tendance de plus en plus généralisée²⁰, alors que la mondialisation a contribué de façon significative à atténuer l'empreinte étatique sur les décisions les concernant. Notons aussi que le concept de souveraineté – du moins en ce qui concerne plusieurs nations autochtones (Alfred, 1999) et le Québec en tant qu'expression de la *souveraineté originelle* au fondement même de la fédération canadienne (Brouillet, Gagnon, Laforest, 2016: 1-23; Seymour, 2016; Laforest et Gagnon, 2017: 9-31) – est utilisé de façon interchangeable avec la capacité d'autodétermination des peuples.

Le concept de fédéralisme territorial ne met pas au centre des discussions les nations constitutives ou les communautés politiques nationales à la base du pacte fédéral, mais prône plutôt l'implantation de politiques publiques sans égard pour les considérations communautaires. La formule du fédéralisme territorial est la plus souvent recherchée par les forces politiques centralisatrices et elle domine largement le champ des études fédérales (Requejo, 2005; Requejo et Nagel, 2011)²¹. Cela s'explique en bonne partie par le fait que le modèle américain qui a servi à la mise sur pied de nombreux systèmes fédéraux s'est imposé comme forme de gouverne allant de soi. La rationalité institutionnelle à l'américaine a souvent été d'imposer par la force un modèle politique qui viendrait fondre les communautés en une seule nation au nom du seul principe de l'unité, fragilisant et discréditant dès lors tout autre « pôle d'identification » qui aurait pu fournir une base à partir de laquelle un nouveau contexte de choix aurait pu émerger (Taylor, 1992: 62, 68).

19. Voir le chapitre 3.

20. Même la Suisse, reconnue pour sa forte capacité à reconnaître la diversité cantonale, n'échappe pas à cette tendance. Voir à cet égard les analyses d'Eva-Maria Belser (2020: 261-302).

21. Le cas de l'Allemagne est utile ici puisque, bien qu'ils fassent partie des fédéralismes de nature territoriale, les *Länder* possèdent leur propre constitution et ils peuvent faire appel à la Cour suprême pour arbitrer les conflits de compétences.

Le modèle américain a essaimé dans plusieurs pays en voie de consolidation territoriale ou en quête d'homogénéisation culturelle. Les pays latino-américains ont eu tendance à faire appel à ce modèle au moment de leur accession à l'indépendance, alors que les forces politiques en présence poursuivaient un double objectif : s'émanciper de la tutelle coloniale et faire converger l'ensemble des communautés politiques vers un seul et même foyer d'allégeance culturelle et politique. Il en fut de même pour plusieurs communautés politiques nationales désirant s'affranchir des forces colonisatrices tant en Afrique qu'en Asie. C'est ainsi que l'Inde et le Nigeria, par exemple, ont opté pour des régimes fédéraux de nature territoriale. Les cas de l'Australie et du Canada sont aussi des exemples où l'instauration d'un fédéralisme de nature territoriale a été favorisée par les élites politiques et les puissances économiques, bien que des revendications en faveur d'une plus grande diversité nationale aient été exprimées à divers moments.

Il est vrai que le fédéralisme est réputé pour avoir connu un succès considérable en maintenant ensemble de grands États. Pensons à l'Inde, mais aussi au Brésil, au Canada, aux États-Unis et au Mexique²². Ces États surprennent par leur capacité à se renouveler et à durer malgré des tensions politiques ayant marqué leur histoire. Ces fédérations ont toutefois fait montre d'une grande obsession pour leur unité alors qu'elles auraient pu éviter de graves tensions politiques et sociales en adoptant une approche plus à même de reconnaître et de mettre en valeur la diversité nationale caractérisant leur population. D'autres fédérations ont cherché à imposer le modèle territorial et l'unité du pays en faisant fi des exigences démocratiques les plus élémentaires : le drame yougoslave demeure présent dans tous les esprits²³. Face aux tensions causées par l'imposition du modèle territorial, il importe d'imaginer de nouveaux scénarios ; c'est ce à quoi les chapitres 5 et 6 seront consacrés. Mais, pour le moment, tournons-nous vers la notion de fédéralisme multinational.

Le fédéralisme multinational (ou fédéralisme plurinational) convie à penser les rapports communautaires en misant sur la souveraineté partagée entre les entités constitutives de l'État plurinational. Il s'agit dès lors de reconnaître non pas un seul pouvoir constituant, mais bien plusieurs pouvoirs constituants. Ce type de fédéralisme consiste à trouver un juste

22. Il y a naturellement des contre-exemples, dont la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique et la Yougoslavie, fédérations où la contrainte était la règle.

23. On consultera avec intérêt la thèse de Luigi Gatti (2017), *Idéologie et déconstruction de l'État : la Yougoslavie communiste : 1941-1991*.

équilibre avec les forces en présence, mais surtout entre les diverses revendications des nations qui vivent en interrelation au sein d'États démocratiques complexes (Gagnon et Keating, 2012 ; Seymour et Gagnon, 2012). L'intention derrière l'instauration du fédéralisme multinational est triple : (1) favoriser l'avènement démocratique de contextes de choix différenciés en vue de permettre aux communautés politiques nationales de s'émanciper pleinement, (2) avaliser l'existence de loyautés plurielles au sein des États démocratiques complexes et (3) mettre un frein au processus d'homogénéisation culturelle et identitaire qui continue d'appauvrir la planète.

Cette expression du fédéralisme multinational résulte le plus souvent d'alliances entre partenaires politiques, d'où la formule de *fédéralisme pactiste* que j'utiliserai plus en aval. Ce faisant, la prévalence du fédéralisme multinational contribue à justifier la légitimité du droit à la reconnaissance qui fait défaut dans tant de pays qui se disent pourtant épris de liberté et de justice.

Selon le juriste Christophe Parent, qui a produit, selon moi, l'analyse la plus étoffée à ce jour du concept d'État fédéral plurinational, « [p]enser l'État fédéral multinational, c'est envisager la fédération de nations juxtaposées et de là la coexistence de souverainetés nationales dans un seul et même État. C'est alors penser le fédéralisme comme souveraineté divisée et partagée » (Parent, 2011 : 25). L'État fédéral multinational dont traite Parent constitue une réponse convaincante aux lacunes de l'État moderne, c'est-à-dire un État qui, loin d'exploiter le potentiel des nations constitutives, cherche souvent à taire leur voix au nom de l'intérêt dit supérieur de la nation unificatrice, homogénéisante et intégratrice (Schmitt, 2016).

Ces précisions conceptuelles ayant été effectuées je souhaite, en guise de conclusion à ce chapitre, décrire en quoi le fédéralisme multinational répondrait mieux que toute autre formule fédérale aux exigences démocratiques en contexte de pluralisme national. J'associe trois grandes ambitions à l'instauration d'un État fédéral multinational en situation de *diversité profonde*²⁴ : la cohabitation harmonieuse, la stabilité politique et l'appréciation d'un équilibre entre droits individuels et collectifs.

24. Nous devons ce concept à Charles Taylor ; se reporter à son chapitre : « Le pluralisme et le dualisme » (Taylor, 1994 : 61-84).

Premièrement, il s'agit de favoriser une cohabitation harmonieuse. Le fédéralisme multinational promet un *projet politique* particulier : convier, dans les démocraties complexes, à la fois la nation majoritaire et les nations minoritaires à coexister au sein d'un État fédéral donné. Cela exige de la part de la nation majoritaire qu'elle accepte de partager le pouvoir en adhérant à des principes autres que ceux relevant de « la puissance de l'État » (Beaud, 1994). Cela étant, il importe tout autant d'imaginer des arrangements institutionnels favorisant la reconnaissance réciproque des nations (dans le cas d'une fédération plurinationale) et des groupes ethnoculturels (dans le cas des fédérations plurilingues ou pluriethniques) – ou les deux simultanément –, puis de faire en sorte que ces communautés puissent participer pleinement non seulement à la prise de décision collective – principe de souveraineté partagée –, mais aussi à la prise de décision propre à la collectivité même – principe d'autonomie (Elazar, 1979a; 1979b; 1991 : 5, 12, 16, 58).

L'adoption de la formule multinationale me paraît toujours la plus porteuse pour favoriser la stabilité politique des fédérations dans le cas des démocraties libérales de nature complexe. Il ne s'agit pas de préconiser l'avènement d'une nation étatique – d'un *Staatsvolk* (O'Leary, 2001 : 273-296)²⁵ ou l'émancipation de la seule nation majoritaire. Plutôt, le projet politique qui l'accompagne consiste à créer les conditions essentielles à la représentation de chacune des nations au sein des États multinationaux et de veiller, comme je l'ai relevé plus tôt dans ce chapitre, à leur pleine émancipation au nom d'une juste démocratie. Cela constitue la deuxième grande ambition sous-tendant l'instauration d'un État fédéral multinational.

25. Pour une discussion portant sur la situation des États fédéraux multiethniques et multinationaux ayant éclaté à la faveur de la décolonisation en Afrique et en Asie à la fin des années 1950 et au début des années 1960, ou encore au lendemain de la chute du mur de Berlin en 1989 et d'une amorce de démocratisation (ex. : Union soviétique, Yougoslavie, Tchécoslovaquie), voir aussi O'Leary, 2001. L'auteur avance l'argument que la stabilité des régimes politiques en contexte de diversité nationale sera, somme toute, proportionnelle à l'existence d'un *Staatsvolk* qui garantira à l'État englobant sa stabilité. En bref, O'Leary postule : « The theory, that I wish to advance and explore is that *a stable democratic majoritarian federation, federal or multinational, must have a Staatsvolk, a national or ethnic people, who are demographically and electorally dominant* – though not necessarily an absolute majority of the population – and who will normally be the co-founders of the federation », p. 284-285.

La troisième grande ambition justifiant l'adoption d'un État fédéral multinational consiste à exiger que les théoriciens libéraux reconsidèrent, à la lumière des avancées théoriques des quarante dernières années, l'idée reprise en boucle que les droits individuels devraient invariablement primer sur l'ensemble des autres considérations. En bref, je soutiens que l'avancée des droits individuels peut aussi se faire, précisément, grâce à l'instauration d'institutions politiques plus à même de défendre les communautés politiques au sein des États complexes. Cette manière de concevoir le politique aura comme répercussion (1) de donner une voix prégnante aux revendications légitimes formulées par les nations minoritaires et (2) de favoriser un climat politique propice à l'instauration d'une culture politique associée à une communauté d'appartenance de référence.

Dans les prochains chapitres, je ferai le point sur les potentialités du fédéralisme multinational pour les États démocratiques complexes, tout en cherchant à repenser les rapports de pouvoir à la lumière des avancées théoriques et des travaux universitaires canadiens et européens qui me paraissent les plus porteurs.

CHAPITRE 2

Les fondements et les transformations du projet fédéral au Canada

L'INTENTION NATIONALE CANADIENNE

La fédération canadienne a été constituée à ses origines, en 1867, par deux principales communautés politiques, nommément le Canada français très majoritairement catholique et le Canada anglais très majoritairement protestant (Paquin, 1999 ; Brouillet, 2005). À ces deux communautés il faut ajouter la présence des Premiers Peuples, présents sur tout le territoire au nord du 49^e parallèle. Se sont ajoutées, au cours des décennies et au gré à la fois des occasions économiques et des conflits sociaux et militaires, d'importantes vagues d'immigrants qui sont venues se joindre à l'audacieux projet de construire un nouvel État au nord des États-Unis.

La création de ce nouvel État représentait un défi de taille en ce qu'il fallait, d'une part, faire coexister deux traditions européennes rivales – l'une française et l'autre britannique (Brouillet, Gagnon, Laforest, 2016) – et, d'autre part, penser la cohabitation avec les peuples autochtones ayant occupé le territoire de façon continue depuis des temps immémoriaux (Tully, 1995a). La mise en place d'un nouveau régime politique a mené à des injustices graves et a causé d'importants préjudices à l'endroit des nations autochtones, souvent en les isolant et invariablement en les spoliant de leurs ressources.

L'influence de la religion a été déterminante dans l'établissement des institutions politiques au pays, alors que protestants et catholiques rivalisaient et que les premiers s'imposaient aux dépens des seconds pour l'accès aux plus hautes sphères du pouvoir économique et politique. Pendant presque tout le premier centenaire de la Confédération, la religion a exercé une très grande influence sur tous les secteurs de la société et tracé

un important clivage entre catholiques et protestants. La langue, comme facteur de mobilisation politique, allait toutefois prendre graduellement le relais et, à compter des années 1960, devenir le clivage le plus significatif. Cette transition n'est pas étrangère à l'avènement de la Révolution tranquille au Québec.

Forts d'une fierté recouvrée, les milieux francophones du début des années 1960 se sont faits insistants pour dénoncer les iniquités historiques dont ils ont été victimes. Avec mon collègue Richard Simeon, j'ai souligné que les injustices vécues par les francophones dès les premières années de formation de l'État canadien constituent une des principales raisons historiques expliquant d'abord leur volonté d'affranchissement culturel, politique et économique, puis la transformation de l'identité canadienne-française au Québec en une identité proprement québécoise, c'est-à-dire civique et territoriale. Nous rappelons à cet égard qu'« [a]près la Confédération, l'Ontario et les provinces nouvellement créées du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, ainsi que les Territoires du Nord-Ouest, ont toutes adopté des politiques limitant les droits linguistiques des Canadiens français. Ce fut une cause historique marquante de la mutation temporelle de l'identité nationale au Québec, passant de Canadiens français à Québécois » (Gagnon et Simeon, 2010: 115)¹.

Les nombreuses entraves mises sur la route des Canadiens français en tant que citoyens d'égalité de dignité au sein de la fédération canadienne ont créé des remous politiques importants. Pensons à la naissance de plusieurs formations politiques, tant à Québec qu'à Ottawa, ayant réclamé un traitement plus juste et équitable (Bickerton, Gagnon, Smith, 2002), de même qu'à l'établissement de plusieurs commissions d'enquête au pays, la plus marquante au chapitre des relations entre francophones et anglophones étant la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, ou commission Laurendeau-Dunton (Lapointe-Gagnon, 2018). Mon propos est maintenant de cerner la logique moniste qui caractérise le fonctionnement de la fédération canadienne.

1. Notre traduction de: « Following Confederation, Ontario and the newly created provinces of Manitoba, Saskatchewan, and Alberta, and the Northwest Territories, all enacted policies limiting the linguistic rights of French Canadians. This was a major historical cause of the eventual shift of national identity within Quebec from French Canadians to Québécois » (Gagnon et Simeon, 2010: 115).

LES PRINCIPALES POLITIQUES « NATIONALES »

Comme l'a établi le regretté Donald V. Smiley, le gouvernement central est parvenu à imposer sa vision à l'ensemble des acteurs politiques. Tirant profit de la conjoncture politique, le gouvernement central a été en mesure, à divers moments, de réinterpréter à son avantage les fondements mêmes de la fédération canadienne pour en redessiner les mythes fondateurs. C'est ainsi que le gouvernement central a déployé une série de politiques pancanadiennes, dans le but d'imposer sa marque sur l'évolution de toute la société canadienne. Cinq de ces politiques ont eu un effet considérable sur la construction du pays et sur la transformation de l'État fédéral en faveur du gouvernement central. Il s'agit en l'occurrence de : (1) la bien connue politique nationale de John A. Macdonald en 1879, (2) la politique nationale adoptée au temps de la crise économique des années 1930, (3) la politique nationale en vue de doter le Canada de sa propre citoyenneté en 1947, (4) l'entrée en vigueur de la *Loi sur les langues officielles* en 1969 formalisant la dualité linguistique et (5) de l'adoption d'un nouvel ordre constitutionnel canadien en 1982.

Toutefois, et en lien avec ces politiques, il faut impérativement faire référence à l'adoption du livre blanc sur la politique indienne, en 1969, déposé par le ministre de la Justice Jean Chrétien, projetant d'éteindre les droits des Premiers Peuples avec l'objectif « officiel » d'en faire des citoyens comme les autres, puis à son retrait rapide à la suite d'une forte mobilisation des communautés autochtones à l'échelle du pays. Drapée dans un discours d'ouverture et de lutte contre la discrimination à l'endroit des Premiers Peuples, cette politique en apparence progressiste menait tout droit à leur assimilation. Si auparavant la gestion de l'enjeu autochtone passait par l'établissement de réserves, dorénavant cette approche serait carrément abandonnée (Rodon, 2019 : 54-55). En opposition au livre blanc, des organisations autochtones émergentes se sont ralliées dès 1970 autour de deux documents émanant de leurs rangs (livre rouge et livre brun). Le livre rouge exigeait que les traités soient respectés et que les terres essentielles au développement des communautés soient protégées et réservées pour leur usage. On y retrouvait aussi des éléments rappelant les objectifs poursuivis par la Révolution tranquille au Québec, éléments qui avaient été présentés, dès le printemps 1970, par l'Association des Indiens de l'Alberta au Parlement fédéral (ex. : être maître de son destin, autonomie gouvernementale, accès à l'éducation). Le livre brun endossait l'idée d'une citoyenneté différenciée (*citoyenneté+*), notion énoncée dans le rapport de la commission Hawthorn-Tremblay sur la situation écono-

mique et sociale des Premiers peuples au Canada (1964-1970) en précisant que les peuples autochtones au Canada sont titulaires de droits ancestraux (Mejia Mesa, 2020 : 118-119). En bref, le ressac a été tel que le gouvernement central n'a eu d'autre choix que de mettre fin à cette nouvelle tentative assimilatrice. Nous y reviendrons au chapitre 5. Voyons succinctement de quoi il s'est agi pour chacune des cinq politiques pancanadiennes qui ont été énergiquement soutenues par Ottawa pour concrétiser ses visées centralisatrices.

La politique nationale de 1879 avait comme objectif principal de faire en sorte que les frontières du Canada puissent couvrir le vaste territoire situé au nord du 49^e parallèle, sur toute l'étendue allant de l'océan Atlantique jusqu'à l'océan Pacifique. Le projet misait, de plus, sur la construction d'un chemin de fer transcontinental qui permettrait de ravitailler les futurs habitants et d'amener les ressources naturelles de l'Ouest canadien sur les marchés canadien et internationaux. Enfin, il s'agissait de créer les conditions favorables à l'établissement d'une population sur le vaste territoire situé à l'ouest de l'Ontario et du Manitoba. Pour ce faire, le gouvernement central allait instaurer une politique d'immigration, laquelle – à long terme – allait contribuer à modifier l'équilibre entre les communautés francophones et anglophones au Canada. Cette première véritable politique nationale allait aussi contribuer à mettre en place des mesures protectionnistes qui favoriseraient la création d'un marché économique est-ouest en établissant une barrière tarifaire². Dès lors, les élites économiques et politiques réussissaient à faire naître un État en mettant en valeur les ressources humaines, les matières premières et les infrastructures alors que les États-Unis ont connu les affres de la guerre civile dans leur processus de formation étatique. La politique économique qui a alors été mise en place allait permettre au Canada de se doter d'un projet commun à défaut de partager une même langue, une même culture ou une même religion³.

-
2. D'importantes études émanant du domaine de l'économie politique méritent d'être citées ici : W.A. Mackintosh (1964) et W.T. Easterbrook et Hugh C. J. Aitken (1956).
 3. Voir le chapitre de Craig Brown (1966) sur le sujet. Les travaux de Donald Smiley font aussi référence à l'avènement d'une première politique nationale en 1879 dans son article « Canada and the Quest for a National Policy » (1975 : 40-62) dans lequel l'auteur explique la stratégie adoptée par Ottawa, qui consistait à mettre en place de nouvelles infrastructures économiques pour favoriser la croissance et assurer son leadership politique. Nous en étions aux balbutiements d'un véritable nationalisme économique.

La deuxième politique nationale dont il nous faut faire état est de nature beaucoup plus politique qu'économique, bien que les raisons ayant mené à son adoption consistaient en la volonté de répondre de façon efficace aux maux économiques de l'époque. La Grande Dépression des années 1930 avait fait ressortir la difficulté pour les États membres de la fédération canadienne de faire face aux déficits qui s'accumulaient étant donné leurs ressources fiscales beaucoup trop faibles par rapport aux obligations qui étaient les leurs. Or, plutôt que de chercher à renflouer les coffres des provinces en leur attribuant des ressources additionnelles, l'idée qui a émergé a plutôt été de centraliser les ressources fiscales et de confier au gouvernement central la responsabilité de veiller à leur bonne répartition. La nature binationale de la fédération à l'époque ne pouvait que créer d'importantes tensions politiques entre Ottawa et Québec. C'est d'ailleurs au cours de la mise en place de cette deuxième politique nationale que le Canada crée, en 1935, sa propre banque centrale dans le sillon des travaux de 1933 de la Commission royale sur les banques et la monnaie (la commission Macmillan) portant sur le fonctionnement du système financier au Canada. Fort de cette nouvelle initiative, et toujours aux prises avec une situation économique difficile, le gouvernement central établit en 1937 la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (ou commission Rowell-Sirois), pour enquêter sur les rapports de force entre le gouvernement central et les États membres de la fédération. La tenue de la commission allait contribuer à revoir le partage des compétences en faveur d'Ottawa au chapitre des programmes sociaux (assurance chômage, pensions de la vieillesse) et, plus tard, à instaurer un programme de péréquation. Toutes ces initiatives faisaient en sorte que le gouvernement central prenait le contrôle de certaines compétences les plus à même d'avoir une incidence directe sur la vie des citoyens, augmentant dès lors et de façon déterminante sa légitimité auprès de l'ensemble des Canadiens.

Une décennie plus tard, le 1^{er} janvier 1947 précisément, le gouvernement instaurait sa propre politique de citoyenneté, poursuivant l'émancipation du Canada face à l'Empire britannique. Cette nouvelle politique s'inscrivait dans un processus de construction nationale et procurait à l'identité canadienne un ancrage symbolique de première importance. Ainsi, les Canadiens de toutes les origines étaient invités à délaïsser leurs identités antérieures (ascendances autochtone, française, britannique, irlandaise, autres) au profit d'une nouvelle identité globale. La *Loi sur la citoyenneté* évolua de façon significative à travers le temps et selon les défis qui se sont présentés. Parmi ceux-ci, il y a bien sûr le retrait, en 1977, du

critère accordant une préférence d'accueil aux sujets britanniques et qui déclare que l'obtention et le maintien de la citoyenneté canadienne sont des privilèges. À compter de 1977, alors que le Parti québécois est au pouvoir à Québec depuis moins d'un an, le gouvernement central entend « mettre l'accent sur les responsabilités associées à la citoyenneté canadienne, sur la valeur symbolique du passeport et sur la nécessité de contribuer au maintien de l'unité canadienne et à son intégrité territoriale et politique. Pouvoir se dire Canadien signifie que l'on est d'abord imputable et loyal envers l'État canadien » (Labelle et Rocher, 2008 : 159). La politique en matière de citoyenneté sera revue à quelques reprises après 1977, mais il s'est agi essentiellement de modifications mineures visant à actualiser les normes et les critères et à rappeler aux nouveaux citoyens que leur engagement à l'égard du Canada prévaut sur tous les autres engagements.

L'entrée en vigueur, le 7 septembre 1969, de la *Loi sur les langues officielles* constitue un autre moment important du projet de construction nationale au Canada en ce qu'elle donne accès aux services gouvernementaux fédéraux en français et en anglais⁴ dans tout le pays – du moins là où le nombre le justifie. Pour le gouvernement central, l'objectif était de prendre l'initiative dans le domaine linguistique au moment où de plus en plus de Québécois s'identifiaient aux revendications des partis autonomistes, souverainistes et indépendantistes du Québec et où la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (commission Laurendeau-Dunton, 1963-1971) poursuivait son imposant travail afin de dresser un portrait de la réalité linguistique au pays. L'intention était aussi de faire en sorte que les francophones et les anglophones se tournent désormais vers Ottawa pour défendre leurs droits linguistiques et de court-circuiter en particulier le rôle déterminant que le gouvernement du Québec cherchait à assumer pour défendre le fait français au Canada. S'ensuivront d'importantes tensions, des batailles juridiques même, entre Ottawa et Québec⁵. Par ailleurs, contrairement à

-
4. Cette loi venait aussi donner de la chair à la *Politique sur le bilinguisme dans la fonction publique* que le premier ministre Lester B. Pearson avait déposée à la Chambre des communes en avril 1966 (Gélinas, 2019) en vue de donner un accès égal aux services gouvernementaux pour les anglophones et les francophones.
 5. Pour deux analyses contrastées des conflits linguistiques, on consultera avec intérêt les travaux d'Éric Poirier (2016) et de C. Michael MacMillan (1998). Notons par ailleurs qu'alors que la commission Laurendeau-Dunton poursuit son travail, le gouvernement de Jean-Jacques Bertrand institue la Commission d'enquête sur la situation de la langue française et les droits linguistiques au Québec (commission Gendron, 1968-1973). Les travaux de la commission allaient éventuellement mener le gouvernement du Québec à se doter d'une véritable politique linguistique

ce que le mandat de la commission Laurendeau-Dunton suggérait, le gouvernement de Pierre Trudeau a plutôt choisi, dès son premier mandat (1968-1972), de délaïsser l'apport du biculturalisme en tant que force de cohésion sociale à l'échelle du pays pour lui préférer le multiculturalisme comme référent de premier plan. Aussi, le Canada ne serait plus perçu comme une alliance entre deux principales cultures, mais bien l'expression d'une pluralité de cultures évoluant dans un cadre bilingue et faisant en sorte que le gouvernement central soit au cœur des actions à poser en matière linguistique⁶. L'effet de cette politique ne pouvait, à terme, que fragiliser la communauté francophone du Québec (Mathieu, 2020c). Cela était peut-être annonciateur de la représentation du pays telle que l'a décrite le premier ministre Justin Trudeau, selon qui le Canada ne serait ni binational ni multinational, mais bien post-national. J'y reviendrai au chapitre 4.

La cinquième politique nationale, clairement la plus déterminante, a consisté à revoir de façon fondamentale le fonctionnement de la fédération canadienne au moment du rapatriement constitutionnel en 1981-1982. La substitution d'une nouvelle formule d'amendement à celle exigeant l'unanimité des parties prenantes au pacte fédératif fit en sorte de priver la seule province francophone de son droit de veto historique. De même l'adoption en 1982 de la Charte *canadienne* des droits et libertés faisait en sorte qu'au Québec la Charte des droits et libertés de la personne, adoptée le 27 juin 1975, devait être interprétée à la lumière des normes imposées par la nouvelle « charte nationale » – dans son acception pancanadienne. La mise en place du nouvel ordre constitutionnel a permis au Canada de se doter de nouveaux outils dans la construction de son projet national, mais elle a aussi eu pour effet de créer les conditions pouvant

et à adopter des mesures pour faire du français la langue principale sur les plans éducatif, culturel, social, économique et communicationnel.

6. Le principal soubresaut que nous avons pu retracer sur la longue durée à la volonté fédérale de tout contrôler en matière linguistique est associé aux pressions exercées par le gouvernement du Québec en vue d'étendre l'application de la loi 101 aux entreprises à charte fédérale faisant affaire au Québec. En effet, le gouvernement central a toujours été opposé à cela sauf, à l'automne 2020, lorsque le premier ministre Justin Trudeau – à la surprise générale – a affirmé : « En ce qui a trait à la loi 101, nous reconnaissons que, pour que le Canada soit bilingue, le Québec doit être d'abord et avant tout francophone. C'est pourquoi nous appuyons la loi 101 dans ce qu'elle fait pour le Québec, et c'est pourquoi il est important de gérer ce bilinguisme officiel d'un bout à l'autre du pays (Trudeau, 2020 : 2046). »

mener à l'éclatement de la fédération canadienne⁷. Ce nouvel ordre constitutionnel a contribué à la naissance d'une dynamique politique avalisant le principe de stricte égalité entre les provinces (nonobstant leurs substantielles différences), le principe de l'égalité entre les individus, pour finalement venir octroyer au pouvoir judiciaire une quasi-hégémonie au sein du régime politique canadien. Ces transformations ont fait en sorte que les équilibres qui existaient entre les conflits de revendications (Québec et le reste de la fédération, ou nations autochtones et les autres nations au cœur du pacte fédéral) se sont mutés en conflits de préférences (centralisation contre décentralisation, ou en tensions entre étatisation de certains domaines et privatisation des services publics)⁸.

S'appuyant sur ces politiques nationales, le gouvernement central est parvenu à imposer à la fédération canadienne ses grandes orientations et ses propres préférences. Avant même le rapatriement de 1982 et l'affaiblissement du rôle des provinces au sein de la dynamique fédérale, Claude Ryan, le chef du Parti libéral du Québec d'alors, avait écrit dans le livre beige qui lui est attribué :

Dans l'histoire du fédéralisme canadien, les pouvoirs unilatéraux [pouvoir de désaveu, pouvoir de réserve, pouvoir déclaratoire, pouvoir de dépenser, pouvoirs résiduels, pouvoirs généraux de taxation, pouvoir de désignation des juges, etc.] ont été fréquemment utilisés et souvent ils ont été source de contestations et de crises. Ils introduisent dans nos institutions une dimension d'unitarisme qui risque constamment de déséquilibrer le partage des compétences en faveur du gouvernement central. Ils violent ce principe de base du fédéralisme qu'est l'absence de subordination d'un ordre de gouvernement à l'autre⁹.

Ainsi, le gouvernement central a graduellement imposé une logique moniste au système fédéral canadien. Cela a naturellement eu des répercussions sur les rapports que les Canadiens entretiennent entre eux à l'échelle des régions et des nations à la base même de l'État. Sur ce terrain, les membres du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales ont

-
7. Se reporter aux recherches que j'ai menées avec mon collègue Raffaele Iacovino (Gagnon et Iacovino, 2007) de même qu'à celles de François Rocher et Benoît Pelletier, dir. (2013).
 8. Voir l'ouvrage collectif dirigé par Keith Banting et Richard Simeon (1983) et l'étude de Richard Simeon et Jack Minz (1982) sur les conflits basés sur les préférences identitaires ou programmatiques.
 9. Tiré de la Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec. *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, Parti libéral du Québec, 1980, p. 68, cité dans Réjean Pelletier (2008 : 20).

d'ailleurs été fort actifs ces dernières années et ont fait ressortir les conséquences de ce changement pour la qualité des débats démocratiques au pays. Ils se sont inquiétés de l'absence d'intérêt en vue d'entretenir une discussion constitutionnelle¹⁰ qui soit saine et menée publiquement (Karmis et Rocher, 2012; Laforest, 2014; Gagnon et Poirier, 2020a, 2020b).

LA CENTRALISATION DU POUVOIR

Dans les travaux traitant du fédéralisme, il existe une croyance selon laquelle tout système fédéral a tendance à favoriser la décentralisation des pouvoirs. Au Canada, plusieurs auteurs sont allés beaucoup plus loin en affirmant que la fédération canadienne était tout simplement la plus décentralisée de toutes les fédérations du monde. L'argument sans cesse avancé est plutôt simple: il s'agirait de mesurer le pourcentage des paiements de transfert auxquels des conditions d'utilisation sont imposées. Dans le cas des États-Unis, presque tous les paiements de transfert sont sujets à des conditions d'utilisation, donc la fédération américaine serait nécessairement plus centralisée. Il en irait de même dans les cas allemand et australien, là où les paiements de transfert assortis à des conditions oscilleraient entre 50 % et 65 % (Simeon, 2002: 410).

Une telle interprétation monocausale repose sur un grave déficit de nuances. Qu'en est-il de l'évolution de la division des pouvoirs, du rôle exercé par les tribunaux, de la possibilité pour les gouvernements centraux de poser des gestes majeurs dans le cas de crises de diverses natures – que ces crises soient de nature commerciale, économique, sociétale, militaire, sanitaire, ou autre –, etc. ?

Bien que je m'y attarderai un peu plus loin, l'intention n'est pas pour le moment de reprendre le débat mettant en présence une école de pensée canadienne et une école de pensée québécoise des pratiques fédérales. On pourra cependant consulter avec grand intérêt les travaux publiés dans l'ouvrage collectif *Le fédéralisme canadien contemporain* (Gagnon, 2006), en particulier les contributions de Linda Cardinal, Joseph Facal, Andrée Lajoie, Alain Noël, Benoît Pelletier, François Rocher, Michel Seymour et José Woehrling pour des analyses mettant en évidence les tendances centralisatrices de la fédération canadienne.

10. Jeremy Elmerich (2021) décrit cette période comme étant un «long hiver constitutionnel».

Dans une œuvre qui demeure trop peu explorée, mon ancien collègue de l'Université de Montréal, Edmond Orban, a formulé et validé la thèse voulant que même les États fédéraux aient une propension à la centralisation, alors que le sens commun suggérerait qu'ils devraient plutôt favoriser la décentralisation. Et lorsqu'il y a décentralisation, celle-ci est simplement de nature administrative, ne remettant pas en question l'exercice véritable du pouvoir et de la gouvernance. Ce phénomène s'explique, selon l'auteur, par deux raisons principales : la volonté de la part des États d'être concurrentiels au sein de l'économie internationale et celle visant à créer les conditions qui sont favorables à la croissance économique. Cela mène l'État central à prendre diverses initiatives en vue de stimuler l'économie et surtout de la rendre la plus efficiente possible (Orban 1984a; 1984b : 31-44).

Cela étant, les initiatives centralisatrices menées par Ottawa ont tendance à décourager la coopération entre les États membres et le centre. Cela n'est pas sans rappeler un cas extrême : je pense ici à la situation qui existe en Espagne, là où les communautés autonomes ne peuvent même pas convenir d'ententes intercommunautaires, sous peine d'être accusées de contrevenir à l'ordre constitutionnel et même de le mettre en péril.

L'instauration successive des cinq politiques nationales que j'ai brièvement présentées au début de ce chapitre a entraîné un appauvrissement de l'esprit fédéral au Canada, en mettant de côté les raisons mêmes qui étaient au cœur du projet confédératif de 1867. Ce processus a contribué à dé-fédéraliser la culture politique au Canada, le gouvernement central cherchant soit à contourner les compétences des États membres de la fédération, soit à leur imposer des décisions en usant du pouvoir de dépenser qu'il s'est arrogé¹¹.

Les politiques adoptées par le gouvernement central se sont par ailleurs inscrites dans un long processus d'uniformisation à l'échelle du pays. Cela se constate entre autres avec l'adoption des mesures législatives ayant mené à plusieurs initiatives du gouvernement central en vue de créer et de consolider l'État-providence et de se donner une plus grande légitimité

11. Consulter ici : Pierre Blache, «Le pouvoir de dépenser au cœur de la crise constitutionnelle canadienne», *Revue générale de droit*, vol. 24, n° 1, mars 1993, p. 29-64; Marc Sauvé, *Le pouvoir fédéral de dépenser et la nature centralisatrice de la Constitution canadienne de 1867*, mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université du Québec à Montréal, 2008 de même que l'analyse faite dans le cadre des travaux de la commission Séguin sur le déséquilibre fiscal intitulée *Le pouvoir de dépenser* (2001).

auprès de tous les citoyens, toutes cultures et toutes origines confondues. Les initiatives les plus structurantes ont été la création du programme d'assurance chômage en 1940, l'établissement des allocations familiales en 1945, l'instauration d'un programme d'assurance hospitalisation et d'un programme de péréquation en 1957, la création de deux régimes de rente en 1965 (dont un propre au Québec), suivies de l'instauration d'un régime d'assurance maladie universel et d'un régime d'assistance publique en 1966. Chacun de ces programmes a été actualisé au fil des ans au rythme des aléas politiques et économiques. C'est ainsi qu'en 1984 le gouvernement central étoffa le régime public de santé en lui reconnaissant cinq principes fondamentaux : (1) l'universalité, (2) la gestion publique, (3) l'accessibilité, (4) la transférabilité et (5) l'intégralité (voir l'encadré 1). Chacun de ces principes contribue, dans le vaste domaine de la santé publique, à faire en sorte que tous les citoyens canadiens aient accès à des services et à des soins comparables, peu importe leur province de résidence.

Encadré 1 : *La Loi canadienne sur la santé, 1984*

1. **Universalité** : tous les résidents ont droit à des services de santé assurés prévus par le régime, selon des modalités uniformes.
2. **Gestion publique** : le régime d'assurance maladie d'une province ou d'un territoire doit être géré sans but lucratif par une autorité publique.
3. **Accessibilité** : aucun obstacle financier ou autre ne doit entraver l'accès satisfaisant des personnes assurées aux services requis dispensés par un hôpital et un médecin.
4. **Transférabilité** : la condition de transférabilité doit prévoir le paiement des montants pour les coûts des services de santé lorsqu'une personne assurée déménage ou voyage au Canada, ou encore voyage à l'extérieur du pays.
5. **Intégralité** : tous les services médicaux requis offerts par les hôpitaux et les médecins doivent être assurés.

Source : L.R.C. (1985), c. C-6, art. 7 : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-6/page-1.html>

Toutes ces initiatives ont fait en sorte de transformer, dans une large mesure, l'État fédéral canadien en un « État social », pour reprendre la formule consacrée par Peter Graefe (2014 : 37-65). C'est ainsi que le gouvernement central est parvenu, sur une période d'environ 70 ans –

s'étendant de la fin de la Deuxième Guerre mondiale à nos jours –, à imposer sa présence dans plusieurs domaines de compétence exclusifs aux États fédérés.

Ce faisant, chacune de ces initiatives prises dans le domaine des politiques sociales va contribuer, d'une part, à appuyer un projet national pour l'ensemble du pays et, d'autre part, à faire émerger un véritable sentiment national. En somme, toujours selon les travaux de Peter Graefe,

les défenseurs du nationalisme canadien exerçaient une pression sur le gouvernement central afin qu'il mette en œuvre de nouveaux programmes sociaux et que les droits de citoyenneté liés à ce programme soient partagés par tous les Canadiens, peu importe leur province de résidence. En retour, la création de nouveaux programmes pancanadiens renforçait l'idée d'une communauté de solidarité à l'échelle du pays (2014: 49).

C'est ainsi que la fédération canadienne a imposé graduellement une position moniste dans l'élaboration de ses politiques gouvernementales, contribuant à amenuiser le rôle des communautés politiques en présence. Plusieurs raisons concourent à expliquer ce phénomène. Je discuterai brièvement des trois raisons qui me semblent les plus marquantes: (1) la lutte pour le pouvoir et la légitimité entre le gouvernement central et les États fédérés, (2) la montée du mouvement nationaliste au Québec à partir des années 1960 et l'émergence des provinces en tant qu'acteurs de première importance à compter des années 1970 et (3) l'économie internationale.

La lutte pour le pouvoir entre le gouvernement central et les États fédérés

Le domaine des relations fédérales-provinciales constitue l'un des principaux terrains où se joue un bras de fer entre les acteurs politiques au pays. Selon les périodes, en fonction de la qualité des acteurs en présence et des ressources disponibles, ces relations ont évolué de façon significative.

La période de 1867 à 1949 a connu diverses phases au chapitre de l'interprétation judiciaire des pouvoirs de chaque ordre de gouvernement, bien que de tout temps le gouvernement central ait souhaité imposer sa position hégémonique (Peleg, 2007). Il existe d'ailleurs une vaste gamme d'études montrant que, jusqu'en 1949 – année de l'établissement de la Cour suprême au Canada, en tant que cour de dernière instance au pays –, le Comité judiciaire du Conseil privé (CJCP) à Londres a favorisé les États membres dans plusieurs de ses décisions. La juriste Andrée Lajoie a

beaucoup insisté dans ses travaux sur cette dimension (Lajoie, 2006: 183-209)¹². Elle écrit au sujet du CJCP, dans un texte intitulé « Le fédéralisme canadien : science politique fiction pour l'Europe » :

L'ensemble des constitutionnalistes est d'accord pour considérer la jurisprudence de ce tribunal colonial comme la plus décentralisatrice qu'ait connue notre Constitution [...]. Le phénomène s'explique précisément par le statut étranger du tribunal: Londres ne perdait pas les pouvoirs que le Conseil confirmait aux provinces, contrairement au gouvernement canadien, qui nomme par ailleurs les juges de la Cour suprême. Tout au cours de cette période, le Conseil privé a donc affirmé l'autonomie juridique des provinces à l'égard de toute tutelle fédérale, et plus encore la compartimentation stricte du partage des compétences: on verra un élargissement des compétences provinciales énumérées et un rétrécissement parallèle des compétences fédérales susceptibles de les envahir, comme celles qui portent sur la paix, l'ordre et le bon gouvernement et les échanges commerciaux» (Lajoie, 2005: 3).

En donnant une voix aux provinces dans la construction de la fédération canadienne, les décisions prises par le CJCP ont permis de: (1) repousser la centralisation des pouvoirs, (2) dynamiser les relations fédérales-provinciales et (3) reconnaître aux États membres un rôle dans la construction du pays.

Les premières décennies d'existence de l'Alberta ont donné lieu à de nombreux tiraillements politiques et à d'importantes tensions constitutionnelles avec le gouvernement central. Le livre le plus marquant à avoir été publié sur le sujet est celui de mon ancien collègue à l'Université McGill, James R. Mallory. Dans *Social Credit and the Federal Power in Canada*, il met en évidence le bras de fer qui s'est joué en Alberta au moment où le Crédit social souhaite donner à la province un élan politique et économique (Mallory, 1954). Mallory fait ressortir la façon dont Ottawa s'y est pris, entre 1937 et 1942 en particulier, pour contraindre le gouvernement de William Aberhart, en utilisant à maintes reprises son pouvoir de désaveu des lois provinciales pour subordonner la province (et par extension les provinces excentrées) à ses propres ambitions et aux besoins du corridor laurentien.

Mallory prend bien soin de faire ressortir l'importance de l'Ontario et du Québec au sein de la fédération canadienne et s'emploie à démon-

12. D'autres juristes, dont Eugénie Brouillet (2005), ont rapporté le même phénomène, consulter de cette auteure, *La négation de la nation: l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*.

trer que les provinces sont dans les faits inégales les unes par rapport aux autres :

Les inégalités de taille et de population des provinces du Canada ont été tacitement reconnues dans une constitution qui, dans une large mesure, embrasse deux niveaux de fédéralisme. La taille et la position de négociation supérieures de l'Ontario et du Québec leur confèrent un statut et une autonomie qui diffèrent en nature de ceux des autres provinces. [...] Les provinces périphériques sont toujours l'empire du Canada et le Canada n'est, à bien des égards, guère plus que le territoire initial qu'il englobait au moment de la Confédération. [...] Ces circonstances ont eu tendance à faire du pouvoir de désaveu un instrument impérial pour tenir les autres provinces sous l'emprise des intérêts économiques prédominants des provinces centrales (Mallory, 1954: 176)¹³.

L'analyse de Mallory (et, dans son sillon, celle de plusieurs autres auteurs et instituts de recherche¹⁴) a contribué à fournir des arguments aux promoteurs de l'égalité entre les provinces (Morton, 2005)¹⁵. Cette prise de position, bien qu'elle soit juste en apparence, a cependant contribué à appauvrir la vision dualiste du Canada et, par extension, la vision pluri-nationale du pays. Nous y reviendrons au chapitre 7.

Le mouvement nationaliste au Québec et la montée concomitante des provinces

Les années 1960 et 1970, en particulier, ont conduit à l'avènement de deux processus d'affirmation de la part des États membres de la fédération canadienne : le nationalisme et le régionalisme. Ces processus

13. Notre traduction de: «The inequalities in size and population of the provinces of Canada have been recognized tacitly in a constitution which to a large extent embraces two levels of federalism. The superior size and bargaining position to Ontario and Quebec give them a status and an autonomy which are different in kind to those of the rest of the provinces. [...] The outlying provinces are still Canada's empire and Canada is still, for many purposes, little more than the original area which it encompassed at Confederation. [...] These circumstances have tended to make of the disallowance power an imperial device for holding other provinces under the sway of the predominant economic interests of the central provinces.»

14. Parmi les principaux instituts de recherche, il y a la Fondation Canada West, le Business Council on National Issues. Chez les chercheurs en études fédérales actifs au Canada hors Québec, il s'agit d'une position de plus en plus convenue et de moins en moins débattue.

15. Pour une défense du principe de l'égalité des provinces, voir F.L. Morton (2005).

consistaient, d'un côté, à reconnaître une voix forte pour le Québec au sein de la « Confédération » canadienne et, de l'autre, à favoriser l'association stratégique de provinces qui seraient en mesure de tenir tête au gouvernement central et de faire face aux acteurs politiques et économiques à l'échelle canadienne et internationale.

Ces deux processus d'affirmation se répondent, s'influencent et s'inspirent mutuellement (Bickerton et Gagnon, 2020; Gagnon, 2002). Toutefois, c'est la montée du nationalisme au Québec qui va contribuer le plus à dynamiser les relations fédérales-provinciales et à faire en sorte que les Québécois connaissent une période de rattrapage économique, culturel, institutionnel et politique sans précédent au pays¹⁶.

À la faveur d'une longue Révolution tranquille (Gagnon et Montcalm, 1992), le mouvement d'affirmation au Québec se présente sous la forme d'un nationalisme culturel, économique et politique pouvant s'arrimer à des velléités clairement indépendantistes. Au Nouveau-Brunswick, il y a bien aussi l'expression d'un nationalisme culturel et économique – la dimension politique se veut toutefois moins soutenue – et les volontés indépendantistes sont pour l'essentiel absentes. Ce faisant l'État provincial¹⁷ devient un instrument d'intervention privilégié afin de faire advenir des sociétés en quête d'émancipation collective.

Au Québec se mettent en place des appareils d'État de plus en plus performants et en mesure d'épauler les élites montantes dans les divers réseaux économiques canadiens, continentaux et internationaux. En 1965, la création de la Caisse de dépôt et placement constitua un moment de haute tension avec le gouvernement central, puisqu'elle avait le potentiel de jouer un rôle de premier plan au sein des échanges économiques au pays. Un des épisodes les plus intenses de cette dynamique s'est produit au début des années 1980, alors que la Caisse a souhaité investir de façon importante dans le Canadien Pacifique et ainsi jouer un rôle clé dans la plus grande entreprise privée canadienne de l'époque. Or, plutôt que d'y voir la volonté du gouvernement du Québec de jouer un rôle actif dans l'économie canadienne, le gouvernement central interpréta ce geste comme une agression économique et une tentative d'exercer une influence indue au sein de l'économie canadienne.

16. La nation acadienne au Nouveau-Brunswick, sous le leadership de Louis Robichaud, a connu un rattrapage similaire, bien que de moindre ampleur, au cours des années 1960. Voir: Joël Belliveau et Frédéric Boily (2005: 11-34).

17. Garth Stevenson (1977: 83-84) ajoute aux cas du Québec et du Nouveau-Brunswick ceux de l'Alberta, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse.

C'est dans ce contexte, et au moment où les gouvernements de Québec et d'Ottawa étaient à couteaux tirés à la suite du rapatriement de 1982, que le gouvernement de Pierre Trudeau a cherché à faire adopter le projet de loi S-31 (*Loi visant la limitation de la propriété de certaines sociétés*) en vue de contrer l'initiative du Québec. Ce projet de loi visait à limiter à au plus 10 % la propriété provinciale des sociétés privées dans le domaine des transports (Brooks et Tanguay, 1985 : 99-119).

André Ouellet, ministre des Transports de l'époque, dénonçait le projet québécois en le qualifiant d'instrument de « socialisme » (Bernier, 2013). S'ensuivit un important conflit entre les élites politiques et économiques à Ottawa, Toronto et Québec. Certes, le projet de loi ne reçut pas la sanction royale, mais, telle une épée de Damoclès, on savait bien qu'il pouvait être remis à l'avant-scène politique à n'importe quel moment.

Dans une étude publiée en 1983 par l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, Allan Tupper avance une interprétation fort éclairante. Il conçoit le projet de loi comme une initiative stratégique en vue de contrer le pouvoir des gouvernements provinciaux. Tupper perçoit

S-31 comme résultant d'une confluence des intérêts des entreprises et de l'État. Pour les entreprises, le projet de loi constituait un rempart contre l'influence des gouvernements provinciaux sur les entreprises rentables et d'importance nationale. Pour le gouvernement fédéral, S-31 promettait de freiner les stratégies d'investissement des gouvernements provinciaux, d'améliorer le contrôle fédéral sur ces stratégies et de renforcer la compétence fédérale sur les transports. Dans cette alliance, les entreprises se défendaient contre les interventions provinciales menaçantes alors qu'Ottawa se portait une fois de plus à l'offensive dans son bras de fer continu avec les provinces » (Tupper, 1983 : 19)¹⁸.

La hantise du gouvernement central à l'encontre de la construction provinciale¹⁹ avait atteint son paroxysme. À un tel point que les élections

18. Notre traduction de: «S-31 as resulting from a confluence of corporate and state interests. For corporations, the Bill provided a bulwark against provincial government influence in profitable, nationally significant firms. For the federal government, S-31 promised to curb provincial government investment strategies, enhance federal control over such strategies, and strengthen federal jurisdiction over transportation. In this alliance, corporations were defending themselves against threatening provincial interventions while Ottawa was once again on the offensive in its continuing struggle with the provinces.»

19. Pour une analyse plus poussée du phénomène, se référer à Robert Young, Philippe Faucher et André Blais (1984 : 783-818).

fédérales de 1984 se jouèrent beaucoup autour du rôle que les provinces – et le Québec en particulier – devraient pouvoir exercer au Canada. L'élection, en septembre 1984, du gouvernement conservateur de Brian Mulroney s'explique, pour une bonne part, par la volonté de mettre fin à la grogne des provinces en matière d'ambitions économiques et institutionnelles. Tout naturellement, le Québec était aux premières loges pour exiger réparations à la suite du rapatriement de la Constitution et pour revendiquer un rôle plus important au sein de la francophonie et des réseaux internationaux.

L'économie internationale

La position moniste adoptée par le gouvernement central a été présentée comme étant la réplique nécessaire en vue d'inscrire le Canada le plus efficacement possible dans les réseaux de l'économie internationale. Il s'agissait dès lors, pour Ottawa, d'agir sans avoir à se préoccuper des provinces, en adoptant la stratégie économique considérée comme la plus cohérente possible et qui ferait en sorte qu'il puisse dominer l'ensemble des actions économiques posées par les divers ordres de gouvernement au pays.

D'abord avec Mary Beth Montcalm dans *Québec: au-delà de la Révolution tranquille*, puis avec Alain Noël dans *L'Espace québécois*, j'ai eu l'occasion de discuter du rôle clé que le gouvernement central, surtout sous Pierre Elliott Trudeau puis Jean Chrétien²⁰, a voulu occuper au détriment des États membres de la fédération. L'enjeu central demeure celui de la concurrence que se livrent les États dans la course à l'obtention de contrats dans l'ensemble des secteurs économiques et pour attirer des entreprises susceptibles de créer des emplois bien rémunérés et dont la valeur ajoutée serait importante.

Dans un univers économique de plus en plus libéralisé, les États disposent de moins en moins d'outils pour influencer les décideurs économiques et attirer des entreprises privées. Les règles ont beaucoup changé à la suite de l'instauration de diverses politiques de libre-échange : pensons à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) – devenue l'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM) en 2020 –, mais aussi aux poli-

20. Pour une discussion de cette période, voir Clarkson et McCall (1990, 1994) et Clarkson (2002).

tiques adoptées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) puis dans le cadre de l'Accord économique et commercial global (AECG).

Chacune de ces étapes représente pour les États la mise en place de constitutions, invisibles pour le commun des mortels, mais ô combien influentes sur les actions politiques posées par les dirigeants œuvrant en leur sein. C'est ainsi qu'« [a]u lieu de prendre possession d'une entreprise par la nationalisation ou d'accorder un prêt à taux préférentiel, les gouvernements ont de plus en plus recours aux politiques fiscales afin d'attirer ou de favoriser la création d'entreprises. L'État subventionne par la création d'infrastructures ou en fonction des emplois créés sur le territoire national » (Paquin, 2005 : 103).

L'État peut aussi inciter les acteurs économiques à se concerter davantage et sur une base régulière. Cela explique en partie, selon Peter Katzenstein (1985), le succès de petits États (Autriche, Belgique, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse) qui ont pu modifier rapidement leurs stratégies économiques et s'adapter à l'évolution des marchés internationaux. Aussi note-t-il que les pays ayant misé sur le corporatisme démocratique (cf. Schmitter, 1974 : 85-131) furent mieux outillés que les autres pour apporter des changements à leurs stratégies économiques.

La situation au Canada est d'autant plus instructive que différentes stratégies s'y font concurrence. Le gouvernement central cherche alors par divers moyens à imposer sa présence en tant qu'acteur économique de premier plan ; toutefois, ses interventions ne sont pas toujours acceptées par les États membres, en particulier par le gouvernement du Québec, qui y voit souvent des tentatives d'intrusion dans ses champs de compétence. De plus, du début des années 1960 jusqu'à ce jour, les principaux acteurs socioéconomiques (Tanguay, 1990 ; Lévesque et Bourque, 2013 ; Rioux, 2020²¹) ont accepté le rôle de meneur que le gouvernement du Québec s'était jadis donné dans l'élaboration des stratégies économiques qui ont été instaurées.

21. Pour la période pré-1990, on doit s'en remettre aux travaux de Brian Tanguay (1990) pour la recherche la plus exhaustive. Pour la période post-1990, on consultera les travaux de Benoît Lévesque, Gilles L. Bourque et Hubert Rioux.

En bref, eu égard à chacune des trois raisons qui ont servi de justification pour ses actions souvent intrusives dans les champs de compétence exclusifs des provinces, le gouvernement central poursuivait un double objectif. D'une part, et dans l'esprit des politiques nationales instaurées sur la longue durée, il mettait en place des initiatives favorisant la construction et la consolidation de l'État (*state-building*) ; d'autre part, il cherchait à ériger une identité pancanadienne englobant toutes les autres (*nation-building*). Il importe maintenant de penser des façons plus consensuelles de partager le pouvoir et de voir à une meilleure représentation des partenaires politiques au sein de la fédération canadienne²². Pour moi, cela doit passer par des pratiques institutionnalisant la multination, en particulier l'affirmation du principe démocratique, du principe fédéral et, à ne pas négliger, du principe de coresponsabilité en matière de souveraineté.

22. Commission royale sur les peuples autochtones (commission Erasmus-Dussault), *Partenaires au sein de la Confédération: les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1993.

CHAPITRE 3

Les avancées conceptuelles de la multination et l'idéation d'une souveraineté partagée

Il importe de découpler les notions d'« État » et de « nation » pour avoir une meilleure compréhension des lieux à investir et de la nature des changements constitutionnels et politiques à mettre de l'avant dans le cadre des démocraties libérales. La notion d'État a trait à la concordance entre un territoire, une population, un gouvernement ayant normalement obtenu une reconnaissance internationale. Suivant la formule de Max Weber, cet État est dit détenir le monopole de la contrainte et de la violence légitimes. L'État représente globalement l'ensemble des institutions politiques (pouvoirs exécutif et législatif), des institutions juridiques (tribunaux) et des institutions de nature coercitive (police, armée) sur un territoire généralement non disputé. Comme nous l'avons souligné précédemment, la notion de nation réfère le plus généralement à la communauté politique de proximité – bien que cette nation puisse être diasporique – avec laquelle les « nationaux » développent des affinités inspirées par l'histoire, nourries par des mythes communs, soutenues par une langue spécifique, et qui peuvent se projeter sur le temps long en imaginant une destinée partagée sur un territoire reconnu (Anderson, 1996; Bouchard, 2019). Ces précisions étant apportées, il est nécessaire de faire le point sur ce qu'il faut entendre par multination – concept qui est à la base même de ce que je considère être la pierre d'assise sur laquelle ériger les démocraties du XXI^e siècle.

La notion de « multination » se rapporte aux communautés politiques appelées à cohabiter sur un territoire donné en vue de créer les conditions essentielles à leur propre continuité¹. Pour pouvoir se renouveler, les

1. Voir ici les contributions de Stéphane Pierré-Caps (1995) et de Michel Seymour (2002) permettant de mieux cerner ce type de relations entre l'État et la nation.

nations constitutives ont besoin de conditions favorables à la création d'un ordre constitutionnel *négocié, partagé et librement consenti*. Il s'agit ici de conditions *sine qua non* à l'instauration d'une démocratie dont l'autorité morale – ou légitimité globale – ne pourrait être remise en cause par l'un ou l'autre des partenaires au pacte constitutionnel², car elle serait le fruit, précisément, de leur participation et de leur non-subordination.

Cette façon de comprendre les tenants et aboutissants de l'ordre constitutionnel (aspect central dont je traiterai au chapitre 4) établit que la souveraineté ne peut ni ne doit pouvoir s'exercer de façon absolue par une seule autorité politique, comme l'établissait lord Acton dans son traité sur la « nationalité », alors qu'il affirmait qu'une théorie de l'unité – qu'il contrastait avec une théorie de la liberté – conduisait au despotisme et à la révolution et qu'il fallait plutôt envisager l'autogouvernement. Lord Acton reconnaissait aussi que « la présence de nations différentes dans un État donné [...] permet de se protéger contre l'asservissement qui se développe à l'enseigne d'une autorité politique unique, en équilibrant les intérêts, en multipliant les associations, et en donnant au sujet la retenue et l'appui d'une opinion conjointe » (Acton, 1949 : 160)³. La forme multinationale, au même titre que la séparation des pouvoirs, serait un gage d'approfondissement démocratique⁴.

À l'heure actuelle, la souveraineté doit d'abord être relationnelle, puis partagée. C'est le partage juste de cette souveraineté qui permettra aux autorités politiques, agissant à divers échelons, d'avoir véritablement voix dans la prise de décision, ainsi que dans les choix qui seront arrêtés par les diverses communautés politiques évoluant au sein d'un territoire étatique. Il sera dès lors question dans cette analyse de souveraineté rela-

Le phénomène de la multination entrouvre pour ces auteurs la voie à de nouvelles formes d'arrangements politiques et constitutionnels dont on devrait s'inspirer pour « gérer » et atténuer les conflits intercommunautaires.

2. On trouvera chez Jean-Jacques Rousseau (1762) des réflexions fort pertinentes, en particulier lorsqu'il traite du contrat social.
3. Notre traduction de : « The presence of different nations in a given state [...] protects against the servility which flourishes under the shadow of a single authority, by balancing interests, multiplying associations, and giving the subject the restraint and support of a combined opinion » (Acton, 1949 : 160).
4. Les intentions de lord Acton consistent toutefois moins à endosser la démocratie qu'à faire advenir un empire multinational où pourraient coexister pacifiquement les nations européennes. Voir le texte de Timothy Lang (2001 : 129-149) : « Lord Acton and the "Insanity of Nationality" ».

tionnelle pour refléter l'exercice démocratique au sein des diverses sphères d'activité et des institutions politiques.

Le présent chapitre est structuré en quatre parties. À la lumière des principaux courants de pensée qui coexistent dans l'univers intellectuel contemporain, la première partie est consacrée à la problématisation des concepts de fédéralisme territorial et multinational. La deuxième partie propose un retour sur les traditions fédérales qui coexistent et parfois s'entrechoquent au Canada. La troisième partie explore la voie du *fédéralisme par traités* comme option à approfondir pour tendre vers un exercice démocratique dont la légitimité serait rehaussée, tout en atténuant le déficit fédéral au pays. Enfin, le chapitre se referme avec une analyse des rapports à aménager entre le Québec et les Premiers Peuples à avoir occupé le territoire.

DU FÉDÉRALISME TERRITORIAL AU FÉDÉRALISME MULTINATIONAL

Depuis le début des années 1990, à la faveur de la Commission royale sur les peuples autochtones (commission Erasmus-Dussault), plusieurs auteurs ont publié des études savantes sur les rapports entretenus par les francophones et les anglophones avec les membres des communautés autochtones⁵. Nous n'en sommes toutefois encore qu'au début d'un long travail de dévoilement, comme le formulerait James Tully, de chacune des nations l'une envers l'autre. Le chemin sera long et les réticences sans doute nombreuses, tant se sont imposées des relations fondées sur la méfiance, à la suite de promesses trahies ou des rencontres inabouties en vue de parvenir à des ententes négociées reportées *sine die*, au plus grand désenchantement des Premiers Peuples.

L'histoire du Canada a été racontée différemment selon l'appartenance du rédacteur à l'une ou l'autre des communautés politiques. Il a été question de découverte des nouveaux territoires, de conquête, de territoires cédés, d'occupation forcée. L'adage veut d'ailleurs que l'histoire soit écrite par les vainqueurs, lesquels se constituent en nouvelle majorité culturelle, économique ou numérique. Cela sert bien leurs intérêts lorsque vient le

5. En particulier, les travaux suivants me semblent les plus pertinents : Tully, 1995a ; Alfred, 1999, 2005 ; Sioui, 1999 ; Cairns, 2000 ; Borrow, 2016 ; Rodon, 2019 ou rédigé des mémoires et des thèses (Ladner, 2000 ; Motard, 2013 ; Germain, 2015 ; Hansen, 2019 ; Woons, 2020).

temps de justifier des décisions juridiques ou des choix politiques, sociétaux, économiques et institutionnels les favorisant. Stéphanie Chouinard rappelle avec justesse que « le droit, loin d'être un instrument objectif, est toujours porteur des normes de celui qui l'énonce, c'est-à-dire, en contexte démocratique, la majorité – au détriment des minorités qui l'interrogent » (Chouinard, 2020 : 175). Il en va de même pour les dynamiques du pouvoir au sein des domaines politique, sociétal, économique et institutionnel puisque « c'est toujours cette majorité qui délimite les contours du droit et des réponses possibles aux revendications des minorités dans le cadre juridique actuel » (Chouinard, 2020 : 173).

L'intention ici n'est pas de refaire ou de réécrire cette histoire. Plutôt, il s'agit de prendre la mesure du potentiel qui n'a pas été exploité par les autorités politiques et les chefs de file d'alors pour imaginer comment les acteurs d'aujourd'hui et de demain devraient faire front commun en vue d'instaurer des institutions fondées sur le pluralisme national, comme force d'émancipation. Cela contribuerait à lever des obstacles significatifs qui obstruent encore la voie à un plein exercice démocratique et au déploiement d'une légitimité politique bien ancrée.

La fédération instaurée en 1867 venait avec son lot de défis à relever. Ses premiers bâtisseurs hésitaient entre l'édification d'un nouvel État – fruit de la convergence des cultures et des traditions européennes – et la création d'un État en tout point commun avec celui du Royaume-Uni. Il fallut d'ailleurs attendre jusqu'en 1982 pour couper complètement le lien (ombilical) impérial⁶ britannique au moment du rapatriement de la Constitution tellement ce courant avait été prégnant dans la culture constitutionnelle au Canada.

Cette fédération avait peu à voir avec celle qui était préconisée par les grands penseurs du fédéralisme, que ce soit Johannes Althusius (1557-1638), Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) ou, de ce côté de l'Atlantique, Thomas Jefferson (1743-1826) et James Madison (1751-1836), eux qui se faisaient si critiques à l'endroit du gouvernement unitaire et de la centralisation exacerbée des pouvoirs. Au moment des échanges devant mener à l'établissement de la Confédération – alors que les Premiers

6. Marc Chevrier (2019) consacra d'ailleurs une imposante monographie à l'étude du maintien d'une culture impériale au Canada. Il affirme : « Le Canada illustre pleinement l'empire en action, lui qui prétend synthétiser un microcosme postnational où les cultures, les peuples et les croyances coexisteraient harmonieusement, grâce à un droit multiculturel et à un art particulier de gouverner. » Texte que l'on retrouve en 4^e de couverture de *L'empire en marche*.

Peuples étaient tenus à l'écart des négociations constitutionnelles –, seul le Canada-Est souhaitait véritablement faire advenir une union fédérale (Laforest, Brouillet, Gagnon, Tanguay, 2014), à défaut de quoi il n'y avait pas d'entente constitutionnelle possible.

Le principe fédéral a cependant bien été adopté en 1867, en dépit du fait que la fédération multinationale n'ait pas été formellement institutionnalisée. Mon collègue Guy Laforest et moi-même avons précédemment relevé dans *La politique québécoise et canadienne : acteurs, institutions, sociétés* que :

Le principe fédéral fut d'abord et avant tout choisi en 1867 pour préserver l'identité d'un Québec qui ne saurait consentir à la dissolution de sa nationalité. C'est pour cette raison que l'on a implanté un régime de bijuridisme en matières civiles, reconnaissant l'équivalence entre le *Code civil du Québec* et la common law britannique pratiquée dans les autres provinces canadiennes⁷. C'est pour cette raison aussi que, dans le partage des compétences, on a attribué aux entités fédérées la responsabilité sur la plupart des questions dites locales, associées aux identités culturelles et communautaires – l'organisation sociale, civile, familiale, scolaire, municipale. Ce régime accordait en outre de solides garanties juridiques à la minorité anglophone et protestante vivant au Québec. C'était un régime de diversité complexe à la grandeur du Canada, mais aussi à l'intérieur du Québec (Laforest et Gagnon, 2017 : 19).

Le défi de créer un nouvel État a été relevé, mais sans satisfaire tous les partenaires. Au cours des décennies qui ont suivi, les Acadiens, les Québécois et, plus près de la présente époque, les communautés francophones vivant en milieu minoritaire ont fréquemment exprimé leur déception et leur volonté de revoir les termes du pacte les associant au projet politique canadien. Aussi, comme je l'ai mentionné précédemment, un projet politique a été imposé en 1982, à la suite de diverses tentatives avortées de négociations constitutionnelles (Gagnon et Montcalm, 1992), entraînant l'adoption d'un nouvel ordre constitutionnel⁸. Tout n'a pas été

7. Voir Burelle (2005). Il y aurait une union fédérale, mais, du moins dans le projet que s'en faisait George-Étienne Cartier, on ne devait pas fusionner les communautés fédérées pour les fondre dans une seule (Laforest et Mathieu, 2016 : 125-130).

8. On pourra consulter avec intérêt les travaux que j'ai récemment menés avec ma collègue juriste Johanne Poirier de l'Université McGill sur les 150 premières années de la fédération canadienne dans le cadre des travaux du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales. Ces travaux ont conduit à la publication d'un ouvrage collectif en versions anglaise et française respectivement à McGill-Queen's

réglé pour autant et je suis convaincu qu'il faudra bien un jour retourner à la table à dessin, faire preuve d'imagination et de résilience, et ainsi répondre dignement aux revendications légitimes tant des Premiers Peuples que de la nation acadienne et de la nation québécoise.

LES GRANDES TRADITIONS FÉDÉRALES

Il est pertinent ici de faire un bref retour sur les deux grandes traditions fédérales⁹ qui se font concurrence au Canada : la première, à laquelle adhèrent le plus fréquemment les chercheurs anglo-canadiens, est fortement influencée par le modèle américain. Ce modèle promeut – depuis les atrocités de la guerre civile américaine (1861-1865) – l'idée d'une nation unie et indivisible. Celle qui est généralement avancée au Québec est inspirée et influencée surtout par la tradition helvétique, laquelle consiste à reconnaître et à promouvoir la diversité nationale, la subsidiarité, l'autonomie politique et la non-subordination des pouvoirs.

La tradition américaine fondée sur l'agrégation des territoires et misant sur un équilibre entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire est celle qui domine actuellement le champ des études fédérales. Cela s'explique en bonne partie par l'influence disproportionnée que les Américains exercent sur la scène internationale. Bien que la tradition américaine mette en échec une vision absolutiste du pouvoir, elle fait fi de la diversité nationale à la base même du pacte fédéral et propose l'avènement d'une nation homogène et uniformisée dont le grand but consiste à préserver la stabilité politique. Cette tradition ne reconnaît qu'un seul pouvoir constituant, un seul sujet politique, une seule nation unificatrice et a été construite, du moins aux États-Unis, au prix de conflits armés, en niant en particulier aux nations autochtones leurs droits de représentation et d'autoreprésentation les plus fondamentaux (Day, 2018 : 326-361).

University Press et aux Presses de l'Université Laval (Gagnon et Poirier, 2020a; Gagnon et Poirier, 2020b). De même, le collectif, sous la direction de François Rocher et de Benoît Pelletier, publié à la suite du 30^e anniversaire du rapatriement, propose un retour sur les tensions constitutionnelles au Canada associées au rapatriement, voir *Le nouvel ordre constitutionnel canadien : du rapatriement de 1982 à nos jours* (2013).

9. Cette section reprend pour l'essentiel la discussion que je proposais dans l'édition du 25 septembre 2015 dans les pages du quotidien *Le Devoir* quant à l'existence d'« une école québécoise du fédéralisme ».

Les spécialistes décrivent habituellement la tradition américaine comme étant l'expression la plus avancée du fédéralisme territorial. Il est vrai que cette tradition exerce une influence sur la façon dont la nation majoritaire en Espagne, par exemple, souhaite voir évoluer les relations de pouvoir, même depuis la sortie du régime franquiste et l'avènement de l'État des autonomies (cf. Requejo, 2009).

Fondamentalement, la tradition helvétique du fédéralisme se distingue de la tradition américaine de deux façons : elle a été érigée sur le principe de l'autonomie politique des États membres fondant la (con)fédération, d'une part, et sur celui de la non-subordination des pouvoirs entre ordres de gouvernement, de l'autre. Cette tradition a connu beaucoup de succès auprès des sociétés démocratiques complexes en reconnaissant les nations fondatrices comme autant de pouvoirs constituants (Whitaker, 1991 ; Iacovino et Erk, 2012 : 205-230). Le plus grand défi de cette école de pensée a été de réinventer sur une base continue et évolutive les rapports de pouvoir, sans causer préjudice aux communautés politiques et aux nations historiques à l'origine du pacte fondateur. Cette tradition a pris diverses formes à travers le temps et est généralement reconnue comme l'expression la plus avancée du *fédéralisme pluraliste* (Caminal, 2002 ; Karmis, 2006).

Or, ce schéma est appelé à se complexifier lorsqu'on s'intéresse au cas du Québec. Non seulement il existe une démarcation entre la tradition américaine et la tradition helvétique, mais il s'est forgé une école de pensée – à laquelle je suis associé depuis mes travaux en début de carrière à l'Université Queen's – qui s'impose de plus en plus et qui propose comme réponse au manque de reconnaissance et d'habilitation l'instauration *de jure* d'un fédéralisme de type multinational. L'aboutissement de cette proposition devient impératif à l'avènement de relations justes entre tous les partenaires politiques au sein de la fédération. Faire autrement contribuerait, et cela sans contrepartie pour les nations minoritaires, « à la légitimité de l'ordre dominant en s'adressant [à titre d'illustration] au droit et aux institutions judiciaires du majoritaire [...] » (Chouinard, 2020 : 172).

Accepter les demandes de reconnaissance du Québec et des Premiers Peuples sous la forme de concessions à faire de la part du gouvernement central revient à dire que la dynamique du pouvoir se limite à un simple jeu entre des intérêts concurrents et dont les succès pourraient se mesurer en bonne partie selon l'importance des ressources mobilisées (Gagnon et Iacovino, 2007 : 35). Ce faisant, les communautés politiques sur lesquelles

le pacte d'origine a pu être instauré deviennent de simples participantes, parmi d'autres, sans égard pour leurs responsabilités et leurs obligations fiduciaires. Aussi, l'ordre constitutionnel est-il devenu de moins en moins au diapason avec les préférences des communautés politiques fondatrices. Cet état de fait permet au pouvoir central de consolider en sa faveur, en tenant compte des réalignements politiques d'intensité variable, l'ordre constitutionnel existant.

Au gré de l'évolution des rapports de force au tournant de la décennie 1980-1990, entre le gouvernement du Québec et le gouvernement central au chapitre des négociations constitutionnelles portant sur l'avenir de la fédération canadienne, plusieurs groupes autochtones se sont fait entendre et ont précisé leurs revendications. Parmi ces groupes, le Conseil Atikamek-Montagnais a fait des interventions devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes eu égard au « Projet de résolution portant adresse commune à Sa Majesté la Reine concernant la Constitution du Canada », en 1980-1981. René Simon, le président de ce conseil, plaida pour que les peuples autochtones soient enfin et définitivement reconnus comme des peuples fondateurs à voix égale avec les deux autres : « En tant que peuples autochtones avant l'arrivée des Européens, nous voulons être reconnus comme peuples fondateurs au moins au même titre que les anglophones et les francophones¹⁰ » (cité dans Savard, 2020 : 262). Cette revendication ajoute une importante profondeur historique à la démarche voulant que le Canada doive dorénavant se projeter telle une fédération multinationale.

Au Canada hors Québec, à compter des échecs constitutionnels de Meech et de Charlottetown et avant la tenue du référendum d'octobre 1995 au Québec, les interventions des universitaires se sont faites plus pressantes afin de réclamer l'institutionnalisation de pratiques constitutionnelles inspirées par une démarche multinationale. La sortie la plus importante a sans doute été celle des auteurs du *Manifeste de Toronto, Three Nations*, en mars 1992, signé par Christina McCall, Frank Cunningham, Mel Watkins, Abraham Rotstein, Stephen Clarkson, Pat Armstrong, Roberto Perin, Kenneth McRoberts, Leo Panitch, Daniel Drache et Reg Whitaker¹¹. Il s'agissait d'universitaires et de personnalités publiques évoluant dans les cercles les plus progressistes au Canada. Cette

10. René Simon (président), Conseil des Atikamekw et des Montagnais, *Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes*, 17 décembre 1980, p. 11.

11. Le manifeste a été publié intégralement dans le *Canadian Forum*, édition de mars 1992, p. 4-6.

sortie publique contribua à rendre plus populaire la vision du Canada sous l'angle du fédéralisme multinational. D'autres auteurs, comme nous le verrons dans ce livre, ont apporté des précisions théoriques fort pertinentes en distinguant les fédérations de nature territoriale des fédérations de nature multinationale (voir Gagnon et Laforest, 1993 ; Resnick 1994 ; Kymlicka, 1998a : 136-141). D'autres ont pris la mesure des importants défis à relever avant de pouvoir mettre en place des institutions de nature multinationale au Canada. Le Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) a d'ailleurs tenu un colloque à l'Université du Québec à Montréal, en 2009, auquel prenaient part un grand nombre de spécialistes des études fédérales, dont Michael Burgess, Hugues Dumont, Montserrat Guibernau, Ferran Requejo, ainsi que Michel Seymour en tant que premier idéateur et concepteur du projet et moi-même en tant que directeur du centre¹². Prendront le relais d'autres centres, dont le Centre d'analyse politique : constitution et fédéralisme (CAPCF), avec la publication de *Federalism and National Diversity in the 21st Century* (Gagnon et Tremblay, 2020) et le Centre on Constitutional Change d'Édimbourg, dirigé par Michael Keating, avec la parution de *State and Majority Nationalism in Plurinational States* (Cetrà, Brown Swan, Gagnon, 2020).

La voie multinationale est de plus en plus prisée par les nations minoritaires évoluant au sein des démocraties libérales (Gagnon, 2014 ; Gagnon et Mathieu, 2020). On peut reconnaître à cette voie des qualités intrinsèques, dont les plus déterminantes sont celles de créer les conditions à l'établissement d'un lien de confiance entre les partenaires de la fédération, d'approfondir l'exercice démocratique et de raffiner la notion de souveraineté. Chacune de ces qualités contribue à donner une plus grande légitimité à l'ensemble des forces politiques et à leurs interactions.

Les nombreuses tensions politiques et constitutionnelles des dernières décennies au Canada ont fait la démonstration qu'il fallait imaginer des mécanismes de gestion de la diversité nationale plus ambitieux et surtout plus à même de respecter les principes essentiels à l'avènement d'une saine démocratie que sont la justice, la légitimité, la reconnaissance, l'hospitalité et l'habilitation. Seuls *le respect de ces principes et l'adhésion à ces principes* permettraient aux démocraties fédérales¹³ de se renouveler et de

12. Voir les résultats de ces travaux dans Seymour et Gagnon, 2012a.

13. Pour l'analyse des diverses expériences étatiques à l'échelle internationale, dont la Belgique, le Canada, l'Éthiopie, l'Inde, la Malaisie, le Nigeria, la Russie, la Suisse, l'Union européenne, consulter : Burgess et Pinder (2007), Burgess et Gagnon

se maintenir dans la longue durée. La réconciliation entre les principaux partenaires au sein des États pluralistes et plurinationaux ne pourra se faire que dans la mesure où les nations sont non seulement reconnues et respectées, mais qu'elles sont également habilitées en situation de diversité profonde à fortifier et promouvoir leur langue, leur culture, leurs traditions et leurs institutions propres.

Très souvent, la nation majoritaire cherche à dicter l'ordre du jour ou néglige les revendications légitimes formulées par les représentants des nations minoritaires. Cela mène à des tensions intercommunautaires d'intensité variable selon les enjeux et la capacité de mobilisation des forces d'opposition en présence¹⁴. Il importe, en cet âge d'incertitude, de favoriser les échanges intercommunautaires et d'engager avec l'autre un dialogue, faisant en sorte que les modalités du fédéralisme ne soient pas imposées, mais plutôt librement négociées. Comme le rappelle le sociologue Joseph Yvon Thériault dans *Sept leçons sur le cosmopolitisme*, cela s'impose d'autant plus que cette option peut avoir « un avenir politique dans la foulée d'un projet souverainiste en panne alors que la population reste fortement imprégnée d'une intention nationale qui veut faire société, en français, de manière distincte, en Amérique du Nord » (Thériault, 2019: 215). Son analyse peut être facilement étendue aux situations vécues par les Premiers Peuples, lesquels souhaitent eux aussi pouvoir incarner leur propre *intention nationale*, tout en faisant société à leur manière au sein des Amériques. C'est la voie du fédéralisme multinational qui est formulée ici.

LE PACTISME OU LE FÉDÉRALISME PAR TRAITÉS

Au moment de la parution en 2008 de *La raison du plus fort: plaidoyer pour le fédéralisme multinational* – le 1^{er} volet du présent triptyque –, Louis Cornellier (2008) qualifiait d'utopique ma vision du fédéralisme pour le Canada. Le chroniqueur au *Devoir* soutenait que le fédéralisme canadien, du point de vue de la nation majoritaire et des forces dominantes, ne pouvait se concevoir telle une fédération multinationale. Cornellier ne pouvait pas imaginer, dans le contexte canadien post-rapatriement et

(2010a), Seymour et Gagnon (2012a), Gagnon et Burgess (2018a) et Mathieu, Guénette et Gagnon (2020).

14. On consultera de même avec beaucoup d'intérêt la thèse de doctorat de Jean Rémi Carbonneau, *Traditions étatiques et légitimation des langues minoritaires dans les systèmes fédéraux: les trajectoires divergentes de la Lusace et des Pays catalans*, Département de science politique, Université du Québec à Montréal, 2019.

post-référendaire, comment et à quel moment le fédéralisme multinational pourrait être appelé à supplanter le fédéralisme territorial ou simplement à cohabiter avec celui-ci, tant les milieux politiques hors Québec (et parfois même certaines élites au Québec) se montraient inhospitaliers à l'idée de reconsidérer le nouvel ordre constitutionnel imposé au Québec en 1982. Plus récemment, en 2019 et en 2020, Cornellier soulignait que, du moins en théorie, il était devenu possible de penser, comme le fait le politologue Félix Mathieu (2020a)¹⁵, le développement du Canada à partir de la perspective du fédéralisme multinational (Cornellier, 2019, 2020).

Or, depuis le milieu des années 2010, l'appui en faveur de l'adoption du fédéralisme multinational a progressé considérablement, tant dans les milieux universitaires que dans les officines gouvernementales. À telle enseigne que le gouvernement du Québec en a fait la promotion en publiant, le 1^{er} juin 2017, sa nouvelle politique constitutionnelle : *Québécois, notre façon d'être Canadien : politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*. On peut y lire :

Depuis 150 ans, le Gouvernement du Québec a fait valoir à plusieurs reprises une vision du fédéralisme qui lui permet d'affirmer son identité nationale tout en participant pleinement à l'ensemble canadien. Cette vision s'inscrit dans l'histoire, mais aussi dans une pensée politique contemporaine qui voit dans le fédéralisme un mode de gestion optimal de la collaboration de différentes communautés nationales au sein d'un même État (Gouvernement du Québec, 2017 : 94).

Le 1^{er} juin 2017 représente une date importante dans l'évolution des relations fédérales-provinciales et intergouvernementales au Canada avec la publication de ce nouvel énoncé de politique constitutionnelle. De même, l'année 2017 marque un moment clé au Québec, en ce que le gouvernement libéral de Philippe Couillard souhaitait à la fois avaliser des relations justes et respectueuses avec les Premiers Peuples et instaurer des relations de nation à nation au sein de la fédération canadienne. Il s'agissait d'une approche dont les répercussions auraient pu être, *si* l'approche avait été mise de l'avant de façon sincère, d'une grande portée pour le développement d'une authentique culture fédérale. En outre, le gouvernement du Québec affirmait sa volonté d'adopter une politique

15. Et Louis Cornellier de conclure sa chronique du 14 mars 2020 au sujet du « fédéralisme théorique » : « [Félix] Mathieu sait que son entreprise [d'adhérer au fédéralisme multinational] est incertaine. On peut au moins souhaiter, malgré la sourde oreille canadienne, que les fédéralistes qui ont le Québec à cœur s'en inspirent au lieu de se complaire lâchement dans le confort crépusculaire de l'exil. »

d'interculturalisme, en favorisant les échanges intercommunautaires, tout en faisant la promotion des principes propres au rapprochement de l'ensemble des citoyens autour de buts partagés et de valeurs communes.

À présent, à la lumière des avancées faites par l'école québécoise de la diversité¹⁶, tant auprès de la communauté scientifique qu'auprès des chefs de file des nations minoritaires évoluant en contexte démocratique ou des hauts fonctionnaires œuvrant au sein des organisations internationales (voir le chapitre 6), il convient de noter que le fédéralisme multinational est devenu une option politique plus que crédible dans les délibérations des divers comités appelés à se pencher sur ces questions. Cette formule fédérale est désormais envisagée de par son potentiel de démocratisation des institutions, de revitalisation des communautés politiques souvent tenues à l'écart des négociations et de renouvellement du lien de confiance entre les partenaires politiques.

Le fédéralisme multinational se présente généralement sous la forme d'un pacte ou de traités librement négociés. Cette formule mise sur les processus de souveraineté partagée en vue de l'établissement de relations justes et égalitaires entre les partenaires politiques (Burelle, 2020 : 519-530). Toutefois, il est assez rare que de telles conditions se mettent en place d'elles-mêmes, étant donné que les forces en présence ne disposent pas toutes des mêmes ressources, de la même volonté et de la même capacité à modifier le cours de l'histoire. Cela peut se vérifier assez facilement dans le contexte canadien, par exemple, lorsque le gouvernement central ou que les gouvernements provinciaux disent vouloir négocier de bonne foi avec les représentants des Premiers Peuples, en affirmant rechercher leur consentement libre, préalable et éclairé dans le but de se lancer dans des « projets de développement ». Il devient clair assez rapidement que les porte-paroles des Premiers Peuples peuvent exiger des instances gouvernementales qu'elles fassent des études complémentaires, évaluent la faisabilité d'autres scénarios et augmentent les exigences environnementales. Toutes les personnes responsables des négociations sont rarement disposées à sacrifier la croissance économique au prix de ces demandes.

La tradition pactiste exige des partenaires politiques qu'ils adhèrent à une culture fédérale (Burgess, 2012, 2015a) propre à reconnaître et à valoriser la diversité nationale à la base même des rapports intercommunautaires. Cette tradition met de l'avant, par exemple dans le cas des

16. Pour une analyse étoffée de la contribution des membres de cette école, consulter Mathieu (2020b).

Premiers Peuples, des exigences fortes en vue d'obtenir leur consentement libre, préalable et éclairé tel qu'il est formulé dans la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (Webber et Macleod, 2011).

Une illustration de cela nous a encore été fournie, au début de l'année 2020, alors que les chefs héréditaires de la nation Wet'suwet'en en Colombie-Britannique s'opposaient au projet de construction de l'oléoduc de Coastal GasLink qui empiétait sur leurs terres ancestrales¹⁷. L'impasse a duré plusieurs semaines avant de voir les chefs héréditaires accepter à certaines conditions (Picard, 2020) les propositions avancées par les autorités politiques à Ottawa.

Précisons que, plus robuste sera le consentement, plus la légitimité des actions pouvant être posées par les divers intervenants sera vigoureuse. Il importe donc d'être attentifs aux arrangements politiques à privilégier pour instaurer une gouvernance légitime et respectueuse des communautés en présence. Une telle démarche permet l'adoption des conditions essentielles assurant en retour la stabilité politique des États.

Les représentants des forces coloniales ont pu voir dans les traités convenus entre elles et les chefs des nations autochtones une façon de garantir à faible coût l'accès aux territoires. Le politologue Simon Dabin relève que « [l]es traités numérotés (c'est-à-dire les traités conclus entre 1871 et 1921) peuvent ainsi être considérés comme les illustrations les plus manifestes de ces pratiques coloniales » (Dabin, 2020 : 300) de dépossession graduelle, étant donné que le colonisateur pouvait, dans les faits, s'imposer tant militairement que démographiquement sur l'ensemble du territoire (Bacon, 2020 : ix-xxiii).

La tradition pactiste sous-tendant le fédéralisme par traités souscrit à l'idée au cœur du présent livre, voulant qu'il faille mettre de l'avant les conditions favorables à la connexité des souverainetés (Hoehn, 2012). Dans *Reconciling Sovereignties*, le juriste Felix Hoehn relève des failles majeures dans la « doctrine de la découverte » utilisée pour justifier l'occupation des territoires autochtones par les États coloniaux¹⁸ et développe

17. Pour une analyse historique des tensions entre les nations autochtones et la Couronne, consulter : Dara Culhane Speck, *The Pleasure of the Crown: Anthropology, Law, and First Nations*, Vancouver, Talonbooks, 1998 ; J.R. Miller, *Compact, Contract, Covenant: Aboriginal Treaty-Making in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2009.

18. Se référer en particulier aux travaux du juriste John Borrows dont, en version française, *La constitution autochtone du Canada* (2020).

un argumentaire suggérant que la Cour suprême du Canada a opéré ces dernières années un changement interprétatif de grande valeur pour les nations autochtones, allant de la négociation en vue d'un accès à leurs territoires jusqu'au libre exercice de la souveraineté sur des territoires précis. Aussi la souveraineté ne résiderait plus simplement uniquement dans les mains des États coloniaux, mais relèverait de plusieurs foyers, effaçant ainsi une idée imposée selon laquelle les droits des nations autochtones pourraient être éteints par la contrainte, la ruse ou la force. Ce faisant, le fédéralisme par traités ouvrirait la voie à des négociations continues entre les représentants des diverses communautés politiques, assurant de cette façon la bonne marche à suivre pour l'essor d'une saine démocratie multinationale. Il est encore trop tôt pour confirmer l'avènement d'un changement d'attitude aussi marquant de la part des autorités politiques¹⁹. Quoi qu'il en soit, cette variante pactiste du fédéralisme ramène à l'avant-scène la notion de fédéralisme pluraliste dont il a été question dans notre discussion portant sur la tradition fédérale helvétique. Le fédéralisme pluraliste recèle les propriétés essentielles à l'expression institutionnelle des voies multiples de la diversité culturelle et nationale.

La tradition pactiste, bien qu'incarnant de façon concrète la politique de la reconnaissance, n'est toutefois pas bien reçue par tous (voir Dabin, 2020 : 295-310 ; Roy, 2020 : 215-238). Les auteurs les plus critiques la considèrent comme étant la poursuite et même l'institutionnalisation, par le gouvernement central, du pouvoir colonial. Les analyses de Taiaiake Alfred (1999, 2005) et, plus près de la période actuelle, de Glen Sean Coulthard (2018) s'inscrivent dans ce sillon. Dans *Peau rouge, masques blancs : contre la politique coloniale de la reconnaissance*, Coulthard affirme que « sans conflit ni lutte, les termes de la reconnaissance sont susceptibles d'être définis par ceux qui ont le pouvoir de l'octroyer » (Coulthard, 2018 : 75). Il est évident que, le cas échéant, la possibilité que les représentants des Premiers Peuples soient cooptés lors de négociations inquiète et met à mal toute relation de type égalitaire entre partenaires politiques. La tradition pactiste possède des qualités évidentes, mais elle exige aussi la bonne foi de tous les acteurs et l'instauration d'un climat de confiance réciproque et conditionnelle (Gagnon et Poirier, 2020a, 2020b).

19. On peut relever des situations où les représentants de Premiers Peuples se voient finalement contraints à accepter la position gouvernementale. Pensons ici au projet Apuiat en lien avec la filière éolienne, souhaité par les Innus de la Côte-Nord du Québec, *faisant du sur-place* faute de volonté « politique » plus affirmée de la part du gouvernement du Québec. Une telle impasse contribue à fragiliser le lien de confiance entre les communautés autochtones et les instances gouvernementales.

LE QUÉBEC ET LES PREMIERS PEUPLES

Au Québec, les années 1867 à 1960 ont été caractérisées par une ignorance assez généralisée des enjeux autochtones (Rodon, 2019 : 210-211). C'est seulement à compter de la Révolution tranquille que les questions autochtones ont commencé à émerger, alors que le Québec connaissait un essor économique, culturel, politique et institutionnel d'une ampleur et d'une rapidité inégalées (Gagnon et Montcalm, 1992). Le plus grave conflit mettant à mal les relations entre le gouvernement du Québec et les Autochtones a été, au début des années 1970, le projet de développement hydroélectrique à la Baie-James (Gagnon et Rocher, 2002). Ce conflit a fait ressortir les iniquités systémiques dont les Autochtones étaient victimes et a créé les conditions qui ont provoqué, à la suite d'un bras de fer d'une grande intensité, le développement des premières ébauches de pratiques fondées sur la tradition pactiste.

L'entente de la Baie-James et du Nord québécois n'était pas sans faille, mais elle a tout de même constitué une base essentielle à partir de laquelle il devenait possible d'établir des relations moins inégalitaires entre les Autochtones et les allochtones vivant au Québec (Trudel, 2009 ; Rodon, 2019). Cette entente a été actualisée au moment de la signature de la Paix des braves en 2002. Au cours de ces années où les relations n'ont pas été toujours marquées par la convivialité²⁰, le gouvernement du Québec, plus conscient de l'importance de créer les conditions propices en vue d'établir un climat de confiance et de mettre à contribution le Nord-du-Québec dans sa propre stratégie de développement économique, adopta le 20 mars 1985 une « motion portant sur la reconnaissance des droits autochtones » (voir l'encadré 2), en endossant un plan d'ensemble permettant de repenser en profondeur les relations avec les Autochtones (Gourdeau, 1994 : 332-334).

Éric Gourdeau, personnalité bien au fait des revendications autochtones et premier titulaire de la Direction générale du Nouveau-Québec au sein du ministère des Ressources naturelles au gouvernement du Québec en 1963, remarquait, au sujet de la motion du 20 mars 1985, qu'

à l'instar de la politique touchant les Inuit, les Cris et les Naskapis la politique officielle exprimée dans la résolution de 1985 est centrée sur la signature d'accords négociés et la protection légale à leur conférer. Mais elle s'en

20. La crise d'Oka est particulièrement parlante à cet égard. Durant 78 jours, des manifestants mohawks, qui avaient dressé des barricades pour contrer, entre autres, un plan d'expansion d'un terrain de golf et l'implantation d'un projet immobilier, ont réclamé l'agrandissement du « territoire protégé » de Kanesatake.

démarche, d'une part, en ce qu'elle n'est pas limitée à la négociation dans le cadre des projets de développement impliquant le règlement de réclamations territoriales et, d'autre part, en ce qu'elle ne repose pas sur l'extinction des droits aboriginaux. La politique est plutôt fondée sur la reconnaissance par le Québec, à travers la législation de l'Assemblée nationale, du statut particulier des Amérindiens et des Inuit» (Gourdeau, 1994 : 335).

Encadré 2

MOTION PORTANT SUR LA RECONNAISSANCE DES DROITS AUTOCHTONES

Que cette assemblée

Reconnaisse l'existence au Québec des Nations abénaquise, algonquine, attikamek, crie, huronne, micmacque, mohawk, montagnaise, naskapie et inuit ;

Reconnaisse leurs droits ancestraux existants et les droits inscrits dans les conventions de la Baie-James et du Nord québécois et du Nord-Est québécois ;

Considère que ces conventions, de même que toute autre convention ou entente future de même nature, ont valeur de traités ;

Souscrive à la démarche que le gouvernement a engagée avec les Autochtones afin de mieux reconnaître et préciser leurs droits, cette démarche s'appuyant à la fois sur la légitimité historique et sur l'importance pour la société québécoise d'établir avec les Autochtones des rapports harmonieux fondés sur le respect des droits et la confiance mutuelle ;

Presse le gouvernement de poursuivre les négociations avec les Nations autochtones en se fondant, sans s'y limiter, sur les quinze principes qu'il a approuvés le 9 février 1983 en réponse aux propositions qui lui ont été transmises le 30 novembre 1982 et à conclure avec les Nations qui le désirent ou l'une ou l'autre des communautés qui les constituent des ententes leur assurant l'exercice :

- (a) du droit à l'autonomie au sein du Québec ;
- (b) du droit à leur culture, leur langue, leurs traditions ;
- (c) du droit de posséder et de contrôler des terres ;
- (d) du droit de chasser, pêcher, piéger, récolter et participer à la gestion des ressources fauniques ;

(e) du droit de participer au développement économique du Québec et d'en bénéficier,

de façon à leur permettre de se développer en tant que nations distinctes ayant leur identité propre et exerçant leurs droits au sein du Québec;

Déclare que les droits des Autochtones s'appliquent également aux hommes et aux femmes;

Affirme sa volonté de protéger dans ses lois fondamentales les droits inscrits dans les ententes conclues avec les Nations autochtones du Québec; et

Convienne que soit établi un forum parlementaire permanent permettant aux Autochtones de faire connaître leurs droits, leurs aspirations et leurs besoins.

Assemblée nationale du Québec, le 20 mars 1985.

Bien que des progrès aient été réalisés en matière de relations entre Autochtones et allochtones au Québec, il importait – et il importe toujours – de poursuivre sur la voie du rapprochement en proposant des garanties de nature constitutionnelle ou quasi constitutionnelle aux communautés autochtones. Il faut donc passer d'une reconnaissance institutionnelle ou politique, sujette aux aléas de la vie politique, à une reconnaissance constitutionnelle en vue d'améliorer de la meilleure façon possible les conditions d'existence des membres des Premiers Peuples. Et ainsi contribuer à l'essor d'un véritable fédéralisme multinational au Canada.

L'instauration d'une culture misant sur la négociation a graduellement, bien que ce fut beaucoup trop lentement, vu le jour au Québec entre allochtones et Autochtones au cours du dernier demi-siècle. L'adoption à l'été 2000 de la politique gouvernementale *L'Approche commune* est venue marquer les esprits en suggérant, notamment, que les relations entre les deux communautés devaient se faire plus conciliantes et être ouvertes au dialogue pour le mieux-être de tous. Cependant, ici encore, il faudrait passer à une vitesse supérieure et créer les conditions favorables à la signature d'un véritable traité afin de contribuer au rapprochement intercommunautaire.

Aussi, en convenant d'ententes librement négociées avec les représentants des Premiers Peuples, des pas importants ont été faits. Pensons à la signature, le 7 février 2002, de la Paix des braves à Waskaganish²¹ entre le Gouvernement du Québec et le Grand Conseil des Cris, représentés respectivement par le premier ministre Bernard Landry et le grand chef Ted Moses. Dans son allocution, Landry affirmait : « Renforcer la nation crie n'est pas affaiblir le Québec. Bien au contraire, car il ne s'agit pas d'enlever à l'un pour donner à l'autre. Il s'agit de converger vers des objectifs qui seront partagés par tous²². » Cette façon de voir les choses confirme qu'il faut penser les relations intercommunautaires comme on le fait pour un jeu à somme positive²³.

L'Approche commune a eu des échos favorables dans plusieurs régions du Québec et en particulier au Lac-Saint-Jean. Une analyse d'Étienne Rivard (2013) en lien avec la cogestion territoriale insiste sur l'importance d'une démarche fondée sur le dialogue et les relations intercommunautaires/interethniques pour faire avancer économiquement, politiquement et culturellement les groupes qui vivent et occupent le territoire. Il est dès lors question chez Rivard de « dialogue culturel actif », de « décentralisation plus effective des moyens de développement » et de « capacitation locale » (Rivard, 2013 : 32). Voici comment il décrit l'implantation de l'approche commune et l'avènement d'une stratégie partenariale entre les représentants du milieu des affaires, des instances gouvernementales et des leaders autochtones dans cette région. Je cite longuement son analyse fort éclairante :

Non seulement les décideurs prennent-ils largement le parti de l'Entente [*L'Approche commune*], mais ils vont bien souvent au-delà en posant des gestes concrets d'ouverture, faisant front commun avec la communauté innue de Mashteuiatsh sur des projets de développement et de territoire et dans le cadre de certaines consultations publiques résultant de politiques nationales, notamment celle portant sur le nouveau régime forestier mis en

-
21. Waskaganish est un lieu faisant figure de symbole dans le rapprochement entre la nation crie et la nation québécoise. Le premier ministre René Lévesque s'y était rendu en 1977 pour témoigner de sa volonté de construire des liens de nation à nation.
 22. Pour les notes de l'Allocution du premier ministre Landry, consulter : https://www.autochtones.gouv.qc.ca/centre_de_presse/discours/2002/saa_dis20020207.htm.
 23. On lira avec intérêt les travaux de Daniel Salée (2003) ou plus récemment de Marc Woons (2020) sur les façons de repenser les rapports entre allochtones et Autochtones.

application au printemps 2013 (CRÉ Saguenay–Lac-Saint-Jean et Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean 2008). Parmi les exemples de partenariats de nature institutionnelle, on peut noter la création en 2009 de l'Agence de développement des communautés forestières ilnu et jeannoise, un organisme à but non lucratif visant à favoriser le développement durable des communautés locales, autochtones et allochtones, qui dépendent fortement de l'industrie forestière. L'inclusion, en 2009, du Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean à la Société de l'énergie communautaire du Lac-Saint-Jean (qui comprenait alors les MRC du Domaine-du-Roy et de Maria-Chapdelaine) constitue une autre action concrète de partenariat dont l'incidence sur l'organisation du territoire et le développement est palpable. La Société est à la source de deux projets de minicentrales hydroélectriques (à Val-Jalbert et sur la rivière Mistassini) mis sur pied dans le cadre du programme d'achat d'électricité du gouvernement du Québec pour les centrales ayant moins de 50 mégawatts. L'Entente de principe constitue l'une des raisons citées pour un tel partenariat, signe de son impact sur les décideurs régionaux alors qu'elle n'a toujours pas force de traité» (Rivard, 2013 : 31-32).

Cette façon habilitante d'envisager les relations entre, d'une part, les instances gouvernementales du Québec et les autorités régionales et locales et, d'autre part, les Premiers Peuples figure au cœur de l'*Approche commune* au Québec. Il y a bien sûr eu des ratés mais, dans l'ensemble, des progrès ont été accomplis et des passerelles ont été bâties pour approfondir et encourager les échanges intercommunautaires, contribuant ainsi à étoffer le lien de confiance en misant sur les projets conjoints plus nombreux et ambitieux, de même que sur l'autonomie gouvernementale des Premiers Peuples, tout en rapprochant les communautés en présence.

Au Canada, la Cour suprême a reconnu l'expression d'une souveraineté autochtone dans le cas de la nation haïda bien que la souveraineté étatique demeure toujours la clé de voûte du système politique. Contrairement à ce qui se passe dans certains États américains, la Cour suprême du Canada est toujours réticente à adhérer au discours de la souveraineté autochtone. Ainsi que le reconnaît la juriste Geneviève Motard : « Il y a une forme d'autonomie qui découle de la jurisprudence relative à l'application de l'article 35 de la Constitution canadienne, mais elle est limitée et graduelle – c'est-à-dire qu'elle est établie au cas par cas – et ce, même lorsque le titre ancestral a été confirmé. La Cour n'est cependant pas précise quant à la portée du pouvoir de gestion que cela autorise²⁴. » En fin de compte, les gestes politiques qui sont posés s'appuient

24. Entretien avec Geneviève Motard, 8 janvier 2021.

essentiellement sur une obligation de négocier de bonne foi sans que les Premiers Peuples soient assurés de pouvoir exercer une (pleine) souveraineté. Il reste donc d'importants gestes à faire avant de pouvoir parler de souveraineté autochtone.

Il est vrai que les défis actuels sont de taille si l'on souhaite faire avancer le fédéralisme multinational. Néanmoins, la convergence graduelle des revendications formulées par les représentants des Premiers Peuples et ceux de la nation québécoise doit s'imposer tel un passage obligé en vue de construire des liens solides, durables et respectueux et de déterminer des positions pouvant faire consensus pour le devenir des communautés politiques. Des actions concertées, misant sur la souveraineté partagée, sont essentielles à toute avancée politique, au sein tant de l'État du Québec que de la fédération canadienne.

Plusieurs rendez-vous ont déjà été manqués dans l'histoire relativement courte de la fédération canadienne. Il importe donc de créer les conditions qui permettront de faire converger les intérêts des uns et des autres, sans que personne n'ait à renoncer à son élan en faveur d'une plus grande justice.

Il y a quelques années, avec des collègues rassemblés au sein du Groupe de réflexion sur les institutions et la citoyenneté (GRIC), nous avons fait ressortir ce qui nous semblait être les éléments clés, et au premier chef le droit à l'autodétermination, en vue de penser et de créer les conditions d'un véritable partenariat entre la nation québécoise et les Premiers Peuples. Je retourne ici à un extrait du texte que nous avons publié dans l'édition du 28 mars 1994 du quotidien *Le Devoir*:

Pour asseoir concrètement les relations entre les nations autochtones et le peuple québécois sur les bases d'un partenariat effectif, certains principes fondamentaux doivent être établis. Parmi ceux-ci, l'égalité de droit des peuples autochtones et du peuple québécois doit être établie. Leur droit respectif à disposer d'eux-mêmes, à choisir librement leur statut politique et à assurer aussi librement leur développement économique, social et culturel doit également être affirmé avec conviction et sans réserve. Ce principe général d'autodétermination est primordial et doit structurer l'orientation des rapports entre les Québécois et les Premières Nations (GRIC, 1994).

Cette prise de position rappelle que la nature des relations devant prévaloir entre la nation québécoise et les Premiers Peuples est semblable en tout point à celle que la nation québécoise, en tant que nation minoritaire,

exige et doit continuer d'exiger de la nation majoritaire au Canada. Cette revendication n'est pas nouvelle : elle remonte à l'Acte de Québec de 1774 et n'a pas été éteinte avec l'adoption des réformes constitutionnelles qui se sont succédé. Le juriste et politologue Peter H. Russell, dans ce qu'il considère à juste titre être son livre-testament et où il revoit certaines de ses analyses passées, invite la nation majoritaire à faire amende honorable en traitant de façon égalitaire les nations qui vivaient sur le territoire au moment d'adopter le pacte fédératif en 1867. Aussi, Russell relève-t-il que :

Pour de nombreux membres des deux groupes [Québécois et Premiers Peuples], leur principale identité sociale et leur loyauté politique les rattachent à des « nations » ou à des « peuples » plus anciens que le Canada créé par la Confédération. Ces Canadiens n'acceptent pas que les marées de l'histoire aient en quelque sorte fait disparaître la première allégeance de ces nations ou dilué leur poids constitutionnel. Leur présence durable en tant que *nations internes* du Canada est fondamentale pour comprendre le Canada, tout comme l'est l'accommodement souvent troublé et inconfortable de ces *nations internes* par la majorité anglophone du pays (Russell, 2017 : 3)²⁵.

Ce regard éclairant de Russell offre un portrait vivant et actualisé de l'évolution des rapports intercommunautaires au Canada, tout en ouvrant la voie à l'instauration de relations de pouvoir pensées en adéquation avec la nature historiquement multinationale du fédéralisme canadien. L'adoption d'un vocable inspiré de la multination aurait pour effet, selon Russell, (1) de redonner confiance à l'endroit des institutions centrales chez les membres des diverses nations minoritaires ; (2) de faire apparaître une démocratie libérale plus achevée en ce qu'elle prendrait sérieusement en considération le nationalisme de type libéral ; (3) de prendre la juste mesure des enjeux identitaires et des revendications légitimes formulées par ces nations ; (4) de découpler les notions d'« État souverain » et de « nation » – une nation de nations – pour mieux mettre en valeur les caractéristiques propres à l'association politique et aux processus de codécision qui doivent s'y rattacher.

Se rapprochant à certains égards de la notion bien connue au Royaume-Uni d'*unionisme*, consistant à reconnaître formellement les

25. « For many in both groups, their primary social identity and political loyalty attach to “nations” or “peoples” older than the Canada created by Confederation. These Canadians do not accept that the tide of history has somehow washed away these nations of their first allegiance or diluted their constitutional significance. Their enduring presence as “nations within” Canada is fundamental to understanding Canada, as is the often troubled, uncomfortable accommodation of these “nations within” by the country’s English-speaking majority. »

identités nationales en vue de réaliser un projet politique commun, l'avènement de la fédération multinationale vient donner un sens fort à l'édification d'un État démocratique complexe dont les principes opératoires consistent d'abord à nommer, mais aussi à soutenir chacune des communautés politiques en quête de liberté et de justice.

La multination se distingue toutefois de l'unionisme en ce qu'elle permet de voir la souveraineté non pas comme étant indivisible et singulière, mais plutôt comme étant partagée, relationnelle et plurielle. Aussi, en reconnaissant d'emblée, comme fondement même de l'État souverain, la coexistence de plusieurs *demoi*, il devient possible de penser les relations entre les communautés politiques originelles sur des bases solides et dans un langage favorisant la délibération et le dévoilement continu. En pareil contexte, les communautés nationales pourraient, selon les cas, implanter des politiques favorisant des pratiques multiculturelles ou instaurer des politiques interculturelles, ou encore, dans une tradition plus consociative, promouvoir une langue propre sur un territoire national donné. Le premier cas de figure correspond à la politique officielle que le gouvernement central a adoptée pour le Canada à partir de 1971. Le deuxième cas de figure est plus en harmonie avec les politiques gouvernementales instaurées par les gouvernements du Québec depuis la fin des années 1970 en réponse à la stratégie fédérale voulant imposer le bilinguisme institutionnel. Le troisième cas de figure a été adopté entre autres en Belgique et en Suisse (Gagnon, 1991b) et a été souhaité par plusieurs nations autochtones au Canada pour mettre un terme à l'effritement de leurs cultures et à la fragilisation de leurs langues (Richez et Pandya, 2020).

En contrepartie de la loyauté des nations minoritaires à l'endroit de l'État souverain, le fédéralisme multinational leur permet de renouer avec – sinon de restaurer – leur souveraineté originelle, tout en tenant compte des besoins de coordination, de concertation et de cohabitation avec les partenaires politiques au sein de la fédération. L'exercice d'une souveraineté partagée, de nature relationnelle, entre chacune des nations constitutives, ne se veut pas une simple coquetterie. Il s'agit bien d'une question existentielle (Baker, 2005), en ce sens que son absence met tout simplement en péril son avenir en tant que communauté politique. Aussi, l'exercice de la souveraineté est-il crucial pour procurer à chaque communauté politique – organisée socialement, économiquement, politiquement, institutionnellement – la possibilité de s'émanciper pleinement, comme avait pu le suggérer dans le cas de la nation québécoise, il y a déjà cinquante ans, Marcel Rioux dans *La question du Québec* (Rioux, 1969) – un livre synthèse traitant des multiples et profondes transformations de la société

québécoise sur la longue durée et qui contribua à la faire connaître à l'échelle internationale.

Les porte-paroles des Premiers Peuples et les auteurs autochtones ne s'entendent souvent pas sur le sens à donner au concept de souveraineté²⁶. Certains y voient l'expression d'une forme de colonialisme, d'autres y perçoivent la consécration de l'impérialisme occidental alors que d'autres, par exemple, croient plutôt qu'il s'agit d'un instrument essentiel favorisant l'autodétermination des nations autochtones et, par extension, la reconnaissance même de leur souveraineté originelle.

En résumé, dans ce chapitre, j'ai souhaité faire valoir que la légitimité des projets nationaux portés par les différentes communautés politiques au Canada demeure intacte, quoi qu'en disent certaines personnalités publiques. De même, il faut souligner que la déclaration – maintes fois entendue – qu'il n'est pas possible d'ouvrir la Constitution pour y apporter des changements ne constitue rien de moins qu'un déni de liberté pour les nations composant la fédération multinationale canadienne. Cette position doit être contestée vigoureusement, d'autant que plus que la fédération canadienne constitue « une association de peuples souverains » comme l'avancent de plus en plus d'auteurs autochtonistes et de spécialistes de la pensée politique au Canada²⁷ dont John Borrows, Michael Coyle, Kiera Ladner, Joshua Nichols, Peter Russell et Michel Seymour. En bref, comme je l'écrivais avec mon collègue Raffaele Iacovino, « [L]es Canadiens ne forment pas un peuple souverain ; ils sont une pluralité de peuples souverains » (Gagnon et Iacovino, 2007 : 39).

26. Consulter ici Paul Nadasdy (2017), *Sovereignty's Entailments*, où l'auteur insiste sur les postulats sur lesquels le concept de souveraineté chez les Autochtones est fondée. Ces postulats sont très souvent étrangers aux repères que les Autochtones se sont eux-mêmes donnés pour comprendre l'univers conceptuel dans lequel ils évoluent. Des auteurs, comme Taiaiake Alfred et Jeff Corntassel (2005 : 597-614), clament qu'il ne faudrait pas utiliser le concept de souveraineté dans les relations que les Autochtones entretiennent avec les instances gouvernementales puisque cela serait faire le jeu du colonisateur et confirmer que les Autochtones sont véritablement colonisés (Flamand, 2020 : 49-56). Dans le même esprit critique, David Strang (1996) rappelle que les concepts d'État, de nation et de souveraineté sont précisément ceux qui ont été utilisés par les forces coloniales pour déposséder les Premiers Peuples.

27. Pensons aux analyses des juristes, des philosophes et des politologues, dont celles de John Borrows (2016), Michael Coyle (2019), Kiera Ladner (2019), Joshua Nichols (2018), Peter Russell (2017) et Michel Seymour (2017).

CHAPITRE 4

L'ordre politique canadien et le nationalisme constitutionnel

Les constitutions incarnent l'expression formelle et institutionnelle des rapports de pouvoir qui existent au sein des États souverains. Ces rapports de pouvoir peuvent naturellement évoluer, mais les intentions fondatrices agissent généralement tels des garde-fous en rappelant à tous l'esprit et les limites à l'intérieur desquelles les acteurs peuvent intervenir et interagir. Il n'en va pas autrement au sein des États souverains multinationaux où, en pareil contexte, il est possible pour les élites dominantes ou le groupe national dominant d'instaurer des arrangements constitutionnels favorisant le vivre-ensemble des diverses composantes formant la communauté politique globale.

Or, les constitutions ne sont jamais neutres. Elles adoptent des paramètres qui sont susceptibles d'avantager une culture sociétale, une vision du monde, ou une culture juridique plutôt qu'une autre. Les constitutions sont rédigées avec l'intention d'adopter, souvent même d'imposer, un ordre constitutionnel défini, de manière notamment à produire des effets performatifs. La stabilité politique est l'objectif central poursuivi – parfois même le but ultime.

Ce chapitre traite de quatre principaux phénomènes¹. Tout d'abord, je m'arrêterai sur l'existence de récits historiques concurrents et sur la façon dont les politiques s'y prennent pour favoriser leur cohabitation ou, à l'opposé, pour chercher à en disqualifier certains parce qu'ils ne

1. Ce texte a été présenté sous forme d'allocution principale le 15 février 2020, à Grainau, lors du Congrès annuel des spécialistes des études canadiennes dans les pays de langue allemande. Des remerciements spéciaux sont adressés au professeur Christian Lammert du John F. Kennedy Institute en études nord-américaines, de l'Université de Berlin, pour ses judicieux commentaires sur la version antérieure du présent chapitre. Ce chapitre est une version actualisée de l'article paru à l'hiver 2021 dans le numéro 71 de la revue *Zeitschrift für Kanada-Studien*.

refléteraient pas les valeurs propres au pays. Deuxièmement, je me pencherai sur le fait que les sociétés actuelles – dont les sociétés canadienne et québécoise – sont toutes traversées par la diversité, que celle-ci soit de nature sociétale, ethnoculturelle, religieuse, linguistique ou nationale. Le choix des réponses à apporter à ces diverses expressions de la diversité représente un des plus imposants défis que les sociétés contemporaines doivent relever. Puis, je discuterai de l'adoption par le gouvernement central, dirigé par Justin Trudeau, d'une politique de reconnaissance de type minimaliste inspirée par le patriotisme constitutionnel, avant de donner quelques pistes de réflexion visant à faire advenir un constitutionnalisme de nature délibérative où les relations entre communautés politiques ne seraient ni figées ni empreintes de domination. Pour conclure ce chapitre, je discuterai de la vision proposée par le gouvernement de Justin Trudeau et illustrée par sa déclaration voulant que le Canada ne constitue rien de moins que le premier État post-national à l'échelle planétaire. La vision propulsée par Trudeau s'inscrit, bien que ce soit sous une forme plus discrète, dans le sillon des politiques nationales discutées au chapitre 2.

LES RÉCITS HISTORIQUES EN CONCURRENCE

Le Canada, tout comme les autres cas d'États de nature multinationale, se caractérise par la présence de récits historiques concurrents. Certains historiens disent que le Canada n'a pas assez d'histoire, d'autres suggèrent qu'il fait fi de son histoire – certains diront qu'il rassemble trop d'histoires – alors que d'autres encore souhaiteraient en écrire une nouvelle en cherchant à effacer les traces du passé.

La bataille pour le cœur des Canadiens se passe souvent dans les salles de classe, et cela à tous les niveaux d'enseignement. Le plus bel exemple nous est fourni par les débats ayant cours chez nos collègues historiens en faveur de l'avènement ou non d'une seule histoire nationale. Marchant dans les traces de Donald Creighton et Frank Underhill² – réputés pour leurs travaux célébrant la naissance du Canada –, Jack Granatstein est sans doute celui qui s'est fait le plus remarquer pour ses positions voulant que l'histoire canadienne soit menacée et, par extension, sa cohésion sociale et même son intégrité territoriale.

2. Pour une évaluation de l'apport des historiens à la construction nationale canadienne, on peut se reporter au livre de Carl Berger, *The Writing of Canadian History*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.

Il faut prendre le temps de lire son livre *Who Killed Canadian History?*, dans lequel Granatstein y va d'une charge féroce contre ses collègues historiens qui se seraient désintéressés de l'histoire canadienne pour lui préférer des sujets bien secondaires. Pour Granatstein, l'enseignement de l'histoire nationale canadienne ne représente pas une tâche comme les autres; il s'agit d'abord et avant tout d'un devoir public devant présider à la défense de l'intérêt national³. Sa façon de penser la société canadienne consiste à passer sous silence les tensions entre les classes sociales de même que celles existant entre les communautés nationales. Bref, il cherche à taire les conflits de nature culturelle, territoriale, religieuse, de genre, etc.

Il est heureux que des voix nombreuses se soient élevées contre cette lecture monochromatique que des auteurs comme Granatstein proposent de l'expérience canadienne. L'historien A. Brian McKillop y va d'ailleurs d'une réplique solide et mesurée à l'endroit de Granatstein :

De jeunes historiens, peu engagés dans la monarchie ou l'Empire-Commonwealth et ne partageant pas la sensibilité anglophile de ceux qui ont souvent enseigné et écrit à l'intérieur d'un tel cadre de référence, ont regardé autour d'eux et ont commencé à écrire sur l'histoire de leur propre Canada: une nation multiethnique, multilingue et hautement régionalisée dans laquelle les inégalités sociales et économiques étaient très présentes, des groupes entiers en son sein étaient marginalisés et de nombreuses voix restaient silencieuses (McKillop, 1999: 282)⁴.

Non seulement Granatstein condamne le désintérêt des historiens à l'égard de l'histoire nationale telle qu'il la conçoit, mais il y voit aussi un manque patent de patriotisme (McKillop, 1999: 285). Granatstein réclame que le Canada soit pensé telle «une nation, formant un tout, comme une société, et non comme un regroupement de races, de sexes, de régions et de classes⁵» (Granatstein, 1998: 77). Mais n'est-ce pas là, justement, le projet de former une nation que de faire cohabiter loyalement les genres,

3. Certains historiens du Québec adoptent une position similaire, pensons à Frédéric Bastien (2013) et Éric Bédard (2014).

4. Notre traduction de: «Younger historians, with little deep commitment to the monarchy or the empire-commonwealth, and who did not share the anglophilic sensibilities of those who often taught and wrote within such a framework, looked around them and began to write about the history of their own Canada: a multi-ethnic, multilingual, highly regionalized nation in which social and economic inequality was abundantly evident, entire groups within it were marginalized, and many voices remained silent.»

5. Notre traduction de: «a nation, as a whole, as a society, and not as a collection of races, genders, regions and classes.»

les communautés politiques, les groupes culturels et sociaux, les régions, les classes et les milieux de travail?⁶ Le Canada n'a jamais été caractérisé par l'unanimité – bien que ce fût là le vœu le plus cher à Granatstein et, avant lui, à Underhill et à Creighton.

Nous avons eu droit au Canada, pendant toute la décennie 1990-2000, aux *Minutes du patrimoine*⁷, un programme expurgé le plus souvent de toute interprétation critique et de malentendu historique. D'importantes pages de l'histoire du Canada restent toutefois à écrire. Ces pages devront parler du Canada en des termes qui tiennent compte des différentes sensibilités historiques. Ici, les travaux de Micheline Dumont (2001) et de Veronica Strong-Boag (2019) sur l'histoire des femmes, de John Borrows (2016) et George Sioui (1999) sur l'histoire des nations et des cultures autochtones, de Gérard Bouchard (2013; 2019), de Bettina Bradbury et Tamara Myers (2006) sur les identités collectives seront d'une aide incontestable.

Il importe de produire au Canada une histoire qui parle des groupes à la fois marginalisés, ostracisés, minorisés, genrés et racisés, au même titre qu'il faut présenter et débattre de l'apport des membres de la nation majoritaire. C'est une tâche tout aussi exigeante qu'essentielle pour le devenir du pays. C'est ce à quoi se sont employés plusieurs historiens contemporains au diapason avec la réalité vécue sur le terrain. Les deux monographies *The Peoples of Canada: A Pre-Confederation History* et *The Peoples of Canada: A Post-Confederation History*⁸, rédigées par John M. Bumsted (1992a, 1992b), de l'Université du Manitoba, constituent des contributions majeures jetant un éclairage bienvenu en proposant une histoire beaucoup moins complaisante du Canada. Ces deux monographies, où l'auteur n'hésite pas à parler du Canada comme d'une terre habitée par plusieurs peuples, ont été publiées en pleine tourmente de la crise constitutionnelle caractérisant le début des années 1990. On y dépeint

6. On pourra lire avec intérêt le texte de J. M. Careless, «Limited Identities in Canada» dans *Canadian Historical Review*, vol. 50, mars 1969, p. 1-10 pour une vision bien en avance sur son époque.

7. Il s'agit ici d'une initiative financée par la riche famille Bronfman. Consulter: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/minutes-du-patrimoine-editorial>.

En 1999, la série a été renommée *Minutes Historica* alors que la Fondation Bronfman crée la Fondation Historica du Canada. La Fondation Historica fusionna avec l'Institut du Dominion en 2009 pour donner naissance à la Fondation Historica-Dominion.

8. En 2020, ces deux tomes en sont à leur 4^e édition.

un Canada composé de multiples nations, communautés, régions et identités culturelles et de genre. Inquiets devant cette diversité prononcée, un courant caractérisé par le patriotisme constitutionnel a été porté à l'avant-scène. C'est de cela qu'il sera question dans la section suivante.

LE PATRIOTISME CONSTITUTIONNEL

Il existe dans les études produites en Occident un biais généralement favorable à l'adoption des formules inspirées par le patriotisme constitutionnel – du moins chez les représentants de nations majoritaires – et dont le principal héraut demeure le renommé philosophe allemand Jürgen Habermas.

Ce patriotisme constitutionnel peut être de deux types selon que l'on adhère à une version édulcorée ou alors que l'on endosse une version plus substantielle de la communauté politique. La première version, « légère », se limiterait à reconnaître les idéaux universels propres aux démocraties libérales, tout en adoptant les caractéristiques associées à une nation de type civique. Cette expression du patriotisme constitutionnel suppose une faible solidarité de la part des citoyens et, pour cette raison, répondrait inadéquatement aux attentes de la nation majoritaire. Ainsi, cette adhésion relativement superficielle des citoyens n'est en général pas bien vue par les membres et les représentants du groupe dominant au sein d'un État souverain évoluant en contexte de pluralisme national. Graduellement, le groupe majoritaire a tendance à exiger une renonciation des modalités d'appartenance dirigées d'abord et avant tout vers les *entités nationales non souveraines*⁹, au profit d'une adhésion à la nation majoritaire à des fins de cohésion sociétale et d'intégration politique.

Quant à la version plus substantielle du patriotisme constitutionnel, elle vient inscrire la défense des valeurs libérales et des droits sur une trame historique ancrée dans la longue durée. Les promoteurs de cette tendance apportent une profondeur additionnelle à la défense des valeurs universelles en déclarant agir au nom des valeurs et des droits portés par la nation majoritaire. S'opère dès lors une forme de télescopage où les valeurs du groupe dominant deviennent les valeurs devant être défendues et promues par les institutions en place et où tout écart est vu comme étant un manque de loyauté à l'endroit de l'État englobant (Schwartz, 2011 : 506). Les

9. Nous devons ce concept à Ovidiu Cristian Ionita (2014). Se reporter à sa thèse de doctorat soutenue à l'Université de Montréal sous la direction de Samir Saul.

actions ainsi menées contribuent à transformer le patriotisme constitutionnel en une nouvelle forme de nationalisme que je qualifie de « nationalisme constitutionnel ». Les conséquences de cette mutation du patriotisme constitutionnel en nationalisme constitutionnel peuvent être importantes, tant pour les nations minoritaires que pour les groupes culturels puisqu'ils doivent s'incliner face au groupe dominant.

Will Kymlicka a bien cerné le défi à relever pour les États fédéraux de nature plurinationale. Comme l'avait fait tout aussi adroitement le philosophe Charles Taylor (1994 : 61-84) au moment des débats constitutionnels portant sur le projet d'entente constitutionnelle du lac Meech (1987-1990), Kymlicka reconnaît

que la seule façon de promouvoir un sens de la solidarité et du but commun, dans un État multinational, passe par la prise en compte des identités nationales et non par leur subordination. Les individus appartenant à différents groupes nationaux n'apporteront leur allégeance au régime politique dans son ensemble que dans la mesure où celui-ci leur offrira le contexte au sein duquel leur identité nationale, au lieu d'être subordonnée, peut plutôt s'y épanouir (Kymlicka, 2001, 267).

Pour d'excellentes raisons, le patriotisme constitutionnel a été plébiscité au sortir de la Deuxième Guerre mondiale. Les travaux de Jürgen Habermas (1991 ; 1998) portant sur le sujet et qui ont influencé de façon très importante les milieux tant universitaires que politiques, nous en offrent un très bel exemple. Toutefois, en contexte de pluralisme national, cette formule a connu des succès qui ne peuvent qu'être temporaires, puisqu'à la fois la version légère et la version substantielle recèlent les conditions de son propre affaiblissement. Dans le cas canadien, exiger des membres des nations minoritaires qu'ils accordent leur allégeance première à la communauté politique concordant avec les frontières de l'État souverain reviendrait à mettre fin au projet imaginé au moment de la conclusion du pacte fédéral pour le Canada (Brouillet, Gagnon, Laforest, 2016 : 1-23). Aussi, faut-il le rappeler, la fédération canadienne a été fondée par des communautés de cultures distinctes qui se sont entendues sur les termes donnant au pacte fédératif sa pleine légitimité. Il importe donc de pouvoir retourner à ce moment de fondation pour identifier et pouvoir nommer « les partenaires à l'origine du pacte confédératif » (Brouillet, Gagnon, Laforest, 2016 : 13).

Cogitant sur le pacte fédératif de 1867, le juriste Jean-Charles Bonenfant de l'Université Laval rappelait avec à-propos, quelques années avant le centenaire de la fédération canadienne, que « [l]a plupart des

nations ont été formées non pas par des gens qui voulaient intensément vivre ensemble, mais plutôt par des gens qui ne pouvaient vivre séparément. Ce fut l'esprit de 1867 : ce sera peut-être encore celui de 1967 » (Bonenfant, 1963 : 38). Le Canada a connu divers moments qui ont pu mettre à mal ses communautés politiques : il importe aujourd'hui de faire en sorte que les projets sociétaux et culturels portés par les nations minoritaires ne soient pas sacrifiés sur l'autel du nationalisme constitutionnel que certaines élites pourraient vouloir adopter, sans égard et considération pour la diversité nationale pourtant au cœur du projet politique d'origine.

LA DÉLIBÉRATION CONSTITUTIONNELLE

Les États démocratiques complexes, comme la fédération multinationale canadienne, ne peuvent faire l'économie d'une délibération constitutionnelle continue et respectueuse des principes sur lesquels les institutions politiques ont été érigées. Il en va de même pour chacune des tentatives cherchant à renouveler le pacte fédératif. Ces États ne peuvent pas non plus faire l'économie d'une habilitation des nations minoritaires afin de favoriser l'instauration de contextes de choix contribuant à leur plein épanouissement. Au Canada, cela consiste à favoriser l'instauration d'institutions politiques enclines à appuyer la concrétisation d'un idéal fédéral dont la portée sera cruciale pour l'affirmation des forces constitutives de la multination, dont au premier plan les Premiers Peuples et la nation québécoise.

Dès qu'il est proposé de débattre de la question constitutionnelle au Canada, les acteurs politiques affirment soit que le moment n'est pas propice, soit que le fruit n'est pas mûr, soit que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes. Pendant ce temps, les rapports de pouvoir se raffermissent et se cristallisent, leurs effets allant en se pérennisant. À cet égard, et avant d'aller plus loin, quelques commentaires s'imposent au sujet des revendications autochtones.

Depuis le début des années 1980, les Premiers Peuples retiennent l'attention des personnalités politiques à Ottawa. Ce regain d'attention doit être associé à l'évolution des tensions constitutionnelles. En somme, plus les enjeux constitutionnels deviennent importants (référendum de 1980, rapatriement de 1982, Accord du lac Meech de 1987-1990, Entente de Charlottetown de 1992, référendum de 1995), plus les politiciens sont disposés à prêter l'oreille aux représentations des Premiers Peuples. De

plus, les discussions fort médiatisées qui ont eu lieu au sein des organisations internationales, aux Nations unies en particulier, ont fait en sorte qu'il n'était plus possible de faire fi des revendications des Premiers Peuples. Nous reviendrons sur la contribution des organisations internationales sur cet enjeu au chapitre 6. Ainsi, la création de la Commission royale sur les peuples autochtones (connue sous le nom de la commission Erasmus-Dussault), en août 1991, arriva en pleine crise constitutionnelle entre le gouvernement du Québec et le gouvernement central.

Le mandat qui avait été confié aux commissaires consistait à cerner l'évolution des relations entre les Autochtones et les allochtones, entre les instances autochtones et les institutions relevant du gouvernement central, de même qu'entre les membres des nations autochtones et la société canadienne dans son ensemble. Les commissaires vont dès lors formuler pas moins de 440 recommandations, dont plusieurs cherchent à favoriser le respect des cultures et des traditions autochtones et l'établissement d'une nouvelle relation tenant compte du droit à l'autodétermination interne des Premiers Peuples en misant sur le concept de l'autonomie gouvernementale. Une proposition de création d'un Parlement autochtone et d'un troisième ordre de gouvernement a aussi été avancée (Courchene, 2018). Ce Parlement se verrait confier la responsabilité de formuler des propositions en vue de l'adoption de politiques gouvernementales auprès du Parlement canadien. L'idée centrale à la base des travaux menés par les commissaires était d'établir une *relation d'égal à égal* – une relation qui aurait déjà été présente au temps des coureurs de bois, soit au temps des premières colonies en Amérique du Nord.

La question cruciale concerne l'exercice même de la souveraineté. On peut imaginer – dans le contexte d'une fédération multinationale – qu'elle peut être fragmentée ou partagée entre des partenaires égaux. Toutefois, le Canada se présente comme une monarchie constitutionnelle, bien qu'il fasse aussi la promotion du fédéralisme¹⁰ comme étant une quasi-panacée pour les sociétés fragmentées sur à peu près toutes les tribunes¹¹.

10. Le principe fédéral est d'ailleurs le premier des quatre principes constitutionnels définis par la Cour suprême du Canada dans le Renvoi relatif à la sécession du Québec, les trois autres étant la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit et, enfin, la protection des minorités.

11. *Le Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217 est en quelque sorte devenu une référence obligée pour toutes les démocraties occidentales.

Il faut désormais penser différemment le Canada. Avec Raffaele Iacovino, il m'a été donné d'ouvrir un chantier que nous trouvions et trouvons toujours porteur pour la suite de l'histoire de la fédération canadienne en rédigeant, au milieu des années 2000, *De la nation à la multination: les rapports Québec-Canada* (Gagnon et Iacovino, 2007). Deux chercheurs doctoraux associés à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes dont je suis le titulaire, Félix Mathieu et Dave Guénette, ont brillamment poursuivi et enrichi la démarche en publiant en 2019 l'ouvrage *Ré-imaginer le Canada: vers un Canada multinational?*, dans lequel ils étoffent la proposition avec une quinzaine de chercheurs (Mathieu et Guénette, 2019).

Au centre des débats, il y a l'enjeu de la divisibilité de la souveraineté étatique. C'est à tout le moins ce que présuppose l'existence d'une démocratie plurinationale (Gagnon et Tully, 2001) ou d'une fédération plurinationale (Burgess et Gagnon, 2010a). Toutefois, comme le souligne Geneviève Nootens, « [m]ême dans les fédérations, on présume habituellement d'un *demos* constitutionnel, d'un unique pouvoir constituant ; c'est le cas dans le Renvoi [de 1998 sur la sécession du Québec] [...], notamment à cause du parti pris majoritaire, du fait que le Québec est ramené à une minorité culturelle et linguistique et de l'absence de remise en cause des règles constitutionnelles existantes qui profitent ultimement à la majorité, et ce, malgré l'accent mis sur le dialogue constitutionnel » (Nootens, 2019 : 128).

L'objectif central vers lequel il faut aspirer est assurément l'atteinte d'une position d'égalité, passant par la non-domination¹² entre les nations constitutives au sein d'une démocratie fédérale complexe. Pour revenir brièvement à l'analyse de Nootens, il y a un sérieux défi à relever « lorsque l'application du principe majoritaire perpétue systématiquement la mise en minorité des nations minoritaires dans certaines décisions ou champs de décision, ou encore lorsqu'il s'agit de déterminer qui doit se prononcer sur certains enjeux particulièrement importants lors d'un référendum » (Nootens, 2019 : 128). On a vu, par exemple, dans les premiers mois qui ont suivi l'élection en 2018 de la Coalition avenir Québec, qu'une telle pratique est malsaine socialement et politiquement et ne peut garantir le plein exercice de la démocratie participative et délibérative. Pour le formuler autrement, le fait de constituer une majorité (ici parlementaire) ne donne pas au gouvernement du Québec tous les droits et toute la

12. Les travaux de Philip Pettit se révèlent particulièrement pertinents à mon propos ici. Consulter le chapitre 3 de Pettit (1997).

légitimité pour agir en matière de démocratie scolaire ou encore d'adopter plusieurs mesures sous le bâillon – je pense ici à la *Loi sur la laïcité de l'État*¹³ et aux nouvelles mesures en matière d'immigration. Le principe majoritaire seul est insuffisant et attaquant sur divers fronts. Pour réitérer l'idée que j'ai avancée ailleurs, on mesurera la grandeur morale des démocraties à la lumière du traitement qu'elles réservent aux minorités présentes en leur sein.

Le fait que les institutions fédérales relevant d'Ottawa n'aient pas, auprès de divers milieux, pleine légitimité au Québec depuis l'imposition de la *Loi constitutionnelle de 1982*¹⁴ ne change rien à l'obligation du gouvernement du Québec d'agir de façon modérée, responsable et hospitalière à l'égard de toutes ses composantes et de toutes les collectivités qui le fondent comme un sujet politique. C'est d'ailleurs là un élément essentiel à son projet de continuer de former une nation francophone distincte en Amérique du Nord.

LE CONSTITUTIONNALISME DÉLIBÉRATIF

Une des principales exigences liées à l'exercice démocratique est de faire en sorte que l'avenir des fédérations plurinationales soit « ouvert ». Qu'il le soit aux négociations ou aux renégociations sur une base permanente et cela au fur et à mesure que les conditions sociales, politiques et économiques évoluent et que les positions des acteurs se forment et se transforment.

Or, à la fois les représentants étatiques de la nation québécoise et les porte-paroles des Premiers Peuples remettent en question la norme voulant que la souveraineté ne soit pas divisible. C'est, selon moi, à ce chapitre qu'il faut coaliser de nouvelles énergies en revenant à des pratiques inspirées par le constitutionnalisme délibératif. Plutôt que de penser les relations d'autorité comme ayant été imposées à la faveur d'une victoire (définitive)

13. *La loi sur la laïcité de l'État* (projet de loi 21) a été adoptée le 15 juin 2019 sous le bâillon. La loi interdit le port des signes religieux chez les enseignants et les directeurs des écoles publiques ainsi que pour les agents en position d'autorité (ex. : policiers, gardiens de prison, avocats, juges). Elle comporte une clause qui déroge à la fois à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*. Pour une analyse fort critique de la position adoptée par le gouvernement Legault, voir Bouchard, 2020, B-9.

14. Cet aspect de la question est aussi relevé par Dimitrios Karmis et Darren O'Toole (2012 : 112).

sur les champs de bataille ou comme des préférences convenues entre les membres de la nation majoritaire, il importe de faire en sorte que toutes les communautés évoluant sur le territoire d'un même État souverain jouissent des mêmes possibilités d'émancipation et de réalisation et puissent bénéficier de contextes de choix particuliers. C'est ce que je désigne comme étant l'expression du *fédéralisme pactiste*.

Ce faisant, il importe de ne pas s'astreindre aux seuls textes constitutionnels. Une telle façon de procéder conduit, comme l'a bien montré James Tully au sujet de la Constitution du Canada de 1982, à la mise en place d'une « structure de domination » (Tully, 1999a: 35) – ce qui brimerait les minorités nationales et les nations minoritaires. La situation en Espagne traduit ce type de dérapage malheureux, alors que la Constitution espagnole est devenue l'expression d'un « fondamentalisme constitutionnel », en ce sens qu'il n'y aurait plus rien pouvant être considéré comme étant permis et légitime à l'extérieur de « l'ordre juridique¹⁵ ».

Il est crucial de pouvoir débattre des enjeux constitutionnels et même de remettre en question les arrangements politiques passés, lesquels ont pu recevoir l'appui des communautés politiques appelées à cohabiter au sein d'un espace politique précis. En effet, cet appui ne doit pas être conçu comme irrévocable ou inconditionnel. *Le Renvoi relatif à la sécession du Québec*, de la Cour suprême du Canada, affirme au paragraphe 150 que :

La Constitution n'est pas un carcan. Un rappel, même bref, de notre histoire constitutionnelle révèle des périodes de changements marquants et extrêmement profonds. Nos institutions démocratiques permettent nécessairement un processus continu de discussion et d'évolution, comme en témoigne le droit reconnu par la Constitution à chacun des participants à la fédération de prendre l'initiative de modifications constitutionnelles. Ce droit emporte l'obligation réciproque des autres participants d'engager des discussions sur tout projet légitime de modification de l'ordre constitutionnel. Même s'il est vrai que certaines tentatives de modification de la Constitution ont échoué au cours des dernières années, un vote qui aboutirait à une majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire, conférerait au projet de sécession une légitimité démocratique que tous les autres participants à la Confédération auraient l'obligation de reconnaître.

Les travaux de Kiera Ladner nous invitent à imaginer des voies propices au rapprochement intercommunautaire. Ses travaux pointent en direction de l'adoption d'une « réconciliation politique transformatrice » (Ladner,

15. Se reporter, à l'analyse du juriste Pau Bossacoma i Busquets, 2015.

2017), dont la pierre d'assise serait une forme de « souveraineté relationnelle » (voir aussi Stacy, 2005 : 396-400¹⁶). Selon cette nouvelle approche, il apparaît pleinement légitime d'adopter à la fois une lecture légaliste du partage de la souveraineté et une lecture pragmatique ou même programmatique permettant aux communautés sur le terrain de contester l'ordre établi au nom d'un ensemble de principes fondamentaux. Dès lors, la souveraineté serait perçue comme l'expression non plus d'un jeu à somme nulle, mais bien d'un jeu à somme positive. Cette façon de penser le politique favorise l'atteinte de compromis entre la légalité et la légitimité, précisément ce qui manque tant au patriotisme constitutionnel qu'au nationalisme constitutionnel. Cette souveraineté relationnelle fait écho à ce que je désigne, dans mes propres travaux, comme le fédéralisme pactiste où les partenaires sont appelés à entrer en interrelation et à s'engager dans des négociations constitutionnelles sur des bases justes et équitables.

C'est ici que le constitutionnalisme délibératif¹⁷ prend tout son sens et toute sa vigueur prescriptive. Le Québec des années 1970, 1980, 1990 et des années 2000 a une longueur d'avance sur les autres membres de la fédération canadienne, en ce qu'il a tenu de multiples commissions d'enquête, groupes de travail, sommets socioéconomiques pour faire le point sur les besoins et les attentes de ses citoyens. Il s'agissait dès lors de ne pas se limiter aux instances juridiques pour faire connaître ses revendications et défendre ses causes. C'est d'ailleurs dans cet esprit d'ouverture aux échanges intercommunautaires que l'interculturalisme québécois a donné ses meilleurs résultats.

Il est important, à la lumière de la présente analyse, de modérer les propos du premier ministre Justin Trudeau qui affirmait à un journaliste du *New York Times* en décembre 2015, tout juste après son accession au pouvoir à Ottawa, que le Canada ne possédait pas d'identité première et était dans les faits le premier État post-national de l'histoire de l'humanité¹⁸.

16. Dans le but de mieux protéger les droits de la personne, Helen Stacy prône une souveraineté relationnelle qui mise sur un meilleur partage de l'autorité entre les États et la communauté internationale.

17. Pour une contribution plus récente et fort bienvenue sur le sujet, consulter Ron Levy, Hoi Kong, Graeme Orr et Jeff King (2018).

18. Étrangement, dans le discours du trône suivant l'accession au pouvoir de Justin Trudeau à l'automne 2015, il est affirmé que des relations de nation à nation avec les Premiers Peuples doivent être privilégiées. C'est pour le moins paradoxal comme déclaration de la part d'un gouvernement qui affirme que le Canada serait

Il expliquait cela par le fait que les Canadiens partagent les mêmes valeurs, nommément « l'ouverture, le respect, la compassion, la volonté de travailler dur, d'être là pour les uns pour les autres, la quête d'égalité et de justice (Lawson, 2015).

Or, en suivant de près les interventions du premier ministre Trudeau, on constate tout de suite son amour indéfectible pour la *nation canadienne*. Il n'y a pas de moment plus révélateur que son intervention publique à l'occasion du centenaire de la bataille de Vimy : « La bataille de la crête de Vimy, qui a eu lieu au cours de la Première Guerre mondiale, a façonné notre nation. » Et citant le brigadier général Alexander Ross, au sujet de ce qui avait été accompli ce jour-là : « J'ai été témoin de la naissance d'une nation¹⁹. »

Dans les faits, chez Trudeau, il n'y a rien de plus « national », sur le plan de l'imaginaire canadien, qu'un État post-national. Tout est rapidement ramené à la nation. C'est justement ici que le bât blesse.

Je me rallie à la position qu'il faille reconnaître la présence de plusieurs nations constitutives de la fédération multinationale canadienne (Gagnon, 2011, 2020a). Plutôt que de taire la diversité, et comme nous le verrons dans le prochain chapitre, il importe que la diversité soit mise en valeur et habilitée sur les plans tant politiques que constitutionnels. Une telle position contribuera à faire en sorte que les membres de ces différentes nations puissent pleinement s'émanciper.

Pour conclure ce chapitre, je souhaite donner le mot de la fin à mon collègue juriste de l'Université de Toronto, le très estimé Peter Russell, qui a su prendre au sérieux les revendications des Premiers Peuples et de la nation québécoise. Il affirme :

Le Canada multinational et multiculturel pourrait offrir des orientations plus utiles pour ce qui est de l'avenir des peuples de cette planète que le modèle ordonné de l'État souverain d'une seule nation. En effet, le Canada pourrait ressembler davantage à une civilisation qu'à un État-nation. Pour

entré dans une nouvelle période avec l'avènement d'un ordre politique de nature post-nationale. « Nous cultiverons la force de nos communautés diversifiées et renouvellerons la relation de nation à nation avec les peuples autochtones. » Se reporter à la Déclaration du premier ministre à l'occasion du discours du trône, le 4 décembre 2015 : <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/declarations/2015/12/04/declaration-du-premier-ministre-du-canada-loccasion-du-discours>.

19. Consulter : <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/declaration-du-premier-ministre-du-canada-a-loccasion-du-jour-de-la-bataille-de-la-crete-de-vimy-575126471.html>.

illustrer la façon dont des peuples divers peuvent vivre ensemble dans la liberté et la paix, cette alliance relâchée et jamais réglée de peuples appelée Canada pourrait remplacer l'empire et l'État-nation comme modèle le plus attrayant du *xxi*^e siècle (Russell, 2017, 19)²⁰.

20. Notre traduction de Russell, 2017: 19: «Multinational, multicultural Canada might offer more useful guidance for what lies ahead for the peoples of this planet than the tidy model of the single-nation sovereign state. Indeed, Canada might be more like a civilization than a nation-state. As an example of how diverse peoples can live together in freedom and peace, this loose, never settled alliance of peoples called Canada could replace empire and nation-state as the most attractive model in the twenty-first century.»

CHAPITRE 5

La diversité au sein des démocraties libérales avancées¹

Dans ce chapitre, j'évalue la valeur symbolique et manifeste de la diversité pour les démocraties libérales avancées en discutant des arguments fondés sur leur pouvoir de conviction et d'argumentation, plutôt que sur les rapports de domination et les arguments fondés sur la puissance des acteurs en présence.

Le contexte canadien s'avère très riche en enseignements en ce qui a trait à *la diversité de premier niveau*, à savoir les *origines multiples* de nombreux Canadiens. En revanche, le Canada est un exemple nettement moins instructif lorsqu'il est question de *la diversité de deuxième niveau*, c'est-à-dire les *trajectoires culturelles des peuples fondateurs*. La classe politique, à Ottawa, a rarement pris en compte cette dernière dans l'élaboration des politiques gouvernementales, dans la description des repères culturels, sociaux et politiques, de même que dans ses projets de réformes constitutionnelles.

À l'instar des dynamiques à l'œuvre au sein d'un État souverain qui se présente comme étant « un et indivisible », le gouvernement du Canada a peu à peu cherché à imposer ses conditions aux États membres de la fédération, agissant de ce fait comme s'il était le seul acteur pertinent et comme s'il pouvait imposer sa volonté politique en toute liberté. Cette

1. Le présent chapitre est une synthèse de plusieurs de mes arguments publiés à ce jour sur le sujet. Merci à Audrey Lord pour la traduction de la version anglaise à l'origine du présent texte, dont la première version a été rédigée à titre de conférencier principal lors de la 15^e conférence de l'Association israélienne d'études canadiennes, tenue à l'Université hébraïque de Jérusalem, du 23 au 25 mai 2016, dont le thème central était *Repenser la diversité et le multiculturalisme : les défis à l'échelle mondiale et locale*. Ce chapitre reprend presque intégralement mon texte publié dans le collectif mené sous la direction de Félix Mathieu et Dave Guénette (2019).

attitude a incité plusieurs leaders autochtones, ainsi que tous les partis politiques du Québec, à se mobiliser régulièrement et à proposer de profonds changements politiques quant au fonctionnement de la fédération canadienne, afin de trouver des aménagements viables sur les plans constitutionnel, économique et politique. La politique constitutionnelle, *Québécois, notre façon d'être Canadiens*, rendue publique par le gouvernement du Québec le 1^{er} juin 2017, s'inscrit dans cette trame historique (Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes, 2017).

L'État multinational, que j'entends mettre en relief en tant qu'outil politique novateur, ouvre de nouvelles voies dans le discours démocratique en légitimant les revendications émanant des communautés nationales présentes dans les fédérations multinationales, tout en enrichissant le vivre-ensemble et en démocratisant davantage les pratiques politiques. Il importe de mentionner que ceux qui ont été les premiers défenseurs du projet multinational ont eu tendance à critiquer l'État unitaire et à appuyer le principe fédéral.

Au Canada, les analystes s'entendent généralement, comme je l'ai relevé au chapitre 2, pour distinguer deux principales traditions fédérales : le fédéralisme territorial et le fédéralisme multinational. La première tradition, qu'il serait plus juste de qualifier de fédéralisme « mononational », est bien établie au Canada, hormis au Québec, et consiste à appliquer les politiques gouvernementales de manière uniforme sur l'ensemble du territoire – en mobilisant notamment l'expression « normes nationales » pour renvoyer à des politiques pancanadiennes d'application homogène –, sous-entendant ainsi que le pays a été édifié sur la base d'une seule nation politique. Cette vision suggère que les États membres sont indifférenciés, y compris eu égard à leurs obligations historiques et aux accords qui ont mené aux arrangements constitutionnels initiaux.

Or, il est difficile de concevoir un dénouement pleinement honorable du problème canadien sans que l'approche du fédéralisme par traités, proposée par les Premiers Peuples, ou du fédéralisme multinational, prôné par les tenants de la diversité profonde – ou par les membres de l'école de pensée québécoise de la diversité (dont plusieurs représentants évoluent au sein du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (Mathieu 2020b) –, reviennent au centre des débats. En bref, j'affirme que les objectifs de standardisation et d'homogénéisation sont désuets dans les environnements sociopolitiques complexes. Les exemples belge, britannique, indien et suisse entre autres méritent davantage d'attention, de sorte que les liens unissant les Canadiens ne privent pas les communautés

nationales fondatrices de leur liberté d'action et d'autodétermination interne.

Pour discuter plus amplement de ces enjeux, je procède ici en quatre étapes. Premièrement, j'examine ce que signifie le concept de diversité dans le contexte canadien et évalue dans quelle mesure certaines formes de diversité semblent compter plus que d'autres chez les acteurs politiques. Deuxièmement, je fais ressortir comment les modèles les plus populaires auprès des dirigeants ont tendance à atténuer la diversité plutôt qu'à l'encourager. Puis, j'analyse les travaux de quelques penseurs du fédéralisme qui se sont ingéniés, leur vie intellectuelle durant, à trouver des façons adéquates d'accommoder la diversité culturelle et nationale. Enfin, je tirerai des leçons de leurs enseignements.

LE CONCEPT DE DIVERSITÉ

Il existe de nombreux types de minorités et de nombreuses formes de diversité. Celles-ci peuvent être d'origine culturelle, ethnique, linguistique, idéologique, raciale, religieuse ou fondée sur le genre. Ces différents types de diversités revêtent une importance dans la mesure où ils peuvent mobiliser un appui (politique) au sein de la société civile, de même qu'au sein des appareils d'État. Par conséquent, les groupes doivent parvenir à transformer un tel soutien en ressources politiques afin de pouvoir influencer le processus d'élaboration des politiques publiques.

Le défi le plus difficile que doit relever un pays comme le Canada est l'*obligation politique de trouver un équilibre* entre les revendications des *peuples fondateurs* (les Anglais, les Français, les Autochtones et les Acadiens) et celles des nombreuses minorités culturelles émergentes qui se sont établies au pays après sa fondation en 1867 (Brouillet, Gagnon, Laforest, 2016). Cette *étrange multiplicité*, pour reprendre l'expression de James Tully, a maintes fois été négligée – lorsqu'elle n'a pas été tout simplement ignorée, souvent niée (Coakley, 2007 : 152-189) – par l'État central qui cherchait à mettre de l'avant un seul et unique projet national et reposant sur des prémisses juridiques particulières.

À certains égards, on peut affirmer que la diversité profonde a été initialement sacrifiée pour promouvoir un modèle qui a alimenté le libéralisme procédural. Telle était la solution de Pierre Elliott Trudeau pour assurer la coexistence de diverses identités collectives au sein d'un même État. Au moins trois politiques clés en matière de (re)construction identitaire ont été lancées sous sa gouverne : le livre blanc sur la politique

indienne (en 1969), la politique du multiculturalisme (en 1971, revisitée en 1988 sous le gouvernement de Brian Mulroney) et la constitutionnalisation de la *Charte canadienne des droits et libertés* (en 1982). Drapées dans un discours identitaire que l'on disait sensible à la diversité qui compose le Canada, ces initiatives politiques ont provoqué des mobilisations sans précédent, tant chez les Premiers Peuples qu'au sein de la nation québécoise.

Le livre blanc sur la politique indienne du Canada a rapidement été abandonné, en 1970, mais il s'est avéré être un catalyseur pour les Premiers Peuples, qui sont devenus de plus en plus mobilisés et de plus en plus politisés. L'année suivante, le gouvernement Trudeau a adopté une politique relative au multiculturalisme dans l'optique de remettre en question la conception dominante du Canada qui existait à cette époque – du moins si l'on prend au sérieux le mandat confié par le premier ministre Lester B. Pearson à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (commission Laurendeau-Dunton) dont les travaux se sont échelonnés de 1963 à 1971 –, soit d'être un pays constitué principalement de deux nations fondatrices.

Cet abandon de la vision biculturelle du pays au profit d'une vision multiculturelle a déclenché plusieurs épisodes de tensions politiques, parmi lesquels figurent les référendums tenus au Québec en 1980 et en 1995. Depuis lors, les Québécois francophones et les Premiers Peuples ont poursuivi, avec un succès mitigé, leurs efforts en vue de redéfinir le Canada comme étant une communauté politique « trinationale² ».

Un des plus éminents spécialistes du fédéralisme, le regretté Alan C. Cairns, écrivait dans la foulée de l'échec de l'Accord de Charlottetown : « [I]es identités canadiennes, toutefois, ne sont plus adéquatement reflétées par la coexistence des identités provinciales et campagnardes qui est toute naturelle pour un peuple fédéral. Elles sont enrichies et remises en cause par diverses identités nationales internes – à savoir les identités québécoise et autochtone ainsi que, de façon hésitante, celle du reste du Canada (*ROC, Rest of Canada*) » (Cairns, 1994 : 26)³.

-
2. Il convient de revenir à un texte clé publié par Alan C. Cairns, en 1994, dans lequel il reconnaissait pour la première fois l'émergence d'un Canada multinational : Alan C. Cairns (1994 : 26-29).
 3. Notre traduction de : « Canadian identities, however, are no longer adequately accommodated by the coexisting provincial and countryside identities natural to a federal people. They are supplemented and challenged by various internal national identities – Québécois, Aboriginal, and, haltingly, ROC. »

Cette observation rejoint un argument crucial soulevé par Charles Taylor (1994 : 61-84) selon lequel la diversité de premier niveau, soit la diversité qui repose sur une multiplicité d'indicateurs sociaux découlant du genre, de la région, de la religion, des origines multiculturelles de première ou de deuxième génération, ne suffit pas pour parvenir à faire face aux défis existentiels auxquels le Canada doit faire face.

Écrivant à la même époque que Cairns, Taylor faisait remarquer que la dualité canadienne avait perdu de sa pertinence aux yeux de nombreux citoyens, puisque leur propre expérience se déroulait au sein d'un environnement politique multiculturel. C'est dans ce contexte qu'a vu le jour une forme de *nationalisme constitutionnel*, comme je le relève au chapitre précédent, ou un sens d'appartenance monolithique, faute duquel le pays risquait, semble-t-il, de ne pouvoir survivre (Taylor, 1994 : 93-94). Taylor a répondu à cette prétention mononationaliste que ce qui était vraiment nécessaire pour la survie du pays, c'était d'être nettement plus accommodant dans notre façon d'être Canadien.

Ce portrait de la société et de l'État situés au nord du 49^e parallèle permet d'établir une nette distinction entre les approches à la diversité mises de l'avant dans les milieux de recherche étatsunien et canadien. Taylor est d'avis qu'aux États-Unis plusieurs adhèrent à un modèle de citoyenneté uniforme⁴, un modèle qui n'est d'aucune utilité pour les sociétés qui sont traversées par une diversité profonde, comme la Belgique, le Canada, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Contrairement à de nombreuses autres sociétés pluralistes, il convient de souligner que les Canadiens ont continué à discuter ouvertement de leurs différences. Pensons à la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (commission Laurendeau-Dunton, 1963-1971) et à la Commission de l'unité canadienne (commission Pepin-Robarts, 1977-1979) sur la scène fédérale et, plus près de nous, à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées

4. Garth Stevenson soutient qu'il existe peut-être moins de différences que nous pourrions le penser entre les deux modèles puisqu'ils semblent avoir produit des résultats similaires : « De nombreux Canadiens en Ontario et dans les provinces de l'Ouest voulaient que toutes les minorités (y compris les Canadiens français) soient incorporées dans un creuset de cultures qui serait uniformément anglophone et culturellement homogène. Dans une large mesure, avec le concours de leurs gouvernements provinciaux, les tenants de l'homogénéité sont parvenus au type de Canada qu'ils souhaitaient avoir, excepté au Québec. » Voir Garth Stevenson (2014 : 262). Notre traduction.

aux différences culturelles (commission Bouchard-Taylor, 2007-2008) au Québec. Comme en témoigne le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, même la possibilité qu'une entité constituante (le Québec) puisse faire sécession du pays a été débattue ouvertement⁵. Il faut donc ajouter que, contrairement aux États-Unis, le Canada peut être dépeint comme un pays « en négociation continue plutôt qu'un pays de révolution ou de domination à majorité unique » (Gagnon et Simeon, 2010 : 111)⁶.

Une réserve doit toutefois être formulée face à l'imposition d'un nouvel ordre constitutionnel au Canada, en 1982 – le moment où la conversation canadienne entre les Canadiens hors Québec et les Québécois s'est interrompue –, alors que la nation majoritaire a imposé sa seule volonté politique.

Certains acteurs politiques considéraient que des négociations continues entre des partenaires risquaient d'exacerber les tensions par moments, mais, à long terme, j'ai soutenu et je continue de soutenir que ce sont précisément ces tensions qui contribuent à assurer une stabilité politique et à conférer à la démocratie toute sa vigueur au Canada (Gagnon et Tully, 2001).

En d'autres termes, et il s'agit là du principal paradoxe du fédéralisme démocratique, les institutions fédérales peuvent effectivement contribuer à alimenter les tensions politiques dans certains cas, mais elles offrent également des lieux et des mécanismes permettant de maintenir le dialogue entre les communautés politiques; ces institutions constituent alors des soupapes de sécurité cruciales⁷.

Cette idée rejoint les réflexions du juriste autrichien Hans Kelsen⁸. Dans sa théorie de la démocratie et de la pyramide des normes, Kelsen fait ressortir que ni la majorité ni la minorité ne peut prétendre détenir toute la vérité, chacune d'elles devant prêter attention aux arguments présentés par l'autre (l'autre étant une majorité ou une minorité qui s'avère pertinente). En fin de compte, Kelsen prône une culture du compromis qui est influencée par les tiraillements des délibérations démocratiques et

5. Soulignons toutefois que le gouvernement du Québec a refusé de participer au processus devant la Cour suprême du Canada.

6. Notre traduction de: « an ongoing “negotiated” country rather than a country of revolution or single-majority domination. »

7. Pour une élaboration étoffée de cet argument, consulter Jan Erk et Lawrence Anderson (2009 : 191).

8. Voir les résumés de la philosophie de Hans Kelsen, en français et en anglais, par respectivement Jorge Cagiao y Conde (2011 : 82) et Sandrine Baume (2012).

qui conduit à des formes concrètes « d'intégration dynamique⁹ », moment auquel les points de vue de tous sont pris au sérieux.

LA DIVERSITÉ COMME CARACTÉRISTIQUE PREMIÈRE DES SOCIÉTÉS MODERNES

Plusieurs études ont déjà été consacrées à l'avènement de la diversité comme référence incontournable des sociétés modernes. Je pense ici aux contributions scientifiques de Peter Kraus (2008), Paul May (2016), Félix Mathieu (2017), Valérie Vézina (2018), Jean Rémi Carbonneau (2019). Chacune de ces études fait clairement ressortir la place centrale devant revenir à la diversité culturelle et linguistique au chapitre de la consolidation des démocraties actuelles. Ces auteurs montrent en quoi les modèles uniformisateurs de type westphalien, comme les modèles de nature cosmopolite, contribuent à favoriser les groupes nationaux les plus puissants.

Au Canada, il importe de souligner d'emblée une inadéquation entre la présence d'un discours officiel généralement très favorable au multiculturalisme et un recul significatif de ce dernier en matière de politiques publiques¹⁰. Yasmeen Abu-Laban et Daiva Stasiulis sont parmi les premières universitaires à avoir remarqué ce phénomène, dès le début des années 1990 (Abu-Laban et Stasiulis, 1992 : 365-386; Abu-Laban, 1994 : 242-263, voir aussi Bouchard, 2019), alors même que le gouvernement central avait actualisé, en 1988, sa politique en matière de multiculturalisme dans le but de lutter contre toute forme de discrimination à l'endroit des membres des communautés ethnoculturelles¹¹. Ici, les récents travaux d'Arjun Tremblay – je pense en particulier à son livre paru chez Palgrave Macmillan, *Diversity in Decline?: The Rise of the Political Right and the Fate of Multiculturalism* (Tremblay, 2019) – sont d'une importance capitale. Tremblay relève ce paradoxe canadien où le discours public laisse croire à une présence de plus en plus forte des politiques du multicultu-

9. Je dois à David Sanschagrin d'avoir porté à mon attention cet angle que je n'avais pas encore perçu dans les travaux de Kelsen.

10. On remarque aussi depuis la fin des années 1990 un appui moins senti de la population canadienne hors Québec à l'égard du multiculturalisme au profit d'un discours misant davantage sur la participation citoyenne (voir Arjun Tremblay, 2019 : 1-14, 215-227).

11. Gouvernement du Canada, *Loi sur le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada*, 1988, ch. 31, sanctionnée le 21 juillet 1988.

ralisme dans la vie de chacun alors que, dans les faits, nous assistons au phénomène inverse.

Nous constatons cela par exemple dans les prises de position publiques des principales familles politiques actives sur la scène fédérale, dont les représentants se contentent de faire de belles déclarations en appui à une politique officielle du multiculturalisme¹². Les mêmes partis politiques ont en réalité clairement donné préséance à la défense des droits et libertés de la personne plutôt qu'à la protection collective des minorités ethnoculturelles. Il s'agit d'abord et avant tout pour eux de mettre de l'avant des politiques publiques favorisant l'avènement d'une citoyenneté commune au pays.

Au Québec, les travaux produits dans le sillon de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (commission Bouchard-Taylor) – laquelle a été créée en 2007 pour répondre à un certain malaise identitaire face à l'accueil et à la place des immigrants (B. Gagnon, 2010) – s'avèrent d'une grande pertinence pour penser le vivre-ensemble. En réponse à la politique canadienne de multiculturalisme, les commissaires proposent au gouvernement du Québec de déposer un projet de loi ou énoncé de principe sur l'interculturalisme. Mais quelle est la véritable nature de cette politique? En quoi se distingue-t-elle de la politique canadienne du multiculturalisme?

Beaucoup de choses ont été écrites au sujet de la politique canadienne du multiculturalisme en tant que symbole d'identification, de politique publique, d'idéologie et d'expression de la réalité sociologique¹³. Dans les faits, l'interculturalisme et le multiculturalisme correspondent à deux formes de pluralisme identitaire. Ces deux types de pluralisme n'évoluent pas en vase clos et, dans le cas canadien, il importe de préciser que, depuis son adoption en 1971 en tant que politique publique, l'évolution du multiculturalisme a été fortement influencée et inspirée par le modèle québécois d'interculturalisme.

Le modèle de l'interculturalisme a été proposé pour répondre aux velléités du gouvernement central de présenter le Canada comme étant officiellement la somme de toutes les composantes ethnoculturelles évoluant dans un cadre formellement bilingue. Ce qui m'intéresse surtout ici, c'est de préciser la façon dont le modèle de pluralisme propre au

12. Consulter Abu-Laban et Christina Gabriel (2002) et, plus récemment, Abu-Laban (2020).

13. Voir, Evelyn Kallen (1982: 51-63); Stevenson (2014: 206-233).

Québec en est venu à transformer le modèle du multiculturalisme au Canada.

Le rapport Bouchard-Taylor¹⁴ définit cinq grandes composantes de l'interculturalisme, en affirmant qu'il « a) institue le français comme langue commune des rapports interculturels ; b) cultive une orientation pluraliste, soucieuse de la protection des droits ; c) préserve la nécessaire tension créatrice entre, d'une part, la diversité et, d'autre part, la continuité du noyau francophone et le lien social ; d) met un accent particulier sur l'intégration et la participation ; et e) préconise la pratique des interactions » (Bouchard et Taylor, 2008 : 121). Cette définition de l'interculturalisme est la résultante de nombreux allers-retours entre la façon de penser la diversité culturelle et nationale au Québec et au Canada chez les théoriciens et praticiens. Les objectifs des promoteurs de l'interculturalisme et du multiculturalisme convergent sur plusieurs fronts. Il s'agit de proposer des modèles sociétaux favorisant à la fois l'intégration et la cohésion sociale. Au gré des événements, ces objectifs ont évolué et ont même convergé. À telle enseigne qu'en 2020 le modèle canadien du multiculturalisme a repris à son compte les principales caractéristiques du modèle québécois.

Je me permets de revenir sur la politique du multiculturalisme. Cette politique constitue en somme un véritable succès quant à l'image officielle que le Canada entend projeter sur la scène internationale. Cette politique présente le Canada à la fois comme une terre d'accueil pour toutes et tous, un lieu ouvert aux influences étrangères, un espace de liberté et de diversité culturelle sans égal.

Or, la définition qui a pu être accolée au multiculturalisme a muté de façon très importante au cours du dernier demi-siècle. Augie Fleras (2009) a pu distinguer quatre grandes étapes dans la mise en place du modèle canadien du multiculturalisme avant d'en arriver à sa forme actuelle. C'est ainsi qu'après une première phase, fondée sur la valorisation des différences ethnoculturelles au cours des années 1970, le Canada a connu, à compter du milieu des années 1980, une période favorisant l'égalité des conditions, avant d'en arriver à sa phase civique, puis, à partir du milieu des années 1990, à la promotion d'une citoyenneté civique engagée. Enfin, la période actuelle se caractérise par un multiculturalisme de nature intégrationniste qui relègue au second rang l'identité

14. Pour une analyse des tenants et aboutissants du rapport Bouchard-Taylor, on peut consulter la thèse de doctorat de Jean-Charles St-Louis (2018) de même que le collectif produit par Solange Lefebvre et Guillaume St-Laurent (2018).

ethnoculturelle au profit de l'identité canadienne. Le Canada souhaite donc projeter de moins en moins l'image d'un pays d'immigrants et de plus en plus celle d'un pays de citoyens interchangeable, aux héritages culturels très certainement diversifiés, mais évoluant sous un seul chapiteau comme base d'identité nationale.

Cette reformulation de la politique du multiculturalisme au Canada ressemble étrangement à la politique de l'interculturalisme mise de l'avant par les institutions québécoises, à la différence que le modèle canadien se rapproche de l'image du creuset américain, c'est-à-dire une communauté au sein de laquelle tous les citoyens seraient égaux en statut et auraient les mêmes droits et les mêmes obligations¹⁵. En outre, contrairement à l'interculturalisme, le modèle canadien ne reconnaît pas officiellement de majorité, uniquement des minorités.

D'une certaine manière, la formule actuelle du multiculturalisme rappelle à plusieurs égards l'idée que l'ancien premier ministre John Diefenbaker se faisait du Canada. En bref, chez Diefenbaker, le multiculturalisme ne pouvait être que l'expression d'une transition vers l'atteinte d'une identité canadienne commune. Faisant référence aux immigrants arrivés au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, il affirme :

Leur venue a enrichi la mosaïque du Canada et je crois fermement que notre force repose en partie sur la grande diversité culturelle. Il est certain que nous avons un nouveau mélange de canadianismes [...].

Au Canada, nous encourageons les nouveaux citoyens à être fiers de leur héritage et à s'imprégner le plus rapidement possible des coutumes de ce pays [...] (cité dans Stevenson, 2014 : 201)¹⁶.

Or, le modèle de pluralisme identitaire que l'on retrouve dans l'interculturalisme est viable en contextes de démocratie multinationale et de démocratie de type consociatif, mais beaucoup plus difficilement en contexte de démocratie fédérale de type territorial, puisque nous serions

15. Garth Stevenson, *op. cit.*, p. 209.

16. Notre traduction de : « Their coming has enriched the mosaic of Canada and I firmly believe that our strength is based partly on the great diversity of culture. Definitely we have a new blend of Canadianism [...]. In Canada we encourage the new citizens to be proud of their heritage and to as quickly as possible absorb themselves in the ways of this country [...] ». Tiré de Bibliothèque et Archives Canada. Diefenbaker Papers, MGOI/XII/F/408. Justin Trudeau fit d'ailleurs écho à cette façon de voir lors d'un discours prononcé à Londres à la suite de son arrivée au pouvoir en 2015 : « La diversité, force du Canada » : <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/discours/2015/11/26/la-diversite-force-du-canada>.

en présence d'un régime de droits centralisé. Notons que l'adoption du modèle de l'interculturalisme, d'une part, vise à favoriser l'avènement de multiples contextes de choix et, d'autre part, tend à répondre aux besoins particuliers formulés par les communautés nationales composant la société canadienne.

Néanmoins, la vision homogénéisatrice canadienne¹⁷, associée à l'adoption d'un régime de citoyenneté indifférenciée de type unitaire, rend difficile l'instauration du projet interculturel québécois, même si le Québec se projette ouvertement et légitimement comme un sujet politique pleinement constitué. Cette quête d'un régime de citoyenneté singulier pour le Canada a eu aussi des incidences majeures sur les diverses composantes de la société canadienne. C'est notamment ce qu'ont pu noter, dès la fin des années 1990, la sociologue Micheline Labelle et le politologue Daniel Salée dans un article fort percutant et qui n'a pas perdu de sa véracité. J'en cite un extrait :

La citoyenneté canadienne est présentement l'enjeu d'un bras-de-fer continu portant sur le sens et le contenu du vivre-ensemble au Canada, entre, d'une part, les individus et les groupes minoritaires qui réclament que l'aménagement de la sphère publique reflète plus fidèlement leurs préoccupations économiques, politiques et identitaires et leur permette de jouir plus équitablement des ressources disponibles, et, d'autre part, tous ceux qui bénéficient d'une position de force dans la dynamique du pouvoir social, mais qui se sentent assaillis et ennuyés de ce que l'image qu'ils se font du Canada – image dans laquelle ils figurent en bonne place – soit prise à partie. En clair, le procès actuel de redéfinition de la citoyenneté canadienne participe essentiellement d'une dynamique complexe et multiforme qui s'actualise à la fois dans la quête politique des souverainistes québécois, dans les revendications socio-économiques des groupes racisés à travers tout le pays, dans les demandes d'autonomie gouvernementale des nations autochtones et, enfin, dans l'inquiétude de la majorité, déconcertée de voir la vision traditionnelle du Canada, celle par laquelle elle définit sa propre identité, subir les assauts potentiellement destructifs de mouvements politiques et identitaires vraisemblablement braqués contre les canons de la *canadianité* (Labelle et Salée, 1999 : 140).

Ici, Labelle et Salée relèvent la fragilité perçue du lien social chez les élites politiques de la nation majoritaire et leur volonté de voir tous les citoyens adopter un mode de vie, des normes et des manières particulières de penser à l'intérieur de cadres politiques bien définis. C'est ce que Rogers Brubaker

17. Pour un développement sur ce point, se référer à Alain-G. Gagnon et Raffaele Iacovino (2007 : 9-28).

(1992: 23-29) avait désigné à juste titre par l'expression *clôture sociale*, qui cherche à imposer des repères précis à l'ensemble du corps politique.

LE DANGER DE FAIRE ABSTRACTION DE LA DIVERSITÉ PROFONDE

Ilan Peleg a écrit un ouvrage remarquable, intitulé *Democratizing the Hegemonic State: Political Transformation in the Age of Identity*, paru en 2007, dans lequel il nous invite à réexaminer les relations entre majorités et minorités au sein des sociétés fragmentées.

Le modèle hégémonique qui prévaut dans le monde occidental, dont je viens tout juste de traiter, est ouvertement promu par les États-Unis d'Amérique, ainsi que par des pays comme l'Espagne, la France, l'Italie et, plus récemment, l'Allemagne (à la suite de la crise des réfugiés et la montée concomitante de l'Alternative pour l'Allemagne) qui prônent des pratiques se rapprochant de la tradition bourbonnienne et jacobine. Ces modèles glorifient tous l'uniformité et l'unité, puisque l'on présume que les pertes au chapitre de la diversité et de la légitimité sont regagnées du côté de la recherche de cohésion sociale, d'efficacité et de performance.

Je constate une opposition particulièrement vive dans la recherche produite aux États-Unis face à la nécessité d'accommoder la diversité profonde. Cela est d'autant plus vrai lorsqu'il est question des « fédérations ethniques » et, par extension, des fédérations multinationales. On retrouve, parmi les auteurs dont les travaux sont souvent cités, Jack Snyder (2000), Valerie Bunce (1999a, 1999b) et Rogers Brubaker (2004, 2011). Ces auteurs soutiennent que « l'ethno-fédéralisme » entraîne l'émergence d'entrepreneurs ethniques locaux et alimente des orientations sécessionnistes¹⁸. Contrairement à certains auteurs canadiens – parmi lesquels figurent Will Kymlicka, John McGarry, Charles Taylor et James Tully –, Snyder, Bunce et les membres de cette école de pensée étatsunienne, qui dominent le champ d'études, sont très réticents à l'idée de concevoir des voies d'accommodement pour la diversité profonde, même si le but ultime est de mieux intégrer des communautés politiques à la communauté politique plus large.

Les travaux de Taylor au sujet de la diversité culturelle et nationale – et, dans leur sillage, soulignons les recherches effectuées par Will Kymlicka (1996), Michel Seymour (2017), Yael Tamir (1993, 2019) et

18. J'y reviendrai plus en détail au chapitre 7.

James Tully (1999b) – ont cependant influencé considérablement les écrits de nombreux chercheurs, bien que les États-Unis demeurent largement fermés à ces idées. Ainsi les travaux pionniers menés par James Tully au sujet du constitutionnalisme ancien et moderne me semblent proposer une interprétation porteuse pour le vivre-ensemble. Dans son ouvrage *Une étrange multiplicité: le constitutionnalisme à une époque de diversité* (Tully, 1999b), l'auteur examine longuement à quel point le constitutionnalisme moderne impose « une association juridique et politique uniforme et complète », rendant impossible toute divergence par rapport à la norme.

Le peuple souverain des sociétés modernes [...] instaure une constitution qui est juridiquement et politiquement uniforme: une constitution formée de citoyens égaux qui sont traités de façon identique plutôt qu'équitable, d'un seul régime national d'autorité juridique et politique institutionnalisée plutôt que de plusieurs régimes, et une nation constitutionnelle égale en statut à toutes les autres. Cette caractéristique du monisme juridique et politique est parfaitement compréhensible. Elle est née de la centaine d'années de guerres dont l'Europe est sortie avec la guerre de Trente Ans, en 1618-1648 (Tully, 1999b: 65).

Alors, les idées fondamentales qui ont émané de cette période (et des décennies suivantes) incroyablement violente s'opposaient à la présence même de pouvoirs constituants concurrents qui étaient susceptibles d'affaiblir le pouvoir nouvellement acquis de l'État mononational, tout en contestant la légitimité des empires, estimant qu'ils représentaient une forme de domination indésirable. Tully oppose à ce constitutionnalisme moderne, porteur d'uniformité et d'homogénéisation, le constitutionnalisme ancien, qui met de l'avant en particulier les notions de continuité historique, de consentement (préalable) et de réciprocité.

Les traditions fédérales les plus porteuses pour le vivre ensemble sont sans doute celles qui s'inspirent de l'Europe occidentale, en particulier de la Suisse. Ces expériences fédérales ont connu des succès importants grâce à leur capacité à incarner les principes sous-tendant le constitutionnalisme ancien. Il importe donc de trouver des équilibres justes entre les communautés politiques en présence.

Dans un ouvrage destiné à souligner la contribution de Richard Simeon au domaine d'étude du fédéralisme, mon collègue Alain Noël fait ressortir que, d'après les praticiens du fédéralisme au Canada, « il est plus probable que le fédéralisme soit implanté solidement s'il existe un vainqueur incontestable » (Noël, 2013: 179) dans une situation d'après-conflit. Cependant, Noël poursuit son exposé en rappelant que, « [l]orsqu'un côté

l'emporte, généralement la majorité, il peut s'avérer plutôt bien avisé de faire des concessions et de partager le pouvoir à l'intérieur d'une structure fédérale. Sinon, le conflit sous-jacent risque de perdurer et de miner la promesse globale du fédéralisme» (Noël, 2013 : 179-180).

La volonté ferme d'imposer une vision globale a souvent nui au rapprochement des communautés politiques. Pour poursuivre avec l'exemple canadien, sous Pierre Elliott Trudeau, une forte tendance se manifestait pour édifier une nation pancanadienne et développer un seul pôle d'allégeance nationale. Dans l'objectif d'unifier les Canadiens, Trudeau, plutôt curieusement, en a de plus en plus appelé lui-même au nationalisme et à l'émotion, comme je l'ai relevé dans *L'Âge des incertitudes*.

Son programme était axé sur le développement de l'individu et cherchait à promouvoir l'allégeance à l'endroit de ce qu'il décrivait comme une nation juridique. En bref, toute allégeance à un statut collectif particulariste reposant sur une légitimité historique, culturelle ou territoriale était rejetée. L'idéal de l'autonomie individuelle devait être garanti d'un océan à l'autre par l'État central, investi d'un sens de la droiture morale dans l'élaboration du statut de citoyenneté (Bickerton, Brooks, Gagnon, 2003 : 129-153). L'identité nationale qui existait au Québec, selon Pierre Elliott Trudeau, devait être reléguée au même espace formel au sein de la fédération que l'identité respective d'autres groupes ethnoculturels – ce qui contraste nettement par rapport à l'approche de Taylor (Gagnon, 2000 : 12-26) –, réduisant ainsi l'identité québécoise à une identité ethnique.

Les décideurs, à Ottawa, ont justifié cette position en ayant recours au langage des droits individuels, dans l'espoir que cela favorise le développement de motifs d'adhésion plus universels et que cela serve de contrepoids aux allégeances québécoises et autochtones. Il s'agissait effectivement d'une vision antagoniste de la société.

L'intention de Pierre Trudeau était de s'opposer coûte que coûte à la reconnaissance de la diversité profonde. À bien des égards, il partageait les objectifs assimilationnistes poursuivis aux États-Unis et la quête d'homogénéisation identitaire de ce pays.

Toutefois, contrairement à ce qui se faisait aux États-Unis, la stratégie canadienne, conçue par Pierre Trudeau, a été non pas d'araser les identités, mais d'élever le statut des communautés culturelles au même niveau que celui des nations minoritaires. Cette stratégie était destinée à éviter de reconnaître des droits collectifs différenciés en fonction de l'appartenance

à un groupe comme principe fondateur du fédéralisme. Cette politique a néanmoins eu plusieurs effets contre-productifs.

En forgeant une identité commune dans tout le pays, on espérait que le repère identitaire de l'unité puisse être universel – c'est-à-dire l'égale reconnaissance de toutes les cultures au sein d'un régime de droits individuels et un bilinguisme institutionnel. En procédant d'une telle manière, l'adhésion à des identifiants culturels particuliers pouvait être volontaire pour chaque individu, alors que l'ordre symbolique du Canada reposait sur la négation de toute définition culturelle particulière.

À cet égard, je me dois de dire quelques mots au sujet de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui a été constitutionnalisée au moment du rapatriement de la Constitution en 1982. Ce fut un geste fort, posé dans l'optique de jeter les bases de certains grands fondements universels de l'identité pancanadienne, mais cela a cependant contribué à créer de nouvelles tensions entre le Québec et le gouvernement central, ainsi qu'entre ce dernier et les nations autochtones.

Le gouvernement du Québec s'est toujours opposé, comme le rappela Claude Ryan, à une philosophie prônée par les « promoteurs d'une conception rigide de l'unité canadienne, lesquels s'obstinent, au nom d'une vision abstraite et doctrinaire de l'égalité des personnes et des provinces, à laisser percer toute forme d'asymétrie dans notre système fédéral » (Ryan, 2000 : 260). On retrouvera également de nombreux passages de la même teneur dans la Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes, *Québécois, notre façon d'être Canadiens* (Santafé et Mathieu, 2019 : 65-89).

Or, comme nous le constaterons dans la prochaine partie de mon propos, les principales forces politiques du Québec ont refusé une application uniforme du principe des droits individuels à l'échelle pancanadienne. La raison est fort simple : cela empiéterait sur les prérogatives de l'Assemblée nationale du Québec, et minerait potentiellement les droits des collectivités socioculturelles territorialisées (Brouillet et Lampron, 2013). Il s'agit ici de l'un des principaux piliers sur lesquels s'appuie l'interprétation du fédéralisme au Québec¹⁹.

19. Pour un compte rendu exhaustif des traditions fédérales distinctes au Québec, se référer à Alain-G. Gagnon, dir. (2006a) et Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard (2020).

L'ESPRIT DU CONSTITUTIONNALISME ANCIEN ET LA PROMOTION D'UN AUTHENTIQUE PROJET FÉDÉRAL

L'instrument le plus approprié pour donner un sens à la diversité dans des environnements politiques complexes (Gagnon et Keating, 2012) demeure le concept même de fédéralisme, défini comme une *idéologie politique* capable d'accommoder la diversité profonde. Il convient de signaler qu'une fédération ne peut être confondue avec un État unitaire puisqu'il s'agit

d'un État fondé sur la reconnaissance constitutionnelle de la différence et de la diversité, sous leurs multiples formes, et qui découle essentiellement des traditions européennes des réformateurs protestants et du siècle des Lumières des XVII^e et XVIII^e siècles qui ont donné naissance à l'idée convaincante du constitutionnalisme européen ancré dans la double notion de la division du pouvoir et du gouvernement limité (Burgess, 2015b:18-19)²⁰.

Le fédéralisme constitue un principe politique auquel on doit recourir pour permettre l'établissement d'institutions viables en vue de favoriser les rapports interétatiques, les liens intra-étatiques, les relations intercommunautaires et l'autodétermination interne. En bref, le fédéralisme fragmente (et démocratise) le pouvoir en mutualisant les responsabilités politiques.

Daniel Elazar est particulièrement connu en raison de sa contribution exceptionnelle au domaine d'étude du fédéralisme. Il est celui qui a le mieux compris la nécessité d'associer autonomie, diversité et solidarité dans les démocraties libérales. La description offerte par Elazar de l'exercice autonome et de l'exercice conjoint des responsabilités comme étant le moyen optimal de gérer la diversité est fort pertinente dans les pays édifiés sur des fondements ethniques, linguistiques, religieux ou culturels. Cela est d'autant plus vrai dans le cas des fédérations multinationales démocratiques, où les tensions politiques peuvent être atténuées grâce à un recours équilibré à l'autonomie et au partage des responsabilités²¹.

20. Notre traduction de: «a state based upon the constitutional recognition of difference and diversity in their many different forms and which derives essentially from the seventeenth and eighteenth century European Protestant Reformatist and Enlightenment traditions that produced the compelling idea of European constitutionalism rooted in shared notions of divided and limited government.»

21. J'invite le lecteur à consulter deux recueils d'essais portant sur ce thème: d'abord, Michael Burgess et John Pinder, dir. (2007) et en particulier les chapitres signés par Ismail Bakar, Michael Burgess, Patrick Peeters et Ronald Watts; puis, Michel

Le principal défi que doivent relever les acteurs politiques consiste dès lors à trouver le juste équilibre entre les deux et à définir les règles de l'engagement politique afin d'éviter que les communautés s'aliènent ou s'éloignent les unes des autres et d'encourager les initiatives de coopération entre les communautés vivant sur le même territoire²².

Elazar estime que le principe fédéral est à la fois un pilier fondateur des États démocratiques modernes et une police d'assurance qui permet aux communautés de développer encore plus leurs pratiques démocratiques. Dans son brillant ouvrage *Exploring Federalism*, Elazar indique que l'objectif du fédéralisme *n'est pas la centralisation*, mais que *c'est plutôt la non-centralisation*. Il est d'avis que les compétences doivent être réparties entre plusieurs centres d'autorité pour s'assurer qu'aucune instance ne peut dominer la scène politique et constamment imposer ses volontés aux autres. Selon Elazar, la poursuite de cet objectif peut contribuer à instaurer un climat de confiance entre des partenaires et conduire au développement d'un pacte évolutif qui garantit le respect entre tous ses membres. Une telle compréhension de la dynamique politique confirme que la non-domination, en tant qu'idéal politique, constitue une condition déterminante qui doit être sans cesse poursuivie, en particulier dans le cas des sociétés fragmentées.

L'avènement d'un nouvel ordre constitutionnel au Canada, en 1982, a provoqué un affaiblissement du pacte fédéral et a contribué à miner la confiance entre le Québec et les autres partenaires de la fédération²³. Faut-il donc s'étonner que le Québec soit devenu plus protecteur à l'endroit de ses institutions politiques et de sa principale langue d'éducation, de travail, de communication et de création ?

Le Canada et plusieurs autres États fédéraux ont adopté différentes stratégies en réponse aux conflits de revendications et aux conflits de préférences²⁴ émanant des diverses communautés politiques qui leur confèrent une expression unique. Les types de fédérations ont un effet significatif sur les résultats attendus, que celles-ci soient territoriales,

Seymour et Alain-G. Gagnon, dir. (2012a) surtout les chapitres rédigés par Rajeev Bhargava, Raffaele Iacovino et Jan Erk ainsi que Philip Resnick.

22. Consulter l'ouvrage de Susan J. Henders (2010).

23. Le philosophe politique James Tully a dépeint avec justesse un malaise grandissant et un déficit fédéral imposant qui affectent le développement politique du Québec (Tully, 1995b).

24. Je suis redevable à Jack Minz et à Richard Simeon pour ces deux concepts, voir : Minz et Simeon (1982).

mononationales, multinationales ou de nature asymétrique. Les deux principaux types de fédéralisme sont de nature territoriale et multinationale, comme j'en ai discuté en amont.

Pour être concis, rappelons que le fédéralisme territorial correspond à la situation que l'on retrouve en Allemagne, aux États-Unis, en Autriche et en Australie. En général, cette forme de fédération est également mononationale. La répartition des compétences se dessine en fonction de considérations de nature administrative, sans qu'une préoccupation soit accordée aux groupes ethnoculturels ou aux nations minoritaires, et en présupposant qu'il n'existe qu'une seule nation. Tous les États membres sont considérés comme des personnes juridiques identiques. Par contraste, on retrouve le fédéralisme multinational dans des États-nations caractérisés par un pluralisme national ; la Belgique est un bon exemple. Les communautés constitutives font valoir que le partage des pouvoirs doit découler des revendications communautaires.

La forme asymétrique permet à diverses communautés d'offrir à leurs citoyens la possibilité de se réaliser en misant sur l'enrichissement des contextes de choix, de sorte que chacune des grandes communautés (celles qui sont à l'origine du pacte politique ; Elazar, 1998 : 108 et suivantes) y trouve une forte adéquation par rapport à ses revendications.

Soutenir une asymétrie dans la mise en œuvre des politiques publiques n'entraîne pas un traitement inéquitable ; il s'agit plutôt d'une façon de s'assurer que tous sont traités équitablement : « L'égalité des citoyens ne requiert pas que toutes les unités fédérales aient des pouvoirs égaux. Au contraire, le statut asymétrique des unités fondées sur la nationalité peut être considéré comme un moyen de favoriser ce principe d'égalité morale sous-jacente, puisqu'il garantit que l'identité nationale des minorités recevra autant d'attention et de respect que la nation majoritaire » (Kymlicka, 1998b : 226).

L'esprit fédéral enjoint aux acteurs politiques de faire preuve de respect à l'égard des revendications légitimes de leurs partenaires, plutôt que de chercher à en tirer profit à leurs dépens, de manière à éviter des tensions et des pressions politiques inutiles. Ce n'est pas une tâche facile étant donné que les fédérations ont, en général, une propension à centraliser les pouvoirs. Cette tendance a été particulièrement bien documentée par Edmond Orban dans sa discussion de « l'inévitable processus de centralisation », comme je l'ai relevé au chapitre 2. Dans son livre *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral*, Orban a précisément constaté que, dans les fédérations que l'on dit être les plus enclines à appuyer la décen-

tralisation, à savoir le Canada, l'Allemagne, la Suisse et les États-Unis, la tendance, à long terme, a favorisé l'État central dans les domaines économiques, et que ce phénomène s'est accompagné d'une certaine centralisation administrative dans les quatre fédérations (Orban, 1984a). Aussi, précisera Jorge Cagiao y Conde, « tout ce qui dans une Constitution fédérale relève de la volonté libre et souveraine des parties fédérées semble disparaître au profit de la seule volonté libre et souveraine de l'État fédéral ou fédération, en faisant ainsi de la Constitution une camisole de force pour les parties fédérées » (2012 : 113).

Il importe de préciser, à ce stade-ci, que les acteurs politiques en position d'autorité souhaitent souvent plus s'emparer de pouvoirs additionnels que rechercher des moyens permettant d'accommoder les communautés politiques évoluant au sein d'un État souverain donné, bien que cela puisse miner la stabilité politique au sein des sociétés fragmentées. En d'autres termes, l'entrée en scène d'une classe politique plus « altruiste » s'avère urgente.

Dans l'optique de recouvrer l'esprit fédéral au sein des sociétés fragmentées et différenciées, il me semble – comme je l'avais relevé dans *L'Âge des incertitudes* – qu'il nous faille mobiliser trois considérations morales : la modération ou la retenue, la moralité constitutionnelle et l'engagement de loyauté. La poursuite et la concrétisation de ces considérations ne constituent rien de moins que l'affirmation d'une nouvelle éthique politique qui devrait être encouragée et perçue comme étant hautement souhaitable.

La première de ces considérations, c'est-à-dire *la modération ou la retenue*, a été promue entre autres par mon collègue Michael Burgess qui la définit comme suit : « Le devoir et l'obligation, à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements des entités constituantes, de tenir compte des intérêts des autres gouvernements dans l'exercice de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs » (Burgess, 2012 : 20)²⁵. En d'autres termes, le cœur du débat porte sur deux questions : « dans quelle mesure » et « de quelle manière » toutes les parties sont-elles accommodées de façon équitable dans la poursuite de leurs objectifs légitimes respectifs ?

25. Notre traduction de : « the duty and obligation of both the federal and constituent unit governments to take account of each other's interests when exercising their respective constitutional powers. »

La moralité constitutionnelle est la deuxième de nos considérations éthiques. Souvent, le recours à la boîte à outils du fédéralisme ne sert qu'à trouver les moyens les plus efficaces de dispenser des services ou encore les façons les plus pratiques d'implanter des politiques publiques. Trop peu d'attention est accordée à la présence de la diversité profonde au sein de la société dans ces processus.

C'était vrai au siècle dernier, et cela l'est toujours aujourd'hui.

La troisième considération éthique, en supposant que les deux premières considérations ont été satisfaites, est *l'importance d'obtenir un engagement de loyauté de la part de tous les protagonistes*. Dans la mesure où les nations majoritaires sont disposées à accommoder les nations minoritaires dans les environnements démocratiques complexes, et qu'elles font tout ce qui est en leur pouvoir pour ce faire, on s'attend à ce que les nations minoritaires démontrent leur loyauté et s'engagent dans un processus de renforcement des liens de confiance au niveau étatique qui peut s'étendre à la société civile.

Pour en revenir aux remarquables travaux de Hans Kelsen, auxquels j'ai fait référence en début de chapitre, il est primordial de se rappeler que ces trois considérations éthiques (la modération/la retenue, la moralité constitutionnelle et l'engagement de loyauté) sont essentielles à l'émergence d'une *intégration dynamique* dans laquelle la majorité et les minorités s'engagent graduellement les unes envers les autres. En somme, ces trois considérations éthiques sont des conditions nécessaires à l'avènement d'un État démocratique qui peut résister à l'épreuve du temps, dans la mesure où «l'harmonie dans une communauté ne résulte que d'un compromis renouvelable entre les différents acteurs de la pluralité» (Baume, 2012 : 29)²⁶.

26. Notre traduction de: «harmony in a political community result only from a renewable compromise between the different actors in the plurality.»

CHAPITRE 6

Le contexte international et la préoccupante question des droits

L'objectif central du présent chapitre est de prendre la mesure de l'intérêt des organisations internationales quant aux revendications émanant des minorités nationales, des nations minoritaires et, plus près de la période actuelle, des nations autochtones. Plus de cent ans après la déclaration du président américain Woodrow Wilson du 11 février 1918¹ incluant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il faut se demander quel a été le chemin parcouru par les nations en quête de reconnaissance. De quelle façon et avec quelle énergie les nations minoritaires ont-elles agi face à la puissance et très souvent l'égoïsme des « nationalismes unificateurs » (Rupnik, 1995) en Occident, en Inde, dans l'ancienne Union soviétique, dans le monde arabe ?

À la suite de l'effondrement de l'empire soviétique, on a assisté à la création de nouveaux États souverains à plus petite échelle. De nouveau, l'État de nature composite s'imposa aux acteurs politiques comme un lieu de plus grande sensibilité à la diversité nationale pouvant favoriser l'émancipation à la fois de la personne et de la communauté politique. La création de ces États se posait en porte-à-faux face à l'indifférence de certains États à l'endroit de la diversité culturelle et nationale.

La mise en place du système international a-t-elle favorisé, retardé ou nui à la reconnaissance de ces nations ? Quelles mesures ont été prises pour soutenir l'exercice démocratique, pour assurer l'instauration d'une citoyenneté égalitaire et pour veiller à la représentation des divers segments de la société au sein des institutions ? Quelles mesures ont été mises de l'avant pour favoriser l'autodétermination interne des nations minoritaires

1. Cette déclaration faite en 14 points était d'autant plus importante que les acteurs politiques de l'époque cherchaient à définir les principes essentiels à partir desquels penser une paix durable entre les nations à la fin de la Première Guerre mondiale.

au sein des ensembles plurinationaux et développer ainsi une démocratie plus juste?

Il importe d'évaluer les déclarations formelles, de même que les politiques adoptées par la communauté internationale en vue d'établir des normes devant présider au bon fonctionnement des démocraties et à la protection des minorités. Ici, les travaux d'Antje Wiener (2007, 2014) portant sur la « contestation des normes » ont ouvert la voie à une remise en cause des principes mêmes qui ont été adoptés par les organisations internationales pour veiller au juste équilibre des forces en présence et à la protection des communautés les plus vulnérables.

J'amorce ce chapitre en explorant succinctement la période s'étendant de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à la chute du mur à Berlin en 1989. Puis, je me pencherai sur la période allant de la création de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en 1989 jusqu'à l'adoption, en 2012, des Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité. Enfin, je commenterai la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en 2007, comme avenue porteuse permettant à la fois de faire avancer les débats au sein des institutions internationales et de favoriser l'établissement de relations plus égalitaires entre les peuples.

DE LA CONFÉRENCE DE YALTA À LA CHUTE DU MUR DE BERLIN

La Conférence de Yalta, en février 1945, est associée à la victoire des forces alliées contre celles de l'Axe. Cette conférence fait la part belle à l'Union soviétique, aux États-Unis, à l'Angleterre et même à la France, qui reprendra graduellement de son influence et de son pouvoir après des années d'occupation. Ces puissances souhaitent convenir entre elles du nouvel ordre mondial.

Ces années d'après-guerre virent poindre dans les forums internationaux une grande sensibilité à l'égard des droits de la personne, à telle enseigne que les Nations unies adoptent, le 10 décembre 1948 à Paris, la Déclaration universelle des droits de l'homme. La formule choisie reflétait la volonté des 43 États signataires² de ne pas adopter de mesures contraignantes, mais plutôt des mesures incitatrices afin d'encourager l'adhésion

2. En 1948, l'ONU comptait 56 pays membres. Quarante-huit pays appuyèrent la déclaration alors que l'URSS, la Biélorussie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, l'Ukraine, la Yougoslavie, le Honduras, l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite et le

des pays rassemblés au sein de l'ONU à prendre la défense des droits individuels en adoptant des politiques non discriminatoires, comme le précise l'article 2 de la déclaration :

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté.

Il importe de noter que nous ne trouvons aucune référence à l'existence de droits particuliers pour les minorités nationales, les nations minoritaires ou pour les nations autochtones dans cette déclaration réputée. Asbjorn Eide (2014: 51-61) remarque d'ailleurs que, bien que plusieurs États européens aient exercé d'importantes pressions pour inclure des droits garantissant la protection des minorités, leurs démarches ont été vaines.

Joseph Marko, Edith Marko-Stöckl, Benedikt Harzl et Hedwig Unger (2019: 79-80) rappellent que le même scénario s'est reproduit au moment où les États européens ont convenu de leur propre Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – aussi appelée Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La déclaration, adoptée en 1950, est entrée en vigueur en 1953. La CEDH n'a pas tenu compte davantage des minorités nationales et des nations minoritaires et est demeurée silencieuse quant aux droits des communautés ayant habité ou occupé le territoire avant la formation des États européens.

Marko, Marko-Stöckl, Harzl et Unger (2019: 80-81) soulignent toutefois que, malgré cette absence de reconnaissance des droits communautaires par les institutions européennes, laissant ainsi toute la place aux droits individuels, des États ont fait le choix de reconnaître certains droits aux minorités vivant sur « leur » territoire. Ils donnent comme illustration le cas du Sud-Tyrol³, au cœur d'une importante dispute entre l'Autriche et l'Italie. À cet égard, l'entente Gruber-de Gasperi, signée en 1946 au sortir

Yémen ne se prononcèrent pas. Voir : <https://www.amnesty.fr/focus/declaration-universelle-des-droits-de-lhomme>, page consultée le 11 juin 2020.

3. Pour une analyse de la situation au Sud-Tyrol, consulter le chapitre 5 « La trajectoire sociopolitique du Sud-Tyrol » de la thèse de Félix Mathieu (2020c).

de la Deuxième Guerre mondiale, déterminait des droits spécifiques aux ressortissants de langue allemande et de langue ladine, ce qui allait paver la voie pour la reconnaissance d'un droit d'autonomie territoriale pour ces communautés⁴. Des droits communautaires territorialisés furent aussi reconnus à l'époque à certaines provinces évoluant au sein de la Yougoslavie – pensons ici à la région du Kosovo (Bieber, 2005 : 85-103). Il en allait de même en Roumanie, avec la région de la Transylvanie, qui pouvait jouir d'une certaine autonomie territoriale (Keating, 2004 : 367-388).

La fin des années 1950 et la décennie qui s'ouvre avec les années 1960 vont connaître un vaste mouvement de création de nouveaux États souverains, alors que les États colonisateurs (Belgique, Espagne, France, Italie, Portugal, Royaume-Uni, etc.) se retiraient bon gré mal gré de ces territoires, ou étaient contraints de les quitter. Aussi, la création de nouveaux États s'accélère-t-elle particulièrement en Afrique et en Asie, dont les limites furent calquées sur les frontières coloniales dessinées des décennies auparavant dans les chancelleries européennes (Coquery-Vidrovitch, 2016 : 187). Cette mesure allait toutefois exiger qu'une plus grande attention soit portée à la présence sur ces mêmes territoires de groupes ethniques, de clans ou de groupes nationaux qui voulaient que leurs voix soient entendues et leur présence reconnue.

De façon assez surprenante, peu de démarches sécessionnistes sont parvenues à leur fin, dans une Afrique en pleine recomposition. Les tentatives de sécession au Katanga au Congo (1960) et du Biafra au Nigeria (1967-1970) ont échoué. La sécession réussie de l'Érythrée, territoire ancien de l'Éthiopie, après des années de guerre fait figure d'exception si l'on exclut le cas de la sécession négociée du Soudan entre le Nord dont la culture dominante est arabo-musulmane, tandis que le Sud est de culture plus animiste et catholique⁵. La question du droit à l'autodétermination

-
4. L'autonomie territoriale a d'abord été consentie à la région Trentin-Haut-Adige, majoritairement italophone, avant d'être instaurée à l'échelle des communautés locales à compter de 1972. Se référer ici la thèse de Félix Mathieu (2020c) pour un développement étoffé.
 5. Pour une analyse de la situation dans les territoires soudanais, consulter Géraldine Giraudeau (2012 : 61-82). L'auteure signale que le Nord-Soudan est métissé avec la présence d'une communauté noire et musulmane connue sous le nom des *Fur*, d'où le nom de la région du Darfour (*ibid.* : 63). Précisons que la région somalienne du Somaliland qui a déclaré son indépendance en 2011 n'est parvenue à obtenir aucune forme de reconnaissance internationale bien qu'elle connaisse une stabilité démocratique et une paix relative détonnant avec l'État englobant de la Somalie (consulter : Felter, 2018).

des peuples est toutefois demeurée au centre des débats sur la scène internationale, alors que plusieurs nations minoritaires ne parviennent toujours pas à faire reconnaître leurs particularités culturelles et identitaires.

Or, réitérons que l'intention animant ce chapitre n'est pas de produire une étude de la question du droit à l'autodétermination⁶; il s'agit plutôt de cerner les enjeux relevant de la légitimité des revendications formulées par les minorités nationales, les nations minoritaires et les nations autochtones. Bien qu'avec des nuances⁷, le droit à l'autodétermination a été établi en tant que droit fondamental des peuples à disposer d'eux-mêmes ainsi que par les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés en 1966 – il s'agit en l'occurrence du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). On retrouve d'ailleurs à l'article 1 du PIDESC l'affirmation que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ».

À l'échelle internationale, les années 1970 ont été importantes pour la reconnaissance des droits à la fois pour les minorités nationales et pour les peuples autochtones. Ce fut aussi une période favorable à l'avancée des droits pour les groupes culturels minoritaires. Au Canada, cela s'est traduit par l'adoption d'une politique officielle du multiculturalisme en 1971 (Pal, 1993; Cardinal et Couture, 1998). Plusieurs États emboîtèrent le pas. Au même moment, les Nations unies ne sont pas demeurées en reste et ont ouvert un deuxième chantier en matière de reconnaissance des droits de la personne. Il s'agissait dorénavant de porter attention tant à la protection des minorités qu'à celle des peuples autochtones (Eide, 2014 : 51; Marko et collab., 2019 : 80). Il importe de souligner que, graduellement, les demandes d'habilitation des peuples autochtones ont pris de l'ascendant sur celles des groupes minoritaires au sein des organisations internationales et qu'elles ont été prises en considération dans une perspective de droits communautaires globaux, plutôt que sous la forme de stricts droits individuels. Cela a incité certaines nations minoritaires et minorités nationales à

6. Pour des analyses contrastées concernant le droit à l'autodétermination des peuples, consulter James Crawford (2001), James Summers (2007), Stéphane Courtois (2014), Nicolas Levrat (2017) et Jorge Cagiao y Conde et Alain-G. Gagnon (2019).

7. Voir ici les travaux d'Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal* (1995) et de James Crawford, *The Creation of States in International Law* (2006).

formuler leurs revendications en tant que premiers occupants de territoires historiques (Kymlicka, 2008 : 114-126 ; Gagnon, 2011 : 142-143).

Divers comités évoluant au sein des Nations unies ont contribué au cours du dernier demi-siècle à définir des repères cruciaux pour la coexistence dans les sociétés fragmentées. Le meilleur exemple est fourni par les travaux de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, laquelle a rédigé, à des fins d'adoption à l'ONU en 1966, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁸. L'article 27 de ce pacte précise que, « dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

Il s'agit toutefois ici d'une position de principe et non d'une déclaration contraignante. Quoi qu'il en soit, nous étions en présence d'un pas symbolique fort que tous les membres de la communauté internationale étaient invités à emboîter. Assez étrangement, il faut le souligner, un État comme la France – puissance de premier plan qui se projette sur la scène internationale comme le foyer par excellence des droits de la personne – n'adhère toujours pas à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pour la simple raison qu'il n'existerait pas en France de telles minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, toutes et tous ayant, selon le discours officiel, des droits identiques grâce à l'acquisition de la citoyenneté française.

Le norvégien Asbjorn Eide fait partie des hauts fonctionnaires reconnus pour avoir fait avancer les revendications des groupes minoritaires et des nations autochtones au sein de l'ONU et, plus largement, des organisations internationales. Il a participé activement au travail de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. On lui doit, entre autres, d'avoir proposé la création en 1982-1983 d'un groupe de travail traitant des droits des peuples autochtones qu'il présida. Il s'agit du début d'une période fertile en événements politiques, dont la fin de la guerre froide, suivie quelques années plus tard par la chute du mur de Berlin, par l'étiollement de l'Union soviétique et par la création de plusieurs nouveaux États en Europe de l'Est⁹.

8. Consulter : <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.

9. Voir les travaux de Valerie Bunce, dont *Subversive Institutions* (1999b), dans lesquels elle relate les événements associés à l'éclatement de l'Union soviétique et le rôle que le nationalisme a pu y jouer.

Comme le signale Will Kymlicka (2004a : 143-175 ; 2004b : 181-223), les organisations internationales ont été de plus en plus sensibles, à compter de la période de l'après-guerre froide, aux enjeux de reconnaissance comme voie d'avenir pour favoriser la stabilité et la sécurité au sein des blocs régionaux et des États souverains. Il importait toutefois, en pareil contexte, d'imaginer de nouvelles formules de gouvernance plus à même de proposer une répartition juste des ressources en lieu et place des forces coercitives d'intensité variable utilisées par les différents États pour (faire) taire les désaccords. C'est ce à quoi s'est employé Kymlicka dans plusieurs de ses travaux au cours des années 1990 et 2000. Il importe aujourd'hui, en 2020, de remettre sur le métier la réflexion concernant l'accommodement et l'habilitation des nations minoritaires et des groupes minorisés. Dans la prochaine section, nous verrons dans quelle mesure les gains accomplis par ces nations minoritaires ont été menacés de reculs importants par certaines autorités inquiètes de voir leur position hégémonique se fragiliser et leur État se fissurer.

DE L'ÉCLATEMENT DE L'UNION SOVIÉTIQUE AUX INSUCCÈS DU PROJET NATIONALITAIRE ESPAGNOL

À la faveur du démantèlement de l'Union soviétique, les anciennes républiques ont choisi de revêtir leurs anciens habits sous la forme d'État et ont souvent cherché à se rapprocher de l'Union européenne, avec l'espoir d'améliorer les conditions de vie de leurs citoyens. Cela passait, selon les principaux acteurs en présence, par la libéralisation des échanges économiques (Solocho, 2009 : 541-551). Plusieurs auteurs importants ont étudié ces grandes transformations sur le vaste continent européen¹⁰.

La décennie 1990-2000 constitue une période charnière pour l'affirmation des nations en quête d'État. Toutefois, l'arrivée de nouveaux États – bien qu'ils étaient soucieux des droits communautaires – ne s'est pas toujours traduite par un approfondissement des droits individuels. Concilier la reconnaissance des droits communautaires avec celle de droits individuels demeure un important défi à relever (voir à cet égard les travaux de Michel Seymour, 2017).

10. En lien avec les débuts de cette imposante transformation, le lecteur consultera avec intérêt le livre d'Hélène Carrère-D'Encausse, *La gloire des nations : ou la fin de l'Empire soviétique*, Paris, Fayard, 1991, de même que Jacques Lévesque, *1989, la fin d'un empire : l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris, Presses de Sciences Po, 1995.

C'est ici que le rôle des organisations internationales peut faire une différence en proposant des cibles à atteindre, des normes à respecter et des réformes à entreprendre. Il est vrai que les politiques endossées par les organisations internationales demeurent peu contraignantes ; elles constituent toutefois des repères à partir desquels la performance des États peut être évaluée.

Parmi les organisations les plus en vue, il y a les divers comités actifs au sein des Nations unies, dont la Commission des droits de l'homme¹¹, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Europe¹² et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise¹³). On pense également à d'importantes cours de justice, dont la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et, bien qu'elle formule rarement des décisions ayant de grandes répercussions sur les États membres, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui sont appelées à se prononcer sur diverses causes et à interpréter des traités dont les effets sur l'application du droit peuvent être majeures, advenant l'adhésion ferme des États.

La Commission des droits de l'homme et ses diverses sous-commissions exercent des fonctions éminemment importantes au chapitre de la reconnaissance des droits en produisant des rapports qui s'imposent souvent tels des garde-fous robustes pour encadrer l'action des États souverains. En 1993, Asbjorn Eide va produire pour la Sous-commission

-
11. Voici ce que nous pouvons lire sur le site même des Nations unies au sujet des objectifs de cette commission : « La Commission des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies est le principal organe chargé de la promotion des droits de l'homme du monde. Créée en 1946 afin de mettre en place la trame juridique internationale qui protège nos libertés et droits fondamentaux, son mandat s'est développé au fil des ans de sorte qu'elle puisse répondre à l'ensemble des questions liées aux droits de l'homme. La Commission continue de fixer des normes pour régir la conduite des États, mais elle fait également office de tribune où les pays, grands et petits, les groupes non gouvernementaux et les défenseurs des droits de l'homme du monde entier peuvent faire entendre leur voix. » <https://www.ohchr.org/FR/hrbodies/chr/pages/commissiononhumanrights.aspx>.
 12. Le Conseil de l'Europe a, à titre d'illustration, adopté en 2014, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Entrée en vigueur 1998, cette convention-cadre est reconnue dans 39 États.
 13. La commission de Venise a d'ailleurs publié d'importants avis et des recommandations portant sur le droit référendaire, l'indépendance judiciaire, les droits des membres des minorités nationales, les enjeux relatifs à la sécession ou, pour se limiter à ces quelques exemples, les rapports pouvant être établis entre les entités fédérées et les traités internationaux. Se reporter ici aux travaux de Maxime St-Hilaire pour une analyse détaillée (2017 : 11-75).

de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités un rapport d'une grande sensibilité pour plusieurs enjeux internationaux. Intitulé *Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées*, ce rapport va contribuer à faire d'Eide une personnalité incontournable en matière de diplomatie internationale¹⁴.

Les diverses commissions appelées à se relayer au sein des organisations internationales ont mis de plus en plus sur l'identification des meilleures pratiques à adopter en vue de soutenir et de promouvoir l'accommodement des nations minoritaires et des minorités nationales au sein des États-nations existants avec comme principale exception, en 2008, la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo (Gagnon, 2011 : 141).

La Commission européenne des droits de l'homme a exercé une influence importante sur la façon de penser les relations étatiques et les rapports intercommunautaires. Il y a bien sûr d'autres instances. Parmi celles-ci, il faut souligner l'apport indéniable des divers comités et des commissions œuvrant au sein de l'OSCE. Depuis l'établissement du poste de haut commissaire pour les minorités nationales, en 1992, plusieurs rapports ont été produits et d'importantes recommandations ont été adoptées. Parmi celles-ci, mentionnons les recommandations de La Haye en 1996 au sujet des droits des minorités à l'éducation, celles d'Oslo en 1998 où l'accent a été mis sur la protection des droits linguistiques des minorités et celles de Lund, en 1999, qui ont insisté sur la bonne gouvernance et la participation des membres des minorités nationales aux affaires de l'État (Gagnon, 2011 : 144 ; Palermo, 2009 : 1-11). Cette période a toutefois été particulièrement insensible aux revendications proposant diverses formes d'autonomie territoriale, alors que les revendications au chapitre de l'autonomie personnelle pour les membres de groupes minoritaires au sein des États constitués étaient reçues plus favorablement.

La situation en Espagne, dès le milieu des années 2000, confirme l'existence d'un important ressac à l'endroit des revendications esquissées sur des bases territoriales précises. Ici, un retour bien que forcément bref sur les cas basque et catalan permet de constater les ratés que connaît l'État des autonomies, alors que les nations historiques exigent davantage de

14. De 1995 à 2004, Eide présida d'ailleurs un nouveau groupe de travail au sein de cette sous-commission en vue de veiller à la protection des minorités dans un contexte international de plus en plus tendu (Pharo, 2019).

pouvoir pour favoriser le développement culturel, politique et sociétal de leur communauté nationale.

Comme nous l'avons discuté au chapitre 1, un intense bras de fer a d'abord eu lieu entre le gouvernement du Pays basque et le gouvernement de Madrid, qui se refusa à la tenue du référendum de souveraineté-association proposé en 2005 par le gouvernement de Juan Jose Ibarretxe. En 2008, le Tribunal constitutionnel espagnol déclara à l'unanimité comme étant *ultra vires* la tenue d'un tel référendum, en argumentant que la région autonome n'avait pas l'autorité constitutionnelle et ne disposait d'aucune souveraineté lui permettant d'organiser ou de consulter la population de la région autonome sur son propre avenir politique. De même, la tenue du référendum considérée par le gouvernement de Madrid comme une rupture avec la Constitution de 1978 et un empiètement sur les compétences du pouvoir central (Gagnon et Sanjaume-Calvet, 2016: 153), cette consultation ne pouvait donc être tenue sous aucun prétexte ou sous aucune forme par le gouvernement régional du Pays basque. Le référendum était, du point de vue du gouvernement espagnol, un geste illégitime puisqu'il était illégal. Cette décision du Tribunal constitutionnel espagnol n'annonçait rien de bon pour la tenue réclamée, quelques années plus tard, d'un référendum portant sur un projet de souveraineté politique dans la région autonome de la Catalogne.

Au fur et à mesure que les demandes formulées par les groupes de la société civile s'intensifiaient et que les forces politiques en Catalogne se mobilisaient, il devenait clair que le modèle territorial espagnol – tel qu'il avait été instauré à la fin du régime franquiste – ne pouvait plus répondre aux besoins des nations historiques¹⁵. Fort de ce constat, il était surprenant de voir les autorités politiques à Madrid faire la sourde oreille aux revendications régionales et se camper dans une position intransigeante de non-négociation laissant tout l'espace aux autorités judiciaires, à la police et éventuellement à l'armée pour imposer la loi et l'ordre, au mépris de toutes formes de consultations publiques et refusant toute négociation constitutionnelle. Ce faisant, le conflit entre Barcelone et Madrid constituait un choc de légitimités de très grande magnitude, sans qu'un véritable arbitre impartial puisse être identifié et accepté de tous, conduisant dès

15. Il y a consensus sur ce constat, voir entre autres les analyses de Xosé-Manoel Nunez (2001:719-752) et d'Enric Fossas (2007) qui avalisent cette interprétation au moment où la Catalogne et le Pays basque cherchaient à actualiser et à donner plus de poigne à leur propre statut d'autonomie sur les plans à la fois culturel, linguistique, politique et même paradiplomatique en privilégiant la voie de l'autonomie territoriale (Guibernau, 2003, 2004; Garcia Segura, 2019: 53-62).

lors tous les acteurs politiques dans une voie sans issue. C'est l'avis aussi du constitutionnaliste genevois Nicolas Levrat qui affirme :

Cette fuite préméditée du terrain politique vers le terrain juridique n'est pas viable pour un État démocratique européen. Comme le dit la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe dans son avis [du] 13 mars 2017, « il serait souhaitable de revenir sur l'attribution de la responsabilité générale directe de l'exécution des décisions de la Cour constitutionnelle à la Cour elle-même pour promouvoir la perception que la Cour agit en tant qu'arbitre impartial, le juge des lois ». En termes très mesurés et diplomatiques, les membres indépendants de cette commission respectée du Conseil de l'Europe disent que cette procédure particulière jette un doute sur l'impartialité de la Cour constitutionnelle espagnole lorsqu'elle agit sur la base de ces dispositions nouvelles. C'est grave et sérieux (Levrat, 2017).

Aussi une impasse constitutionnelle a-t-elle été provoquée, sans possibilité de sortir de ce borbier politique à court ou à moyen terme. Selon notre compréhension des enjeux politiques en matière de droit à l'autodétermination politique, les États souverains ont le droit de protéger leurs propres institutions, mais il est tout aussi légitime pour les nations minoritaires que pour les nations majoritaires d'aspirer à s'autogouverner. Il en va de l'intégrité même de l'exercice démocratique. En somme, les sources de la légitimité des gouvernements catalan et espagnol sont incomplètes en ce que la Catalogne cherche par divers moyens à agir à l'extérieur du cadre constitutionnel existant et que, pour sa part, l'Espagne s'entête à ne pas autoriser le libre exercice des droits démocratiques et des droits fondamentaux propres aux communautés politiques pleinement constituées dans le cadre de l'État des autonomies. Ce scénario catastrophe entre clairement en contradiction avec les avancées pour le vivre-ensemble qu'on observe dans les pays de l'Europe occidentale, comme le souligne Will Kymlicka, en comparant ces pays avec ceux de l'Europe centrale et orientale (ECO).

Pour un pays libre et démocratique, il n'y a pas de manière évidente d'empêcher une minorité autonome d'élire des partis sécessionnistes ou de tenir des référendums sur la sécession. Cela, en tout cas, semble être la leçon tirée du parcours des fédérations multinationales occidentales, qui ont toutes dû à contrecœur accepter la légitimité de la mobilisation politique sécessionniste. L'État ne peut y faire obstacle que par des moyens non démocratiques et illibéraux [...] (Kymlicka, 2004b : 211).

Cela suggère que, bien que l'Espagne soit un vieil État, nous sommes dans les faits en présence d'une démocratie minimale qui ne parvient pas à obtenir le libre consentement de ses commettants. À ce jour, le gouvernement de Madrid se refuse à faire appel aux organisations internationales

ou à des observateurs impartiaux pour bénéficier tant de leurs conseils politiques que de leurs avis juridiques, affirmant tout bonnement qu'il est le seul à pouvoir imposer la (sa) loi sur tout le territoire espagnol. Nous sommes très loin ici de l'adoption de politiques de reconnaissance évoquées aux chapitres précédents.

La situation en Espagne, au sein d'une démocratie libérale dite avancée, surprend par son manque d'ouverture aux revendications formulées entre autres par les représentants politiques des nations basque et catalane. Or, il a été maintes fois établi que la façon la plus efficace de trouver la paix sociale n'est pas de criminaliser les mouvements d'opposition, mais de convier les premiers intéressés à débattre ouvertement des enjeux qui les préoccupent au sein même des institutions en place et des forums publics pour bien connaître les attentes des uns et des autres et trouver les accommodements les plus raisonnables possible.

En cas de blocages systématiques, il importe de penser à des scénarios de sortie de crise négociés et non imposés, comme c'est le cas en Espagne (Gagnon et Simeon, 2010: 11-138). La puissance et la contrainte ne peuvent être les seuls vecteurs de l'action politique¹⁶.

DROITS DES MINORITÉS NATIONALES, DES NATIONS MINORITAIRES ET DES PREMIERS PEUPLES

Depuis la création de cette instance en 1992, les rapports du Haut-commissariat aux minorités nationales ont eu un écho considérable auprès des organisations internationales, des hauts fonctionnaires et des universitaires. Parmi les plus récentes initiatives, il faut souligner l'adoption en 2012 des Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité. Ces lignes directrices sont venues redonner de l'ascendant au droit communautaire comme mesure permettant de protéger les minorités nationales, alors que plusieurs des recommandations antérieures misaient davantage sur un accès plus égalitaire des membres des minorités nationales aux services de l'État, aux programmes en matière

16. On lira avec intérêt le livre de Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse: les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial* (2003) où l'auteur relève que, « dans la mesure où les Américains croient en la puissance, ils estiment que celle-ci doit être le moyen de promouvoir les principes d'une civilisation libérale et d'un ordre mondial libéral ». Cette attitude semble s'appliquer à l'échelle de plusieurs États souverains, comme on peut le constater avec la situation en Espagne. De même, les analyses d'Allen Buchanan (1991) quant au droit de sécession demeurent fort pertinentes.

de santé et d'éducation et souhaitaient faciliter leur participation à la vie publique¹⁷ (voir l'encadré 3).

Encadré 3

Les principales initiatives prises par le Haut-commissariat pour les minorités nationales (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe), 1996-2021

- 2017: Les recommandations de Graz sur les minorités nationales et l'accès à la justice
 - 2012: Les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans les sociétés marquées par la diversité
 - 2008: Les recommandations de Bolzano-Bolzen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques
 - 2006: Les recommandations sur les missions de la police dans les sociétés multi-ethniques
 - 2003: Les Lignes directrices relatives à l'utilisation de langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion
 - 1999: Les recommandations de Lund portant sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique et reconnaissant le droit à une gouvernance démocratique
 - 1998: Les recommandations d'Oslo concernant les droits linguistiques des minorités nationales (en voie d'actualisation en 2020-2021)
 - 1996: Les recommandations de La Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation
-

Avec le temps, les recommandations qui ont été adoptées par les organisations internationales ont contribué à tracer une ligne entre les revendications émanant des nations minoritaires et des minorités natio-

17. Daniel Cetrà (2020: 175) relève toutefois que « [l]es mouvements de décentralisation des États souverains, qu'on observe notamment dans la seconde moitié du xx^e siècle, ont contribué à renforcer les langues des nations minoritaires, tandis que la volonté de certaines institutions européennes à offrir une protection aux minorités s'est révélée être davantage théorique que pratique, malgré l'abandon généralisé des cadres de références unilingues ».

nales, d'une part et, d'autre part, celles qui étaient formulées par les représentants des Premiers Peuples. Pour l'essentiel, les moyens mis à la disposition du premier groupe se limitèrent, par exemple, à concevoir la meilleure façon de faire avancer les droits individuels des membres des minorités nationales et des groupes racisés par l'adoption de mesures antidiscriminatoires (Young, 1990). Dans le cas des membres des Premiers Peuples, il était pressant de reconnaître leurs droits collectifs (Xanthaki, 2014). Cela a été fait généralement en choisissant des territoires bien délimités et reconnus par les États souverains (Eide, 2014 : 58) par la voie de la formule fédérale (Burgess et Gagnon, 2010b ; Seymour et Gagnon, 2012a) et de la formule consociationnelle (McGarry et O'Leary, 2004 ; Bieber et Bieber, 2021). En bref, il fallait presser les États pour qu'ils cessent de tergiverser et qu'ils reconnaissent à la fois les droits de nations minoritaires et ceux des Premiers Peuples (Tully, 1995a ; Kymlicka, 1996 ; Gagnon, 2011).

Inspirée par la volonté plus affirmée de reconnaître les droits des Premiers Peuples, l'Assemblée générale des Nations unies, saisie par une recommandation émanant du Conseil des droits de l'homme, a statué le 13 septembre 2007 en faveur de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA)¹⁸. Cette déclaration ne règle pas tout, naturellement, mais elle offre aux États souverains la possibilité de faire amende honorable en adoptant des politiques de reconnaissance, des mesures compensatoires et des programmes de soutien de divers types pour aider ces communautés à s'émanciper pleinement et même à se réapproprier les territoires dont l'usage leur avait été confisqué. Dans les notes liminaires à la déclaration, les membres de l'Assemblée générale insistent sur le fait que « les peuples autochtones ont subi des injustices historiques à cause, entre autres, de la colonisation et de la dépossession de leurs terres, territoires et ressources, ce qui les a empêchés d'exercer, notamment, leur droit au développement conformément à leurs propres besoins et intérêts » (2007 : 3). Forte de ce constat, l'Assemblée générale a entériné 46 articles en vue d'actions réparatrices de la part des États signataires.

Quatorze ans après l'adoption de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (en date d'avril 2021), le gouvernement du Canada tarde toujours à donner son assentiment, malgré la réitération fréquente de bien belles intentions de la part de ses dirigeants

18. https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf

politiques¹⁹. Selon Michael Hudson, ancien haut fonctionnaire au ministère de la Justice à Ottawa, le fait d'endosser formellement la déclaration contribuerait au processus de réconciliation entre les Premiers Peuples et les instances politiques au Canada (Hudson, 2020)²⁰. Il faudrait donc agir plutôt que de se contenter de grandes déclarations.

Il est évident que la ratification de la DNUDPA a eu un effet significatif et positif sur l'évolution des relations entre les Premiers Peuples et les États souverains. Il en va de même de la publication des Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés marquées par la diversité par le Haut-commissariat aux minorités nationales. Ce document insiste sur l'idée que les États ne doivent pas faire de discrimination entre les majorités et les minorités, mais devraient plutôt mettre en place des politiques en vue de favoriser la pleine participation de tous à la vie politique de la société, sous toutes ses formes (économique, sociale, culturelle, institutionnelle) (Ljubljana, 2012: 2-3). Il importe, selon les auteurs des Lignes directrices, de dépasser l'horizon de la reconnaissance symbolique, des formules d'accommodement et de la promotion de la participation de tous, pour adopter des mesures concrètes favorables à l'avènement de sociétés multi-ethniques qui sont à la fois diversifiées et cohésives, tout en aspirant à intégrer les membres de groupes minoritaires – sans les assimiler – dans le corps social et politique de l'État. De plus, les Lignes directrices « visent à fournir des orientations sur la manière dont les États peuvent travailler à une intégration et une cohésion sociale accrues, tout

19. Cette incapacité de la part des élites politiques à Ottawa à endosser la cause des Premiers Peuples pourrait expliquer en partie les reculs du Canada en tant que puissance politique intermédiaire à l'échelle internationale et sa difficulté à reconquérir le respect des autres États dans le concert des nations, comme l'a révélé son nouvel échec à regagner un siège au Conseil de sécurité des Nations unies en juin 2020. Le projet de loi C-262 qui avait été déposé par l'ancien député néodémocrate Roméo Saganash est mort au feuillet en juin 2019, après avoir été bloqué au Sénat. Le 12 août 2020, alors que des élections générales pourraient se tenir au Canada à la suite d'accusations de conflits d'intérêts de la part de membres du Parti libéral au pouvoir, le ministre des Services aux Autochtones, Marc Miller, a affirmé que la mise en œuvre de la DNUDPA demeure une « priorité absolue » pour le gouvernement (Wright, 2020).

20. Il semble toutefois que les États membres soient plus proactifs au chapitre de la reconnaissance des droits des Premiers Peuples à en croire plusieurs initiatives récentes. À titre d'exemple, le gouvernement de la Colombie-Britannique a modifié sa loi portant sur les évaluations environnementales pour tenir compte des exigences autochtones en se référant directement à la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Ottawa semble actuellement mieux disposé à suivre cet exemple (Hudson, 2020).

en abordant la question générale de la protection et de la promotion des droits de la personne y compris le droit des communautés différenciées à avoir leur propre identité protégée» (Ljubljana, 2012 : 4, notre traduction).

Les Lignes directrices de Ljubljana misent sur la participation des différents groupes au bon fonctionnement du régime grâce à une représentation conséquente au sein des institutions centrales. On y parle d'égalité effective, de participation soutenue, d'accommodement mutuel, de relations intercommunautaires actives et d'institutions publiques en partage :

Pour obtenir la participation effective de tous les membres de la société, y compris des groupes organisés, il faut que les structures de l'État et les groupes sociaux respectent les principes de bonne gouvernance, par exemple en sélectionnant leurs représentants de manière démocratique et de manière pluraliste.

L'accommodement mutuel et l'engagement actif sont plus efficacement réalisés grâce à des processus décisionnels inclusifs qui permettent à tous ceux qui veulent être entendus de participer directement ou par l'intermédiaire de représentants légitimement désignés. Ces processus devraient également prévoir des voies de procédure claires pour la participation et des recours efficaces contre l'exclusion injuste ou arbitraire» (Ljubljana, 2012 : 23)²¹.

L'intention première est de trouver les moyens les plus efficaces pour éviter la marginalisation et l'ostracisme des groupes minoritaires et pour faciliter leur pleine participation aux institutions. Cette façon d'agir peut contribuer à créer des solidarités auparavant considérées comme inimaginables. Un bémol doit cependant être formulé puisque, encore aujourd'hui, l'ambition d'une neutralité bienveillante de la part de l'État relève bien plus du mythe que de la réalité (Dieckhoff, 2004 : 31).

Dans le sillon des travaux avant-gardistes de Mitchell Cohen (1995 : 233), Alain Dieckhoff avait bien saisi, avant même la parution des Lignes

21. Notre traduction de : «To achieve the effective involvement of all members of society, including organized groups, requires that both State structures and societal groups respect the principles of good governance, for instance, by selecting their representatives democratically and pluralistically. Mutual accommodation and active engagement are more effectively achieved through inclusive decision-making processes that enable all who want to be heard to participate directly or through legitimately designated representatives. These processes should also provide clear procedural channels for participation and effective remedies against unjust or arbitrary exclusion.»

directrices de Ljubljana, que les États souverains complexes devaient imaginer l'avenir de leurs sociétés fragmentées en s'imposant de nouveaux repères. Cela pourrait se faire en misant à la fois sur le « cosmopolitisme enraciné » et sur la « légitimité des loyautés plurielles » afin que puisse se concrétiser un monde en commun (Dieckhoff, 2004 : 31). C'est en aspirant à faire advenir de tels projets collectifs que les États souverains seront mieux outillés pour assurer leur stabilité politique et ainsi voir à l'avènement de démocraties plus justes.

LA MONTÉE EN FORCE DES MAJORITÉS

Les nations majoritaires doivent se faire plus conciliantes à l'endroit des nations minoritaires et des minorités nationales. Cela peut se faire en lançant diverses initiatives. À l'échelle du Canada, il y a bien eu la tenue de la Commission de vérité et réconciliation – créée à la suite des recours collectifs en vue d'obtenir réparation au sujet des sévices subis dans les pensionnats indiens – devant laquelle de nombreux Autochtones sont venus faire entendre leur voix et discuter des nombreux abus dont ils avaient été les victimes. Dans leur rapport *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir* (2015), les commissaires y vont dès les premières lignes d'un constat d'une rare gravité :

Pendant plus d'un siècle, les objectifs centraux de la politique indienne du Canada étaient les suivants : éliminer les gouvernements autochtones, ignorer les droits des Autochtones, mettre fin aux traités conclus et, au moyen d'un processus d'assimilation, faire en sorte que les peuples autochtones cessent d'exister en tant qu'entités légales, sociales, culturelles, religieuses et raciales au Canada. L'établissement et le fonctionnement des pensionnats ont été un élément central de cette politique, que l'on pourrait qualifier de « génocide culturel » (Commission de vérité et réconciliation, 2015 : 1).

Le constat est direct, franc et dommageable pour l'image que le Canada se fait de lui-même et souhaite projeter sur la scène internationale. Pendant des décennies, voire des siècles, les colonisateurs s'en sont pris aux Premiers Peuples et à leurs modes de vie pour ne s'intéresser qu'à leur propre bien-être. Les séquelles sont conséquentes et le temps nécessaire à la réconciliation sera long, d'autant que la puissance de l'État a été imposée sans l'accord des premiers habitants et leur demande souveraine.

Aujourd'hui, les instances gouvernementales du pays disent vouloir tendre la main. Toutefois, force est de constater qu'elles peinent toujours à mettre en place des mesures favorisant le partage de la souveraineté et

entretiennent encore des pratiques de gouvernance fondées sur la subordination.

Le fédéralisme multinational a comme ambition première d'établir et de maintenir des relations égalitaires entre les nations. Il vise à mettre fin aux pratiques de domination, dont au premier chef toutes les formes de colonialisme tant répudiées par les auteurs autochtones et par des auteurs non autochtones de plus en plus nombreux. Dans le premier groupe d'auteurs, il faut mentionner les travaux ambitieux de Taiaiake Alfred (nation mohawk) (1999, 2005), d'Alexandre Bacon (nation innue) (2020), de John Borrows (nation anichinabée/ojibwée) (2015, 2016), de Jeff Cornstassel (nation cherokee) (2012), de Glen Sean Coulthard (nation dénée) (2007), de Val Napoleon (nation sauteux), de George Sioui (nation huronne-wendat) (2003) et de Leanne Betasamosake Simpson (nation nishnaabeg) (2011). Ces auteurs ont contribué à sensibiliser les membres de leurs propres communautés de même que l'ensemble de la population canadienne aux graves injustices dont elles ont été victimes, tout en avançant des propositions en vue de mettre fin à ces iniquités. Dans le deuxième groupe d'auteurs, on doit une partie des travaux les plus importants à Michael Coyle (2019), Carole Lévesque (2015a, 2015b), Rémi Savard (1985, 1996) et James Tully (1995a)²².

Au chapitre des relations entre Autochtones et allochtones, la réconciliation doit d'abord se faire par le partage même de la souveraineté (Hoehn, 2012). Or, trop peu d'États souverains sont disposés à agir sur ce front. Le politologue Martin Papillon rappelle avec justesse, au sujet du cas canadien :

Les récents efforts du gouvernement fédéral afin de refonder la relation avec les peuples autochtones sur les principes de la DNUDPA et la reconnaissance de leurs droits inhérents montrent cependant que les obstacles demeurent considérables. En effet, malgré son ouverture au principe de la coexistence des régimes juridiques et politiques canadiens et autochtones, Ottawa refuse toujours d'envisager un véritable partage de la souveraineté qui irait au-delà de la répartition des compétences issues de la constitution coloniale de 1867 (Papillon, 2019 : 417).

22. Il serait fort pertinent pour les membres de la jeune recherche d'entreprendre une analyse serrée de ces deux familles de chercheurs pour mettre en évidence les éléments de convergence et de divergence quant aux avenues à explorer pour contribuer au dialogue intercommunautaire et à une meilleure connaissance des autres significatifs.

La fédération canadienne est aux prises avec la nécessité de penser son avenir à la lumière des injustices de son passé colonial et ce projet aura des répercussions dans la mesure où il prendra au sérieux le projet multinational promu dans le présent ouvrage. Il importe de relever aussi les travaux d'universitaires émergents dont les contributions scientifiques pointent dans la même direction. Parmi les plus récentes études, la thèse de Marc Woons, *Normativity, Power and Peripheral Nations*, soutenue en 2020, après avoir analysé la situation de plusieurs Premiers Peuples, conclut à l'urgence de développer des analyses scientifiques étoffées sur la multinational (Woons, 2020 : 227). Le défi, rappelle-t-il, est de taille, mais il en a été de même lorsque les États ont graduellement pris le relais des empires et qu'il a fallu établir de nouveaux repères permettant de prendre la mesure des rapports sociétaux dans ce nouveau contexte.

Par ailleurs, la thèse d'Alexandre Germain (2015) fait le point sur la question territoriale et le fédéralisme multinational au Canada en approfondissant les enjeux relevant de la planification territoriale autochtone. Germain fait ressortir deux courants de fédéralisme multinational, selon qu'il a été construit à partir d'un moment fondateur (forme à laquelle Germain associe l'épithète « initialiste ») ou que la fédération a été construite sur la longue durée, en reflétant l'évolution des rapports de force, à travers la transformation de diverses pratiques et l'implantation de politiques publiques (forme à laquelle Germain donne l'épithète « incrémentaliste ») (Germain, 2015 : 91-94). Ce deuxième courant ne recèle qu'une dimension descriptive, alors que le premier courant a le mérite d'être associé à la tradition pactiste. En se montrant fidèle à cette tradition, il sera possible pour les partenaires de se vouer une confiance mutuelle et de faire preuve d'une plus grande empathie.

Qu'il nous soit aussi permis de faire référence aux travaux de Felix Hoehn (2012), dans lesquels il insiste sur la nécessité de rejeter les thèses dites de la découverte (*terra nullius*) – suggérant l'idée que personne n'aurait été propriétaire des terres, notamment dans les Amériques, avant l'imposition de la souveraineté par les colonisateurs venus d'Europe –, lesquelles ne tiennent aucunement compte de la présence sur le temps long des Premiers Peuples sur les territoires usurpés par les colonisateurs. En bref, on peut se réjouir que d'importants travaux soient aujourd'hui menés grâce à l'apport scientifique d'une nouvelle génération²³ à travers

23. Voir, entre autres, la récente publication de Stéphane Marceau Guimont, Jean-Olivier Roy et Daniel Salée (2020) au titre évocateur : *Peuples autochtones et politique au Québec et au Canada : identités, citoyennetés et autodétermination*.

de multiples prismes analytiques, dont le droit, l'histoire, la sociologie et la science politique.

Le fédéralisme multinational, tel qu'il est formulé ici, cherche à associer le principe démocratique avec les communautés à l'origine même du pacte, tout en développant une grammaire propre à la réconciliation de ces dernières, sans que l'une ou l'autre doive sacrifier ses idéaux communautaires, ses traditions, ses coutumes et sa langue vernaculaire. Le défi le plus imposant qui se présente a ainsi trait à la possibilité de voir les constitutions se détacher de pratiques de domination parfois pluriséculaires (Tully, 1995a; Borrow, 2015; 2020; Ladner, 2019; Bacon, 2020).

Dans le sillon des nombreuses commissions²⁴ ayant étudié la nature des rapports entre les membres des Premiers Peuples et des diverses composantes de la société et des institutions au Canada, le conseiller politique pour la nation innue de Mashteuiatsh Alexandre Bacon y va de constats douloureux et de vœux à concrétiser pour donner aux Premiers Peuples un avenir débarrassé du colonialisme.

Il ne s'agira pas seulement d'abolir la *Loi sur les Indiens*, de faire cesser toute discrimination envers les peuples autochtones, de valoriser leurs cultures et leurs langues et d'instaurer une politique d'égalité des chances. Sortir le Canada du colonialisme signifie bien plus qu'accorder aux Autochtones les mêmes « chances » qu'aux autres Canadiens. Les logiques de domination coloniale sont, à ce jour, encore pleinement à l'œuvre non seulement à l'intérieur des frontières nationales, mais aussi dans le rôle que joue le pays sur le plan international (Bacon, 2020: xx).

Le fédéralisme multinational que je propose consiste en un « fédéralisme égalitaire »²⁵ où il serait possible pour les nations en présence de « cohabiter

24. Parmi celles-ci, notons la commission Hawthorn-Tremblay sur la situation économique et sociale des Premiers Peuples au Canada (1964-1970), la commission Berger sur le pipeline de la vallée du Mackenzie (1974-1977), la commission Erasmus-Dussault sur les peuples autochtones (1991-1996), la Commission de vérité et réconciliation du Canada sur les pensionnats autochtones (2008-2015), l'Enquête pancanadienne sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2016-2019) et la commission Viens sur les relations entre les Autochtones et certains services publics: écoute, réconciliation, progrès (2017-2019).

25. Voir le documentaire *Les vies d'Albert Camus* (diffusé le 20 janvier 2020): https://www.youtube.com/watch?v=5CIBtVu17_U. Ce documentaire revient sur l'appel à la trêve civile faite à Alger, le 22 janvier 1956, en présence de nombreuses personnalités algériennes et françaises. Consulter aussi Stéphane Pierré-Caps (2014: 197-212).

à droits égaux» comme l'avait souhaité Albert Camus alors qu'il imaginait, au temps de la décolonisation, l'avenir d'une Algérie libre et au sein de laquelle Français, Arabes et Kabyles pourraient cohabiter en paix et en égalité de statut. Pour se concrétiser, ce fédéralisme égalitaire doit pouvoir compter sur la coopération des diverses composantes de la société, de même que sur celle des élites culturelles, économiques, sociales et politiques. Ce fédéralisme égalitaire est garant de justice et de stabilité politique. Toutefois, pour se réaliser, il importe qu'une culture de non-domination puisse le nourrir.

Je me suis efforcé tout au long du présent livre d'explicitier plusieurs propositions en vue de donner plus de contenu au concept même de fédéralisme multinational. La mise en valeur de ce courant du fédéralisme contribuera selon moi à enrichir notre conception de la souveraineté qu'il faudra voir non pas comme étant monolithique, mais plutôt comme l'expression des relations de pouvoir entre des communautés ayant accepté de mettre en commun des pouvoirs substantiels pour divers enjeux et de conserver leur souveraineté originelle pour d'autres enjeux. La concrétisation du fédéralisme multinational correspond ainsi à l'avènement d'une souveraineté relationnelle prenant le plus souvent la forme d'un pacte pouvant être actualisé avec le consentement de toutes les parties au contrat politique.

CHAPITRE 7

Le fédéralisme multinational : défis, inquiétudes et promesses

Les dernières décennies ont laissé entrevoir à quel point la quête d'un régime de citoyenneté indifférenciée observée dans de nombreux États multinationaux peut porter préjudice à de nombreux groupes nationaux et peut même mettre à l'épreuve, voire en péril, la persistance de l'État¹. Le cas du Myanmar, où la majorité birmane a cherché à imposer sa volonté à d'autres groupes nationaux constitutifs (Bertrand, 2012 ; Pelletier, 2019), nous vient à l'esprit. Ce cas illustre comment le nationalisme majoritaire peut être un obstacle à la réalisation et au maintien d'une fédération démocratique et multinationale. Entre-temps, l'Inde – un pays dépeint dans la plupart des manuels comme la démocratie fédérale la plus peuplée du monde – a montré d'importants signes de recul concernant l'institutionnalisation des pratiques fédérales démocratiques (Adeney et Bhattacharyya, 2018). Il en va ainsi pour de nombreux autres cas dans le monde, notamment la Malaisie, le Sri Lanka et l'Irak, qui ont connu des difficultés à cet égard².

Après une période particulièrement favorable à l'avancement de la diversité profonde – de la fin des années 1980 jusqu'au milieu des années 2000 –, un recul de cette tendance s'est observé dans les démocraties

-
1. Je tiens à remercier les deux évaluateurs anonymes de cet article pour leurs suggestions qui ont permis d'enrichir la présente contribution. Un remerciement particulier à Dan Freeman-Maloy et Félix Mathieu, respectivement post-doctorant et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC) de l'Université du Québec à Montréal, pour leurs commentaires particulièrement utiles sur une version préliminaire de ce chapitre.
 2. Ce chapitre est fortement inspiré de mon article intitulé « Multinational Federalism : challenges, shortcomings and promises », publié dans la revue *Regional and Federal Studies*, vol. 30, n° 3, 2021, p. 1-16. Mes remerciements à Priscyll Ancil Avoine (Département de science politique, Université du Québec à Montréal) qui a traduit la version originale de cet article.

libérales occidentales. Durant ces années, les chefs de file sur le plan politique, les gestionnaires de l'État et les associations de toutes sortes ont été encouragés à soutenir des politiques publiques favorables à la diversité, adoptant ainsi de vigoureuses initiatives pour que celle-ci puisse s'imposer dans le discours public tout en étant légitimée par le haut. C'est cette approche politique qui a mené, en novembre 2001, à l'adoption de la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, dont l'article 2 précise que « le pluralisme culturel constitue la réponse politique au fait de la diversité culturelle. Indissociable d'un cadre démocratique, le pluralisme culturel est propice aux échanges culturels et à l'épanouissement des capacités créatives qui soutiennent la vie publique ». En 2008, cette initiative a été suivie de la publication d'un livre blanc sur le dialogue interculturel, intitulé *Vivre ensemble dans l'égalité dignité*, qui mettait l'accent sur l'interconnexion devant exister entre plusieurs valeurs fondamentales relatives aux droits humains, à la diversité, à la citoyenneté démocratique, à l'engagement communautaire et à l'État de droit, tout en endossant le dialogue interculturel. Ces deux décennies ont constitué l'âge d'or pour l'avancement des politiques publiques axées sur la diversité culturelle. Cette dynamique favorable a toutefois été de trop courte durée.

Christian Joppke (2012 : 1, 9 ; 2017) souligne que les États sont enclins à prendre des mesures et à adopter des actions pour sécuriser, voire fortifier la culture majoritaire, donc à imposer leur autorité au détriment des minorités. Il y a une sorte de lassitude de la part des groupes majoritaires à l'endroit des discours favorables aux revendications émanant des groupes minoritaires (Tremblay, 2019). Pour sa part, Joppke demeure insensible à la présence de *demoi* politiques distinctifs comme sources de légitimité dans le contexte d'États formés par des communautés politiques diverses. Pour Joppke, « les politiques doivent protéger la culture de la majorité » (2012 : 1). De telles actions sont devenues, selon lui, un impératif pour la stabilité des États et même pour leur survie. Dans le même ordre d'idées, Brian Barry – qui explore l'effet du multiculturalisme sur les politiques de l'État – s'inquiète du fait que la diversité culturelle puisse conduire à la fragmentation de l'État et « récompenser les entrepreneurs politiques ethnoculturels qui peuvent exploiter son potentiel à leurs propres fins » (Barry, 2001 : 21). En conséquence, des auteurs tels que Joppke et Barry restent généralement insensibles aux revendications des minorités.

De la même manière, certains spécialistes en études sur le fédéralisme et le nationalisme ont fait valoir que, pour qu'une fédération multinationale soit stable, il est essentiel d'avoir un *Staatsvolk* qui puisse imposer sa

volonté politique grâce au fait qu'il est « démographiquement et électoralement dominant » (O'Leary, 2001 : 285). À mon avis, cette position est très contestable et peut avoir des conséquences déplorables, comme c'est le cas actuellement en Espagne avec l'emprisonnement de dirigeants politiques, à la suite de la tenue du référendum contesté d'octobre 2017, et au Cachemire avec la suppression, en 2020, du statut d'autonomie politique qui avait été accordé à la population musulmane de cette région au moment de la fondation de l'Inde, pour apporter la paix et la stabilité politique au pays.

L'argument du *Staatsvolk* est de plus en plus défendu par les dirigeants politiques issus des communautés majoritaires ainsi que par les fonctionnaires dont les principaux objectifs sont basés sur la stabilité politique, l'efficacité et la performance. Une telle attitude tend à saper les politiques publiques qui tenaient compte des droits différenciés des groupes (Kymlicka, 1998a) à une époque dite de diversité. Elle aussi a le potentiel de conduire à l'imposition de la règle de la majorité au nom de l'efficacité administrative, du libéralisme individuel et de la stabilité de l'État, qui dès lors l'emportent sur tout autre objectif politique.

Dans ce chapitre, je me concentre principalement sur les expériences de l'Europe et du Canada afin de rendre l'exposé plus précis en limitant le nombre de cas examinés³. Ce faisant, j'approfondirai certaines réflexions déjà amorcées dans les chapitres précédents quant au potentiel du fédéralisme multinational, dans le but toujours de favoriser l'expression de la diversité nationale dans des cadres démocratiques complexes. Ce chapitre est divisé en trois sections. La première porte sur le concept même de fédéralisme multinational et explique en quoi ce dernier offre une solution de rechange aux thèses dominantes traitant du fédéralisme territorial/mononational. La section suivante est consacrée aux processus de construction de la nation et explique comment le fédéralisme multinational peut apporter une réponse démocratique à certaines dérives. La troisième section porte sur les principales raisons encourageant l'adoption du fédéralisme multinational dans des contextes caractérisés par la diversité nationale.

3. Pour les lecteurs et lectrices intéressés à approfondir d'autres cas, il est possible de consulter : Alain-G. Gagnon et Arjun Tremblay (dir.), *Federalism and National Diversity in the 21st Century* (2020), ouvrage qui présente des analyses de la Bosnie-Herzégovine, de l'Éthiopie, de la Chine et de Hong Kong. Un numéro thématique de la revue *Nationalism and Ethnic Politics* (vol. 26, n° 1, 2020) peut également être consulté pour une analyse des cas de l'Inde et du Royaume-Uni. Finalement, voir aussi Alain-G. Gagnon (2020a) «Majority, State Nationalism, and New Research Pathways».

LE FÉDÉRALISME MULTINATIONAL : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION SUBSIDIAIRES

Dans les travaux sur les démocraties fédérales (Burgess et Gagnon, 2010a), il est possible de distinguer deux grands courants. Comme je l'ai noté au chapitre 2, le premier courant est dominant et il est associé à la notion de fédéralisme territorial ou mononational. Dans ce cas, les auteurs ne font tout simplement pas référence à la complexité fédérale dans un État donné, puisque leur principal objet de recherche est la division territoriale des pouvoirs et la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle du pays. En d'autres termes, les caractéristiques culturelles et sociétales d'un État donné ne sont pas reflétées dans les institutions de l'État et dans les arrangements politiques.

Avec mon collègue Michel Seymour, nous avons fait valoir que « le fédéralisme multinational permettrait, entre autres choses, à des peuples différents, occupant des territoires distincts, d'avoir chacun accès à des unités administratives distinctes où ils forment une majorité. Contrairement au fédéralisme territorial, le fédéralisme multinational refléterait la diversité des peuples dans la diversité de ses États fédérés » (Seymour et Gagnon, 2012b : 4). Le second courant – qui s'est progressivement établi en réponse à l'absence de préoccupations pour les enjeux de diversité profonde et, depuis le début des années 1990, avec la dissolution de certaines fédérations importantes – affirme la présence politique de plus d'une nation sociologique au sein des États-nations et son importance à la fois pour la concrétisation de la légitimité politique et le maintien de la stabilité politique (Gagnon et Laforest, 1993).

Premièrement, le fédéralisme multinational préconise l'habilitation institutionnelle des nations – même si ces nations sont souvent des communautés politiques contestées – à l'intérieur d'un État existant (Keating, 2001a). Deuxièmement, le fédéralisme multinational reconnaît la présence d'identités multiples. En effet, c'est grâce à l'existence de cette pluralité d'identités que les États sont en mesure d'imaginer des configurations politiques qui contribueront au renouvellement et à la promotion des *droits des groupes* (Marko, 2019b : 112). Troisièmement, le fédéralisme multinational vise à soutenir des institutions appropriées capables d'habiliter les communautés politiques, tant à l'échelon régional qu'au centre, afin qu'un double processus de différenciation des États et de collaboration entre les États puisse être poursuivi simultanément. La notion de fédéralisme multinational suppose la présence de plusieurs *demoi*, contrairement

à la notion d'ethno-fédéralisme qui suggère que l'ethnicité est la principale force en jeu. Certains auteurs, parmi lesquels Valerie Bunce (1999a, 1999b) aussi accompagnée de Stephen Watts, Philip G. Roeder et Donald Rothchild (2005), ont souligné l'existence d'institutions organisées selon des clivages ethniques pour expliquer le démembrement de plusieurs fédérations communistes. Avec l'utilisation du fédéralisme multinational, mon objectif est de considérer sérieusement la représentation des intérêts politiques et leurs expressions démocratiques plutôt que de présumer, comme chez Bunce et ses collègues, que les actions politiques sont d'abord motivées par des aspirations et des buts pouvant servir à des fins ethniques et mener à la sécession.

Le fédéralisme multinational de nature démocratique ne doit pas être envisagé comme une panacée, mais plutôt comme un moyen concret d'atteindre trois objectifs clés essentiels à la gestion des conflits, c'est-à-dire dissocier et distinguer les notions de « nation » et « d'État », renforcer le sentiment d'identité par la mise en œuvre d'une *politique de reconnaissance* et développer un équilibre plus sain entre l'autonomie et le partage du pouvoir par la mise en œuvre d'une multiplicité d'initiatives de collaboration, tout en respectant le principe d'autonomie politique. De nos jours, selon Arthur Benz et Jared Sonnicksen, dans leur travail sur l'expérience multinationale du Canada, cela peut également prendre la configuration d'une « formulation de politiques publiques “collaboratives” et multiveaux dans plusieurs domaines » (2017 : 17), permettant une concurrence permanente et des correctifs mutuels entre les divers partenaires au sein du régime fédéral.

LES PROCESSUS DE CONSTRUCTION NATIONALE

Les trois dernières décennies ont vu se succéder divers processus qui se sont déroulés en même temps au sein des États et qui contribuèrent à les mettre en interrelation. Ces processus constituent des forces puissantes qui visent à ramener l'État à l'avant-scène politique en instaurant des processus de renationalisation (Evans, Rueschemeyer et Skocpol, 1985; Marko, 2019a) ou de re-symétrisation (Requejo et Klaus-Jürgen, 2011). Dans les sociétés fragmentées, la mise en œuvre de tels processus a des conséquences importantes et tend à dresser les acteurs les uns contre les autres, alors que les groupes les plus faibles perdent progressivement de l'influence, étant mis à l'écart ou marginalisés. Cela peut entraîner une méfiance à l'endroit des dirigeants de la classe politique et, par ricochet,

avoir un effet négatif sur les relations entre les communautés politiques elles-mêmes⁴.

La Belgique, le Canada, la Finlande, l'Allemagne, la Suisse et le Royaume-Uni, entre autres, se sont montrés disposés à soutenir, à des degrés divers, des structures étatiques régionales qui permettraient aux minorités linguistiques, aux groupes culturels et aux nations minoritaires d'avoir un plus grand contrôle sur leur propre destin. Cela s'est fait par une dynamique de *push and pull* qui a grandement bénéficié d'une nouvelle sensibilité tant au pluralisme culturel et à la diversité nationale qu'à la diversité linguistique (McRae, 1998, 2000, 2006). Dans d'autres pays, pensons à l'Espagne, cette dynamique a duré un certain nombre d'années, avant que les forces politiques dominantes commencent à inverser la tendance pour des raisons d'efficacité, de performance (Skogstad et Bakvis, 2002, 2020, McRoberts, 2018) et d'hégémonie de l'État central (Gagnon et Requejo, 2010), ainsi que pour préserver la stabilité de l'État au nom de l'intérêt « national » (Nincic, 1999 ; Roeder, 2009 ; Brubaker, 2011 ; Burg et Chernyha, 2013).

Joseph Marko, ancien juge international à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, a mis en évidence trois processus clés de re-nationalisation qui ont pris place en Europe depuis la fin des années 1980 (Marko, 2019b). Ces processus se sont produits dans des contextes politiques fort différents, suivant une intensité également différente et ayant des répercussions variables sur la gestion de la diversité. Cependant, ces trois processus se renforcent mutuellement et contribuent à réaffirmer l'autorité politique du pouvoir central au détriment des nations minoritaires et des minorités nationales.

Le premier processus de (re)nationalisation est lié à la récurrence des conflits violents en Europe centrale et de l'Est après l'effondrement de l'Union soviétique à compter de 1993. Des tensions politiques similaires avaient eu lieu alors que se produisait le démantèlement de la Yougoslavie en 1991 et de la Tchécoslovaquie en 1993, deux autres fédérations multinationales. L'échec de ces grands États a été considéré par plusieurs experts dans le domaine des relations internationales, dont Valerie Bunce et ses collègues, comme la preuve que le fédéralisme multinational ne peut qu'entraîner ou alimenter l'instabilité politique. En d'autres termes, de tels événements ont fait croire à certains auteurs que les fédérations multi-

4. Pour en savoir davantage sur le sujet, se référer à l'ouvrage sous la direction de Dimitrios Karmis et François Rocher (2018).

nationales contenaient le germe de leur propre échec, en raison de leur composition ethnonationale, donc que de tels arrangements fédéraux n'auraient jamais dû être mis en place initialement (Bunce, 2007 : 31). Un tel argument ne tient toutefois pas la route, car au premier chef ces expériences multinationales ratées n'étaient tout simplement pas, à l'origine, le résultat d'arrangements démocratiques⁵.

Le deuxième processus de (re)nationalisation concerne les réponses nationalistes données par les nations minoritaires aux stratégies de construction de la nation émanant de l'État central. Selon Marko, « en Europe occidentale, en particulier en Grande-Bretagne, en Espagne et en Belgique, on observe un paradoxe nationaliste dans lequel les partis politiques régionaux et infranationaux se mobilisent contre la nation dominante » (2019b : 2). De là, on voit que les élites économiques et politiques contre-hégémoniques répondent aux initiatives de l'État central en faisant avancer leurs propres projets nationalistes. Ces mouvements nationalistes affirment que leurs communautés politiques devraient avoir un statut égal à celui de la nation majoritaire et prétendent avoir le droit à l'autodétermination interne et externe (Seymour, 2016). Le Québec constitue un cas pertinent si l'on considère que, dès le milieu des années 1960, d'importantes forces politiques se sont mobilisées derrière le slogan *Égalité ou indépendance* (Johnson, 1965 ; Gagnon, 1991a). Le Québec était mûr pour une transformation politique en profondeur visant à repenser le Canada sur la base d'un ensemble binational d'institutions politiques. En cas d'échec de ce projet, la seule voie qui resterait serait de se rallier à l'option sécessionniste ou, comme le formulait Louis Balthazar, un « souverainisme de conclusion » (Balthazar, 2013). Des scénarios similaires ont vu le jour, entre autres en Catalogne, au Pays basque, en Écosse et en Flandre (Keating, 2001a, 2001b ; Cetrà, 2019).

5. Tim Logan soutient, à juste titre, que « de nombreuses théories ont été avancées afin de savoir laquelle d'entre elles explique le mieux la sécession. [...] Bunce [...] a théorisé qu'en ex-URSS, à mesure que le soutien international à une minorité et le pouvoir des nationalistes locaux par rapport aux communistes augmentent, la probabilité que les dirigeants de la minorité cherchent à obtenir des changements significatifs dans leur autonomie s'accroît également. Mais, bien que le soutien international ait été un facteur déterminant, les premiers dirigeants des mouvements gagaouze et transnistrien n'étaient pas des nationalistes, mais des membres de la nomenklatura de l'époque soviétique. Cela jette un doute sur la théorie de Bunce. Les motivations des élites, et non pas la concurrence politique locale, constituent l'autre variable significative. Pris ensemble, le soutien international et les motivations des élites expliquent la situation actuelle en Moldavie » (Logan, 2014:12-13).

Les efforts déployés par les nations minoritaires pour obtenir une *meilleure entente* dans leur cadre politique existant ont vu les acteurs de l'État central proposer des scénarios parfois conciliants (par exemple, bien qu'elle n'ait pas abouti, la proposition du lac Meech de 1987 concernant l'autonomie du Québec au sein de la fédération canadienne) ou conflictuels (par exemple, la suspension des institutions politiques en Catalogne, en 2017, en invoquant l'article 155 de la Constitution espagnole qui consiste à imposer l'autorité directe de Madrid). Dans les deux cas, on assiste à des tentatives de la part de l'État central d'utiliser respectivement la carotte (Canada) ou le bâton (Espagne) pour réussir sa stratégie de construction de l'État et neutraliser les forces d'opposition⁶.

Le troisième processus de (re)nationalisation a été mis de l'avant par des forces populistes de droite dans plusieurs pays occidentaux. C'est notamment le cas de l'Autriche, de la Grèce, de la Hongrie, de l'Italie et de l'Espagne (Pirro, 2015 ; Medda-Windischer et Popelier, 2016 ; Akkerman, 2016). Ces mouvements ne sont pas seulement eurosceptiques (FitzGibbon, 2014) ; ils sont aussi clairement anti-immigration (Medda-Windischer et Popelier, 2016). Joseph Marko note que ce processus de renationalisation est décrit par ses adhérents comme cherchant à « protéger les cultures nationales des pays européens contre les flux de population de la migration mondiale » et à répondre « aux défis découlant de la nécessité d'intégration des immigrants au sein des sociétés européennes » (2019b : 2). À l'exception de l'Allemagne, la dernière décennie a vu un déclin significatif du soutien aux mesures d'accommodement pour les immigrants dans le monde occidental. Des dirigeants politiques en France, en Allemagne et au Royaume-Uni ont même, à un moment, adopté une position commune en s'opposant aux principes mêmes de la diversité culturelle et de la « diversité profonde⁷ », soutenant que le multiculturalisme est préjudiciable au maintien de la cohésion politique et sociale. Cette position de la part de dirigeants politiques tels que David Cameron,

6. Le travail de John Coakley (2007 : 152-189) est hautement pertinent ici. Voir : « Les majorités nationales dans les nouveaux États : relever le défi de la diversité ».

7. Nous devons cette notion à Charles Taylor, qui l'a introduite pour la première fois en 1991 dans un texte intitulé « Shared and Divergent Values » paru dans *Options for a New Canada*, sous la direction de Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, où Taylor indique que, pour être inclusif, « le Canada devrait permettre l'existence de la diversité de deuxième ou de diversité *profonde*, au sein de laquelle une pluralité de modes d'appartenance serait alors reconnue et acceptée » (p. 75-76). Voir pour la version française (Taylor, 1994 : 81).

Angela Merkel et Nicolas Sarkozy a contribué à miner le principe de diversité au sein des démocraties occidentales (Tremblay, 2019).

À ces trois processus de (re)nationalisation, on peut en ajouter un quatrième qui consiste à obliger les partenaires au sein de la fédération ou les unités régionales à adhérer aux mêmes normes, standards et objectifs que ceux qui sont déterminés, sinon fixés, par l'État central au nom de l'efficacité, de la performance et de la rationalité. Le cas le plus évident auquel on peut se référer est de nouveau celui de l'Espagne qui, après avoir soutenu l'asymétrie politique, est devenue particulièrement réticente – quand elle ne s'y oppose pas complètement – à ce que les régions autonomes adoptent des politiques adaptées à leurs besoins particuliers (Cf. Requejo et Nagel, 2011 ; Lucia Payero-López, 2020).

Ce qui ressort de la mise en place de ces divers processus est un phénomène qui consiste à faire marche arrière quant aux engagements favorables à l'instauration d'une politique de la reconnaissance – à savoir l'importance de défendre les droits des nations minoritaires et leurs revendications ainsi que leurs droits culturels et politiques. Ces processus de (re)nationalisation érigent des obstacles majeurs à la création d'une dynamique interactive qui permettrait le développement de relations de confiance entre les nations minoritaires et majoritaires.

LE FÉDÉRALISME MULTINATIONAL : UN BESOIN PRESSANT

Les fonctionnaires, les porte-paroles de la société civile, les chefs des partis et les représentants des nations minoritaires ont souhaité répondre à ces processus de (re)nationalisation et de resymétrisation en adoptant diverses stratégies. Dans cette section, et en réponse à ces processus variés, je souhaite me concentrer sur trois dimensions principales : l'importance de dissocier les notions de « nation » et d'« État », la pertinence de revenir à une politique de reconnaissance et la nécessité de mettre en œuvre des initiatives étatiques multiniveaux pouvant créer un équilibre indispensable entre quête d'autonomie et d'un partage responsable et consenti des pouvoirs.

Dissocier les concepts de « nation » et « d'État »

Les travaux portant sur le fédéralisme doivent beaucoup à la connaissance que nous avons du modèle états-unien, modèle qui a été utilisé comme référence dans plusieurs autres contextes. Les travaux de William

Riker (1964) et de Carl Friedrich (1968), qui considèrent tous les deux le fédéralisme comme une affaire de négociation (marchandage), sont particulièrement pertinents à ce sujet. Les États-Unis sont devenus une référence centrale à laquelle d'autres fédérations peuvent être comparées. On dit que le modèle états-unien apporte une stabilité politique. Ce que l'on ne dit pas, cependant, c'est que son avènement a coûté très cher en vies humaines et que, contrairement à l'expérience canadienne, il s'agit d'un fédéralisme qui a été plus imposé que négocié – bien qu'avec des forces inégales en présence (Gagnon et Simeon, 2010 ; Brouillet, Gagnon, Laforest, 2016).

Pourtant, le modèle états-unien ignore l'expression politique et juridique du pluralisme national ou s'y oppose, bien que celle-ci soit devenue une caractéristique commune de plusieurs États. Le fédéralisme multinational montre la nécessité pour les pays d'imaginer des voies politiques qui remettent en cause la conception moniste du *demos* qui existe dans plusieurs États et, par extension, affirme le rôle constructif que doivent jouer plusieurs *demoi* dans les processus de construction de l'État et dans la redéfinition de l'exercice démocratique.

Les recherches les plus récentes au sujet du fédéralisme multinational soulignent l'importance de distinguer le concept de « nation/s comme *demos/demoi* » de celui de « l'État comme institution politique ». La nation correspond alors à l'expression culturelle et politique d'une communauté donnée et se caractérise par certains traits particuliers reflétant un ensemble de valeurs ainsi que par des attributs sociétaux⁸. La nation a aussi une vocation politique. De plus, dans sa pleine expression, elle peut acquérir un degré élevé de contrôle sur les instruments de l'État. Ferran Requejo est l'auteur qui a le mieux résumé la nature du problème théorique qui doit être pris en compte par les hauts commis de l'État et les spécialistes des sciences sociales lorsqu'il s'agit de démocraties multinationales et, par extension, de fédérations multinationales.

[...] les théories de la démocratie ont été traditionnellement des *théories de l'État* démocratique (avec acceptation implicite d'un *demos* unique). Néanmoins, le défi des démocraties multinationales est plutôt celui de « une polité, plusieurs *demoi* ». Les démocraties multinationales montrent ainsi un besoin croissant de réviser certaines de ces acceptations « étatistes » traditionnelles que les groupes nationaux dominants imposaient habituellement aux minorités par des interprétations homogénéisantes de concepts légiti-

8. Voir la définition précise que j'ai proposée au chapitre 1.

mants comme le « demos », la « citoyenneté démocratique », la « souveraineté nationale » ou la « souveraineté populaire » (Requejo, 2009 : 24).

La nécessité de dissocier analytiquement les concepts de nation et d'État devient de plus en plus évidente lorsqu'on examine la manière dont les nationalistes étatiques agissent dans divers contextes politiques. Ce travail de dissociation permet de repenser le cadre de l'autorité politique et, dans le scénario optimal, d'établir des relations plus égalitaires entre les groupes composant la société. Dans la prochaine section, mon objectif premier sera de définir les défis que l'adoption d'une véritable politique de reconnaissance pose et d'évaluer ses effets sur l'avancement de la démocratie et les idéaux qu'elle promeut.

Mise en œuvre d'une véritable politique de reconnaissance

En contraste avec les arguments de Karl Renner et d'Otto Bauer selon lesquels nous devrions dépolitiser les droits ethniques et culturels dans les contextes politiques multinationaux et multiethniques (Nootens, 2002), ce que je souligne ici est plutôt l'urgence d'habiliter politiquement et de faire progresser les droits politiques des communautés vivant sur un espace territorialement délimité, afin que le libéralisme puisse se projeter différemment et être plus performant. Un tel développement inciterait selon moi les acteurs étatiques à aller au-delà de l'expression de l'autonomie politique individuelle qui est associée à la fragilisation des petites sociétés (Gagnon et Mathieu, 2020).

Sur les traces de réflexions formulées par Charles Taylor, l'idée de mettre en œuvre une politique de la reconnaissance, qui peut être liée à la diversité profonde⁹, a caractérisé la situation politique qui existait en Europe occidentale au cours du siècle dernier. De mon point de vue, l'adoption d'une telle politique explique pourquoi la sécession reste un phénomène rare. De fait, depuis 1922, à l'exception de la partition de l'Irlande du Nord de la République d'Irlande (Eire), il n'y a eu aucun cas de sécession. Il convient de comparer cette situation à celle de l'Europe centrale et de l'Est, région qui a connu plusieurs cas de sécession.

9. Une conception moins développée prêterait attention aux différences culturelles entre les communautés ethniques formant un pays, tandis qu'une conception plus développée insisterait sur l'importance de fournir aux communautés politiques particulières les outils nécessaires pour se développer et s'émanciper pleinement dans un cadre politique multinational démocratique.

Une politique de reconnaissance vient avec des exigences institutionnelles. En d'autres termes, si le pluralisme national est vraiment important, il doit être protégé sur le plan institutionnel (Gagnon et Requejo, 2010). L'affirmation d'une politique de la reconnaissance nécessite au moins deux engagements institutionnels. Premièrement, elle souligne l'importance des arrangements asymétriques permettant de tenir compte des besoins et des préférences particulières des communautés politiques vivant dans un État donné. Deuxièmement, elle appelle généralement à l'avènement d'un régime politique plus décentralisé. La mise en œuvre de ces deux caractéristiques, selon moi, tendra à favoriser la stabilité politique des États multinationaux. Ces caractéristiques ne fournissent aucune garantie absolue qu'un État donné sera en mesure d'éviter les conflits politiques. Cependant, elles établissent les conditions nécessaires pour faire face aux tensions intercommunautaires dans un cadre politique démocratique.

Certains auteurs, écrivant sur l'Europe centrale et de l'Est, ont fait valoir que tant les arrangements asymétriques que la décentralisation constituent des incitatifs importants pour la mobilisation des intérêts territoriaux ethniques et l'organisation de leur opposition contre un État central. Parmi les cas cités, on rappelle les échecs successifs de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie (Crocker, Osler Hampson et Aall, 2004). Il convient de souligner ici à quel point – dans ces situations difficiles et complexes qui ont abouti à l'effondrement de l'État – la faute revient surtout à la présence de « dictatures centralisées » (McGarry, 2005:11).

L'adhésion à une politique de la reconnaissance contribue à renforcer les relations de confiance entre les partenaires politiques et, sans constituer une garantie de pérennité pour l'État multinational, elle reste la meilleure option démocratique disponible pour le maintien de la paix sociale et de la stabilité politique. En d'autres termes, si l'on veut qu'ils durent, les arrangements politiques ne peuvent pas être imposés par l'État central aux unités membres ; ils doivent être le fruit d'une négociation permanente.

Au beau milieu de l'échec de la renégociation du statut d'autonomie de la Catalogne en 2010, certains auteurs espagnols ont rapidement laissé entendre que prôner l'asymétrie politique entre les communautés autonomes conduirait à la concession aux Catalans – et, par extension, aux membres des autres nations historiques – de trop de « privilèges » – et, par extension, aux membres des autres nations historiques –, ce qui alimenterait l'instabilité politique en Espagne tout en encourageant les régions autonomes à demander constamment des pouvoirs additionnels. Voici ce

que la politologue Angustias Hombrado avait à dire sur le sujet de l'asymétrie à l'époque :

[l'asymétrie] exacerbe les conflits interrégionaux d'une manière qui est susceptible de déclencher des demandes divergentes de restructuration territoriale, sous la forme d'une réforme constitutionnelle ou d'un changement informel, de la part des régions qui se voient respectivement accorder ou refuser un statut ou des pouvoirs différenciés. Dans de nombreux cas, ces demandes remettent en question la conception territoriale de façon permanente, augmentant ainsi la propension au changement. Dans la mesure où elles existent et où le gouvernement central y répond, le système entrerait dans un processus de réforme de type pendulaire, dans lequel chaque étape favorable à l'asymétrie serait suivie d'une étape de « resymétrification ». Autrement, toute tentative de réforme se trouverait dans une impasse en raison de ces demandes régionales incompatibles (2011 : 480).

Le transfert asymétrique des compétences et des responsabilités de l'État central en faveur des autorités étatiques régionales en Europe occidentale a également été considéré par certains auteurs en Europe de l'Est – par exemple Sergii Tolstov de l'Académie nationale des sciences d'Ukraine – comme alimentant l'aliénation politique et même la sécession en Catalogne et en Écosse (Tolstov, 2019).

Dans la section suivante, une attention particulière est accordée à l'importance de trouver un équilibre juste entre l'autonomie politique et le partage des pouvoirs, en vue de gérer correctement l'État et de ne pas absorber, sans égard pour leurs différences, les membres des diverses communautés politiques au sein d'un État englobant (Gagnon, 2010).

Développer un équilibre plus juste entre l'autonomie politique et le partage des pouvoirs

Avec Michael Burgess, j'ai insisté sur l'idée selon laquelle le fédéralisme peut être instauré et prospérer uniquement dans un cadre politique démocratique (Burgess et Gagnon, 2010a; Gagnon et Burgess, 2018a). Notre compréhension du fédéralisme s'oppose fortement à celle qui a été avancée par des auteurs comme Franz L. Neumann (1955), qui affirment que les notions de démocratie et de fédéralisme ne doivent pas être directement associées.

Pour commencer, il est utile de rappeler le point de vue de Pierre Trudeau selon lequel, pour qu'une fédération comme celle du Canada – qu'il a décrite un jour comme une fédération multinationale – dure et

gagne en importance, il est crucial que « l'avantage qu'il y a pour le groupe minoritaire [lire le Québec] de demeurer au sein de la nation doit, tout compte fait, être supérieur à celui qu'il tirerait de la séparation » (Trudeau, 1967 : 204). Le degré de succès dépendra alors de la capacité de l'État central à dissuader le groupe minoritaire de faire sécession, soit en répondant à ses aspirations (Taylor, 1991, 1994), soit en sapant ses perspectives d'émancipation politique (Dion, 1999). Cela doit être accompli par le partage équitable du pouvoir politique, la promotion de l'autonomie politique chez les États membres et l'adoption d'initiatives de collaboration en vue de créer des liens entre les peuples, les régions et les ordres de gouvernement.

Philip Resnick compte parmi les auteurs chevronnés qui ont analysé avec le plus de lucidité la dynamique du pouvoir entre l'État central et les États membres dans les divers contextes fédéraux. En 2012, il a souligné « qu'il existe une tension constante entre les contraintes fédérales et confédérales/décentralisatrices au sein des États multinationaux. Tant les socialistes catalans que l'ancien gouvernement *Convergència i Unió* (CiU) en Catalogne ont fait pression pour la reconnaissance du caractère pluri-national, pluriculturel et plurilingue de l'Espagne, et pour la participation de la *Generalitat* à l'UE dans les domaines relevant de sa responsabilité et la représentation directe de la Catalogne au Parlement européen et à l'UNESCO » (Resnick, 2012 : 72)¹⁰.

Un défi de taille que les acteurs politiques doivent relever a trait à la nécessité de trouver un juste équilibre entre l'autonomie politique et l'exercice conjoint des pouvoirs. Dans des contextes politiques de diversité, certains membres souhaitent une plus grande part de compétences politiques. C'est le cas pour le Québec au sein de la fédération canadienne. D'autres États membres sont souvent heureux de maintenir de telles compétences dans le champ d'action du gouvernement central, soit par manque d'expertise ou par intérêt limité, soit simplement parce qu'ils estiment que l'État central peut assumer le plein leadership au nom de l'État multinational englobant, ou encore parce qu'ils perçoivent dans l'État central le digne représentant de leur identité nationale. L'adoption d'une telle déférence à l'endroit du Centre, si contraignante, peut nuire aux nations minoritaires, car les garanties dont elles disposaient peuvent facilement commencer à s'effriter lorsque l'État central entreprend d'exercer toute sa puissance.

10. Pour une étude sur les récents développements en lien avec les tensions entre la Catalogne et l'Espagne, se référer à Gagnon et Sanjaume (2017 : 275-302).

Un exemple nous est fourni par la situation en Inde, là précisément où les droits garantis du Jammu-et-Cachemire ont été supprimés par New Delhi au nom de l'égalité des individus et de l'égalité de traitement des États membres. En effet, un changement constitutionnel a été adopté au début d'août 2019, par l'abolition de l'article 370 de la Constitution fédérale¹¹, qui avait garanti des droits spécifiques à la majorité musulmane lorsque la région a décidé de rester avec l'Inde au moment de sa fondation en 1947, alors que le segment nord du Cachemire a été intégré à la région administrée par le Pakistan. C'est par cette réforme constitutionnelle, récemment imposée, que la région du Jammu-et-Cachemire a été rétrogradée à un simple territoire de l'Union (Roy, 2020).

Il existe plusieurs cas où, après que l'État central eut choisi de supprimer ou de menacer l'autonomie régionale d'un État membre – les exemples comprennent le Timor-Oriental, l'Érythrée, le Kosovo, le Monténégro et le Sud-Soudan –, les régions concernées ont réclamé et obtenu leur indépendance (McGarry, 2005 : 18 ; Muro et Woertz, 2018). Cela devrait servir d'avertissement aux politiques en quête de pouvoirs toujours plus étendus.

Trouver un équilibre entre autonomie politique et partage des pouvoirs dans les contextes multinationaux n'est pas le seul défi à relever puisque, au-delà de cet enjeu, des garanties doivent être offertes aux nombreuses minorités en matière de protection linguistique, d'embauche au sein de la fonction publique et de représentation équitable au Parlement (Whare, 1962 ; Turgeon et Gagnon, 2013). Aujourd'hui, on peut ajouter le rôle puissant exercé par l'adoption d'une charte des droits humains et des libertés politiques dans divers pays. Afin de ne pas perdre leur légitimité aux yeux des minorités, tant les États membres que l'État central devront penser à enchâsser ces chartes des droits et libertés et à les intégrer dans leurs propres dispositions constitutionnelles.

La résistance à la reconnaissance de la diversité profonde a été documentée tant dans les États unitaires que dans les États fédéraux. Ce qui importe le plus, en fin de compte, c'est dans quelle mesure une dynamique

11. Parmi les pouvoirs exercés par l'État du Jammu-et-Cachemire, on note les droits réservés à ses résidents d'acheter des terres et des propriétés dans la région, d'occuper des postes gouvernementaux et d'obtenir des prestations sociales. En outre, l'État de Jammu-et-Cachemire a exercé un contrôle sur la police locale.

de consentement réciproque entre les nations majoritaires et minoritaires a été (ou peut être) mise en place. Le principal avantage du modèle fédéral – par opposition au modèle unitaire – est qu'il permet de développer les institutions nécessaires à la reconnaissance des nations en tant que communautés politiques à la base même du pacte.

Le fédéralisme multinational a le potentiel d'institutionnaliser des politiques de reconnaissance et de montrer la voie en développant des instruments de politiques publiques qui peuvent limiter la domination de la nation majoritaire sur les autres groupes nationaux. Dans la mesure où les nations minoritaires sont traitées équitablement, on peut s'attendre à ce que la loyauté constitutionnelle gagne en importance et que la stabilité de l'État soit grandement accrue. En résumé, la retenue de la nation majoritaire est davantage une garantie de succès que le serait l'imposition de normes sans tenir compte des aspirations exprimées par les nations minoritaires.

Dans ce chapitre, j'ai voulu mettre en lumière l'importance de prendre au sérieux la formule fédérale dans des contextes politiques complexes (Keating et Gagnon, 2012; Mathieu et Gagnon, 2021). Le fédéralisme multinational n'est pas une solution miracle pour toutes les situations, mais, parmi les options disponibles, il s'agit de la meilleure avenue permettant à la fois de respecter les principes démocratiques et de donner une voix à un plus grand nombre de communautés politiques. Donner ainsi une voix à un plus grand nombre de communautés politiques contribue justement à renforcer la démocratie. De plus, le fédéralisme multinational a la capacité d'apporter une valeur ajoutée au principe d'autonomie, dans des contextes démocratiques complexes, en adoptant des pratiques politiques innovantes, tout en maintenant les avantages de l'unité.

Conclusion

Dans ce livre, j'ai approfondi d'importantes réflexions relatives aux enjeux de souveraineté en situation de pluralisme national, tout en mettant en valeur les exigences démocratiques auxquelles les États plurinationaux doivent s'astreindre à la lumière des enseignements du fédéralisme pluraliste. Cela a permis de cerner et d'évaluer les questions relatives au partage du pouvoir et aux obligations qui en découlent pour les acteurs politiques afin d'agir de façon responsable et mesurée. Dans la même veine, il a été question de l'apport de diverses institutions et de divers acteurs au maintien des équilibres politiques au sein des États démocratiques.

C'est une chose de prendre conscience des revendications de l'autre, cela en est une autre de déterminer au nom de quels principes les gestes politiques sont faits et évalués. C'est ici que l'on doit faire directement appel au concept de la légitimité. Aussi, comme le précise Héléne Hatzfeld, « [L]es revendications de légitimité questionnent non simplement une situation particulière donnée, mais la place d'où le discours sur la légitimité est produit ; elles en interpellent les valeurs, les normes, les institutions, les attributs de représentation, la posture de surplomb » (2013 : 2). La notion d'impartialité de la part des institutions et des instances judiciaires revêt dès lors une importance capitale en vue de favoriser l'égalité substantielle – plutôt que procédurale – entre les projets sociétaux en concurrence. Il devient clair selon cette grille d'analyse que les autorités relevant du gouvernement central, en contexte fédéral, ne peuvent revendiquer pour elles seules le monopole de la légitimité. Il est naturel que naissent de ces chocs de légitimité des conflits à des degrés pouvant varier selon les forces en présence et selon la conjoncture historique, économique et internationale.

En situation de démocratie plurinationale, la légitimité relève simultanément de la capacité des nations à faire reconnaître la validité des principes à la base même des projets politiques en présence. Dans la mesure où ces principes reçoivent l'aval de l'autre, il sera possible de les institutionnaliser en faisant usage des canaux démocratiques usuels. Ainsi, comme le rappelle James Bickerton, le fait même de « [l]a "diversité profonde" »

que l'on trouve au sein des États multinationaux exige une conception de l'unité nationale qui se concentre sur la gestion des "déficits de légitimité" » (Bickerton, 2020b : 291).

Les choses se complexifient lorsque la méfiance entre les autorités politiques prend de l'ampleur à la suite de promesses non tenues ou de désaccords fondamentaux quant aux visées poursuivies par les communautés politiques évoluant au sein même des États. C'est souvent au moment des réformes visant à apporter des changements au pacte constitutionnel que des acteurs cherchent à imposer leurs préférences, tout en contestant la pertinence et parfois la légitimité même des positions avancées par leurs partenaires politiques.

Hannah Arendt (1958 : 178-179, 184-186) a eu raison d'insister sur la place centrale qu'occupent les interactions dans la mise en valeur des projets portés par les acteurs dans le grand jeu politique. Ces interactions sont par ailleurs essentielles au dévoilement des diverses positions, sans quoi il sera difficile d'agir en pleine connaissance de cause. Moins la légitimité des forces en présence sera contestée, plus il leur sera possible d'adopter des décisions contraignantes. Aussi, les avantages qu'offre la formule fédérale ne font pas de doute : d'une part, elle participe à fragmenter l'autorité politique et, d'autre part, elle fournit aux éléments constitutifs d'une démocratie multinationale divers points d'entrée permettant de formaliser leurs attentes et leurs revendications.

LA LÉGITIMITÉ

Pierre Calame rappelle avec justesse, dans « De la légalité à la légitimité de la gouvernance¹ », que les acteurs politiques n'agissent pas toujours de façon moralement satisfaisante et parfois même interviennent de façon préjudiciable au bien-être des communautés différenciées au sein des États complexes. Je le cite : « Dans les régimes démocratiques on fait comme si la légalité de l'exercice du pouvoir, c'est-à-dire sa conformité à des lois, suffisait à en assurer la légitimité. Or la légitimité est une notion beaucoup plus subjective et exprime l'adhésion profonde de la population à la manière dont elle est gouvernée. Or on observe un peu partout dans le monde que le fossé se creuse entre légalité et légitimité du pouvoir » (Calame, 2003).

1. On consultera aussi avec intérêt son livre intitulé *La démocratie en miettes* (Calame, 2002).

Les chapitres composant ce livre ont permis de faire ressortir un important glissement interprétatif dans les travaux en politique comparée. Chez plusieurs auteurs contemporains, il est beaucoup moins question de légitimité – pas toujours facile à mesurer – et beaucoup plus de processus de légitimation pour se valoir l'appui des partenaires au sein d'un État donné. En bref, ce qui préoccupe, c'est davantage la façon dont les acteurs s'y prennent pour légitimer les détenteurs du pouvoir politique de même que l'apparition de nouveaux concepts permettant de les mettre à l'abri des critiques et des remises en question. Il n'est pas anodin de relever l'énergie déployée par les acteurs politiques en position d'autorité pour utiliser de nouvelles formules, lesquelles reproduisent à souhait les mêmes rapports de force, bien que sous un nouveau vocable (Gagnon, 2015b). Aussi, en contexte canadien, le fédéralisme a-t-il été qualifié, entre autres, de coopératif, consensuel, coordonné, efficace, interétatique, infraétatique, performant, rentable ou territorial.

Au cours des deux dernières décennies, à la faveur des débats ayant cours au sein de l'Union européenne, il a beaucoup été question de bonne gouvernance (Gagnon, 2015b : 5-19). Or, chacune de ces déclinaisons (fédéralisme coopératif, exécutif, coordonné, etc.) confirme une tendance lourde consistant à réduire le fédéralisme à une expression hiérarchique et technique pour organiser les relations de pouvoir, plutôt qu'à imaginer des rapports équitables entre les communautés politiques à l'origine même des fédérations. Les travaux de Jorge Cagiao y Conde arrivent à point nommé lorsque l'auteur relève d'importantes zones d'ombre dans le domaine des études fédérales :

l'approche dominante néglige le substrat sociologique légitimant dans les systèmes fédératifs et a ainsi tendance à dépolitiser les relations entre les niveaux fédéral et fédéré. [...] la question se pose de savoir si la logique du fédéralisme n'exige pas, à contrecourant des thèses dominantes, un retour à une approche sociologique, plus attentive à la tension et aux sources de légitimation qui fondent et animent la fédération (2015 : 114).

Tout au long du présent essai politique, j'ai répondu par l'affirmative à cette question fort pertinente soulevée par Cagiao y Conde en dirigeant prioritairement le faisceau de lumière sur le rôle déterminant des communautés politiques à l'origine même du pacte fédéral et devant être par conséquent également à l'origine de toute réforme constitutionnelle légitime. Cagiao y Conde a mis en évidence, comme j'ai cherché à l'établir dans mes propres travaux, qu'en

réintroduisant la notion de légitimité politique propre aux contextes traversés par le pluralisme politique [et national], la photo sociologique permet de mieux comprendre les résistances que l'on trouve naturellement au niveau fédéré en ce qui concerne les compétences qu'il entend devoir retenir, et d'éviter ainsi les jugements trop hâtifs qui, trop souvent encore, dénoncent le soi-disant caractère conservateur ou rétrograde de ces mouvements de résistance dans les contextes fédératifs (2015 : 127).

Bref, avant de penser aux enjeux institutionnels, il importe de réfléchir aux rapports intercommunautaires et aux besoins des communautés politiques, lesquelles fondent et précèdent les mêmes institutions fédérales.

ASPIRATIONS ET CONTRAINTES

Nous vivons dans un monde qui est plus enclin à tourner le dos aux politiques identitaires et aux revendications politiques au niveau supra-national pour imposer des projets de nature intégratrice et uniformisatrice. À plus petite échelle, on voit par contre poindre divers mouvements sociaux pour la reconnaissance des identités minoritaires (racisées, genrées, intersectionnelles)².

Fréquemment, au niveau de l'État central, les dirigeants politiques veulent imposer les mêmes règles à tous, quelles que soient les conditions de vie et les aspirations légitimes des membres des diverses communautés politiques formant le corps politique.

Cela peut prendre différentes formes. Au Canada, l'expression la plus fréquemment entendue est : *une province est une province* – un statut spécial pour le Québec est donc considéré avec suspicion et inquiétude par plusieurs. En Espagne, l'expression consacrée est *café para todos*, ce qui révèle également un malaise à l'égard des régions et des communautés qui insistent pour instaurer un modèle de gouvernance particulier en matière de culture, de langue, de territoire et d'engagement citoyen pour l'une ou l'autre des communautés autonomes.

En Espagne toujours, après avoir mis en place une série de mesures visant à accommoder une diversité plus profonde (c'est-à-dire une diversité

2. Les sections suivantes rassemblent, sous une forme synthétique, les constats et recommandations que j'ai formulés lors de forums en Bosnie Herzégovine (Mostar, Neum), en Espagne (Barcelone, Bilbao, Madrid, Valence), en Irak (Koja) et en Italie (Bolzano/Bolzen) de même que dans le cadre d'activités organisées au sein de l'Organisation des Nations unies.

fondée sur le pluralisme national) au cours de la seconde moitié des années 1970, nous avons assisté à la réintroduction par les institutions centrales d'initiatives contribuant à faire pencher la balance en faveur de programmes identiques, homogénéisateurs (Requejo et Nagel, 2011). En conséquence, la sensibilité à l'égard du désir des nations minoritaires de mettre en œuvre des pratiques et des usages plus avancés en matière d'autonomie gouvernementale a été considérablement réduite, au point où les membres de la nation majoritaire se sentent légitimés de refuser une plus grande autonomie politique, au nom de la stabilité de l'État. Cela contribue à justifier l'opposition des décideurs politiques aux réformes politiques et sociales et à transformer la constitution en un ensemble de dispositions immuables.

Le 12 novembre 2018, Nicolas Sartorius a affirmé dans une interview (avec Lucia Mendez) dans *El Mundo* que « le droit de choisir est réactionnaire » (« el derecho de decidir es reaccionario »). Sartorius a présenté un argument concernant le droit d'une nation historique ou d'une communauté autonome de consulter légalement ses constituants. Il s'est exprimé de la manière rhétorique suivante : « C'est que le référendum légal et convenu n'est ni légal ni convenu. C'est là une impossibilité. Ce n'est pas légal car la Constitution ne le permet pas puisque cela modifie le sujet de la souveraineté nationale. Et il n'y a pas d'accord parce que rien n'a été négocié, et que la question est prédéterminée » (cité dans Mendez, 2018)³.

Il est clair que ce type de déclaration-choc ne contribue d'aucune façon à rapprocher les parties au litige. Il en résulte, et plusieurs l'ont constaté dans différents contextes politiques, que ce type de logique fait en sorte que les lois, adoptées par la nation majoritaire, perdent en légitimité auprès d'une grande partie des membres des nations minoritaires.

Historiquement, et contrairement à une opinion fréquemment exprimée, l'État central espagnol a été très réticent à adopter des pratiques fédérales et s'est montré rébarbatif aux initiatives de nature confédérale. Par exemple, la Constitution espagnole de 1978 établit même dans son article 145 (1) qu'« en aucun cas, une fédération de communautés autonomes ne sera autorisée ». En outre, d'une perspective canadienne, il est difficile de comprendre pourquoi, dans une démocratie libérale dite

3. « Es que el referendum legal y pactado, ni es legal ni es pactado. Es imposible. No es legal porque la Constitucion no lo permite, puesto que se modifica el sujeto de la soberania nacional. Y no es pactado porque ne se pacta nada, ya que la pregunta viene dada. »

avancée, les relations bilatérales entre communautés autonomes sont découragées, voire, dans ce cas-ci, interdites.

Je voudrais maintenant revenir dans cette conclusion sur quatre enjeux. Premièrement, et en opposition avec le point de vue exprimé par des personnes d'influence comme Nicolas Sartorius, je souhaite inciter les acteurs politiques à sortir des sentiers battus et à profiter des outils d'analyse offerts par les spécialistes de la gestion des conflits. Deuxièmement, il importe de définir selon moi les conditions nécessaires à la tenue de débats démocratiques susceptibles de sortir les communautés politiques d'impasses dues au manque de flexibilité des arrangements politiques existants. Troisièmement, tout processus de régénération constitutionnelle exige de la part des dirigeants politiques qu'ils aient la décence d'évaluer équitablement les conflits de revendications plutôt que de se cacher aveuglément derrière la loi. Cela d'autant plus que la légitimité des institutions en place repose à la fois sur l'État de droit et le constitutionnalisme en tant que principes clés. L'un ou l'autre de ces principes ne peuvent avoir la main haute sur l'autre. Le constitutionnaliste Francesco Palermo renchérit sur mes propos lorsqu'il établit que « [l]e constitutionnalisme contemporain requiert des règles plus élaborées que par le passé, étant donné qu'il doit assurer la mise en œuvre de processus décisionnels qui soient à la fois démocratiques, transparents, inclusifs et efficaces, tout en tenant compte de revendications, d'intérêts et de légitimités différenciées » (2020 : 422). Quatrièmement, la légitimité qui devrait être reflétée à travers des actions politiques ne peut jamais être considérée comme ayant été acquise une fois pour toutes. Cette confiance doit être méritée et prendre au mot la formulation d'Ernest Renan pour que la nation demeure un « plébiscite de tous les jours. »

SORTIR DES SENTIERS BATTUS

Une question clé en ce qui a trait à la situation en Espagne est de se demander s'il existe une volonté politique suffisante pour transformer l'État des autonomies en un authentique État fédéral, doté d'un équilibre approprié en matière de répartition des pouvoirs et d'autonomie politique à l'échelle territoriale.

Si une chose est devenue claire au cours de la dernière décennie dans le contexte espagnol, c'est que l'État central, avec sa souveraineté monolithique et son déficit démocratique, ne parvient plus à rassembler tous les citoyens, toutes les familles politiques et à réconcilier toutes les nationalités et les divers sujets politiques au sein de l'État des autonomies.

Dans les faits, l'Espagne est aujourd'hui paralysée en raison d'une focalisation excessive sur l'unité indissoluble de l'État et de failles majeures au chapitre de la reconnaissance et de l'habilitation de ses nations historiques. Tous les projets de réformes de nature constitutionnelle sont évalués à travers l'unique lentille de la souveraineté absolue et de l'exclusivité du pouvoir en faveur du gouvernement central. Dès lors, les propositions qui s'éloignent du statu quo sont considérées comme déstabilisantes pour l'État, lorsqu'elles ne sont pas simplement présentées comme antipatriotiques ou, dernièrement, comme des actes de rébellion ou des gestes de sédition.

Les réformes potentielles ont été décriées – par les autorités centrales et certaines communautés autonomes castillanes – comme des menaces directes et immédiates contre l'État. Même la simple idée qu'une région autonome puisse lancer et mener une réforme constitutionnelle est considérée comme un acte déloyal. Avec un important recul historique, le plan Ibarretxe, élaboré entre 2001 et 2005 (discuté au chapitre 1), peut être considéré comme une tentative de sortir d'une impasse politique, car il préconisait un scénario de souveraineté-association.

La question qui se pose à présent est la suivante : la situation pourrait-elle évoluer au point où les dirigeants politiques seraient encouragés à investir du temps et de l'énergie, dans la transformation des institutions politiques afin de tenir compte à la fois de la diversité profonde et des traditions étatiques ? Je pense ici en particulier aux traditions anglo-américaine, allemande, belge, suisse et post-coloniale (Cardinal et Sonntag, 2015 : 4-5). Trois principes devraient être en jeu pour le rétablissement des relations de confiance entre le pouvoir central (le gouvernement central) et les composantes constitutives de l'État (les communautés autonomes, les États membres, les provinces selon les contextes) : autonomie politique, non-subordination des pouvoirs et codécision/interdépendance/co-souveraineté. J'y reviendrai plus loin.

Les dirigeants politiques espagnols pourraient vouloir poursuivre divers objectifs en ce qui concerne la mise en œuvre du fédéralisme – une position de ralliement autour de positions communes – par opposition à l'idée d'être forcés à vivre ensemble – pour reprendre la terminologie d'Alfred Stepan. La démarche de libre agrégation (*coming together*) est généralement liée au modèle territorial américain qui insiste sur l'objectif global de constituer un seul peuple souverain.

À une extrémité du processus, on trouve « des unités relativement autonomes qui se rassemblent pour mettre en commun leur souveraineté

tout en conservant leurs identités individuelles». Selon les cas identifiés par Stepan, les États-Unis, la Suisse et l’Australie sont des exemples de tels États où prévaut le fédéralisme agrégatif. À l’autre extrémité, Stepan associe l’Inde, la Belgique et l’Espagne, qui sont des exemples de formules fédérales ayant développé une certaine cohésion interne avec l’engagement de demeurer ensemble (*holding together*) (Stepan, 1999: 23), ce que nous concevons comme un fédéralisme de maintien d’unités différenciées.

Depuis qu’Alfred Stepan a publié son article pionnier en 1999, l’Inde, l’Espagne et la Belgique ont poursuivi leurs transformations internes. Les deux premières utilisent le pouvoir de l’État pour contenir leur population en vue de veiller, par des moyens dont l’intensité varie, à l’intégrité territoriale du pays. On peut dire que, dans le cas de l’Espagne du moins, la tradition fédérale est passée d’une position de maintien à une attitude contraignante de la part de la nation majoritaire et de ses institutions auxiliaires, y compris le Tribunal constitutionnel. Je dirais même que les conséquences d’une telle transformation sont importantes et contribuent à miner la légitimité de l’État espagnol tant sur le plan interne – à l’égard des nations historiques – que sur la scène internationale – à l’égard notamment de l’Union européenne.

Il est impératif de sortir des sentiers battus et d’imaginer des scénarios politiques qui ne se limitent pas à reproduire machinalement le statu quo, d’autant que la situation se résume trop souvent à placer dans des carcans les nations minoritaires et leurs porte-paroles. Cela s’accompagne d’une grande incertitude mais, en même temps, les enjeux politiques importants ne peuvent être aménagés aveuglément en recourant à des mesures coercitives.

Il faut donc que quelque chose cède. La question centrale qui doit préoccuper les responsables politiques pourrait être formulée ainsi : quels sont les moyens dont disposent les acteurs en position d’autorité et ceux qu’il convient d’institutionnaliser pour créer les conditions nécessaires à la tenue de débats démocratiques susceptibles de sortir les communautés politiques de l’impasse actuelle ?

Dans les prochains paragraphes, je souhaite préciser les principaux éléments à partir desquels les relations de confiance peuvent être établies et reconduites.

À moins de disposer de dirigeants capables de mobiliser les énergies nécessaires pour raviver les relations de confiance entre les dirigeants politiques ainsi que les acteurs étatiques, une bonne partie de la solution

pourrait bien résider dans la société civile. Je m'intéresse depuis un bon moment au mouvement social « Gure Esku Dago/C'est entre nos propres mains », qui s'est mis en place au Pays basque. Ce mouvement a produit des résultats très encourageants pour le développement d'institutions plus démocratiques en établissant cinq principes d'action : (1) que les changements doivent se faire par des moyens pacifiques ; (2) que la transition politique doit être précédée d'une vaste introspection sociétale et d'une mobilisation politique globale qui ne laisse personne à l'extérieur du processus politique ; (3) qu'il est essentiel de parvenir à un consensus entre les adversaires politiques (nationalistes, unionistes, sécessionnistes, etc.) avant de lancer un mouvement politique d'envergure pour esquisser la stratégie utilisée par les forces les plus conservatrices, et souvent réactionnaires, du « diviser pour mieux régner » ; (4) l'acceptation du fait que l'État des autonomies n'est plus en phase avec la réalité politique sur le terrain au Pays basque et, par extension, en Catalogne ; et (5) que les quatre principes précédents contribuent à transformer le Pays basque, de même que les autres communautés politiques, en authentiques sujets politiques, en donnant la réplique à un État central qui ne souhaite les voir que comme de simples expressions culturelles évoluant sur des territoires contestés politiquement.

Des initiatives telles que « C'est entre nos propres mains » invitent les dirigeants politiques à sortir des sentiers battus en remettant en question la persistance de la « doctrine espagnole » selon laquelle tous les droits découlent de la constitution espagnole de 1978, dans laquelle les droits historiques sont – si l'on se fie à la façon dont Michael Keating a décrit cette condition – consignés dans une annexe » (Keating, 2018). Or, ces droits historiques ne sont pas des éléments superflus ; ils sont à la base même du pacte politique qui a permis à l'Espagne de sortir de sa période autoritaire franquiste avec un certain panache.

Le Renvoi relatif à la sécession du Québec de la Cour suprême du Canada est particulièrement utile pour la présente réflexion, car il invite les acteurs politiques et les hauts fonctionnaires à réévaluer « la démocratie constitutionnelle, non pas comme un système qui résout [...] les problèmes une fois pour toutes avec un certain ordonnancement de ses membres, mais plutôt comme un ensemble complexe de pratiques dans lesquelles les conflits irréductibles portant sur la reconnaissance de la diversité et sur les exigences de l'unité sont conciliés dans la durée » (Tully, 2000 : 4). Il découle de cette analyse que l'unité et la diversité ne sont pas des termes opposés. Ces termes doivent être considérés comme étant compatibles, voire congruents. En effet, ils devraient être à la base de toute société

plurielle et décente. « L'opposé de l'unité, ce n'est pas la diversité, c'est la désunion, tandis que l'opposé de la diversité est une homogénéité uniforme spécifique » (Gagnon et Burgess, 2018b : XVIII). En lien avec cette façon de comprendre les choses, le philosophe politique James Tully décrit judicieusement deux voies contrastées cohabitant en permanence au sein des démocraties constitutionnelles.

Chez Tully, la quête de la juste démocratie ne peut être conçue comme un état final (*end-state relation*), bien que ce soit souvent le point de vue que la nation majoritaire cherche à imposer, avec une intensité variable, aux autres membres d'une association politique établie. La situation en Catalogne, dans le sillon de l'adoption de l'article 155 de la Constitution espagnole⁴, constitue un cas d'une intensité inhabituelle, où la domination directe du pouvoir central a été froidement imposée à la communauté autonome de Catalogne, suspendant ainsi son autonomie politique. Il importe donc d'imaginer d'autres scénarios pour redonner à l'exercice démocratique plus de profondeur. Chez Tully, cela se traduit par des actions précises, dont le but ultime est l'atteinte de la liberté et la réparation de torts subis. Ainsi, la démocratie s'accomplit par une succession de « processus de discussion et de changement, tant en adhérant aux règles constitutionnelles qu'en discutant de la raison d'être même de ces règles » (Tully, 2000 : 4). Dans une telle entreprise démocratique, la dissidence et la résistance politiques ne doivent pas être considérées comme étant contraires à l'expression démocratique, mais plutôt comme étant un élément crucial et essentiel au devenir même des communautés politiques et de leur plein accomplissement⁵.

Ces réflexions amènent à l'avant-plan la notion du *droit de décider* comme concept porteur et légitime en vue de l'établissement de relations justes entre partenaires politiques au sein des États contemporains. Pour certains, le droit de décider peut être associé au but de créer des communautés majoritaires à différentes échelles, tout en poursuivant l'objectif

-
4. L'article 155 de la Constitution espagnole stipule au paragraphe 1 que, « si une Communauté autonome ne remplit pas les obligations que la Constitution ou les autres lois lui imposent ou agit de façon à porter gravement atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, le gouvernement, après avoir préalablement mis en demeure le président de la communauté autonome et si cette mise en demeure n'aboutit pas, pourra, avec l'approbation de la majorité absolue des membres du Sénat, prendre les mesures nécessaires pour la contraindre à respecter ces obligations ou pour protéger l'intérêt général mentionné ».
 5. Au Canada, c'est ce qui s'est passé avec la contestation québécoise des institutions canadiennes aux moments des référendums de mai 1980 et d'octobre 1995.

global d'élargir et d'enrichir le projet démocratique. En d'autres termes, la démocratie ne se limite pas aux institutions parlementaires ou à la seule volonté d'une nation majoritaire. En outre, le droit de décider, en tant que concept mobilisateur, couvre un large champ de possibilités puisqu'il englobe les processus d'autodétermination internes et externes. Bien que, pour cette raison, cela rend le concept moins performant que ce que certains collègues estiment – je pense ici, par exemple, aux travaux réalisés au fil des ans par le chercheur Jaume López (2011). Le principal problème avec la notion du « droit de décider », et qui devrait être qualifié de défaut important, est qu'il finit par réduire les revendications politiques fondées sur le principe de légitimité à des questions relevant du domaine de la pure légalité, contribuant ainsi à protéger les tribunaux contre d'éventuelles critiques ou, pour reprendre la terminologie de Torbisco Casals eu égard à la situation tendue en Espagne, à soutenir imprudemment une politique fondée sur le « fétichisme constitutionnel qui domine la culture juridique espagnole » (2017 : 216).

Je crois qu'il faut plutôt adhérer aux riches arguments avancés par Tully lorsqu'il discute des valeurs qui sont soutenues et nourries par un projet démocratique, en particulier lorsqu'il propose de privilégier une approche fondée sur la délibération au lieu de présumer que la nature de l'exercice démocratique est immuable. Ces deux voies distinctes mettent en évidence des caractéristiques particulières, à savoir la liberté politique et la stabilité étatique. Ces dimensions mettent en lumière les deux faces d'une même pièce et permettent d'insister sur la capacité à gérer les conflits intercommunautaires. Ces processus n'évoluent toutefois pas en vase clos ; ils doivent être combinés et réconciliés. Dans les faits, ces deux voies ont besoin l'une de l'autre pour réussir. Chacune de ces voies ne possède pas à elle seule les qualités nécessaires pour sortir les communautés politiques profondément divisées de leur impasse.

James Tully a formulé une remarque particulièrement juste en déclarant qu'« une démocratie constitutionnelle ne sera pas légitime parce qu'elle est complètement juste (ce qui n'est jamais le cas), mais parce qu'elle est libre et "flexible" – toujours ouverte et réceptive à la dissidence et aux amendements » (Tully, 2000 : 4-5).

Les débats qui ont cours en Espagne, du moins en ce qui concerne les revendications politiques basques et catalanes, ont eu tendance à se concentrer sur une vision de la démocratie comme un état définitif. Une telle vision ne peut que faire des gagnants et des perdants. Une telle position ne semble pas très favorable non plus à la stabilité d'un régime

politique et est préjudiciable au maintien des relations de confiance entre les partenaires constitutionnels.

RÉIMAGINER LES ARRANGEMENTS CONSTITUTIONNELS

Dans tout cadre politique démocratique, il va de soi que les projets politiques rivaux ne peuvent être réduits au silence ou interdits. Cela est encore plus évident lorsqu'un État est formé de plusieurs communautés politiques – de plusieurs *demoi* – agissant dans le cadre des institutions démocratiques. Il est crucial que les voix concurrentes puissent être entendues et que des débats puissent avoir lieu pour outiller les commettants afin qu'ils se fassent leur propre idée et ainsi mettre à l'épreuve les qualités démocratiques d'une société donnée. Cela peut se faire et doit se faire même dans les cas où ces discussions peuvent créer d'importantes tensions politiques. Ces tensions sont souvent essentielles à l'atteinte d'un partenariat plus équitable.

Arend Lijphart, un érudit de renommée mondiale à qui nous devons le concept de démocratie consociative, constate :

Bien que le remplacement des loyautés segmentaires par une allégeance nationale commune semble être une réponse logique au problème posé par une société plurielle, il est extrêmement dangereux de s'y essayer. En raison de la ténacité des loyautés premières, tout effort visant à les éradiquer a non seulement peu de chances de réussir [...] mais pourrait bien être contre-productif et créer de la cohésion segmentaire et la violence intersegmentaire plutôt que la cohésion nationale (Lijphart, 1977 : 24).

Les travaux de Lijphart et, à sa suite, ceux de Brendan O'Leary et de John McGarry ont contribué à sensibiliser la communauté scientifique à l'urgence de prêter attention, dans divers contextes, à l'architecture constitutionnelle des sociétés fragmentées. Pensons aux cas du Québec, de la Flandre, de la Wallonie, de l'Irlande du Nord et à ceux du Sud-Tyrol et de la Nouvelle-Calédonie (Cetrà, 2019 ; Mathieu, 2020c ; Lecours et collab., 2021). Tous ces contextes ont en commun d'avoir pris au sérieux les revendications morales et politiques exprimées par des communautés nationales distinctes dont les trajectoires ont convergé à des moments différents, en vue de matérialiser et d'actualiser des arrangements historiques.

Les succès obtenus dans tous ces contextes caractérisés par le pluralisme national sont essentiellement dus à quatre grandes raisons. Premièrement, la volonté des dirigeants politiques de s'adapter aux

communautés nationales plutôt que de forcer à tout prix leur insertion au sein d'une nation intégratrice et uniformisatrice. Deuxièmement, bien que la marge de manœuvre des acteurs politiques puisse varier d'une région à l'autre, la possibilité pour les États membres d'avoir un droit de regard authentique quant à l'implantation des politiques publiques au niveau étatique (parfois même supra-étatique comme dans le cas belge, où les États membres peuvent signer des ententes internationales) est primordiale. Ici, et par ordre décroissant, la Flandre, la Wallonie, le Québec, l'Irlande du Nord et la Nouvelle-Calédonie ont, au fil du temps, vu leurs rôles respectifs gagner en statut au sein des forums internationaux. Troisièmement, dans tous ces cas de figure, les initiatives fondées sur l'habilitation plutôt que sur des mesures coercitives ont conduit à une augmentation de la confiance entre les partenaires politiques. Quatrièmement, et c'est peut-être encore plus déterminant, il importe de souligner le rôle joué par le pouvoir judiciaire, qui doit agir tel un arbitre impartial et un courtier honnête. Dans les cas que je viens de mentionner, les cours constitutionnelles ont été en mesure de maintenir, de consolider leur autorité morale et parfois même d'augmenter leur légitimité.

Dans le cas canadien, après être intervenue selon plusieurs auteurs de façon très partielle et mal avisée au moment du rapatriement de 1982 (Russell, 1983 ; Rocher et Pelletier, 2013), la Cour suprême a su faire amende honorable en 1998, au moment du *Renvoi relatif au droit de sécession du Québec*. Le juriste Robert Schertzer suggère que depuis ce plus récent moment constitutionnel :

Le rôle adopté par la Cour [suprême] peut faire partie intégrante d'une décision reconnaissant à la fois la légitimité de modèles multiples et la concrétisation de la fédération en tant que processus et résultat de la négociation. [...] doublé d'un rôle de facilitateur pour la Cour dans cette négociation, soit explicitement, soit plus implicitement [...].

[...] C'est en assumant ce rôle que la Cour cherche idéalement à renforcer la légitimité des perspectives des différentes parties, à asseoir la légitimité des processus politiques et institutionnels qui permettent la négociation et la coopération, et à inciter les parties à utiliser ces processus. [...] L'idéal est ici d'éviter d'imposer le point de vue d'une partie à une autre partie, de réaffirmer la légitimité du point de vue de la partie perdante et d'atténuer la perte pour une partie dans la mesure du possible, tout en cherchant également à souligner que la persistance du désaccord est raisonnable et que le système fédéral peut prendre en considération cette situation en tant qu'association souple et dynamique (Schertzer, 2016 : 255).

Je concède que ce point de vue ne reflète peut-être pas exactement la situation au Canada, car la Cour suprême a pris soin de ne pas donner à un État membre la liberté d'agir comme il le souhaite sans tenir compte de l'existence et des revendications des autres partenaires au sein de la fédération. S'appuyant sur quatre principes – à savoir la démocratie, le fédéralisme, la règle de droit et le constitutionnalisme et la protection des droits des minorités –, la Cour suprême affirme au paragraphe 85 du *Renvoi relatif à la sécession du Québec*:

La Constitution est l'expression de la souveraineté de la population du Canada. La population du Canada, agissant par l'intermédiaire des divers gouvernements dûment élus et reconnus en vertu de la Constitution, détient le pouvoir de mettre en œuvre tous les arrangements constitutionnels souhaités dans les limites du territoire canadien, y compris, si elle est écartée, la sécession du Québec du Canada.

En opposition avec la situation en Espagne, il est possible pour le gouvernement du Québec ou le peuple québécois de chercher activement à obtenir l'indépendance, mais les conditions à remplir sont très difficiles à rassembler. Par exemple, deux conditions ont été mentionnées au paragraphe 148: il importe qu'«une majorité claire de Québécois» réponde «à une question claire», en faveur de la sécession. Si ces deux conditions sont satisfaites, un processus de négociation devrait être engagé. La Cour suprême précise que la décision finale n'appartient pas aux électeurs, mais est laissée aux acteurs politiques eux-mêmes (Casanan Adam et Rocher, 2014: 62). Ainsi, de ce point de vue, il n'y a aucune garantie de succès de la part du Québec quant à sa pleine capacité à s'autodéterminer en tant que sujet politique⁶. En outre, les quatre principes mentionnés dans ledit renvoi constituent certes des garanties, mais représentent aussi des obstacles importants. En fait, bien que pouvant donner l'impression d'une grande ouverture, ces principes peuvent être considérés comme formant autant de verrous constitutionnels puissants. Quoi qu'il en soit, ce renvoi de la Cour suprême a été bien accueilli par les principales parties au conflit constitutionnel – chacune l'interprétant à sa manière –, contribuant à atténuer les tensions politiques et à donner au pays un nouveau souffle.

6. Pour une analyse en profondeur du processus d'accession à la souveraineté du Québec, on peut se reporter à Guénette et Gagnon (2017: 1-18).

CONTESTATION ET RÉSISTANCES

Le Canada et l'Espagne se présentent tous deux comme des démocraties constitutionnelles, bien que leur manière de prendre en compte la diversité nationale semble se situer aux antipodes du spectre constitutionnel. À une extrémité, on note que le Canada se rapproche davantage d'une politique favorisant l'élargissement des pratiques démocratiques (*demos-enabling*) tandis qu'à l'autre extrémité l'Espagne s'oppose à toutes formes de pratiques démocratiques sortant du cadre constitutionnel en place (*demos-constraining*).

Comme je l'ai fait ressortir dans ce livre, la situation au Canada n'est pas aussi ouverte que certains analystes l'ont avancé (dont Pelletier, 2006 : 535-548), mais il n'en reste pas moins qu'il existe une marge de manœuvre beaucoup plus grande qu'en Espagne. Cela est dû en grande partie au fait que l'exercice de la souveraineté n'est pas perçu de la même manière chez les acteurs politiques, les hauts fonctionnaires et les magistrats.

Montesquieu a eu raison de préconiser une séparation des pouvoirs entre les principales composantes de l'autorité politique. « Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, écrivit-il, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir⁷. » Beaucoup plus proche de la période actuelle, l'œuvre de Jürgen Habermas est particulièrement pertinente, car cet auteur insiste sur l'importance, pour un régime politique, de préserver sa légitimité politique. Selon Habermas, la légitimité correspond à « l'aptitude d'un ordre politique à être reconnu » (1991 : 178).

Lorsque des personnes, des minorités, des segments importants de communautés politiques ne reconnaissent plus la légitimité d'un régime politique donné d'agir en leur nom, la stabilité politique ne peut être maintenue que par des mesures coercitives. À partir de ce moment, un régime peut être maintenu, mais la domination devient puissance, un processus de désintégration sociétale s'amorce et la cohésion nécessaire à la réussite d'un État commence à s'effiloche. Là encore, pour citer Habermas, « dans la mesure où l'État assume la garantie de prévenir la désintégration sociale par le truchement de décisions contraignantes, l'exercice du pouvoir de l'État est alors mesuré à l'aune de cette garantie ; il doit être reconnu comme légitime s'il doit durer » (1991 : 180).

7. Cité dans Ducharme (2010 : 57).

La légitimité d'un régime politique doit aller bien au-delà de l'existence et du contrôle des institutions représentatives, bien que ces dernières soient essentielles pour assurer sa stabilité politique. Cependant, selon le principe du constitutionnalisme, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Je considère toujours que les quatre conditions suivantes sont cruciales dans toute relation durable entre partenaires constitutionnels : la continuité historique, le consentement politique, l'hospitalité et la réciprocité. J'ai discuté assez longuement de ces quatre conditions dans *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational* et dans *L'Âge des incertitudes : essais sur le fédéralisme et la diversité nationale* – les deux premiers ouvrages composant le présent triptyque.

S'appuyant sur les travaux de philosophes politiques tels que Will Kymlicka, Philip Pettit, Nancy Fraser, entre autres, Neus Torbisco Casals considère qu'un déficit substantiel de légitimité est une raison suffisante pour envisager l'« option de sortie » d'un État souverain. Elle a fait remarquer que :

[...] La sécession, même unilatérale, devrait apparaître comme une action légitime dans un contexte démocratique chaque fois que l'État insiste pour soumettre ses minorités nationales, leur refusant une reconnaissance égale en tant que sujets collectifs ainsi que le droit à l'autodétermination interne (y compris l'attribution des pouvoirs nécessaires pour permettre leur développement culturel et linguistique).

Ainsi, le droit de sécession servirait de bouclier contre l'impulsion des majorités à opprimer les minorités (Torbisco Casals, 2017 : 221).

En m'inspirant des travaux de mes collègues au sein du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales – en particulier de ceux d'Eugénie Brouillet, Dimitrios Karmis, Guy Laforest, Geneviève Nootens, François Rocher et de James Tully –, j'en suis venu à la conclusion qu'il faut voir la souveraineté comme étant l'expression des divers sujets politiques appelés à évoluer sur des territoires démocratiquement établis. En bref, ce qui doit primer est moins la stabilité des régimes politiques que l'avènement de processus démocratiques ouverts à la délibération et au respect des positions contrastées, voire antagoniques. Or, comme le souligne Nootens : « L'idée que la souveraineté (étatique ou populaire) est une et indivisible, qu'à l'État correspond un pouvoir constituant unique et indivisible, et que la capacité d'agir des gens est subordonnée à l'incarnation de l'autonomie du politique dans l'État, constitue une entrave à la démocratisation des rapports entre les nations dans les fédérations plurinationales » (Nootens, 2019 : 139).

C'est ici, je crois, que le droit de décider peut prendre sa pleine hauteur. Dans la mesure où un régime politique se contente de reproduire et même de consolider les préférences et les revendications politiques de la nation majoritaire, il devient évident que le principe démocratique n'est pas pleinement respecté. Le fédéralisme, en tant que contrat politique, et le consociationalisme, en tant qu'option politique, offrent tous deux des outils puissants pour, d'une part, rallier les forces politiques d'opposition autour d'une série d'objectifs communs et, d'autre part, pour négocier un ordre constitutionnel rénové, dépourvu autant que possible d'une culture de domination⁸.

Les fédérations démocratiques et les démocraties consociatives forment des piliers fondamentaux sur lesquels il est possible de construire une société en harmonie avec plusieurs cultures, ainsi qu'avec diverses traditions politiques et juridiques. Pour être efficace et légitime, une démocratie consociative doit défendre quatre principes : une grande coalition entre les partis politiques, une autonomie territoriale et un fédéralisme segmentaire, la proportionnalité et un veto mutuel (Lijphart, 1977). En d'autres termes, la règle de la majorité est considérée comme une façon dissonante et déraisonnable de gouverner.

Il est utile de retourner à l'exemple canadien, car je pense qu'il peut nous éclairer. Même s'il y a eu, au fil des ans, d'importantes tensions politiques entre Québec et Ottawa en ce qui concerne les arrangements constitutionnels, il n'en reste pas moins que des efforts ont été faits pour faire converger deux grandes traditions du fédéralisme (territorial et multinational), et mettre en tension trois traditions juridiques (le droit coutumier britannique, la tradition civiliste et, plus récemment, le droit coutumier autochtone). Je pense que de tels efforts ont contribué à donner une légitimité aux institutions politiques.

Par exemple, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire du *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême* en 2014, a reconnu au paragraphe 49 l'importance d'avoir trois de ses neuf membres en provenance du Québec (voir Taillon, 2019 : 168). On peut lire dans la décision ce qui suit :

L'objectif de l'art. 6 est de garantir non seulement des juristes civilistes expérimentés à la Cour, mais également que les traditions juridiques et les valeurs sociales distinctes du Québec y soient représentées, pour renforcer la confiance des Québécois envers la Cour suprême en tant qu'arbitre ultime de leurs droits. Autrement dit, l'art. 6 protège à la fois le *fonctionnement* et

8. Ce point m'a été signalé par le juriste Dave Guénette.

la *légitimité* de la Cour suprême dans sa fonction de cour générale d'appel pour le Canada.

La Cour suprême du Canada a entrepris d'elle-même de faire progresser une philosophie constitutionnelle qui serait plus encline à favoriser les pratiques fédérales, les valeurs démocratiques, le constitutionnalisme et l'État de droit en plus de la protection des droits des minorités. Une telle philosophie a contribué, depuis le référendum de 1995 au Québec, à apaiser les tensions politiques et à garder les Québécois et les nations autochtones dans le giron fédéral. Cela suggère également que le pouvoir judiciaire peut offrir un modèle positif au chapitre de la gestion de la diversité profonde (Schertzer, 2016 : 255).

UNE CONSTITUTION SE DÉPLOYANT À L'IMAGE D'UN ARBRE VIVANT

Les constitutions sont là pour guider les acteurs politiques dans la gestion de la diversité sociétale et l'élaboration de programmes qui contribueront à mettre en place les conditions et les instruments nécessaires à la protection des minorités contre les abus potentiels de la majorité. Ne pas prêter attention aux revendications des nations minoritaires reviendrait à dire que les institutions prennent tout simplement le parti de la nation majoritaire. En d'autres termes, si une constitution est trop désuète par rapport au milieu qu'elle entend guider, elle cesse d'être une source de légitimité politique (Gagnon et Schwartz, 2015 : 252).

Gandhi a affirmé un jour que « la grandeur d'une nation se mesure à la façon dont elle traite ses membres les plus faibles ». Cette idée a été reformulée au Canada dans le contexte des revendications politiques et des droits historiques des Métis. Le premier ministre Pierre Elliott Trudeau a déclaré que « [Louis] Riel et ses partisans protestaient contre l'indifférence du gouvernement à l'égard de leurs problèmes et son refus de les consulter sur des questions d'intérêt vital. [...] Les questions relatives aux droits des minorités sont profondément enracinées dans notre histoire [...]. Nous ne devons jamais oublier qu'à long terme une démocratie est jugée par la façon dont la majorité traite la minorité. La bataille de Louis Riel n'est pas encore gagnée » (cité dans J. R. Miller, 1992 : 189).

C'est pourquoi j'insiste pour que nous sortions des sentiers battus, car il n'existe tout simplement pas, dans plusieurs États souverains, de leviers d'action pour réformer les institutions étatiques. Le cas de l'Espagne a clairement fait ressortir que le pouvoir exécutif s'inquiète de prendre des

décisions avec des adversaires politiques de peur de se mettre à dos les électeurs. De même, le Tribunal constitutionnel espagnol a été incapable de montrer qu'il peut agir en tant qu'arbitre impartial en vue de contribuer à dénouer une impasse constitutionnelle. Enfin, l'Union européenne pourrait exercer un certain leadership politique. Or, les grands acteurs étatiques ont peur de voir leurs propres minorités suivre l'exemple catalan et faire progresser des projets politiques pouvant aller dans le sens des revendications nationalitaires indépendantistes.

En somme, penser à l'extérieur des sentiers battus signifierait que :

- La démocratie ne se réduit pas à la simple « règle de la majorité ». À l'ère moderne, la démocratie signifie que les minorités méritent d'être protégées et qu'elles doivent bénéficier de chances et de conditions d'existence égales pour s'épanouir en tant que membres à part entière de la société ;
- Les Premiers Peuples doivent pouvoir faire entendre leurs voix et avoir une influence réelle sur les transformations sociopolitiques en cours à l'échelle du Québec, des régions, du pays de même que dans les organisations internationales et dans d'autres contextes nationaux.
- La société civile doit être considérée comme un acteur légitime dans l'élaboration d'un consensus politique et l'instauration d'arrangements constitutionnels – et ses représentants ne peuvent être menacés ou jetés en prison sans une procédure juste et équitable.
- Les projets politiques émanant des diverses communautés politiques doivent être favorisés et facilités plutôt que condamnés. Cela semble être une évidence dans une « société libre et démocratique », mais on aurait tort de tenir cela pour acquis.
- Les institutions européennes devraient exercer un rôle beaucoup plus actif lorsque des minorités nationales et des nations minoritaires évoluant au sein d'un de leurs États membres expriment leur détresse en raison de procédures ou de traitements inéquitables ou perçus comme étant injustes.

Par conséquent, il est crucial de développer une théorie méta-normative qui se concentrerait sur trois aspects : le multilatéralisme plutôt que l'unilatéralisme, le pluralisme plutôt que le monisme constitutionnel, et la subsidiarité plutôt que la centralisation. En résumé, seule une vision

partagée des catégories constitutionnelles peut ouvrir la voie à une réconciliation des parties en présence et à une consolidation du système politique. En supposant que ces conditions soient remplies, la loyauté deviendrait un sentier naturel, et d'autant plus légitime aux yeux de tous. La remise en question de la position centraliste dominante en faveur d'une vision fondée sur les principes de coordination, de non-subordination et de consentement semble être le meilleur investissement politique et sociétal qu'un pays puisse faire en ce XXI^e siècle. Une telle entreprise contribuerait à apaiser les tensions politiques car les États, formés de *demos* distincts, donneraient une écoute plus juste et plus égale à leurs parties constitutives. Il est important enfin de ne pas se satisfaire d'une approche basée uniquement sur le « droit de choisir » car – suivant un tel scénario – les communautés politiques seraient prisonnières d'un carcan juridique limitant leur capacité d'action. En d'autres termes, il est crucial d'évaluer les conflits de revendications sur la base de la notion même de la légitimité plutôt que sur celle beaucoup trop étroite de la légalité seule.

ÉPILOGUE

Prochains horizons

Bien que j'aie maintenant terminé ce triptyque, je ne délaisserai pas pour autant ce vaste chantier des études traitant du fédéralisme multinational. Il s'agit selon moi du champ de recherche le plus en mesure de doter les États souverains complexes d'ancrages normatifs et de ressorts programmatiques de premier plan pour répondre aux défis du présent siècle.

À la suite des imposants travaux des membres du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales – dont les membres ont été à trois reprises finalistes au prix Savoir du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) –, je souhaite de mon côté porter une attention spéciale à la dyade fédéralisme et sécession. Il s'agit, dans les faits, d'un sujet trop rarement traité par les spécialistes des études fédérales. Or, la sécession doit faire partie des enjeux à débattre ouvertement afin d'imaginer des scénarios réalistes et responsables pour permettre aux fédérations plus fragiles de trouver des voies de sortie à la fois équitables et démocratiques. La sécession est une question fondamentale qu'il importe de discuter ouvertement et sans détour.

Avec mon collègue Jorge Cagiao y Conde de l'Université de Tours, il nous a été donné de lancer un premier projet éditorial en explorant les liens complexes entre l'idée fédérale et divers projets sécessionnistes. Ce travail a mené à la parution de *Fédéralisme et sécession*, publié d'abord en français chez Peter Lang en 2019; l'ouvrage verra le jour en version anglaise chez le même éditeur au début de 2021. Le défi à relever est de taille puisqu'il exige de revoir la contribution des grands auteurs de la pensée fédérale qui ont compris que le principe même de la souveraineté gagnait à être explicité afin de favoriser la continuation des sociétés à la base des pactes fédéraux et, ce faisant, de garantir la stabilité politique des régimes politiques à la faveur de politiques de reconnaissance affirmées.

En outre, l'établissement, en mars 2018, du nouveau Centre d'analyse politique : constitution - fédéralisme (CAPCF) à l'Université du Québec

à Montréal, dont j'ai le privilège d'être le premier directeur, a ouvert cinq importants chantiers de recherche dans les axes suivants : (1) fédéralisme de coopération, asymétrie et solidarité ; (2) énergie et environnement ; (3) fédéralisme fiscal et décentralisation ; (4) peuples autochtones, droits et justice sociale ; et (5) histoire politique et constitutionnelle. Les résultats de nos premiers travaux se veulent encourageants et porteurs pour les années à venir.

Aussi, avec mon collègue Arjun Tremblay de l'Université de Regina, après avoir animé le colloque inaugural du CAPCF portant sur « le fédéralisme, la démocratie et la diversité au XXI^e siècle », nous avons publié les premiers résultats chez Palgrave Macmillan en 2020. Les chercheurs réunis autour ce projet ont approfondi trois grandes questions :

- (1) comment les démocraties multinationales, en contexte de diversité profonde, en arrivent-elles à adopter (ou opèrent-elles des transformations) des modèles fédéraux qui reflètent, représentent ou habilite les différences nationales ?
- (2) Comment peut-on évaluer adéquatement la qualité des fédérations multinationales ?
- (3) Comment les démocraties fédérales peuvent-elles s'y prendre pour reconnaître et accommoder la diversité nationale et les autres formes d'identités collectives ?

Chacune de ces questions ouvre la voie à diverses interprétations selon que nous sommes en Asie du Sud-Est, en Amérique du Sud ou du Nord, en Europe ou sur le continent africain.

Le CAPCF en association avec la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, dont je suis le titulaire depuis 2003, a aussi lancé un projet d'envergure internationale avec les collègues de l'Université Christ Church de Canterbury, en approfondissant l'étude de multiples déclinaisons du fédéralisme. Du côté québécois, j'ai eu beaucoup de plaisir à travailler avec Félix Mathieu et Dave Guénette, aujourd'hui respectivement postdoctorant à l'Université Pompeu Fabra avec Ferran Requejo et à l'Université McGill avec Johanne Poirier, à la publication d'un ouvrage présentant la synthèse de 50 travaux préparés par des spécialistes des études fédérales en provenance des cinq continents au titre évocateur de *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas* aux Presses de l'Université du Québec. Ces travaux se poursuivront et continueront d'enrichir nos débats au cours des années à venir. À l'initiative de Soeren Keil et de Paul Anderson, des versions anglaise, birmane,

catalane et espagnole de plusieurs de ces contributions ont été déjà publiées ou le seront bientôt.

De même, en lien avec la recherche menée au CAPCF, il me faut souligner le travail d'Antoine Brousseau Desaulniers et de Stéphane Savard, respectivement doctorant et professeur au Département d'histoire à l'UQAM, qui ont publié un livre majeur intitulé *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec : perspectives historiques* aux Presses de l'Université du Québec en 2020. Ce projet mené sous les auspices du CAPCF et du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ), traite principalement de l'histoire constitutionnelle en explorant les tensions entre l'indépendantisme et le fédéralisme, principal point de tension entre le Québec et le Canada depuis 1960. Cet ouvrage pluridisciplinaire étudie en particulier le rôle des acteurs politiques de même que la contribution des intellectuels à l'implantation de courants concurrents du fédéralisme au pays. La vingtaine d'auteurs rassemblés autour de ce projet éditorial a produit un ouvrage d'une grande lucidité en étudiant les valeurs et les représentations que se font les acteurs politiques des projets sociétaux en voie de concrétisation.

Il importe aussi de relever un nouveau projet de collaboration du CAPCF avec plusieurs équipes et centres de recherche au pays autour d'une vaste enquête pour mieux cerner et mesurer les attentes des diverses communautés politiques. Ce projet impulsé par l'Environics Survey Research est appuyé par le CAPCF de même que par la Fondation Canada West, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) et le Brian Mulroney Institute of Government de l'Université St. Francis Xavier. Au cœur de ces travaux, on peut recenser trois grandes préoccupations : les rapports entre Autochtones et non-Autochtones, les perspectives régionales portant sur l'économie et les changements climatiques et les programmes sociaux, l'immigration et la diversité culturelle et nationale. Chacune de ces préoccupations mènera à la publication d'une étude spécialisée.

Je ne peux passer sous silence les recherches que je mène avec le professeur José Maria Sauca de l'Université Carlos III de Madrid. Après avoir réalisé plusieurs projets conjoints depuis le milieu des années 2000, nous coordonnons en ce moment un projet traitant de la diversité linguistique comme enjeu de premier plan pour les démocraties avancées agissant à diverses échelles et dont l'architecture institutionnelle abrite plusieurs *demoi*. Ce projet viendra compléter les résultats des travaux que nous avons publiés dans *Negotiating Diversity: Identity, Pluralism and Democracy* où précisément nous avons mis l'accent sur le pluralisme constitutionnel

et juridique, les politiques de reconnaissance et les pratiques démocratiques en contexte fédéral.

Le CAPCF intensifiera au cours des prochaines années ses collaborations avec les membres de l'Association internationale des centres en études fédérales (IACFS). Déjà, un institut d'été a été tenu en 2019 sur le thème *Négocier et partager le(s) pouvoir(s) : autonomie, reconnaissance et coopération*. Le prochain institut est maintenant prévu pour le printemps 2022 et il portera, entre autres, sur les enjeux de reconnaissance et de redistribution au sein des sociétés fragmentées. Ce projet doit énormément à l'étroite collaboration avec nos partenaires canadiens, dont au premier chef John McGarry de l'Université Queen's, et nos partenaires européens avec l'appui de Joseph Marko et de Francesco Palermo de l'Académie européenne (EURAC), basée à Bolzano-Bozen au Sud-Tyrol.

Chacune de ces initiatives est un témoignage du travail accompli, mais surtout de l'immense besogne que les chercheurs en études fédérales devront compléter au cours des prochaines années. C'est avec beaucoup d'enthousiasme, entouré de plusieurs étudiants aux études supérieures et de collègues du corps professoral à l'Université du Québec à Montréal et plus largement encore, que j'envisage les prochaines années.

Qu'il me soit permis de souligner que les travaux menés avec mes collègues James Bickerton, Eugénie Brouillet, Guy Laforest, Johanne Poirier et Brian Tanguay continueront à donner des fruits si je me fie aux divers projets que nous menons dans le champ des études fédérales et des études constitutionnelles. En 2020, James Bickerton et moi avons le plaisir de publier la 7^e édition de *Canadian Politics* – un livre qui s'est imposé dans les universités canadiennes sur plus de trois décennies. De même, Johanne Poirier et moi publions aux Presses de l'Université Laval et chez McGill-Queen's University Press les résultats de récents travaux du GRSP sous le titre *L'avenir du fédéralisme canadien : acteurs et institutions/Canadian Federalism and Its Future : Actors and Institutions*. Enfin, tout est maintenant en place pour que mon collègue Brian Tanguay et moi amorçons le débroussaillage de la 5^e édition de *Canadian Parties (Still) in Transition*.

Le travail ne manquera sans doute pas. Plus qu'un aboutissement, la complétude de ce triptyque ouvre la porte à de nombreux projets, tous plus excitants et stimulants les uns que les autres.

Bibliographie

- Abu-Laban, Yasmeen (1994). «The Politics of Race and Ethnicity: Multiculturalism as a Contested Arena», dans James P. Bickerton et Alain-G. Gagnon, *Canadian Politics*, 2^e édition, Peterborough, Broadview Press, p. 242-263.
- Abu-Laban, Yasmeen (2020). «Diversity in Canada», dans James Bickerton et Alain-G. Gagnon, dir., *Canadian Politics*, 7^e édition, Toronto, University of Toronto Press, p. 349-371.
- Abu-Laban, Yasmeen, et Christina Gabriel (2002). *Immigration, Employment Equity, and Globalization*, Toronto, University of Toronto Press.
- Abu-Laban, Yasmeen, et Daiva Stasiulis (1992). «Ethnic Pluralism Under Siege: Popular and Partisan Opposition to Multiculturalism», dans *Canadian Public Policy*, vol. 18, n^o 4, p. 365-386.
- Acton, John Emerich (1949). «Nationality», dans Gertrude Himmelfarb, dir., *Essays on Freedom and Power*, New York, Noonday Press.
- Adeney, Katharine, et Harihar Bhattacharyya (2018). «Current Challenges to Multinational Federalism in India», dans *Regional and Federal Studies*, vol. 28, n^o 4, p. 409-425.
- Akkerman, Tjitzke (2016). *Radical Right Wing Populist Parties in Western Europe*, Londres, Routledge.
- Alfred, Taiaiake (1999). *Peace, Power Righteousness. An Indigenous Manifesto*, Toronto, Oxford University Press.
- Alfred, Taiaiake (2005). *Wagase*, Toronto, University of Toronto Press.
- Alfred, Taiaiake, et Jeff Corntassel (2005). «Being Indigenous: Resurgence against Contemporary Colonialism», *Government and Opposition*, vol. 40, n^o 5, p. 597-614.
- Anderson, Benedict (1996). *L'imaginaire national: réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte.
- Arendt, Hannah (1958). *The Human Condition*, Chicago, University of Chicago Press.

- Bacon, Alexandre (2020). « Préface. Réflexions et perspectives historiques sur les participations autochtones aux processus politiques canadiens », dans Stéphane Guimont Marceau, Jean-Olivier Roy et Daniel Salée, dir., *Peuples autochtones et politique au Québec et au Canada : identités, citoyennetés et autodétermination*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. ix-xxiii.
- Baker, Johanne, dir. (2005). *Sovereignty Matters. Locations of Contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-Determination*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- Bakvis, Herman, et Grace Skogstad, dir. (2002). *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy*, Toronto, Oxford University Press.
- Bakvis, Herman, et Grace Skogstad, dir. (2020). *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness and Legitimacy*, 4^e édition, Toronto, University of Toronto Press.
- Balthazar, Louis (2013). *Nouveau bilan du nationalisme québécois*, Montréal, VLB éditeur.
- Banting, Keith, et Richard Simeon (1983). *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Toronto, Methuen.
- Barlow, Maude, et Bruce Campbell (1991). *Take Back the Nation*, Toronto, Key Porter.
- Barry, Brian (2001). *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge, Polity Press.
- Bastien, Frédéric (2013). *La Bataille de Londres: dessous, secrets et coulisses du rapatriement constitutionnel*, Montréal, Boréal.
- Bauer, Otto (1987). *La question des nationalités et la social-démocratie*, Montréal, Paris, Guérin littérature/Arcantère.
- Baume, Sandrine (2012). *Hans Kelsen and the Case for Democracy*, Colchester, European Consortium for Political Research Press.
- Beauchemin, Jacques (2002). *L'histoire en trop : la mauvaise conscience des souverainistes québécois*, Montréal, VLB éditeur.
- Beauchemin, Jacques (2007). *La société des identités : éthique et politique dans le monde contemporain*, Outremont, Athéna.
- Beauchemin, Jacques, dir. (2011). *Mémoire et démocratie en Occident : concurrence des mémoires ou concurrence victimaire*, coll. Diversitas, Bruxelles, Peter Lang.
- Beaud, Olivier (1994). *La puissance de l'État*, Paris, Les Presses universitaires de France.
- Bédard, Éric (2014). « Défendre l'histoire "nationale" », *Bulletin d'histoire politique*, vol. 22, n° 3, p. 158-164.
- Béland, Daniel, et André Lecours (2008). *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity*, Oxford, Oxford University Press.

- Béland, Daniel, et André Lecours (2012). *Nationalisme et protection sociale*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa.
- Belser, Eva-Maria (2020). « Ensemble dans la même direction : relations inter-gouvernementales et élaboration horizontale du droit dans les cantons suisses », dans Alain-G. Gagnon et Johanne Poirier, dir., *L'avenir du fédéralisme canadien : acteurs et institutions*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 261-302.
- Belliveau, Joël, et Frédéric Boily (2005). « Deux révolutions tranquilles ? Transformations politiques et sociales au Québec et au Nouveau-Brunswick (1960-1967) », dans *Recherches sociographiques*, vol. XLVI, n° 1, p. 11-34.
- Benz, Arthur, et Jared Sonnicksen (2017). « Patterns of Federal Democracy: Tensions, Friction, or Balance between two Government Dimensions », dans *European Political Science Review*, vol. 9, n° 1, p. 3-25.
- Berlin, Isaiah (2002). « Two Concepts of Liberty », dans Henry Hardy, dir., *Liberty: Incorporating « Four Essays on Liberty »*, Oxford, Oxford University Press, p. 166-217.
- Bertrand, Jacques (2012). « Autonomy and Nationalist Demands in Southeast Asia », dans Alain-G. Gagnon et Michael Keating, dir., *Political Autonomy and Divided Societies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 200-219.
- Berger, Carl (1976). *The Writing of Canadian History*, Toronto, University of Toronto Press.
- Bernier Luc (2013). *La Caisse de dépôt et placement du Québec : Straddling Between Two Worlds, Working Papers*, CIRIEC, n° 2013/07.
- Bickerton, James (2020a). « Multinational Federalism: Issues of Identity, Legitimacy and Regime Resilience », *Les Grandes conférences du CAPCF*, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Bickerton, James (2020b). « Rééquilibrer la citoyenneté fédérale au Canada », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon, dir., *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, coll. Politeia, p. 283-294.
- Bickerton, James, Stephen Brooks et Alain-G. Gagnon (2003). « Le libéralisme universaliste de Pierre Trudeau », dans Bickerton, Brooks et Gagnon, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté: Grant, Innis, Laurendeau, Rioux, Taylor, Trudeau*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 129-157.
- Bickerton, James, et Alain-G. Gagnon (2013). « Canada. Federal Adaptation and the Limits of Hybridity », dans John Loughlin, John Kincaid et Wilfried Swenden, dir., *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Londres et New York, Routledge, p. 172-189.

- Bickerton, James, et Alain-G. Gagnon (2020). « Regions », dans Daniele Caramani, dir., *Comparative Politics*, 5^e édition, Oxford, Oxford University Press, p. 267-280.
- Bickerton, James, Alain-G. Gagnon et Patrick Smith (2002). *Partis politiques et comportement électoral au Canada : filiations et affiliations*, Montréal, Boréal.
- Bieber, Florian (2005). « Power-Sharing after Yugoslavia: Functionality and Dysfunctionality of Power-sharing Institutions in Post-War Bosnia, Macedonia and Kosovo », dans Sid Noel, dir., *From Power-Sharing to Democracy: Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 85-103.
- Bieber, Florian, et Roland Bieber (2021). *Negotiating Unity and Diversity in the European Union*, Cham, Palgrave Macmillan.
- Blache, Pierre (1993). « Le pouvoir de dépenser au cœur de la crise constitutionnelle canadienne », *Revue générale de droit*, vol. 24, n° 1, mars 1993, p. 29-64.
- Bonenfant, Jean-Charles (1963). « L'esprit de 1867 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 17, n° 1, p. 19-38.
- Borrows, John (2015). « The Durability of Terra Nullius: Tsilhqot'in Nation V British Columbia », *University of British Columbia Law Review*, vol. 48, n° 3, p. 701-742.
- Borrows, John (2016). *Freedom and Indigenous Constitutionalism*, Toronto, University of Toronto Press.
- Borrows, John (2020). *La constitution autochtone du Canada*, traduction de Dominique Leydet, Geneviève Motard, Geneviève Nootens, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Bossacoma i Busquets, Pau (2015). *Justicia i legalitat de la secessió : una teoria de la autodeterminació nacional des de Catalunya*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms.
- Bossacoma i Busquets, Pau (2020). *Morality and Legality of Secession: A Theory of National Self-Determination*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Bouchard, Gérard (2013). *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde*, Montréal, Boréal.
- Bouchard, Gérard (2019). *Les nations savent-elles encore rêver : les mythes nationaux à l'ère de la mondialisation*, Montréal, Boréal.
- Bouchard, Gérard (2020). « M. Legault et la nationalisation de la laïcité : la loi 21 a été adoptée aux dépens du droit, dans le mépris des tribunaux », *Le Devoir*, 18-19 janvier, p. B-9.
- Bouchard, Gérard, et Charles Taylor (2008). *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation*. Rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Québec, Gouvernement du Québec.

- Bradbury, Bettina, et Tamara Myers (2006). *Negotiating Identities in Nineteenth and Twentieth Century Montreal*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Brooks, Stephen, et Brian Tanguay (1985). « Quebec's Caisse de dépôt et placement: Tool of Nationalism », dans *Canadian Public Administration*, vol. 28, n° 1, p. 99-119.
- Brouillet, Eugénie (2005). *La négation de la nation: l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Septentrion.
- Brouillet, Eugénie, et Louis-Philippe Lampron, dir. (2013). *La mobilisation du droit et la protection des collectivités minoritaires*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Brouillet, Eugénie, Alain-G. Gagnon et Guy Laforest (2016). « Introduction: 1864, une année charnière dans l'avènement de la Confédération canadienne », dans *La conférence de Québec de 1864 150 ans plus tard: comprendre l'émergence de la fédération canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 1-23.
- Brousseau Desaulniers, Antoine et Stéphane Savard, dir. (2020). *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Brown Swan, Coree, et Daniel Cetrà (2020). « Why Stay Together? State Nationalism and Justifications for State Unity in Spain and the UK? », dans *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 26, n° 1, p. 45-65.
- Brown, Craig (1966). « The Nationalism of the National Policy », dans Peter Russell, dir., *Nationalism in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, p. 155-163.
- Brown, David (1998). « Why is the Nation-State so Vulnerable to Ethnic Nationalism », dans *Nations and Nationalism*, vol. 4, n° 1, p. 1-15.
- Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers (2004). *Ethnicity without Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Brubaker, Rogers (2011). « Nationalizing States Revisited: Projects and Processes of Nationalization in Post-Soviet States », dans *Ethnic and Racial Studies*, vol. 34, n° 1, p. 1785-1814.
- Brubaker, Rogers (2013). « Language, Religion and the Politics of Difference », *Nations and Nationalism*, vol. 19, n° 1, p. 1-20.
- Buchanan, Allen (1991). *Secession: the Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Westview Press.
- Bumsted, John M. (1992a). *The Peoples of Canada: A Pre-Confederation History*, Toronto, Oxford University Press.

- Bumsted, John M. (1992b). *The Peoples of Canada: A Post-Confederation History*, Toronto, Oxford University Press.
- Bunce, Valerie (1999a). «Peaceful versus Violent State Dismemberment: A Comparison of the Soviet Union, Yugoslavia and Czechoslovakia», *Politics & Society*, vol. 27, n° 2, p. 217-237.
- Bunce, Valerie (1999b). *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bunce, Valerie (2007). *Minority Politics in Ethnofederal States: Cooperation, Autonomy or Secession?* Ithaca: Mario Einaudi Center for International Studies.
- Bunce, Valerie, Stephen Watts, Philip G. Roeder et Donald Rothchild (2005). «Managing Diversity and Sustaining Democracy: Ethnofederal versus Unitary States in Postcommunist World», dans *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca, Cornell University Press, p. 133-158.
- Burrelle, André (1995). *Le mal canadien: essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Montréal, Fides.
- Burrelle, André (2005). *Pierre Elliott Trudeau: l'intellectuel et le politique*, Montréal, Fides.
- Burrelle, André (2020). «Le pressant besoin d'une pensée fédéraliste prospective au Québec et dans le ROC», dans Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard, dir., *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 519-530.
- Burg, Steven L., et Lachen T. Chernyha (2013). «Asymmetric Devolution and Ethnoregionalism in Spain», dans *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 19, n° 3, p. 255-286.
- Burgess, Michael (2012). *In Search of the Federal Spirit. New Comparative Empirical and Theoretical Perspectives*, Oxford, Oxford University Press.
- Burgess, Michael (2015a). «Conclusion. Understanding Federalism and Federation. My Magnificent Obsession», dans Alain-G. Gagnon, Soeren Keil et Sean Mueller, dir., *Understanding Federalism and Federation*, Farnham, Ashgate, p. 265-287.
- Burgess, Michael (2015b). «Divided We Stand: Autonomy or Secession in Federation?», dans Eva Maria Belser, Alexander Fang-Bär, Nina Massüger et Rekha Oleschak Pillai, dir., *States Falling Apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*, Berne, Stämpfli Verlag, p. 15-35.
- Burgess, Michael, et Alain-G. Gagnon, dir. (1993). *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*, Londres et Toronto, Harvester and Wheatsheaf et University of Toronto Press.
- Burgess, Michael, et Alain-G. Gagnon, dir. (2010a). *Federal Democracies*, Londres, Routledge.

- Burgess, Michael, et Alain-G. Gagnon (2010b). « Introduction : federalism and democracy », dans Michael Burgess et Alain-G. Gagnon, dir., *Federal Democracies*, Londres, Routledge, p. 1-25.
- Burgess, Michael, et John Pinder (2007). *Multinational Federations*, Londres, Routledge.
- Caglio y Conde, Jorge (2011). « Démocratie et théorie du droit fédératif chez Proudhon et Kelsen », dans Anne-Sophie Chambost, dir., *Proudhon: droit ou morale?*, Paris, Société P.-J. Proudhon, p. 84-115.
- Caglio y Conde, Jorge (2012). « Autorité et conflit d'autorités en droit fédératif », dans *L'Europe en formation : revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, n° 363, p. 121-142.
- Caglio y Conde, Jorge (2014) « Introduction » dans *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, collection *Diversitas*, Bruxelles, Peter Lang, p. 293-300.
- Caglio y Conde, Jorge (2015). « Pour une approche sociologique du fédéralisme », dans *Revue d'études proudhoniennes*, vol. 1, p. 114-129.
- Caglio y Conde, Jorge, et Alain-G. Gagnon (2019). *Fédéralisme et sécession*, coll. *Diversitas*, Bruxelles, Peter Lang.
- Caglio y Conde, Jorge, et Alfredo Gomez Muller, dir. (2014). *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, coll. *Diversitas*, Bruxelles, Peter Lang.
- Cairns, Alan, C. (1994). « The Charlottetown Accord : Multinational Canada v. Federalism », dans Curtis COOK, dir., *Constitutional Predicament: Canada after the Referendum of 1992*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 38-62.
- Cairns, Alan, C. (2000) *Citizens Plus. Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Calame, Pierre (avec la collaboration de Jean Freys et Valéry Garandreau) (2002). *La démocratie en miettes : pour une révolution de la gouvernance*, Paris, Descartes & Cie.
- Calame, Pierre (2003). « De la légalité à la légitimité de la gouvernance : définition de cinq principes de base pour un enjeu essentiel », Paris, Institut de recherche et débat sur la Gouvernance, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-24.html>.
- Caminal, Miquel i Badia (2002). *El Federalismo pluralista : Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelone, Paidós.
- Canada, Gouvernement du (1988). *Loi sur le maintien et la valorisation du multiculturalisme au Canada*, 1988, ch. 31, sanctionnée le 21 juillet.
- Canovan, Margaret (1998). « Crusaders, Sceptics and the Nation », dans *Journal of Political Ideologies*, vol. 3, n° 3, p. 237-253.

- Carbonneau, Jean Rémi (2019). *Traditions étatiques et légitimation des langues minoritaires dans les systèmes fédéraux: les trajectoires divergentes de la Lusace et des Pays catalans*, thèse de doctorat, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.
- Careless, J. M. (1969). «Limited Identities in Canada», dans *Canadian Historical Review*, vol. 50, mars, p. 1-10.
- Cardinal, Linda, et Claude Couture (1998). «L'immigration et le multiculturalisme au Canada», dans in Manon Tremblay, dir., *Les politiques publiques canadiennes*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 239-262.
- Cardinal, Linda, et Selma K. Sonntag, dir. (2015). *State Traditions and Language Rights*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Carrère-D'Encausse, Hélène (1991). *La gloire des nations ou la fin de l'Empire soviétique*, Paris, Fayard, 1991.
- Casanas Adam, Elisenda, et François Rocher (2014). «(Mis)recognition in Catalunya and Quebec: the Politics of Containment», dans Jaime Lluçh, dir., *Constitutionalism and the Politics of Accommodation in Multinational Democracies*, New York, Palgrave Macmillan, p. 46-69.
- Cassese, A. (1995). *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cetrà, Daniel (2019). *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Cetrà, Daniel (2020). «La diversité linguistique dans les États plurinationaux», dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon, dir., *Cinquante déclinaisons de fédéralisme: théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, coll. Politeia, p. 165-175.
- Cetrà, Daniel, Coree Brown Swan et Alain-G. Gagnon (2020). *State and Majority Nationalism in Plurinational States*, Special Issue of *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 26, n° 1.
- Chatterji, Angana P., Thomas Blom Hansen et Christophe Jaffrelot, dir. (2018). *Majoritarian State. How Hindu Nationalism is Changing India*, Oxford, Oxford University Press.
- Chevrier, Marc (2019). *L'empire en marche: des peuples sans qualités, de Vienne à Ottawa*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Chouinard, Stéphanie (2020). «L'étude des petites nations par la lunette juridique: un exercice périlleux», dans Jean-François Laniel et Joseph Yvon Thériault, dir., *Les petites nations: culture, politique et universalité*, Paris, Classiques Garnier, p. 163-177.
- Clarkson, Stephen (2002). *Canada's Secret Constitution: NAFTA, WTO and the End of Sovereignty*, Ottawa, Canadian Center for Policy Alternatives.

- Clarkson, Stephen, et Christina McCall (1990). *Trudeau and Our Times*, vol. 1, Toronto, McClelland and Stewart.
- Clarkson, Stephen, et Christina McCall (1994). *Trudeau and Our Times*, vol. 2, Toronto, McClelland and Stewart.
- Coakley, John (2007). « Les majorités nationales dans les nouveaux États : relever le défi de la diversité », dans Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 152-189.
- Cohen, Mitchell (1995). « Rooted Cosmopolitanism », dans Michael Walzer, dir., *Toward a Global Civil Society*, Oxford, Berghahn Books, p. 223-233.
- Commission constitutionnelle du Parti libéral du Québec (1980). *Une nouvelle fédération canadienne*, Montréal, Parti libéral du Québec.
- Commission Macdonald (1985). *Rapport de la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 3 vol.
- Commission royale sur les peuples autochtones (commission Erasmus-Dussault) (1993). *Partenaires au sein de la Confédération. Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada.
- Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal (2001). *Le pouvoir de dépenser*, Gouvernement du Québec, Québec.
- Commission de vérité et réconciliation du Canada (2015). *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, Ottawa.
- Conway, John F. (2004). *Debts to Pay: The Future of Federalism in Quebec*, Toronto, James Lorimer and Co.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine (2016). *Petite histoire de l'Afrique: l'Afrique au sud du Sahara, de la préhistoire à nos jours*, Paris, La Découverte.
- Cornellier, Louis (2008). « Le fédéralisme utopique d'Alain-G. Gagnon », *Le Devoir*, 27 septembre.
- Cornellier, Louis (2019). « L'autre fédéralisme », *Le Devoir*, 14 septembre.
- Cornellier, Louis (2020). « Fédéralisme théorique », *Le Devoir*, 14 mars.
- Cornstassel, Jeff (2012). « Re-envisioning Resurgence: Indigenous Pathways to Decolonization and Sustainable Self-Determination », dans *Decolonization: Indigeneity, Education & Society*, vol. 1, n° 1, p. 86-101.
- Coulthard, Glen Sean (2007). « Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the "Politics of Recognition" in Canada », dans *Contemporary Political Theory*, vol. 6, n° 4, p. 437-460.
- Coulthard, Glen Sean (2018). *Peau rouge, masques blancs : contre la politique coloniale de la reconnaissance*, Montréal, Lux.

- Cour suprême du Canada (1998). *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, 2 R.C.S. 217.
- Cour suprême du Canada (2014). *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6 [2014] 1 R.C.S. 433.
- Courchene, Thomas (2018). *Indigenous Nationals, Canadian Citizens: From First Contact to Canada 150 and Beyond*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Courtois, Stéphane (2014). *Repenser l'avenir du Québec: vers une sécession tranquille?*, Montréal, Liber.
- Coyle, Michael (2019). «Balancing Sovereignties through Treaty Federalism», texte présenté à la Conférence internationale Souverainetés et autodéterminations autochtones: *tīayoriho'ten*, Wendake, Québec, 24-25 octobre.
- Crawford, James (2001). «The Right of Self-Determination in International Law. Its Developments and Future», dans Philip Alston, dir., *Peoples' Rights*, Oxford, Oxford University Press, p. 7-68.
- Crawford, James (2006). *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press.
- CRÉ Saguenay-Lac-Saint-Jean/Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean (2008), *Avis régional concerté entre la Conférence des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean et la Première nation des Pekuakamiulnuatsh sur le livre vert La forêt, pour construire le Québec de demain*, 10 avril.
- Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson et Pamela Aall (2004). *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press.
- Culhane Speck, Dara (1998). *The Pleasure of the Crown: Anthropology, Law, and First Nations*, Vancouver, Talonbooks.
- Curko, Hrvoje (2016). «Can Institutions of Autonomy Become Potentially "Subversive Institutions"?, dans *Croatian International Relations Review*, vol. 22, n° 76, p. 52-84.
- Dabin, Simon (2020). «Le fédéralisme par traités et les peuples autochtones au Canada: une voie vers la réconciliation ou une utopie philosophique?», dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon, dir., *Cinquante déclinaisons de fédéralisme: théorie, enjeux et études de cas*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 295-310.
- Day, Shane (2018). «How Unity and Diversity Affect Political Asymmetries of Indigenous Groups in Federations: Heterogenous Institutional Practices in Australia, Canada, and the United States», dans Alain-G. Gagnon et Michael Burgess, dir., *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries: Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities*, Boston et Leiden, Brill et Nijhoff, p. 326-361.

- Delâge, Denys (1985). *Le pays renversé: Amérindiens et Européens en Amérique du Nord-Est, 1660-1664*, Montréal, Boréal.
- Delâge, Denys, et Jean-Philippe Warren (2017). *Le piège de la liberté: les peuples autochtones dans l'engrenage des régimes coloniaux*, Montréal, Boréal.
- Dieckhoff, Alain (2004). «Introduction. Nouvelles perspectives sur le nationalisme», dans Alain Dieckhoff, dir., *La constellation des appartenances*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 11-31.
- Dieckhoff, Alain (2017). «Le nationalisme québécois dans une perspective comparée», dans Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin, dir., *La politique québécoise et canadienne*, 2^e édition, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 331-351.
- Dieckhoff, Alain (2018). *Nationalism and the Multination State*, Londres, Hurst.
- Dion, Stéphane (1999). *Le pari de la franchise: discours et écrits sur l'unité canadienne*, Montréal, McGill-Queen's University Press.
- Ducharme, Michel (2010). *Le concept de liberté au Canada à l'époque des révolutions atlantiques, 1776-1838*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Dumont, Micheline (2001). *Découvrir la mémoire des femmes*, Montréal, Remue-ménage.
- Easterbrook, W. T., et Hugh C. J. Aitken (1956). *Canadian Economic History*, Toronto, Macmillan.
- Eide, Asbjorn (1993). *Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives de problèmes dans lesquels des minorités sont impliquées*, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, 45^e session, 3 août.
- Eide, Asbjorn (2014). «United Nations Standard-Setting Regarding Rights of Minorities and Indigenous Peoples», dans *Europa Ethnica*, vol. 71, n^{os} 3-4, p. 51-61.
- Elazar, Daniel (1979a). *Self-Rule/ Shared Rule*, Ramat Gan, Israël, Turtledove Publishing.
- Elazar, Daniel, dir. (1979b). *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan, Israël, Turtledove Publishing.
- Elazar, Daniel (1991). *Exploring Federalism*, Tuscaloosa et Londres, The University of Alabama Press,
- Elazar, Daniel (1994). *Handbook of Federal and Autonomy Arrangements*, 2^e édition, Londres, Longman.
- Elazar, Daniel (1998). *Covenant and Civil Society: The Constitutional Matrix of Modern Democracy*, Londres, Transaction Publishers.

- Elliott, Michael (2019). « Deligitimizing the State: Potential Strategies and Pitfalls », texte présenté à la Conférence internationale Souverainetés et autodéterminations autochtones: *tiayoriho'ten*, Wendake, Québec, 24-25 octobre.
- Elmerich, Jeremy (2021). « Constitutionnel Memories in Canada: Devising the Revision in the Peril of Disunion », dans Marcin Gabrys, Magdalena Marczuk-Karbownik et Magdalena Paluszkiewicz-Misiaczek, dir., *Canadian Political, Social and Historical (Re)visions in the 20th and 21st Century*, Berlin, Peter Lang, p. 145-172.
- Erk, Jan, et Lawrence Anderson (2009). « The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? », *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n° 2, p. 191-202.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, dir. (1985). *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fazi, André (2020). « La résistance de l'État unitaire, ou un nouveau défi pour le nationalisme corse », dans Nicolas Levrat, Dusan Sidjanski et François Saint-Ouen, dir., *L'Union européenne et les nationalismes régionaux*, Genève, Centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, p. 107-126.
- Felter, Claire (2018). « Somaliland: The Horn of Africa's Breakaway State », dans *Council on Foreign Relations*, 1^{er} février. <https://www.cfr.org/backgrounders/somaliland-horn-africas-breakaway-state>.
- Fessha, Yonatan (2016). *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*, Londres et New York, Routledge.
- FitzGibbon, John (2014). « Euroscepticism and the 2014 European Parliamentary Elections », dans *Europe en formation*, vol. 3, n° 374, p. 29-44.
- Flamand, Sipi (2020). « La nouvelle gouvernance autochtone », dans Marceau Guimont, Stéphane, Jean-Olivier Roy et Daniel Salée, dir., *Peuples autochtones et politique au Québec et au Canada: identités, citoyennetés et autodétermination*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 49-56.
- Fleras, Augie (2009). *The Politics of Multiculturalism: Multicultural Governance in Comparative Perspective*, New York, Palgrave.
- Forsyth, Murray (1994). « Towards the Reconciliation of Nationalism and Liberalism », dans Guy Laforest et Douglas Brown, dir., *Integration and Fragmentation: The Paradox of the Late 20th Century*, Kingston, Intergovernmental Relations Institute, p. 7-23.
- Fossas, Enric (2007). « Autonomie et plurinationalité en Espagne: vingt-cinq ans d'expérience constitutionnelle », dans Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains: identité, mémoire, pouvoir*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 291-306.
- Friedrich, Carl (1968). *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger.

- Friend, Julius W. (2012). *Stateless Nations. Western European and Regional Nationalisms and the Old Nations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Gagnon, Alain-G. (1991a). «Égalité ou indépendance: un tournant dans la pensée constitutionnelle au Québec», dans Robert Comeau et collab., dir., *Daniel Johnson: rêve d'égalité et projet d'indépendance*, Sillery, Les Presses de l'Université du Québec, p. 173-181.
- Gagnon, Alain-G. (1991b). «Other Federal and Nonfederal Countries: Lessons for Canada», dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, dir., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 207-234.
- Gagnon, Alain-G. (2000). «Canada: Unity and Diversity», *Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics*, vol. 53, n° 1, p. 12-26.
- Gagnon, Alain-G. (2002). «La condition canadienne et les montées du nationalisme et du régionalisme», dans Jean-Pierre Wallot, dir., *Le débat qui n'a pas eu lieu: la commission Pepin-Robarts, quelque vingt ans plus tard*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 105-121.
- Gagnon, Alain-G. dir. (2006a). *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Gagnon, Alain-G. (2006b). *Au-delà de la nation unificatrice: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònomic.
- Gagnon, Alain-G. (2008). *La raison du plus fort: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique.
- Gagnon, Alain-G. (2010). *The Case for Multinational Federalism. Beyond the All-Encompassing Nation*, Londres et New York: Routledge.
- Gagnon, Alain-G. (2011). *L'âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gagnon, Alain-G. (2014). *Minority Nations in the Age of Uncertainty. New Paths to National Emancipation and Empowerment*, Toronto, University of Toronto Press.
- Gagnon, Alain-G. (2015a). «L'École québécoise du fédéralisme», *Le Devoir*, 25 septembre.
- Gagnon, Alain-G. (2015b). «Multilevel Governance and the Reconfiguration of Political Space: Theoretical Considerations from a Multinational Perspective», dans Francesco Palermo et Elisabeth Alber, dir., *Federalism as Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*, Boston/Leiden, Brill/Nijhoff, p. 5-19
- Gagnon, Alain-G. (2020a). «Majority, State Nationalism, and New Research Pathways», dans *Nationalism and Ethnic Politics*, vol. 26, n° 1, p. 85-93.
- Gagnon, Alain-G. (2020b). «Pandémie, fédéralisme et concertation», *La Presse Plus*, 28 avril.

- Gagnon, Alain-G. (2021), « Multinational Federalism : Challenges, Shortcomings and Promises », *Regional and Federal Studies*, vol. 30, n° 3, p. 1-16.
- Gagnon, Alain-G., et Michael Burgess, dir. (2018a). *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries: Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities*, Boston et Leiden, Brill et Nijhoff,
- Gagnon, Alain-G., et Michael Burgess (2018b). « Introduction : Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries », dans Gagnon et Burgess, dir., *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries: Changing Concepts, Reform Proposals and New Institutional Realities*, Boston/Leiden, Brill/Nijhoff, p. xviii-xx.
- Gagnon Alain-G., et Raffaele Iacovino (2007). *De la nation à la multination : les rapports Québec-Canada*, Montréal, Boréal.
- Gagnon Alain-G., et Michael Keating, dir. (2012). *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Gagnon, Alain-G., et Guy Lachapelle (1996). « Quebec Confronts Canada : Two Competing Societal Projects Searching for Legitimacy », dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 26, n° 3, p. 177-191.
- Gagnon, Alain-G., et Guy Laforest (1993). « The Future of Federalism : Lessons from Canada and Quebec », dans *International Journal* (numéro spécial d'*Ethnic Tension & Nationalism*), vol. 48, n° 3, p. 470-491.
- Gagnon, Alain-G., André Lecours et Geneviève Nootens, dir. (2007). *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique.
- Gagnon, Alain-G., et Félix Mathieu (2020). « La richesse des (petites) nations et l'agir hospitalier », dans Jean-François Laniel et Joseph Yvon Thériault, dir., *Les petites nations : culture, politique et universalité*, Paris, Classiques Garnier, p. 261-280.
- Gagnon, Alain-G., et Mary Beth Montcalm (1992). *Québec : au-delà de la Révolution tranquille*, Montréal, VLB éditeur.
- Gagnon, Alain-G., et Johanne Poirier, dir. (2020a). *Canadian Federalism and Its Future. Actors and Institutions*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Gagnon, Alain-G., et Johanne Poirier, dir. (2020b), *L'avenir du fédéralisme canadien : acteurs et institutions*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Gagnon, Alain-G., et Ferran Requejo, dir. (2010). *Nations en quête de reconnaissance : regards croisés Québec-Catalogne*, coll. Diversitas, Bruxelles, Peter Lang.
- Gagnon, Alain-G., et Guy Rocher, dir. (2002). *Regards sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique.

- Gagnon, Alain-G., et Marc Sanjaume-Calvet (2016). «Trois scénarios pour la Catalogne au xx^e siècle : autonomie, fédéralisme et sécession», dans Michel Seymour, dir., *Repenser l'autodétermination interne*, Montréal, Thémis, p. 135-174.
- Gagnon, Alain-G., et Marc Sanjaume-Calvet (2017). «Clash of Legitimacies in Catalonia and Spain: the Imperial Logic of Modern Constitutionalism versus Multinational Federalism», dans Peter A. Kraus et Joan Vergès, dir., *The Catalan Process: Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*, Barcelone, Institut d'Estudis de l'Autogovern, p. 275-302.
- Gagnon, Alain-G., et Alex Schwartz (2015). «Canadian Federalism since Patriation: Advancing a Federalism of Empowerment», dans Lois Harder et Steve Patten, dir., *Patriation and its Consequences: Constitution-Making in Canada*, Vancouver: University of British Columbia Press, p. 244-266.
- Gagnon, Alain-G., et Richard Simeon (2010). «Canada», dans Luis Moreno et César Colino, dir., *Diversity and Unity in Federal Countries, A Global Dialogue on Federalism*, vol. 7, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 110-138.
- Gagnon, Alain-G., et A. Brian Tanguay, dir. (1992). *La juste démocratie : mélanges en l'honneur de Khayyam Zev Paltiel*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Gagnon, Alain-G., et Arjun Tremblay, dir. (2020). *Federalism and National Diversity in the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Gagnon, Alain-G., et James Tully, dir. (2001). *Multinational Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gagnon, Bernard, dir. (2010). *La diversité québécoise en débat : Bouchard, Taylor et les autres*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique.
- García Segura, Caterina (2019). «Catalogne en quête d'indépendance : l'outil de la diplomatie publique», dans Justin Massie et Marjolaine Lamontagne, dir., *Paradiplomatie identitaire : nations minoritaires et politiques extérieures*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 51-75.
- Gatti, Luigi (2017). *Idéologie et déconstruction de l'État : la Yougoslavie communiste, 1941-1991*, thèse de doctorat, École doctorale de droit, Institut de recherche Montesquieu.
- Gauchet, Marcel (2002). *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard.
- Gélinas, Xavier (2019). «La loi sur les langues officielles : une naissance mouvementée (1962-1969)», Gatineau, Musée canadien de l'histoire.
- Germain, Alexandre (2015). *La question territoriale et le fédéralisme multinational : Uashat mak Mani-Utenam et la planification territoriale autochtone au Canada*, thèse de doctorat, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.

- Girardeau, Géraldine (2012). « La naissance du Soudan du Sud : la paix impossible? », dans *Annuaire français de droit international*, n° 58, p. 61-82.
- Gourdeau, Éric (1994) « Le Québec et la question autochtone » dans Alain-G. Gagnon, dir. Québec : État et société, Montréal, Québec Amérique, p. 329-355.
- Graefe, Peter (2014). « L'État canadien », dans Alain-G. Gagnon, dir., *La politique québécoise et canadienne : une approche pluraliste*, 1^{re} édition, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 37-65.
- Grafstein, Robert (1981). « The Failure of Weber's Conception of Legitimacy. Its Causes and Implications », dans *The Journal of Politics*, vol. 43, n° 2, p. 456-472.
- Grammond, Sébastien (2009). *Identity Captured by Law: Membership in Canada's Indigenous Peoples and Linguistic Minorities*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Granatstein, Jack (1998). *Who Killed Canadian History?*, Toronto, Harper Collins.
- Groupe de réflexion sur les institutions et la citoyenneté (GRIC) (1994). « D'égal à égal : nous devons refaire notre réflexion sur la nature des relations à établir avec les peuples autochtones », *Le Devoir*, 28 mars 1994, p. A7.
- Guénette, Dave (2019). « D'ambiguïtés et d'opportunités : le constitutionnalisme et les tensions nationales au Canada », dans Félix Mathieu et Dave Guénette, dir., *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational*, coll. Diversité et démocratie, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 287-310.
- Guénette, Dave, et Alain-G. Gagnon (2017). « Du référendum à la sécession – le processus québécois d'accession à la souveraineté et ses enseignements en matière d'autodétermination », dans *Revista Catalana de Dret Public*, n° 54, juin, p. 1-18.
- Guibernau, Montserrat (2003). « Between Autonomy and Secession : The Accommodation of Minority Nationalism in Catalonia », dans Alain-G. Gagnon, Montserrat Guibernau et François Rocher, dir., *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 115-133.
- Guibernau, Montserrat (2004). « Catalanism : A Non-secessionist Nationalism », dans Michel Seymour, dir., *The Fate of the Nation-State*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 234-247.
- Habermas, Jürgen (1991). *Communication and the Evolution of Society*, Cambridge, Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1998). *L'intégration européenne*, Paris, Fayard.
- Hansen, Paul (2019). *Conceptions of Sovereignty*, mémoire de maîtrise, École de droit, University of Western Ontario.

- Hastings, Adrian (1997). *The Construction of Nationhood: Ethnicity, Religion and Nationalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hatzfeld, Hélène (2013). «Légitimité», dans I. Casillo et collab., dir., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et participation, p. 1-13.
- Henders, Susan J. (2010). *Territoriality, Asymmetry, and Autonomy: Catalonia, Corsica, Hong Kong, and Tibet*, New York, Palgrave Macmillan.
- Henderson, James [Sakej] Youngblood (2013). «Incomprehensible Canada», dans Jennifer Henderson et Pauline Wakeham, dir., *Critical Perspectives on the Culture of Redress*, Toronto, University of Toronto Press, p. 115-126.
- Hoehn, Felix (2012). *Reconciling Sovereignties: Aboriginal Nations and Canada*, Saskatoon, Native Law Center, University of Saskatchewan.
- Hombrado, Angustias (2011). «Learning to Catch the Wave? Regional Demands for Constitutional Change in Contexts of Asymmetrical Arrangements», dans *Regional and Federal Studies*, vol. 21, n° 4, p. 479-501.
- Hudson, Michael (2020). «New Tools for Reconciliation: Legislation to Implement the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples», dans *Institut de recherche en politiques publiques*, n° 32, 16 juin.
- Iacovino, Raffaele, et Jan Erk (2012). «The Constitutional Foundations of Multination Federalism: Canada and Belgium», dans Michel Seymour et Alain-G. Gagnon, dir., *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 205-230.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2017). *Synthèse. État de la démocratie dans le monde en 2017: une étude de la résilience démocratique*, IDEA international, Stockholm, 82 p.
- Ionita, Ovidiu Cristian (2014). *Nationalisme, construction nationale et "action extérieure": les entités nationales non souveraines espagnoles et l'Union européenne (1992-2008)*, thèse de doctorat, Département d'histoire, Université de Montréal.
- Jenson, Jane (1995). «Mapping, Naming, and Remembering: Globalization at the End of the Twentieth Century», dans *Review of International Political Economy*, vol. 2, n° 1, p. 91-116.
- Johnson, Daniel (1965). *Égalité ou indépendance*, Montréal, Éditions Renaissance.
- Joppke, Christian (2012). *The Role of the State in Cultural Integration: Trends, Challenges, and Ways Ahead*, Washington, D.C., Migration Policy Institute.
- Joppke, Christian (2017). *Is Multiculturalism Dead? Crisis and Persistence in the Constitutional State*, Cambridge, Polity Press.
- Kagan, Robert (2003). *La puissance et la faiblesse: les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon.

- Kallen, Evelyn (1982). « Multiculturalism: Ideology, Policy and Reality », dans *Journal of Canadian Studies*, vol. 17, n° 1, p. 51-63.
- Karmis, Dimitrios (2003) « Pluralisme et identité(s) nationale(s) dans le Québec contemporain » dans Alain-G. Gagnon, dir. *Québec: État et société*, tome 2, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 85-116.
- Karmis, Dimitrios (2006). « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 64-91.
- Karmis, Dimitrios, et Alain-G. Gagnon (1996). « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique: des itinéraires différents, une fragmentation similaire », dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, n° 3, p. 435-468.
- Karmis, Dimitrios, et Darren O'Toole (2012). « Vigilance, confiance et "beaux risques" sur le terrain miné des démocraties multinationales », dans D. Karmis et F. Rocher, dir., *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales: le Canada sous l'angle comparatif*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 87-112.
- Karmis, Dimitrios, et François Rocher, dir. (2012). *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties: le Canada sous l'angle comparatif*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Karmis, Dimitrios, et François Rocher, dir. (2018). *Trust, Distrust, and Mistrust in Multinational Democracies: Comparative Perspectives*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Katzenstein, Peter, J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Keating, Michael (1997). *Les défis du nationalisme moderne: Québec, Catalogne, Écosse*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Keating, Michael (1999). « Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe », dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 29, n° 1, p. 71-86.
- Keating, Michael (2001a). *Nations Against the State: The New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, 2^e édition, Londres, Palgrave Macmillan.
- Keating, Michael (2001b). *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press.
- Keating, Michael (2001c). « Par-delà la souveraineté. La démocratie plurinationale dans un monde post-souverain », dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon, dir., *Repères en mutation: identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 58-86.

- Keating, Michael (2004). «European Integration and the Nationalities Question», dans *Politics and Society*, vol. 3, n° 1, p. 367-388.
- Keating, Michael (2018). «The Basque Statute of Autonomy», dans Centre for Constitutional Change. Researching the Issues. Informing the Debate, 22 octobre.
- Keating, Michael, et Alain-G. Gagnon (2012). «Introduction», dans Alain-G. Gagnon et Michael Keating, dir., *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 1-10.
- Keating, Michael, et John McGarry, dir. (2001). *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, Oxford University Press.
- Kraus, Peter (2008). *A Union of Diversity: Language, Identity and Polity-Building in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kymlicka, Will (1996). *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (1998a). *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (1998b). *La voie canadienne: repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal.
- Kymlicka, Will (2001). *La citoyenneté multiculturelle: une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- Kymlicka, Will (2003). *La voie canadienne: repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal.
- Kymlicka, Will (2004a). «Justice and Security in the Accommodation of Minority Nationalism», dans Stephen May, Tarid Modood et Judith Squires, dir., *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 144-175.
- Kymlicka, Will (2004b). «La justice et la sécurité dans la prise en compte du nationalisme minoritaire», dans Alain Dieckhoff, dir., *La constellation des appartenances*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p. 181-223.
- Kymlicka, Will (2008). «The Internationalization of Minority Rights», dans Sujit Choudhry, dir., *Constitutional Design for Divided Societies*, Oxford, Oxford University Press, p. 114-126.
- Labelle, Micheline, et François Rocher (2008). «Pluralisme national et souveraineté du Canada: luttes symboliques autour des identités collectives», dans Jacques Palard, Alain-G. Gagnon et Bernard Gagnon, dir., *Diversité et identités au Québec et dans les régions d'Europe*, Bruxelles, Peter Lang, p. 145-168.

- Labelle, Micheline, et Daniel Salée (1999). « La citoyenneté en question : l'État canadien face à l'immigration et à la diversité nationale et culturelle », dans *Sociologie et sociétés*, vol. 31, n° 2, automne 1999, p. 125-144.
- Ladner, Kiera (2000). *When Buffalo Speaks: Creating an Alternative Understanding of Traditional Blackfoot Governance*, thèse de doctorat, Département de science politique, Carleton University.
- Ladner, Kiera (2017). « Taking the Field: 50 Years of Indigenous Politics in the CJPS », dans *Revue canadienne de science politique/Canadian Journal of Political Science*, vol. 50, n° 1, p. 163-79.
- Ladner, Kiera (2019). « Indigenous Constitutional Resurgence: under the cloak of Possum & Buffalo Robes, or: Ruminations and Machinations on Self-determination, Sovereignty and Territoriality », texte présenté à la Conférence internationale Souverainetés et autodéterminations autochtones: tiayori-ho'ten, Wendake, Québec, 24-25 octobre.
- Laforest, Guy (1990). « La Révolution glorieuse, John Locke et l'impasse constitutionnelle au Canada », dans *Les Cahiers de droit*, vol. 31, n° 2, p. 621-640.
- Laforest, Guy (1995). *De l'urgence*, Montréal, Boréal.
- Laforest, Guy, en collaboration avec Jean-Olivier Roy (2014). *Un Québec exilé dans la fédération canadienne: essai d'histoire intellectuelle et de pensée politique*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique.
- Laforest, Guy, Eugénie Brouillet, Alain-G. Gagnon et Yves Tanguay (2014). *Ces constitutions qui nous ont façonnés: anthologie historique des lois constitutionnelles antérieures à 1867*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Laforest, Guy, et Alain-G. Gagnon (2017). « Comprendre la vie politique au Québec et au Canada », dans Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin, dir., *La politique québécoise et canadienne: acteurs, institutions, sociétés*, 2^e édition, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 9-31.
- Laforest, Guy, et Félix Mathieu (2016). « Le fiduciaire, le financier et le poète: Cartier, Galt et D'Arcy McGee », dans Eugénie Brouillet, Alain-G. Gagnon et Guy Laforest, dir., *La conférence de Québec de 1864, 150 ans plus tard: comprendre l'émergence de la fédération canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 123-148.
- Lajoie, Andrée (1997). *Jugements de valeurs: le discours judiciaire et le droit*, Paris, Les Presses universitaires de France.
- Lajoie, Andrée (2005). « Le fédéralisme canadien: science politique fiction pour l'Europe », dans *Lex Electronica*, vol. 10, n° 1, p. 3.
- Lajoie, Andrée (2006). « Le fédéralisme au Canada. Provinces et minorités, même combat », dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 183-209.

- Lamoureux, Diane (2001). «Le peuple problématique», dans Jocelyn Maclure et Alain-G. Gagnon, dir., *Repères en mutation : identité et citoyenneté dans le Québec contemporain*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 181-203.
- Lang, Timothy (2001). «Lord Acton and the “Insanity of Nationality”», dans *Journal of the History of Ideas*, vol. 63, n° 1, p. 129-149.
- Langlois, Simon (2018). *Refondations nationales au Canada et au Québec*, Québec, Septentrion.
- Laniel, Jean-François (2020). «Remarques sur le “nouveau nationalisme” des petites nations en contexte de mondialisation néolibérale», dans J.-F. Laniel et Joseph Yvon Thériault, dir., *Les petites nations : culture, politique et universalité*, Paris, Classiques Garnier, p. 235-258.
- Lapointe-Gagnon, Valérie (2018). *Panser le Canada : une histoire intellectuelle de la commission Laurendeau-Dunton*, Montréal, Boréal.
- LaSelva, Samuel, V. (1996). *The Moral Foundations of Canadian Federalism : Paradoxes, Achievements, and Tragedies of Nationhood*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- LaSelva, Samuel, V. (2018). *Canada and the Ethics of Constitutionalism : Identity, Destiny, and Constitutional Faith*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Lawson, Tim (2015). «Trudeau’s Canada, Again», *New York Times*, 8 décembre.
- Lazaro, Julio, M. (2008). «El Constitucional liquida la consulta soberanista de Ibarretxe», *El País*, 11 septembre.
- Lecours, André (2005). «The Plan Ibarretxe. A New Formalism», *McGill International Review*, vol. 6, n° 1, p. 22-26.
- Lecours, André (2012). «Sub-state Nationalism in the Western World: Explaining Continued Appeal», *Ethnopolitics*, vol. 11, n° 3, p. 268-286.
- Lecours, André, Nikola Brassard-Dion et Guy Laforest, dir. (2021). *Constitutional Politics in Multinational Democracies*, coll. Diversity, Democracy, and Citizen Engagement, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Lecours, André, et Geneviève Nootens (2007). «Introduction : Comprendre le nationalisme majoritaire», dans Alain-G. Gagnon, André Lecours et Geneviève Nootens, dir., *Les nationalismes majoritaires contemporains : identité, mémoire, pouvoir*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 19-40.
- Lefebvre, Solange, et Guillaume St-Laurent, dir. (2018). *Dix ans plus tard : la commission Bouchard-Taylor, succès ou échec?*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique.
- Legaré, Anne (2020). «Société et nation. Du culturel au politique», dans Jean-François Laniel et Joseph Yvon Thériault, dir., *Les petites nations : culture, politique et universalité*, Paris, Classiques Garnier, p. 137-166.

- Létourneau, Jocelyn (2000). *Passer à l'avenir: histoire, mémoire, identité dans le Québec d'aujourd'hui*, Montréal, Boréal.
- Lévesque, Benoît, et Gilles L. Bourque (2013). « Repenser le modèle québécois », dans Benoît Lévesque, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein, dir., *L'innovation sociale: les marches d'une construction théorique et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2013, p. 317-332.
- Lévesque, Carole (2015a). « Peuples autochtones : la réconciliation passe d'abord par la reconnaissance », dans *L'État du Québec, 2016*, Montréal, Del Busso, p. 233-239.
- Lévesque, Carole (2015b). « Promouvoir la sécurisation culturelle pour améliorer la qualité de vie et les conditions de santé de la population autochtone », dans *Droits et libertés* (numéro spécial : Décolonisation et droits des peuples autochtones), vol. 24, n° 2, p. 16-19.
- Lévesque, Jacques (1995). *1989, la fin d'un empire: l'URSS et la libération de l'Europe de l'Est*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- Levrat, Nicolas (2017). « Opinion : la complexe mise en œuvre du droit à l'auto-détermination », dans *Le Temps*, Genève, 28 septembre.
- Levrat, Nicolas, Sandrina Antunes, Guillaume Tusseau et Paul Williams (2017). *Catalonia's Legitimate Right to Decide. Paths to Self-Determination. A Report by a Commission of International Experts*, [En ligne], https://www.unige.ch/gsi/files/9315/0461/7440/CATALONIAS_LEGITIMATE_RIGHT_DECIDE.pdf.
- Levy, Ron, Hoi Kong, Graeme Orr et Jeff King, dir. (2018). *The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2008). *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York, Routledge
- Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse societies & Explanatory Notes* (2012), Organization for Security and Co-operation in Europe, High Commissioner on National Minorities.
- Logan, Tim (2014). « Moldova: Autonomy and Conflict », dans *McGill International Review*, avril, p. 10-14.
- López, Jaume (2011). « From the right to self-determination to the right to decide / Del dret a l'autodeterminació al dret a decidir », *Quaderns de Recerca*, n° 4, Barcelone, Centro Unesco de Catalunya.

- Loranger, T.J.-J. (1884). *Lettres sur l'interprétation de la constitution fédérale*, Montréal, A. Périard.
- MacIntosh, W. A. (1964). *The Economic Background of Dominion-Provincial Relations*, Carleton Library Series, Montréal et Toronto.
- MacMillan, C. Michael (1998), *The Practice of Language Rights in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Mallory, James (1954). *Social Credit and the Federal Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Marceau Guimont, Stéphane, Jean-Olivier Roy et Daniel Salée, dir. (2020). *Peuples autochtones et politique au Québec et au Canada : identités, citoyennetés et autodétermination*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Marko, Joseph, dir. (2019a). *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, Abingdon et New York, Routledge.
- Marko, Joseph (2019b). « Introduction », dans Joseph Marko, dir., *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, Abingdon et New York, Routledge, p. 1-11.
- Marko, Joseph (2019c). « Law and Ideology: The Ideological Conundrums of the Liberal-Democratic State », dans Joseph Marko, dir., *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, Abingdon et New York, Routledge, p. 96-137.
- Marko, Joseph Edith Marko-Stöckl, Benedikt Harzl et Hedwig Unger (2019). « The Historical-Sociological Foundations. State Formation and Nation Building in Europe and the Construction of the Identitarian Nation-Cum-State Paradigm », dans Joseph Marko, dir., *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, Abingdon et New York, Routledge, p. 33-95.
- Massie, Justin, et Marjolaine Lamontagne, dir. (2019). *Paradiplomatie identitaire : nations minoritaires et politique extérieure*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Mathieu, Félix (2017). *Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Mathieu, Félix (2020a). « L'agir fédéral multinational : vers l'enthousiasme de Bono ? », dans Valérie Lapointe-Gagnon, Rémi Léger, Serge Dupuis et Alex Tremblay Lamarche, dir., *La Confédération et la dualité canadienne*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 333-351.

- Mathieu, Félix (2020b). « L'École québécoise de la diversité : émergence, déploiement et renouvellement d'une pensée fédéraliste authentique », dans Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard, dir., *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 377-404.
- Mathieu, Félix (2020c). *Les nations fragile : trajectoires sociopolitiques comparées*, thèse de doctorat, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.
- Mathieu, Félix, et Dave Guénette, dir. (2019), *Ré-imaginer le Canada : vers un Canada multinational?*, coll. Diversité et démocratie, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Mathieu, Félix, et Alain-G. Gagnon (2021). « (Still) In Search of the Federal Spirit : Autonomy and Self-Determination in Multinational Federations », dans Tracy Fenwick et Andrew C. Banfield, dir., *Beyond Autonomy? Federalism and Democracy in the 21st Century*, Boston et Leiden, Brill et Nijhoff, p. 69-87.
- May, Paul (2016). *Philosophies du multiculturalisme*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- McCall, Christina, Frank Cunningham, Abraham Rotstein, Stephen Clarkson, Pat Armstrong, Roberto Perin, Kenneth McRoberts, Leo Panitch, Daniel Drache et Reg Whitaker, « Three Nations », *Canadian Forum*, mars 1992, p. 4-6.
- McCrone, David (1998). *The Sociology of Nationalism : Tomorrow's Ancestors*, Londres et New York, Routledge.
- McGarry, John (2005). « Asymmetrical Arrangements and the Plurinational State », Position paper for the Third International Conference on Federalism, Forum des fédérations, Bruxelles, 3-5 mars.
- McGarry, John, et Brendan O'Leary (2004). *The Northern Ireland Conflict : Consociational Engagements*, Oxford, Oxford University Press.
- McKillop, A.B. (1999). « Who Killed Canadian History? A View From the Trenches », dans *The Canadian Historical Review*, vol. 80, n° 2, p. 269-300.
- McRae, Kenneth (1998). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies : Switzerland*, édition revue, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.
- McRae, Kenneth (2000). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies : Finland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.
- McRae, Kenneth (2006). *Conflict and Compromise in Multilingual Societies : Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.
- McRoberts, Kenneth (2001). *Catalonia : Nation Building without a State*, Don Mills, Oxford University Press.

- McRoberts, Kenneth (2018). « Undermining Catalonia's Referendum is a Threat to Democracy », *The Globe and Mail*, 15 mai.
- Medda-Windischer, Roberta, et Patricia Popelier, dir. (2016). *Pro-independence Movements and Immigration: Discourse, Policy and Practice*, Boston et Leiden, Brill et Nijhoff.
- Meier, Olivier (2019). « Max Weber et la légitimité du pouvoir », dans *RSE – Magazine Gouvernance, éthique et développement*, 17 octobre.
- Mejia Mesa, Oscar (2020). « Le livre blanc et l'autodétermination des peuples autochtones au Canada », dans Stéphane Guimont Marceau, Jean-Olivier Roy et Daniel Salée, dir., *Peuples autochtones et politique au Québec et au Canada: identités, citoyennetés et autodétermination*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 113-135.
- Mendez, Lucia (2018). « Nicolas Sartorius: 'El Derecho a Decidir es Reaccionario' », dans *El Mundo*, 12 novembre.
- Miller, J. R. (1992). « From Riel to the Métis », dans R. Douglas Francis et Howard Palmer, dir., *The Prairie West: Historical Readings*, Edmonton, The University of Alberta Press, p. 185-203.
- Miller, J. R. (2009). *Compact, Contract, Covenant: Aboriginal Treaty-Making in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Minz, Jack, et Richard Simeon (1982). « Conflict of Taste & Conflict of Claim in Federal Countries », *Discussion Paper n° 13*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Morton, F. L. (2005). « Equality or Asymmetry? Alberta at the Crossroads », *Asymmetry Series 2005*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Motard, Geneviève (2013). *Le principe de personnalité des lois comme voie d'émancipation des peuples autochtones: analyse critique des ententes d'autonomie gouvernementale du Canada*, thèse de doctorat, Faculté de droit, Université Laval.
- Muro, Diego, et Eckart Woertz, dir. (2018). *Secession and Counter-Secession: An International Relations Perspective*, Barcelone, Centre for International Affairs (CIDOB).
- Nadasdy, Paul (2017). *Sovereignty's Entailments: First Nation State Formation in the Yukon*, Toronto, University of Toronto Press.
- Neumann, Franz L. (1955) « Federalism and Freedom. A Critique » in Arthur M. Macmahon, dir. *Federalism: Mature and Emergent*, New York, Doubleday & Company, p. 44-57.
- Nichols, Joshua (2017) « Unsettled. Is Multinational, Multicultural Canada more Civilization than Nation-State » in *Literary Review of Canada: A Journal of Ideas*, juillet-août.

- Nichols, Joshua (2018) *Sui Generis Sovereignties. The Relationship between Treaty Interpretation and Canadian Sovereignty*, Waterloo, Centre for International Governance Innovation, no 1, janvier.
- Nimni, Ephraïm, dir. (2005) *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Londres, Routledge.
- Nincic, Miroslav (1999) « The National Interest and its Interpretation » in *The Review of Politics*, vol. 61, no 1, p. 29-55.
- Noël, Alain (2013) « Ideology, Identity, Majoritarianism: On the Politics of Federalism » in Grace Skogstad, et al. dir. *The Global Promise of Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, p. 166-187.
- Nootens, Geneviève (2002) « État et nation : fin d'un isomorphisme? » in *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 1, p. 25-41.
- Nootens, Geneviève (2004). *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique.
- Nootens, Geneviève (2010). *Souveraineté démocratique, justice et mondialisation : Essai sur la démocratie libérale et le cosmopolitisme*, Montréal, Liber.
- Nootens, Geneviève (2019). « Démocratie et pouvoirs constituants dans les sociétés plurinationales : quelques problèmes de théorie politique » in Félix Mathieu et Dave Guénette, dir. *Ré-imaginer le Canada : vers un Canada multinational?*, coll. Diversité et démocratie, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 119-140.
- Nunez, Xosé-Manoel (2001). « What is Spanish Nationalism Today? From Legitimacy Crisis to Unfulfilled Renovation (1975-2000), dans *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24, n° 5, p. 719-752.
- O'Leary, Brendan (2001). « An Iron Law of Nationalism and Federation? A (Neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk, and of Consociational Rescue », dans *Nations and Nationalism*, vol. 7, n° 3, p. 273-296.
- Orban, Edmond (1984a). *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral : un parcours irréversible?* Montréal, Québec Amérique.
- Orban, Edmond (1984b). « Quebec Alienation and the Trend Toward Centralization », dans Alain-G. Gagnon, dir., *Quebec: State and Society*, 1^{re} édition, Scarborough, Methuen, p. 31-44.
- Otis, Ghislain, dir. (2004). *Droit, territoire et gouvernance des peuples autochtones*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Pagé, Geneviève (2017). « Les femmes et la démocratie au Québec », dans Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin, dir., *La politique québécoise et canadienne*, 2^e édition, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 353-374.

- Pal, Leslie (1993). *Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Palermo, Francesco (2020). « Les enseignements de l'Union européenne pour comprendre la fédéralisme », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon, dir., *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 415-423.
- Palermo, Francesco (2009). « When the Lund Recommendations are Ignored. Effective Participation of National Minorities through Territorial Autonomy », dans *International Journal on Minority and Group*, n° 16, p. 1-11.
- Papillon, Martin (2008). *Federalism from below. The Emergence of Aboriginal Multilevel Governance in Canada. A Comparison of the James Bay Crees and Kahnawake Mohawks*, thèse de doctorat, Département de science politique, University of Toronto.
- Papillon, Martin (2019). « Les traités avec les peuples autochtones : un 5^e pilier de l'ordre constitutionnel canadien ? », dans Félix Mathieu et Dave Guénette, dir., *Ré-imaginer le Canada : vers un Canada multinational ?*, coll. Diversité et démocratie, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2019, p. 395-417.
- Paquin, Stéphane (1999). *L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs*, Montréal, VLB éditeur.
- Paquin, Stéphane (2001). *La revanche des petites nations*, Montréal, VLB éditeur.
- Paquin, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang.
- Paquin, Stéphane (2005). *Économie politique internationale*, Paris, Montchrestien.
- Paquin, Stéphane, Louise Beaudoin, Robert Comeau et Guy Lachapelle, dir. (2006). *Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie (1965-2005)*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Parent, Christophe (2011). *Le concept d'État fédéral multinational : essai sur l'union des peuples*, coll. Diversitas, Bruxelles, Peter Lang.
- Payero-López, Lucia (2020). « Assessing the Spanish State's Response to Catalan Independence: The Application of Federal Coercion », dans Alain-G. Gagnon et Arjun Tremblay, dir., *Federalism and National Diversity in the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 73-103.
- Peleg, Ilan (2007). *Democratizing the Hegemonic State: Political Transformation in the Age of Identity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pelletier, Alexandre (2019). « Majority Nationalisms and the Accommodation of Ethnic Minority in Myanmar », conférence présentée au Center for Constitutional Change, University of Edinburgh, Édimbourg, 25 février.

- Pelletier, Benoît (2006). «L'avenir du Québec au sein de la fédération canadienne», dans Alain-G. Gagnon, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain: fondements, traditions, institutions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 535-548.
- Pelletier, Réjean (2008). *Le Québec et le fédéralisme canadien: un regard critique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Pérez-Royo, Javier (2018). «Anexo. Reforma constitucional o period constituyente?», dans Anton Losada et Javier Pérez-Royo, dir., *Constitucion: la reforma invisible. Monarquía, plurinacionalidad y otras batallas*, Barcelone, Roca Editorial de Libros, p. 211-286.
- Pettit, Philip (1997). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, New York, Oxford University Press.
- Pharo, Helge Oystein (2019). «Peace with a Human Rights Perspective: Asbjorn Eide Interviewed by Helge Oystein Pharo», <https://blogs.prio.org> 5 novembre.
- Picard, Ariane (2020). «À la croisée des chemins : crise autochtone et fédéralisme exécutif au Canada», Montréal, Centre d'analyse politique: constitution et fédéralisme, 20 mai.
- Pierré-Caps, Stéphane (1995). *La multination: l'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- Pierré-Caps, Stéphane (2014). «Albert Camus, le fédéralisme et l'Algérie», dans *Civitas Europa*, n° 32, p. 197-212.
- Pires, Rosa (2019). *Ne sommes-nous pas Québécoises?* Montréal, Éditions du Remue-ménage.
- Pirro, Andres (2015). *The Populist Radical Right in Central and Eastern Europe: Ideas, Impact and Electoral Performance*, Londres, Routledge.
- Poirier, Éric (2016). *La Charte de la langue française: ce qu'il reste de la loi 101 quarante ans après son adoption*, Québec, Septentrion.
- Popelier, Patricia, et Maja Sahadžić, dir. (2019). *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Cham, Suisse, Palgrave Macmillan.
- Québec (2017), Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Québécois, notre façon d'être Canadiens: politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, Québec, Direction des communications, ministère du Conseil exécutif.
- Ra'anana, Uri, Maria Mesner et Keith Armes, dir. (1991). *State and Nation in Multi-ethnic Societies: The Breakup of Multinational States*, New York, Manchester University Press.

- Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (commission Erasmus-Dussault) (1996a), vol. 1: *Un passé, un avenir*, Ottawa, Groupe communications Canada.
- Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (commission Erasmus-Dussault) (1996b), vol. 2: *Une relation à redéfinir*, Ottawa, Groupe communications Canada.
- Requejo, Ferran (2005). *Multinational Federalism and Value Pluralism: the Spanish Case*, Londres et New York, Routledge.
- Requejo, Ferran (2009). *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs: le cas espagnol*, coll. Diversitas, Bruxelles, Peter Lang.
- Requejo, Ferran, et Klaus-Jürgen Nagel, dir. (2011). *Federalism beyond Federations: Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Farnham, Ashgate.
- Resnick, Philip (1994). «Toward a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives», dans Leslie Seidle, dir., *À la recherche d'un nouveau contrat politique: options asymétriques et options confédérales*, Montréal, Institut de recherche en politique publique, p. 71-90.
- Resnick, Philip (2012). «What Theorists of Nationalism Have to Learn from Multinational States», dans Michel Seymour et Alain-G. Gagnon, dir., *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 69-80.
- Richez, Emmanuelle, et Tejas Pandya (2020). «Ensuring a Future for Indigenous Languages in Canada: Can “Consequentialist” Multinational Federalism Provide an Answer?», dans Alain-G. Gagnon et Arjun Tremblay, dir., *Federalism and National Diversity in the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 289-313.
- Riker, William (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown and Company.
- Rioux, Hubert (2020). *Small Nations, High Ambitions: Economic Nationalism and Venture Capital in Quebec and Scotland*, Toronto, University of Toronto Press.
- Rioux, Marcel (1969). *La question du Québec*, Paris, Seghers.
- Rivard, Étienne (2013). «L'approche commune ou l'irrésistible élan vers une définition interethnique de la planification», dans *Recherches amérindiennes du Québec*, vol. 43, n° 1, p. 25-38.
- Rocher, François, et Benoît Pelletier, dir. (2013). *Le nouvel ordre constitutionnel canadien: du rapatriement de 1982 à nos jours*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Rodon, Thierry (2019). *Les apories des politiques autochtones au Canada*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.

- Roeder, Philip, G. (2009). «Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms», dans *Regional and Federal Studies*, vol. 19, n° 2, p. 203-219.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762). *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Paris, Union générale d'éditions.
- Roy, Arundhati (2020). «Modi's brutal treatment of Kashmir exposes his tactics – and their flaws», dans *The Guardian*, 5 août.
- Roy, Jean-Olivier (2020). «Autonomie individuelle et collective chez les Autochtones; l'action politique créatrice d'espaces de liberté démocratique», dans Stéphane Guimont Marceau, Jean-Olivier Roy et Daniel Salée, dir., *Peuples autochtones et politiques au Québec et au Canada : identités, citoyennetés et autodétermination*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 215-238.
- Rupnik, Jacques, dir. (1995) *Le déchirement des nations*, Paris, Seuil.
- Russell, Peter (1983). «Bold Statecraft, Questionable Jurisprudence», dans Keith Banting et Richard Simeon, dir., *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*, Scarborough, Methuen, p. 210-238.
- Russell, Peter (2017). *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*, Toronto, University of Toronto Press.
- Ryan, Claude (2000). «L'entente sur l'Union sociale canadienne vue par un fédéraliste québécois», dans Alain-G. Gagnon, dir., *L'Union sociale canadienne sans le Québec: huit études sur l'entente-cadre*, Montréal, Les Éditions Saint-Martin, 2000, p. 245-262.
- Salée, Daniel (2003). «L'État québécois et la question autochtone», dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 2, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 117-147.
- Sanjaume-Calvet, Marc (2020). «Le clair-obscur de la sécession et du fédéralisme», dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon, dir., *Cinquante déclinaisons de fédéralisme: théorie, enjeux et études de cas*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 151-163.
- Sanschagrin, David (2019). «Le Renvoi de 1998 et la gouvernance judiciaire: légitimer la domination», dans Félix Mathieu et Dave Guénette, dir., *Ré-imaginer le Canada: vers un État multi-national?*, coll. Diversité et démocratie, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 199-260.
- Sanschagrin, David (2020) *Une analyse socio-historique des champs juridique et étatique au Canada*, projet de thèse, département de science politique, Université du Québec à Montréal (en rédaction).
- Santafé, Gustavo Gabriel, et Félix Mathieu (2019). «Les récits du fédéralisme au Parti libéral du Québec», dans Félix Mathieu et Dave Guénette, dir., *Ré-imaginer le Canada: vers un État multi-national?*, coll. Diversité et démocratie, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 65-89.

- Sauvé, Marc (2008). *Le pouvoir fédéral de dépenser et la nature centralisatrice de la Constitution canadienne de 1867*, mémoire de maîtrise, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.
- Savard, Rémi (1985). *La voix des autres*, coll. Positions anthropologiques, Montréal, L'Hexagone.
- Savard, Rémi (1996). *L'Algonquin Tessouat et la fondation de Montréal. Diplomatie franco-indienne en Nouvelle-France*, Montréal, L'Hexagone.
- Savard, Stéphane (2020). « La recherche d'une troisième voie en période de crise : la position constitutionnelle des groupes de pression fédéralistes de 1977 à 1981 », dans
- Brousseau Desaulniers et Savard, dir., *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec*, coll. Politeia, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 235-263.
- Sauca, José Maria (2010). *Identidad y Derecho: Nuevas Perspectivas para Viejos Debates*, Valence, Tirant lo Blanch.
- Schertzer, Robert (2016). *The Judiciary Role in a Diverse Federation: Lessons from the Supreme Court of Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Schmitt, Étienne (2016). *Rendre une voix aux nations aphones: un modèle de coopération plurinationale*, thèse de doctorat, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.
- Schmitter, Philippe (1974). « Still the Century of Corporatism », dans *The Review of Politics*, vol. 36, n° 1, p. 85-131.
- Schwartz, Alex (2011). « Patriotism or Integrity? Constitutional Community in Divided Societies », dans *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 31, n° 3, p. 503-526.
- Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes (2017). *Québécois, notre façon d'être Canadiens: politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales, 1^{er} juin.
- Seymour, Michel, dir. (2002). *États-nations, multinationales et organisations supra-nationales*, Montréal, Liber.
- Seymour, Michel (2017). *A Liberal Theory of Collective Rights*, coll. Democracy, Diversity, and Citizen Engagement, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Seymour, Michel, dir. (2016). *Repenser l'autodétermination interne*, Montréal, Thémis.
- Seymour, Michel, et Alain-G. Gagnon, dir. (2012a). *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, Londres, Palgrave Macmillan.

- Seymour, Michel, et Alain-G. Gagnon, dir. (2012b). « Introduction : Multinational Federalism: Questions and Queries », dans Michel Seymour et Alain-G. Gagnon, dir., *Multinational Federalism: Problems and Prospects*, Londres, Palgrave Macmillan, p. 1-19.
- Sichra, Inge (2014). « Estado plurinacional – sociedad plurilingüe? solamente una ecuacion simbolica? », dans Jorge Cagiao y Conde et Alfredo Gomez-Muller, dir., *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, coll. Diversitas, Bruxelles, Peter Lang, p. 245-278.
- Simeon, Richard (2002). « Federalism and Decentralization in Canada », communication présentée lors de la deuxième conférence sur la décentralisation, Forum des fédérations.
- Simeon, Richard, et Jack Minz (1982). *Conflict of Taste and Conflict of Claim in Federal Countries*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations
- Simpson, Betasamosake Leanne (2011). *Dancing on our Turtle's Back. Stories of Nishnaabeg Re-Creation, Resurgence, and a New Emergence*, Winnipeg, Arbeiter Ring Publishing.
- Sioui, George (1999). *Pour une histoire amérindienne de l'Amérique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Smiley, Donald V. (1975). « Canada and the Quest for a National Policy », dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 8, n° 1, p. 40-62.
- Smith, Jennifer (2003). « The Constitutional Debate and Beyond », dans François Rocher et Miriam Smith, dir., *New Trends in Canadian Federalism*, 2^e édition, Peterborough, Broadview Press, p. 45-66.
- Snyder, Jack (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York, Norton.
- Soloch, Krzysztof (2009). « Les pays d'Europe centrale entre solidarité européenne et préférence atlantique », dans *Politique étrangère*, n° 3, automne, p. 541-551.
- Stacy, Helen (2005). « Relational Sovereignty », dans *Proceedings of the Annual Meetings* (American Society of International Law), vol. 99, 30 mars-2 avril, p. 396-400.
- Stepan, Alfred (1999). « Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model », dans *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 4, p. 19-34.
- Stevenson, Garth (1977). « Federalism and the Political Economy of the Canadian State », dans Leo Panitch, dir., *The Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, p. 71-100.
- Stevenson, Garth (2014). *Building Nations from Diversity: Canadian and American Experience Compared*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 206-233.

- St-Hilaire, Maxime (2017). «Standards constitutionnels mondiaux : épistémologie et méthodologie», dans Mathieu Disant, Gregory Lewkowicz et Pauline Türk, dir., *Les standards constitutionnels mondiaux*, Bruxelles, Bruylant, p. 11-75.
- St-Louis, Jean-Charles (2018). *Parler de la « diversité » au Québec : une étude généalogique des discussions récentes sur le pluralisme et la citoyenneté*, thèse de doctorat, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.
- Strang, David (1996). «Contested Sovereignty: The Social Constructions of Colonial Imperialism», dans Thomas J. Biersteker et Cynthia Weber, dir., *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 22-49.
- Strong-Boag, Veronica (2019). *The Last Suffragist Standing: The Life and Time of Laura Marshall Jamieson*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Summers, James (2007). *Peoples and International Law: How Nationalism and Self-Determination Shape a Contemporary Law of Nations*, Leiden, Nijhoff.
- Taillon, Patrick (2019). «Une démocratie sans peuple, sans majorité et sans histoire. *De la démocratie par le peuple à la démocratie par la Constitution*», dans Félix Mathieu et Dave Guénette, dir., *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational*, coll. *Diversité et démocratie*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, p. 141-172.
- Tamir, Yael (1993). *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Tamir, Yael (2019). *Why Nationalism?*, Princeton, Princeton University Press.
- Tanguay, Brian (1990). *Rediscovering Politics: Organized Labour, Business, and the Provincial State in Quebec, 1960-1985*, thèse de doctorat, Département de science politique, Carleton University, Ottawa.
- Taylor, Charles (1992). *Rapprocher les solitudes : écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, textes rassemblés par Guy Laforest, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Taylor, Charles (1991). «Shared and Divergent Values», dans Ronald L. Watts et Douglas M. Brown, dir., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, p. 53-76.
- Taylor, Charles (1994). «Le pluralisme et le dualisme», dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec : État et société*, tome 1, Montréal, Québec Amérique, p. 61-84.
- Thériault, Joseph Yvon (2007). *Faire société : société civile et espaces francophones*, Sudbury, Prise de parole.
- Thériault, Joseph Yvon (2019). *Sept leçons sur le cosmopolitisme : agir politique et imaginaire démocratique*, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique.
- Tierney, Stephen (2004). *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford, Oxford University Press.

- Tierney, Stephen (2019). « Courts in Federal Systems: Consolidating or Subverting the Federal Idea », Atelier international: *Defensive Federalism. How Self-Government can be Protected from « the Tyranny of the Majority » ?* Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelone, 28-29 novembre.
- Tilly, Charles (2005). *Trust and Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tocqueville, Alexis de (1951). *Œuvres complètes – Tome 1: De la démocratie en Amérique*, 3^e édition, Paris, Gallimard.
- Todorov, Tzvetan (2008). *Le siècle des Lumières*, Paris, Gallimard.
- Tolstov, Sergii (2019). « Separatism and Secessionism: Conceptual Features in the Context of European Integration Project », dans *The Journal of Ideology and Politics*, n° 1 (12) (en ukrainien).
- Torbisco Casals, Neus (2017). « National Minorities, Self-Determination and Human Rights: A Critique of the Dominant Paradigms in the Catalan Case », dans Peter A. Kraus et Joan Vergés Gifra, dir., *The Catalan Process: Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*, Barcelone, Institut d'Estudis de l'Autogovern, p. 195-225.
- Tremblay, Arjun (2019). *Diversity in Decline?: The Rise of the Political Right and the Fate of Multiculturalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Tremblay, Jean-François (2000). « L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et le politique, ou la difficulté d'établir des normes en la matière », *Politique et sociétés*, vol. 19, n°s 2-3, p. 133-151.
- Trudeau, Justin (2020). « Les langues officielles », 43^e législature, 2^e session, Chambre des communes, 18 novembre, p. 2046.
- Trudeau, Pierre Elliott (1967). *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éditions HMH.
- Trudel, Pierre (2009). *Ghislain Picard: entretiens*, coll. Trajectoires, Montréal, Boréal.
- Tully, James (1995a). *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tully, James (1995b). « Let's Talk: The Quebec Referendum and the Future of Canada », *Austin and Hempel Lectures*, Dalhousie University et University of Prince Edward Island.
- Tully, James (1999a). « Liberté et dévoilement dans les sociétés multinationales », dans *Globe: revue internationale d'études québécoises*, vol. 2, n° 2, p. 13-36.
- Tully, James (1999b). *Une étrange multiplicité: le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Tully, James (2000). *The Unattained Yet Attainable Democracy: Canada and Quebec Face the New Century. Les Grandes Conférences Desjardins*, McGill University, 23 mars.

- Tupper, Allan (1983). *Bill S-31 and the Federalism of State Capitalism, Discussion Paper 19*, Kingston, Queen's University, Institut des relations intergouvernementales.
- Turgeon, Luc (2003). «Interpréter le parcours historique du Québec: entre la société globale et l'espace régional», dans Alain-G. Gagnon, dir., *Québec: État et société*, tome 2, coll. Débats, Montréal, Québec Amérique, p. 65-84.
- Turgeon, Luc, et Alain-G. Gagnon (2013). «The Politics of Representative Bureaucracy in Multilingual States: A Comparison of Belgium, Canada and Switzerland», dans *Regional and Federal Studies*, vol. 23, n° 4, p. 407-423.
- Van den Wijngaert, Mark (2011). «D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale», dans *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale: 40 ans d'évolution politique des communautés et des régions (1971-2011)*, Bruxelles, Vlaams Parlement/Academic and Scientific Publishers, p. 19-38.
- Vézina, Valérie (2018). *Une île, une nation? Le nationalisme insulaire à la lumière des cas de Terre-Neuve et Puerto Rico*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec.
- Vipond, Robert, C. (1993). «Seeing Canada through the Referendum: Still a House Divided», dans *Publius*, vol. 23, no 3, p. 39-55.
- Watkins, Mel, dir. (1977). *Dene Nation: The Colony Within*, Toronto, University of Toronto Press.
- Webber, Jeremy, et Colin M. Macleod, dir. (2011). *Between Consenting Peoples: Political Community and the Meaning of Consent*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Weinstock, Daniel (2004). «L'éducation à la citoyenneté dans les sociétés multiculturelles», dans Alain Dieckhoff, dir., *La constellation des appartenances*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 153-177.
- Wheare, Kenneth, C. (1962). «Federalism and the Making of Nations», dans A. W. McMahon, dir., *Federalism: Mature and Emergent*, New York, Russell & Russell, p. 28-43.
- Whitaker, Reg (1991). *A Sovereign Idea: Essays on Canada as a Democratic Community*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Wiener, Antje (2007). «Contested Meanings of Norms. A Research Framework», dans *Comparative European Politics*, vol. 5, n° 1, p. 1-17.
- Wiener, Antje (2014). *A Theory of Contestation*, Heidelberg, Springer.
- Woons, Marc (2020). *Normativity, Power & Peripheral Nations*, thèse, département de philosophie, Université Leuven, mars.
- Wright, Teresa (2020). «Droit des peuples autochtones: la Déclaration des Nations unies, une priorité du ministre Miller», *La Presse*, 12 août.

- Xanthaki, Alexandra (2014). «Indigenous Rights at the United Nations. Their Impact on International Human Rights Standards», dans *Europa Ethnica*, vol. 71, p. 69-77.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- Young, Robert, Philippe Faucher et André Blais (1984). «The Concept of Province-Building: A Critique», dans *Revue canadienne de science politique*, vol. 17, n° 4, p. 783-818.

Ce livre constitue le troisième volet d'un projet de rédaction amorcé avec la publication, en 2007, de *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational* (Prix Josep Maria Vilaseca i Marcet) et approfondi avec la parution, en 2011, de *L'âge des incertitudes : essais sur le fédéralisme et la diversité nationale* (finaliste au Prix Donald-Smiley), tous deux traduits en plusieurs langues. Inspiré par les travaux traitant des Premiers Peuples et des nations minoritaires en contexte démocratique, *Le choc des légitimités* jette un regard nouveau sur les rapports entre majorités et minorités, tout en explorant les avancées théoriques tant en études fédérales que sur les nationalismes contemporains.

La décennie 2020-2030 pourrait bien être propice à l'avènement d'un fédéralisme multinational à l'échelle internationale. Devant l'inconfort grandissant des grandes puissances et des organisations internationales face à la création de nouveaux États, le fédéralisme multinational est à présent une voie qu'il importe d'explorer. En contrepartie de la loyauté des nations minoritaires à l'endroit de l'État souverain, le fédéralisme multinational leur permet de renouer avec – sinon de restaurer – leur souveraineté originelle, tout en tenant compte des besoins de coordination, de concertation et de cohabitation avec les partenaires politiques au sein des ensembles fédéraux ou en voie de fédéralisation. Il est crucial aujourd'hui d'évaluer les conflits de revendications sur la base de la notion même de la légitimité plutôt que sur celle beaucoup trop étroite de la légalité.



ALAIN-G. GAGNON est le directeur fondateur du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) dont il coordonne les activités depuis 1994. Il est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM, Canada) où il dirige la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes depuis 2003. Il est l'auteur de plus de 500 études en sociologie politique, en études fédérales et en politique québécoise et canadienne. Parmi ses distinctions, soulignons qu'il a reçu le Mildred A. Schwartz Lifetime Achievement Award de l'American Political Science Association en 2020. Il a été fait chevalier de l'Ordre de la Pléiade en 2018 et élevé au rang d'officier de l'Ordre du Canada en 2019. Il est le président sortant de l'Académie des sciences sociales de la Société royale du Canada.

Illustration de couverture : Lise Gervais,
Musée national des Beaux-arts de Québec.



Collection dirigée par Guy Laforest



Science politique

ISBN 978-2-7637-5460-4



9 782763 754604

Presses de l'Université Laval
pulaval.com