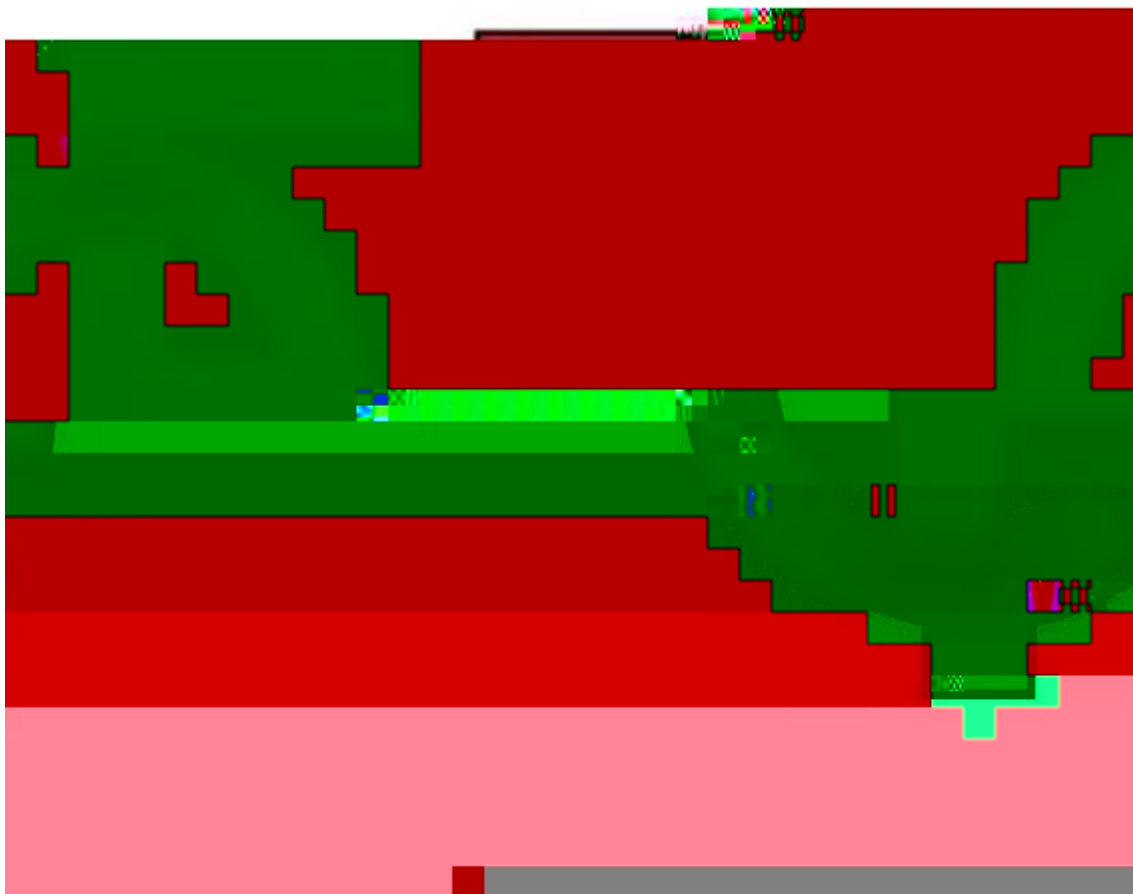


Federalism-e Undergraduate Journal

Volume 8 – May 2007

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



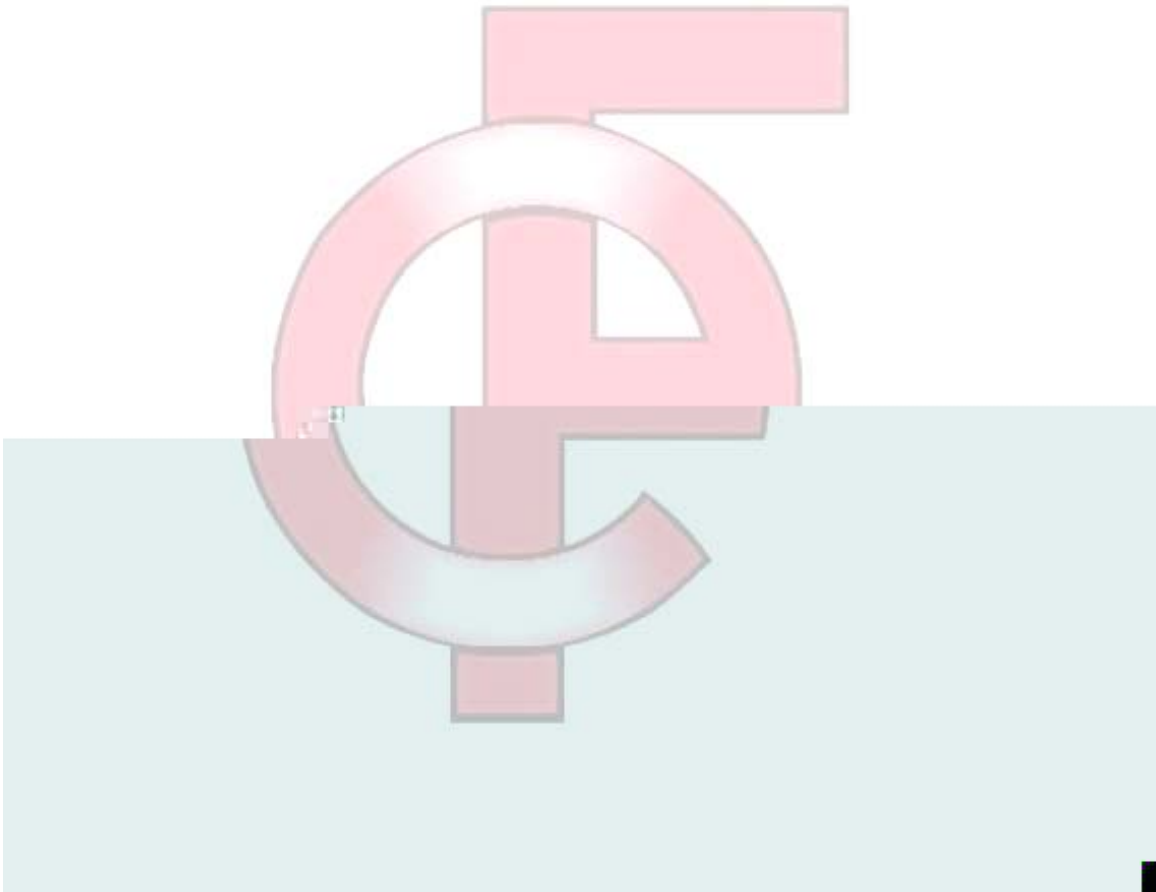
Revue interuniversitaire **Fédéralism-e**

Volume 8 – Mai 2007

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

Éditeur en chef – Pierre-Luc Rivard

Collège militaire royal du Canada



Conseil d'édition francophone

Patrick Lamontagne

Université Laval

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

Gyslain Clément

Collège militaire royal du Canada

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

Anglophone Editorial Board

Ryan J. Burch

Loyola University Chicago

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

Matthew Molnar

University of Winnipeg

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

Natalie Falcomer

Wilfrid Laurier University

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

Table of Contents / Table des matières

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

Slipping Through the Cracks in Canada’s Federation: A critical analysis on the situation of Non status Aboriginals **110**

Ryan G. O’Quinn

La jeunesse canadienne et le déficit électoral **123**

Gilbert Desgrosseilliers

Call for Papers: Volume 9 **139**

Appel aux articles : Volume 9 **140**



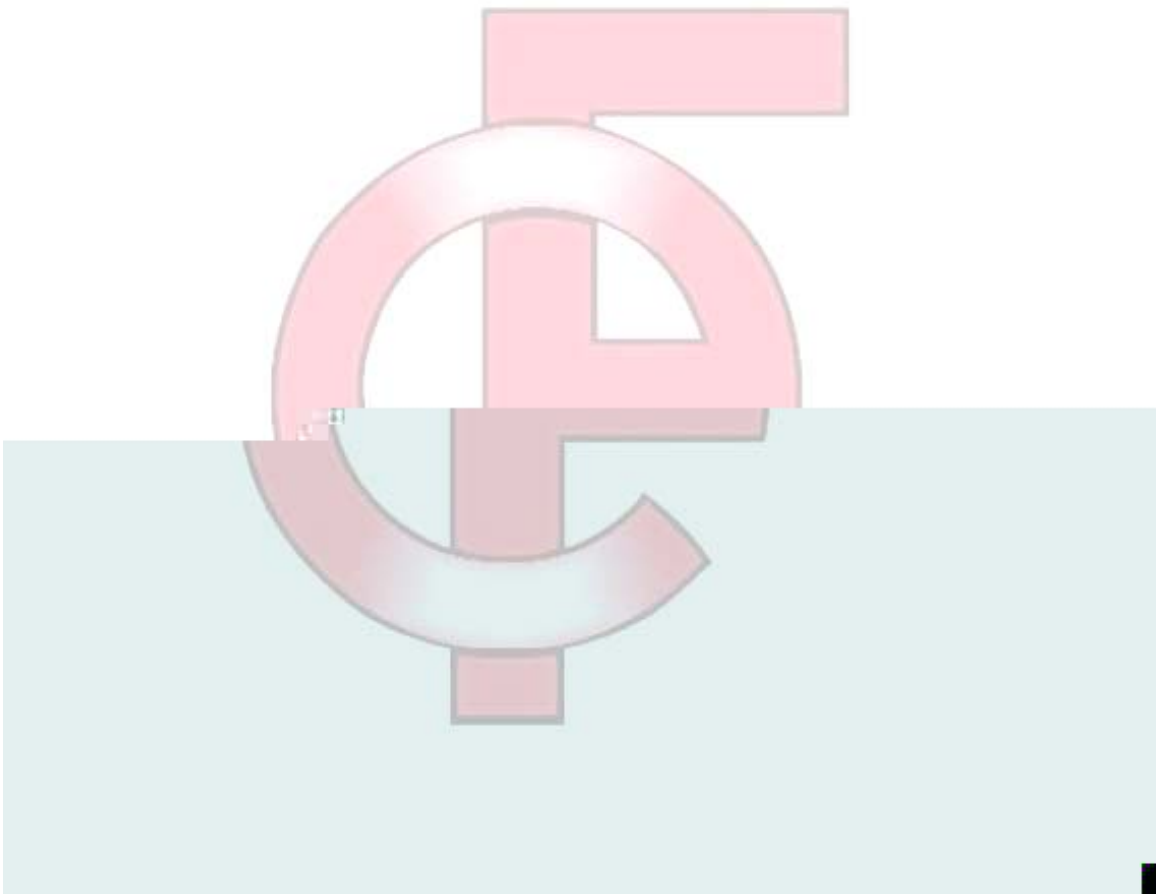
Abstracts / Résumés

Canadian Interstate Federalism and Economic Globalization

After an extended period in which it was largely ignored as a topic of study, the consideration of the impact of globalization on sub-national governments has received some increased attention in recent years. This paper briefly outlines the historical and present challenges of international economic integration with regards to Canadian federal-provincial relations. It is argued that the flexible and *ad hoc* arrangements which typify Canadian interstate federalism have allowed the provinces to maintain some relevance in the face of generally centralizing

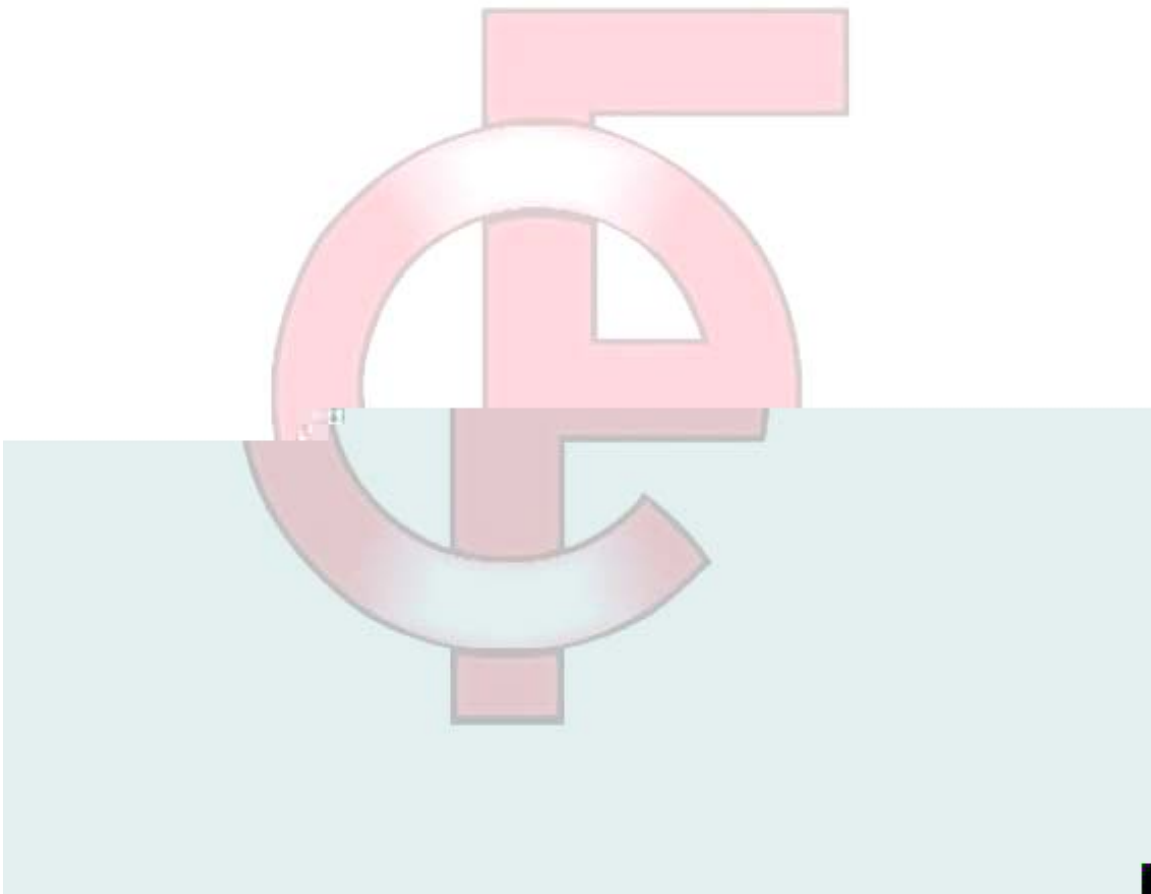


Pierre Elliott Trudeau et le Fédéralisme



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

Non status aboriginals occupy a 'no man's land' in terms of jurisdictional responsibility within the



Introduction de l'éditeur en chef

Pierre-Luc Rivard

Fédéralism-e

De nos jours, il semble que le fédéralisme ait perdu sa popularité. Les questions philosophiques intergouvernementales ne font plus autant la une des journaux, tandis que plusieurs citoyens

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

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

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

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

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

⁴ *Idem*

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

⁶ *Ibid*, p.208

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

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

En conséquence, la fédération dotée d'un gouvernement fédéral puissant aurait un meilleur contrôle sur les régions¹⁰, assurant la survie du système fédératif, contrairement au régime consociationnel, qui prétendrait jouir

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

Toutefois, tel qu'indiqué par John McGarry, la décentralisation des pouvoirs ne répond pas à toutes les demandes des groupes nationaux. Les minorités ne veulent pas seulement posséder les capacités de protéger leurs intérêts, elles désirent également atteindre un statut digne d'une communauté nationale. Pour cette raison, la décentralisation doit idéalement être accompagnée d'une conceptualisation asymétrique

Modèle utilisé

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

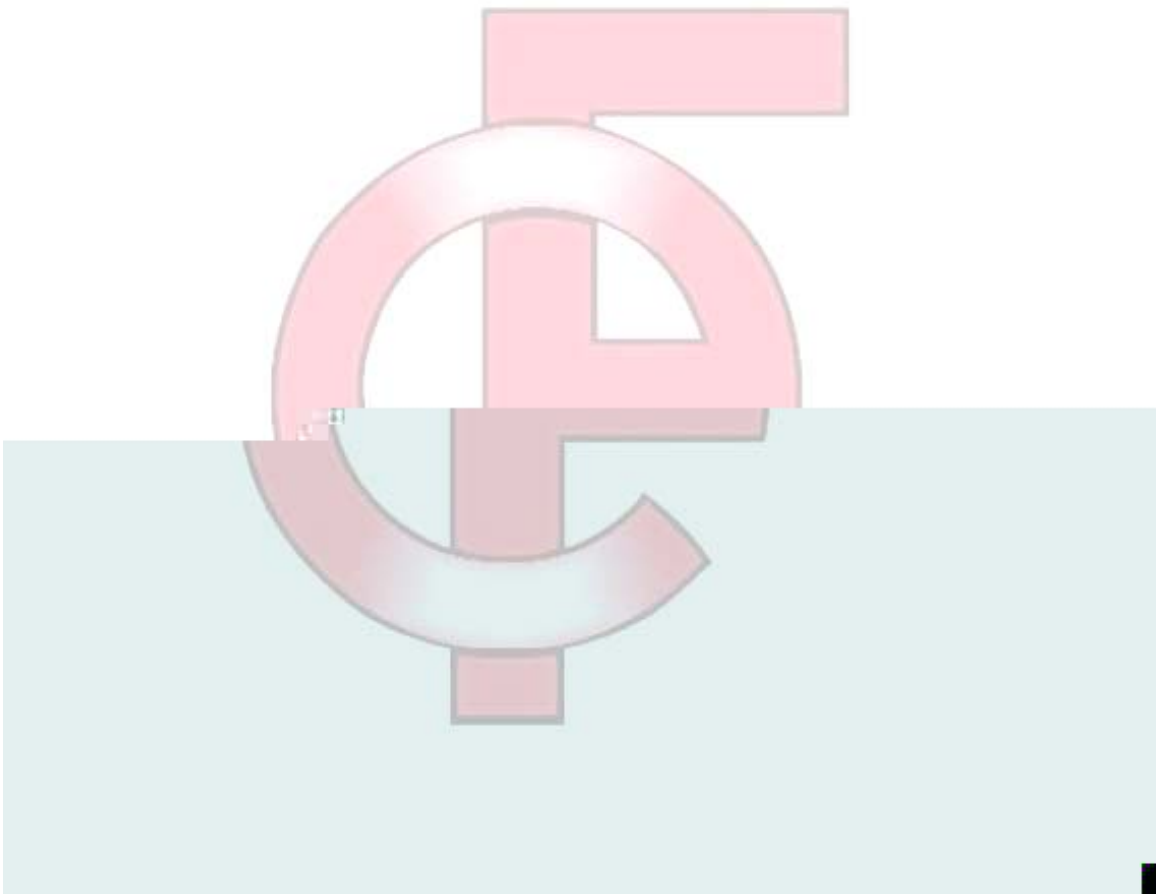
Pour commencer, les divisions sociales internes sont fréquemment à la source de la menace sécessionniste. Divers facteurs peuvent susciter ces divisions, tels que la langue, la tradition politique, la culture, la race et la religion. De plus, les disproportions

économiques entre les régions peuvent également créer un ressentiment condescendant, engendrant l'insatisfaction à l'égard de l'union fédérative²¹. En conséquence, il est important de comprendre la nature des groupes nationalistes sous-étatiques, afin de

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

²⁰ *Ibid*, p.110

de la population ne doit pas créer la
prédominance d'un groupe au détriment des



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

Volume 8

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

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

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

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

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

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

Pierre-Luc Rivard

Bibliographie

Monographies

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

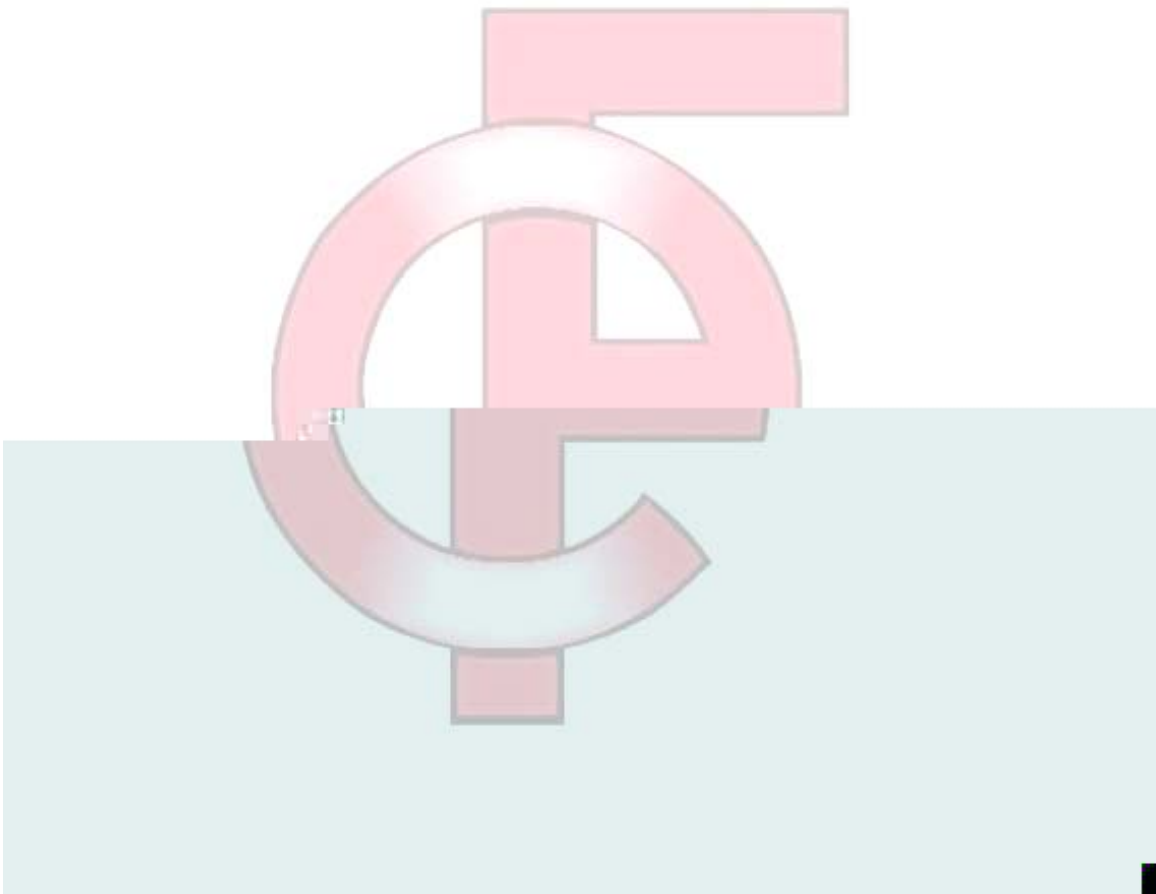
FRANCK, Thomas M. *Why Federations Fail*. London: London University Press, 1968

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

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

Articles

AUCLAIR, Céline. "Federalism: Its Principles, Flexibility and Limitations", *Federations: What's New in Federalism Worldwide*



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

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

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

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

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

The future of the journal is bright, and the true potential of the journal rests in the

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

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

Arguably, the first documented federal system was seen over 3200 years ago among the Israeli tribes². Another ancient example is that of the Roman Empire, which established an asymmetric relationship between the central government and other states, where Rome held the dominant or federal power³. While these examples prove the ancient nature of federalism, it is generally accepted that modern federalism was first evident in the 17th century with the constitution of the United States.

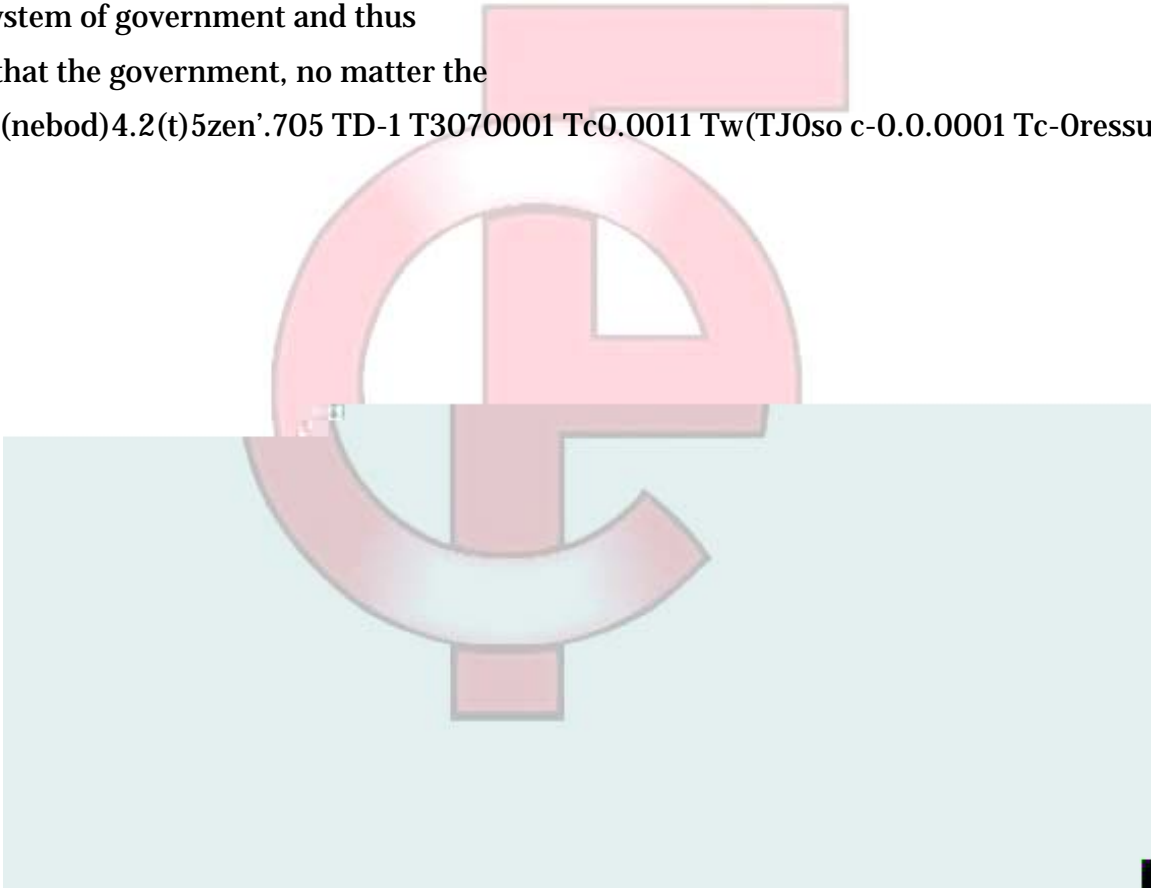
¹ Ronald A. Rogge, *Comparing Federal Systems* (Montreal: Centre for Policy Studies), p. 19.

² Daniel J. Elazar, *Federalism and the American Tradition* (1995), p.19.

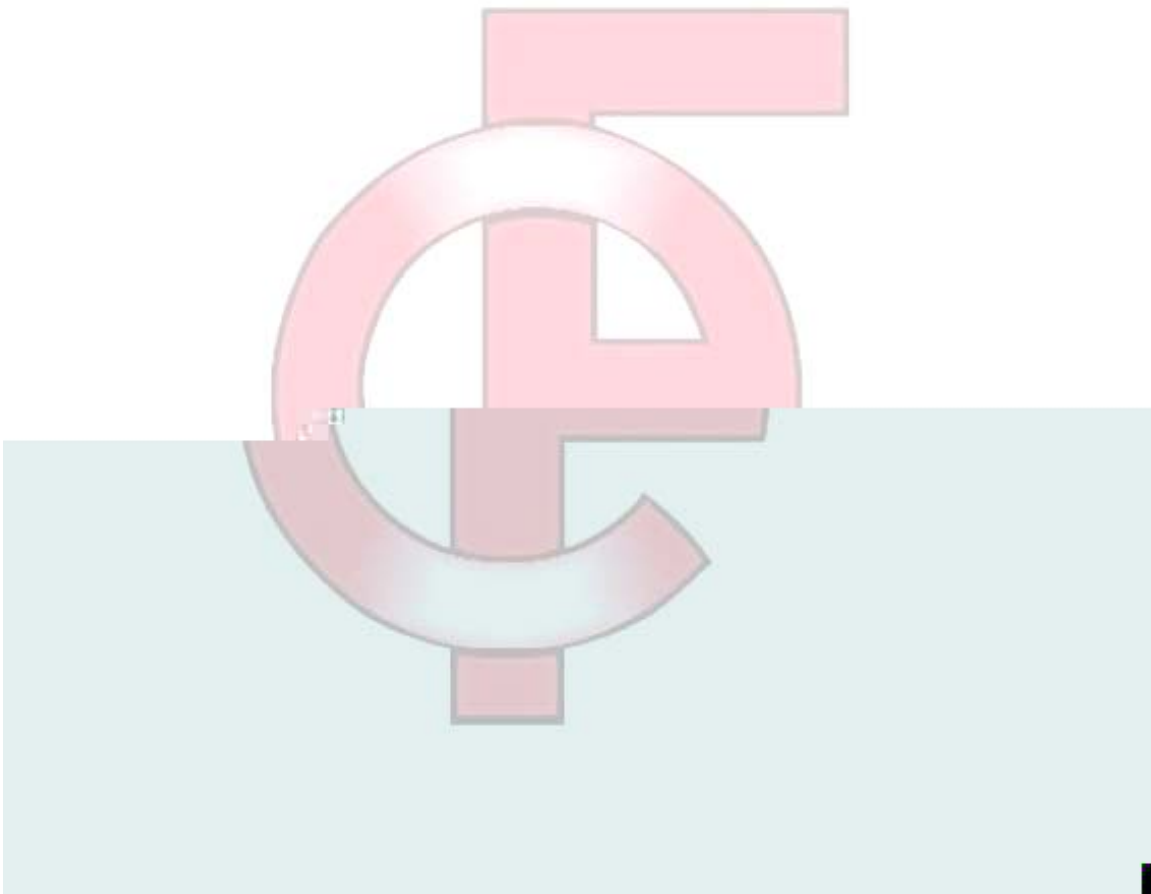
³ *Is a foI(c2.Ti-0p... #was f41... 3 0 (T12 JaFl1Ed)5n(195(95((95 A fmesymmetrical syn for0.00156*

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

ons FéjT3(nebod)4.2(t)5zen'.705 TD-1 T3070001 Tc0.0011 Tw(TJ0so c-0.0.0001 Tc-0ressure to002 Tc-0.00



Derek Carnegie's paper examines the pressures globalization places on a federal system, especially in regards to international trade. Carnegie's joint degree in politics and economics, as well as his recent research



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

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

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

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

Introduction

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

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

Constitutional History

Section 132 of the 1867 BNA Act gave the Canadian parliament the right to enact the terms of treaties agreed to by the British Empire (Tuck, 1941 p.38). By the early 1900s, the British role had been reduced to the signing of Canadian-negotiated treaties (Leeson, 1977 p. 511). Despite the JCPC declaration in the 1932 *Radio Reference*¹ that Section 132 no longer operated after the end of the British

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

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

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

Economic Globalization and Centralization

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

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

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

The Provincial Voice in Trade Agreements

The question of whether Ottawa acts as a restrictive “gatekeeper” concerns the provincial role in the negotiation of international trade agreements, and is therefore of critical importance. Though the consultative relationship which has arisen in the constitutional gap is often seen as conflictual and based on federal interests (see Robinson, 1995), issues of disagreement are exceptions to an otherwise cooperative process (Kukucha, 2005 p.144). Ontario's oppositions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Policing Role of the Federal Government

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

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

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

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

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

The above traits of the Canadian system are unlikely to change in the near future; however, the provinces have gained some influence over their respective economies in

The National Economic Space

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

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

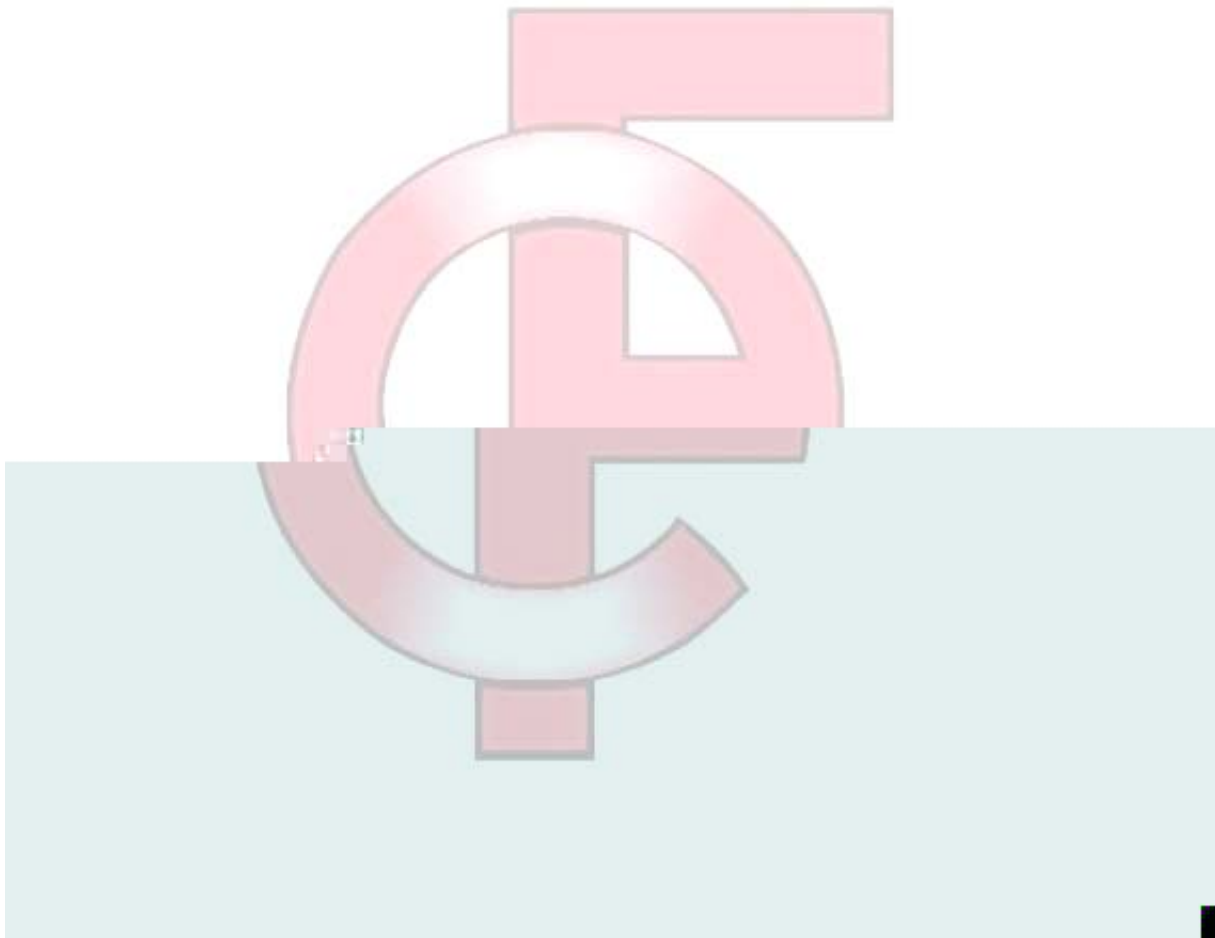
taking control of their economies. Without straying too far into a normative evaluation of regional versus national approaches to globalization, there have been a number of problems with the present system of negotiation. Provincial governments may not accurately represent their regions, especially given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

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

Works Cited:

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

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



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

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

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

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

Simeon, Richard. "Important? Yes. Transformative? No. North American Integration and Canadian Federalism." *The Impact of Global and Regional Integration on Federal Systems*. Ed. Harvey Lazar, Hamish Telford, and Richard Simeon. Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002. 260-267.



La politique étrangère des États fédéraux : cas belge et canadien

David Anciaux

Institut d'Études Européennes – Université Libre de Bruxelles



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

Introduction

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

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

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

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

1- Approche théorique

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

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

² KARMIS, D., GAGNON, A-G., « Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire », *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*

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

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

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

Avec moins de complexité que le système belge, le Canada est divisé en dix provinces et trois territoires. Les provinces sont très différentes les unes des autres à divers niveaux tels que politique, économique et social. L'Ontario et le Québec sont les deux provinces les plus peuplées avec respectivement huit et sept million d'habitants. L'Alberta, moins peuplée que les deux provinces précédentes, est la plus riche grâce à une économie forte basée sur l'industrie

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

personnes ayant une spécificité similaire comme la langue ;

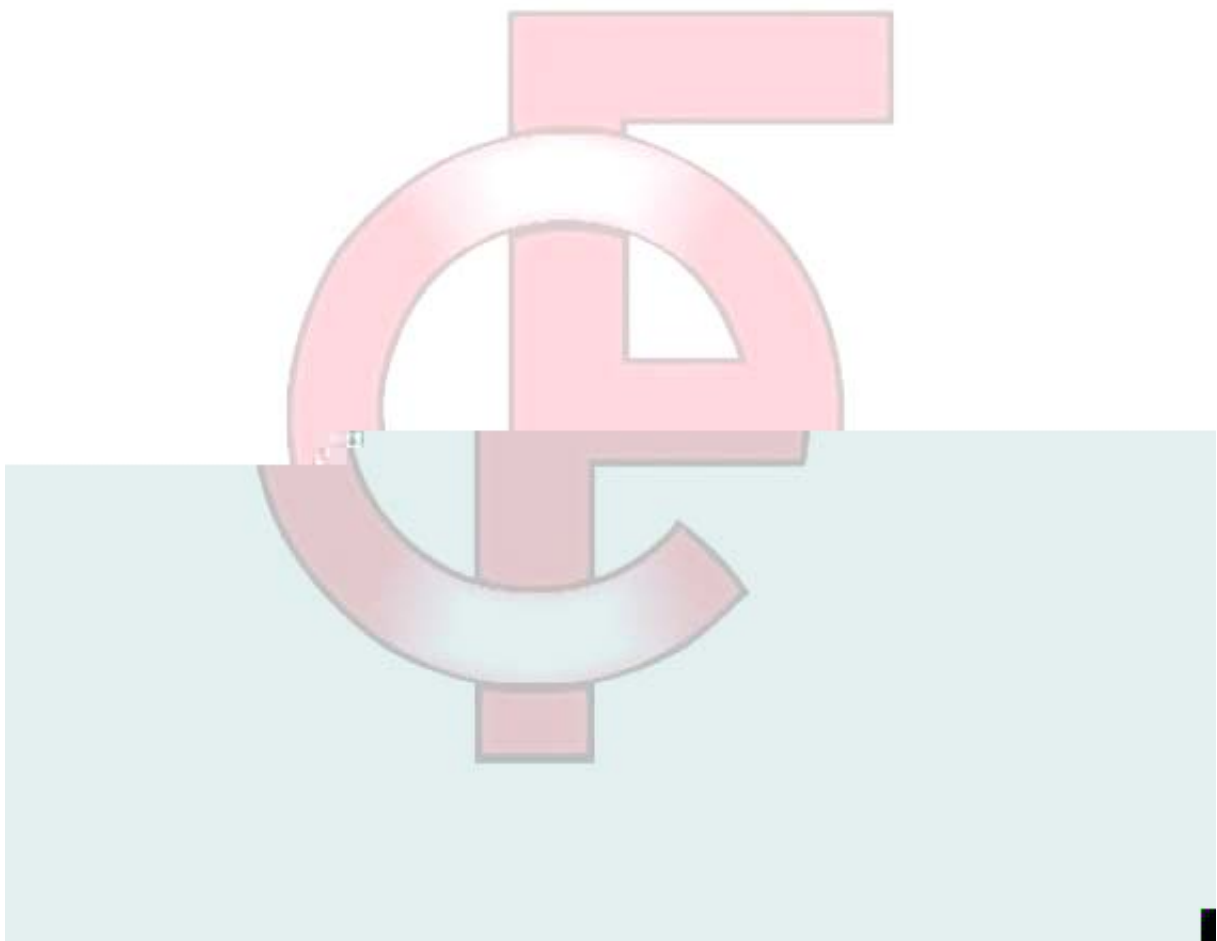
-

examiné plus précisément dans les chapitres suivants.

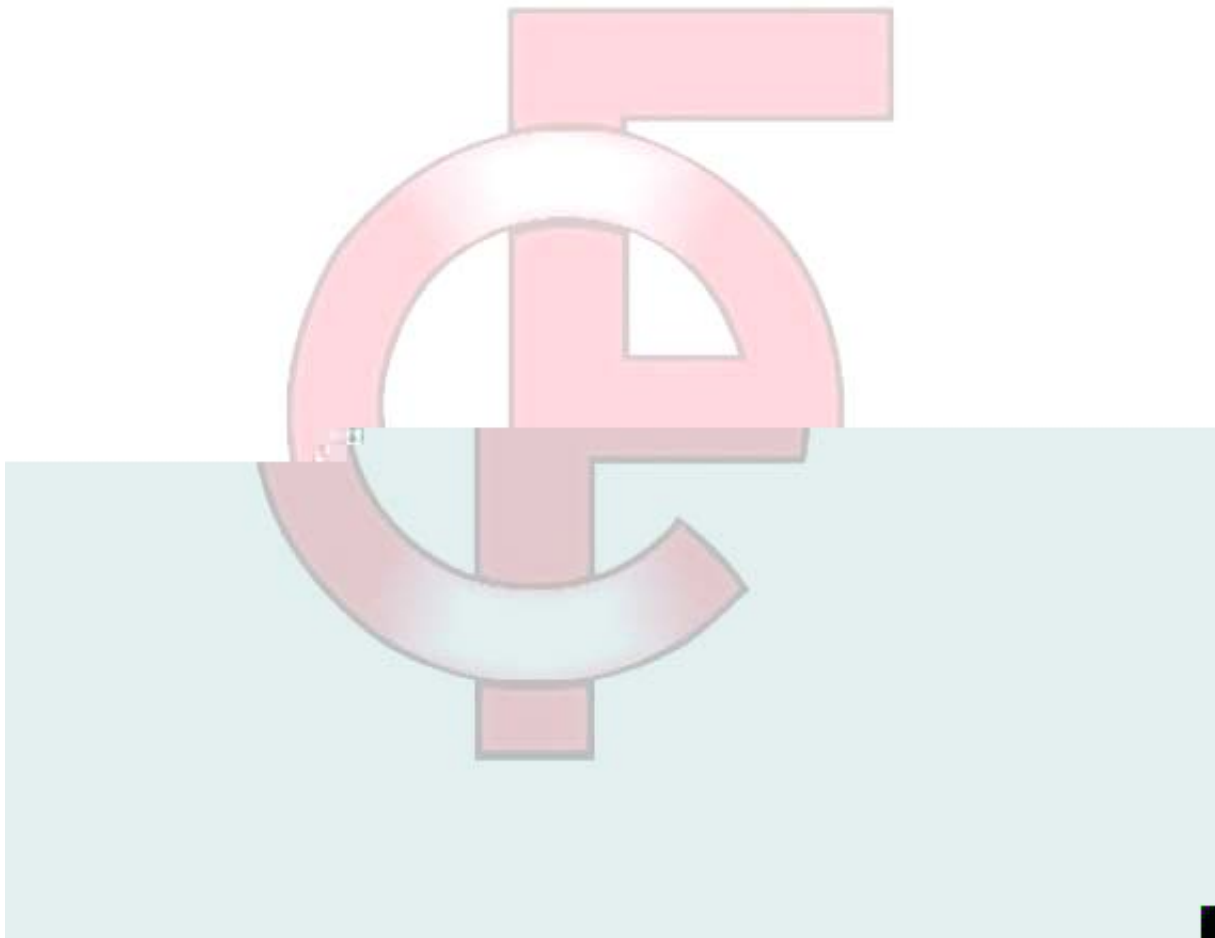
3- Les États fédéraux à l'étranger

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

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

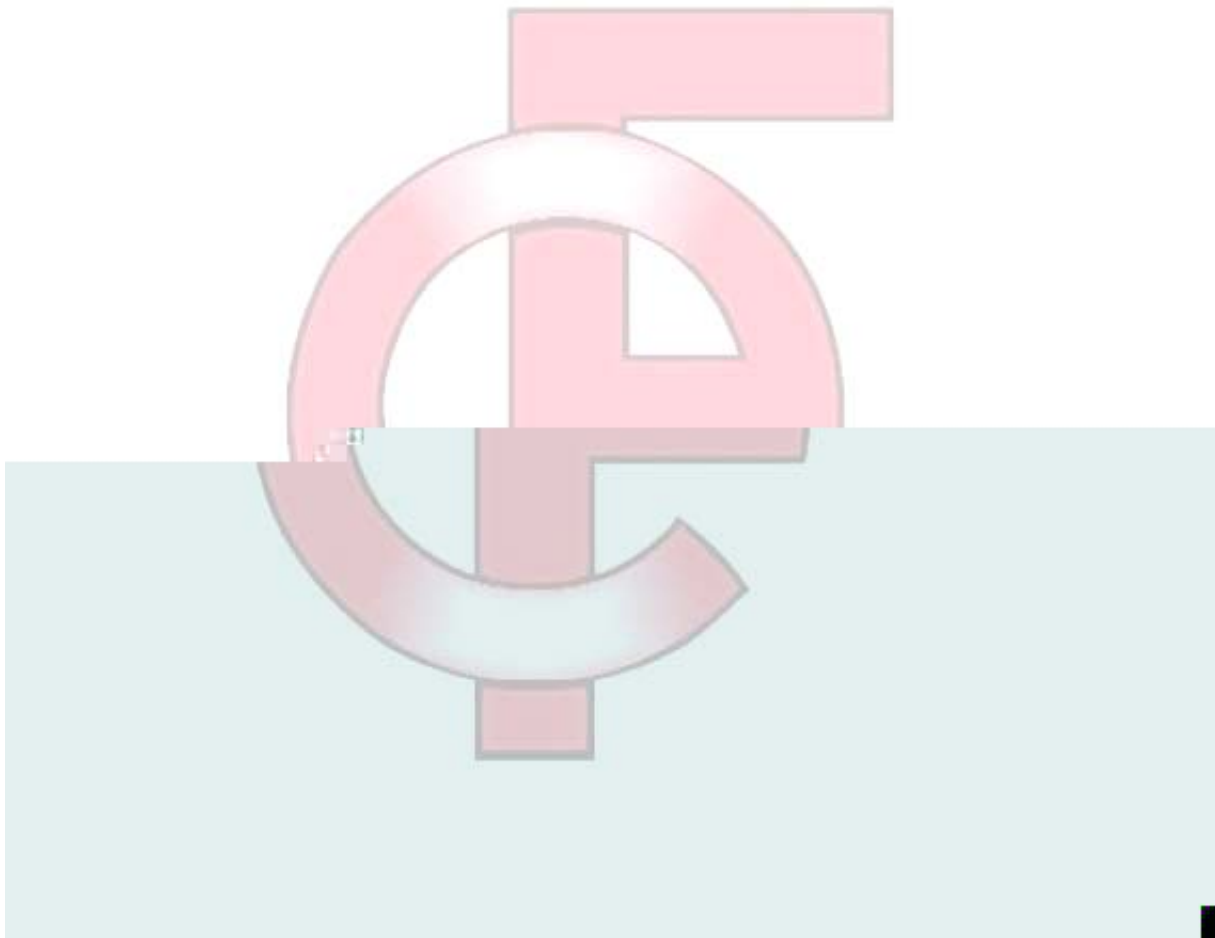


pouvoir de négocier et de signer des traités est réservé au fédéral, tandis que les provinces ne peuvent signer que des ententes et des accords. Les provinces peuvent donc conduire certaines négociations, notamment pour des échanges



prendre part aux négociations, signer et voter le texte.

Les entités ne sont pas toutes obligées de participer aux négociations et à la signature des traités même si cela tombe sous leurs



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

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

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

¹⁹ Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, *Budget de dépenses 2006-2007*, p. 14-1 Vol. II Crédits des ministères et organismes pris sur http://www.tresor.gouv.qc.ca/fr/publications/budget/06-07/06-07_vol2.pdf

²⁰ Ministère des finances, *Budget des dépenses 2006-2007*, Volume 1, pris sur <http://www.fin.gov.on.ca/french/budget/estimates/2006-07/volume1/mia.html>

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

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

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

²² *Idem.*

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

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

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

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

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

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

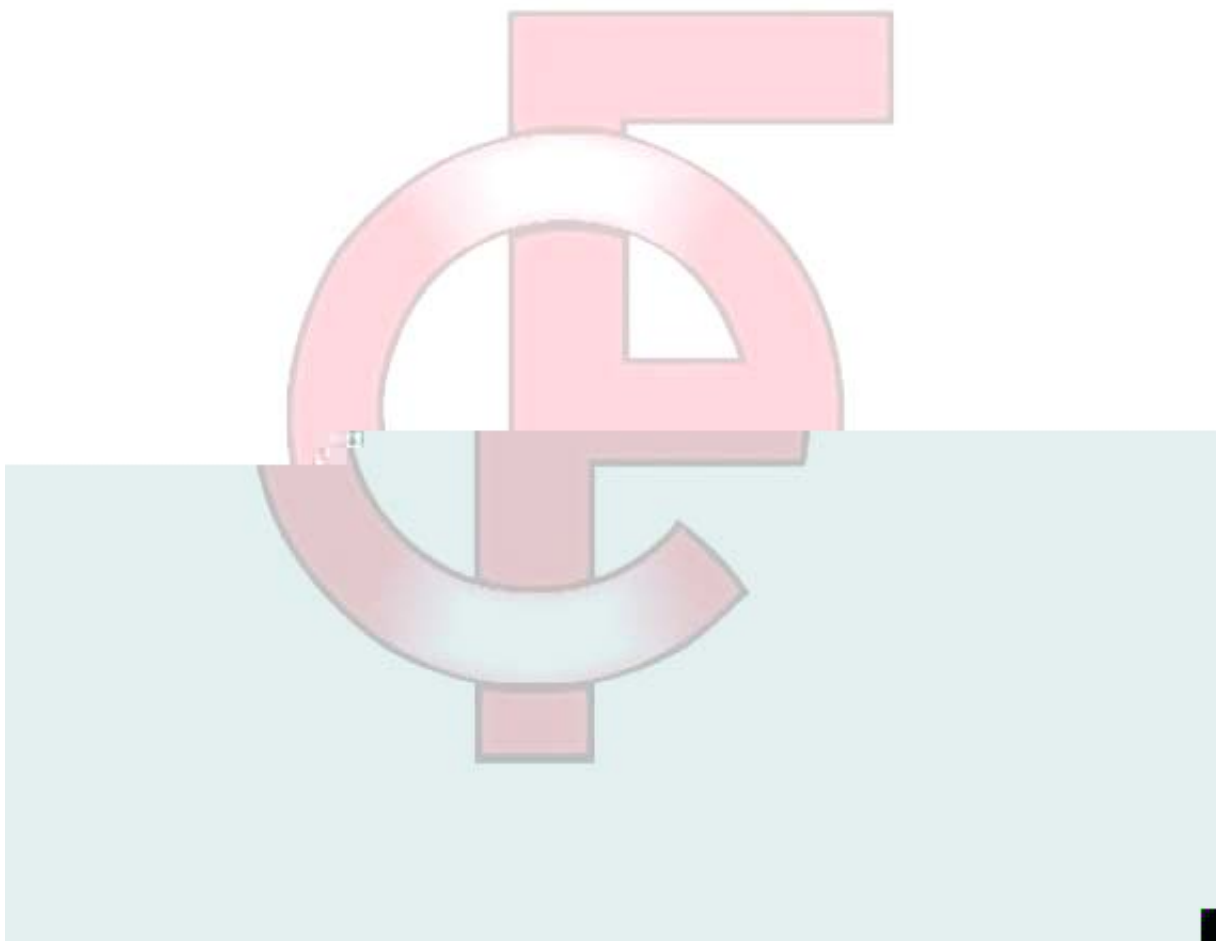
À l'étranger, les diplomates belges peuvent représenter l'État fédéral ainsi que les entités fédérées. Ils représentent les diverses entités après consultation des attachés communautaires parfois présents dans les représentations du pays. Depuis 1995, les communautés et les régions peuvent nommer un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

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

²⁶ LAGASSE, C-E, *Loc. Cit.*

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

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



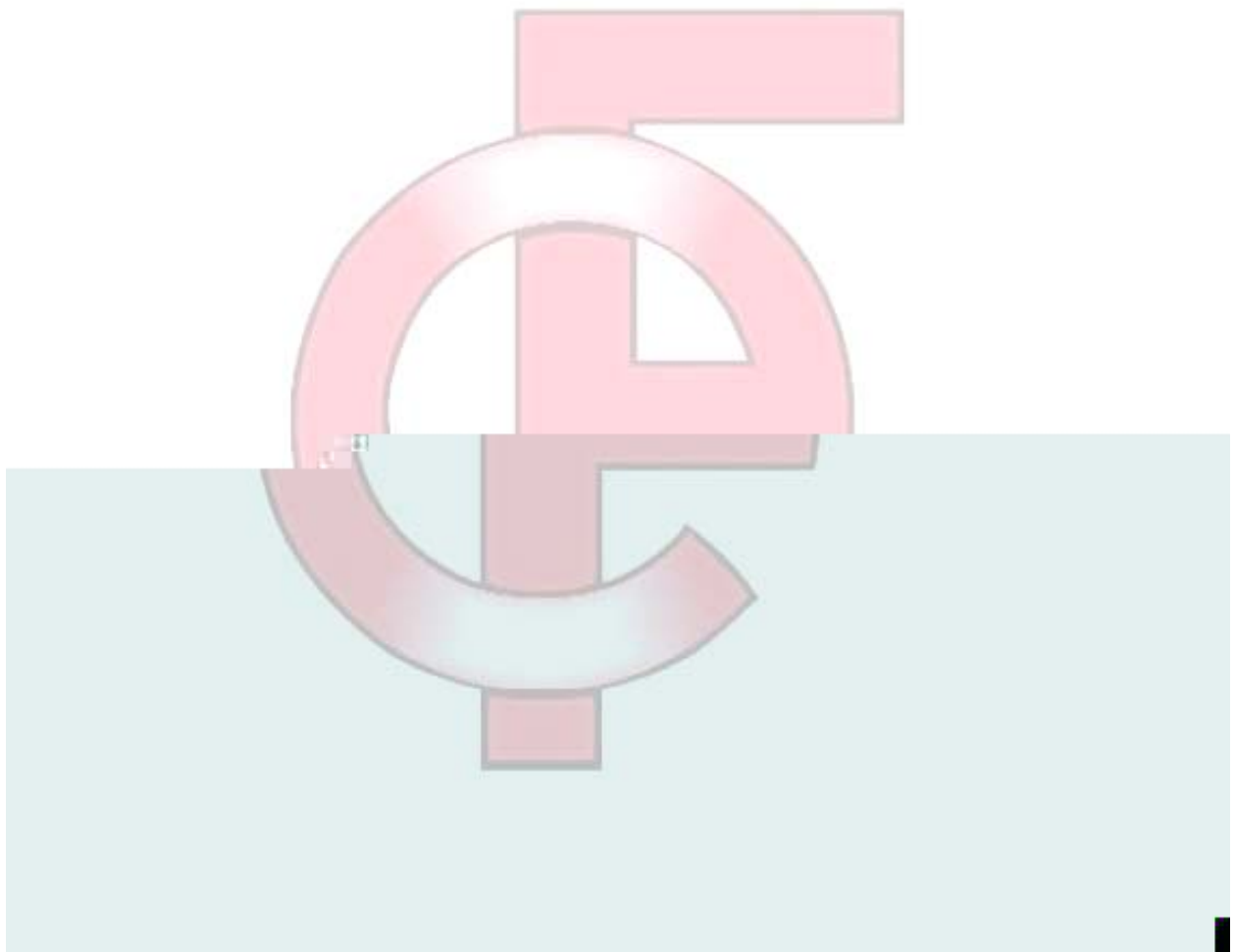
avec relativement peu d'interdits émanant des autres pouvoirs mais avec partage de la prise de décision si le domaine touche les compétences attribuées à d'autres entités. Les provinces canadiennes peuvent signer des accords ou des ententes, mais ceux-ci peuvent être dénoncés par Ottawa. Mais, pour certaines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

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

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

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

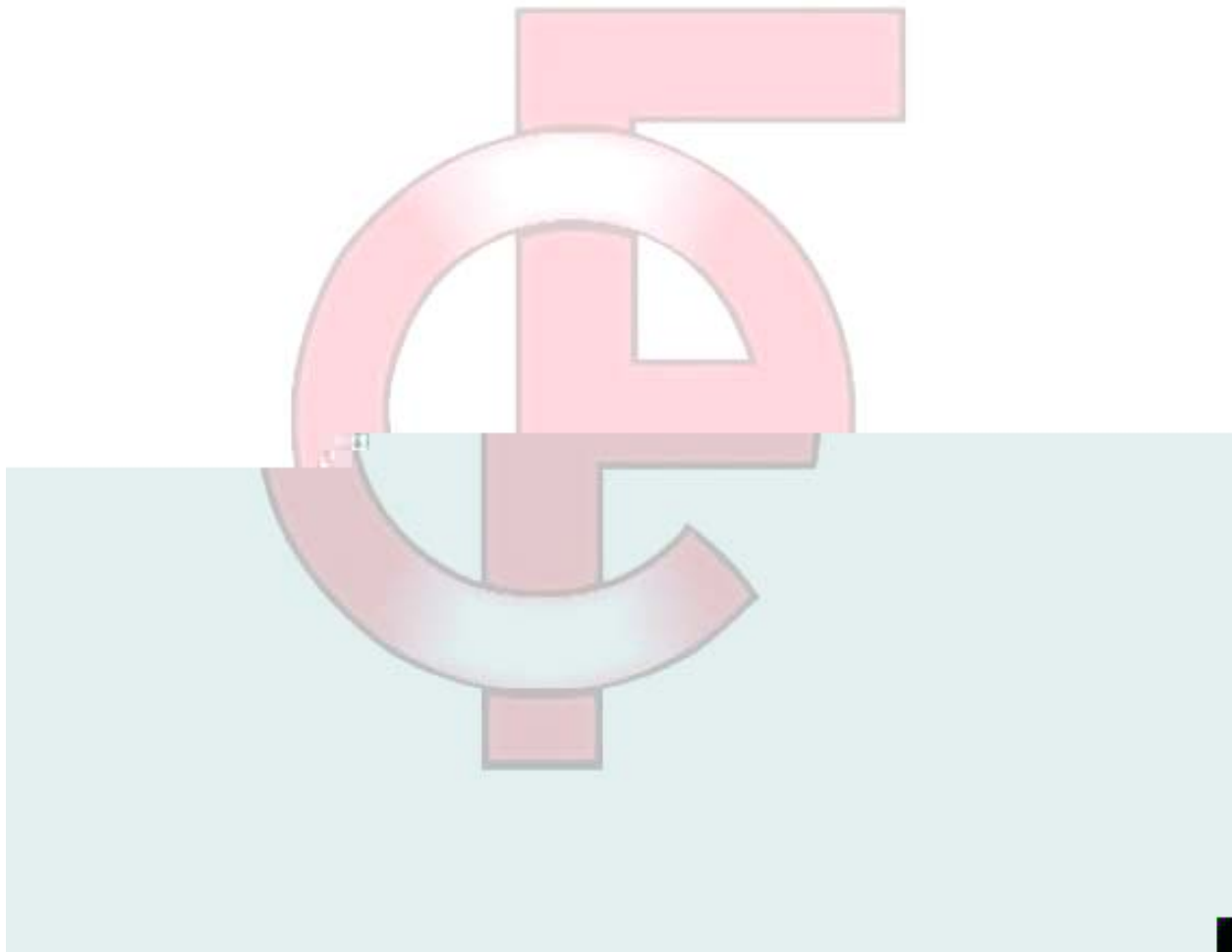
Bibliographie



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

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

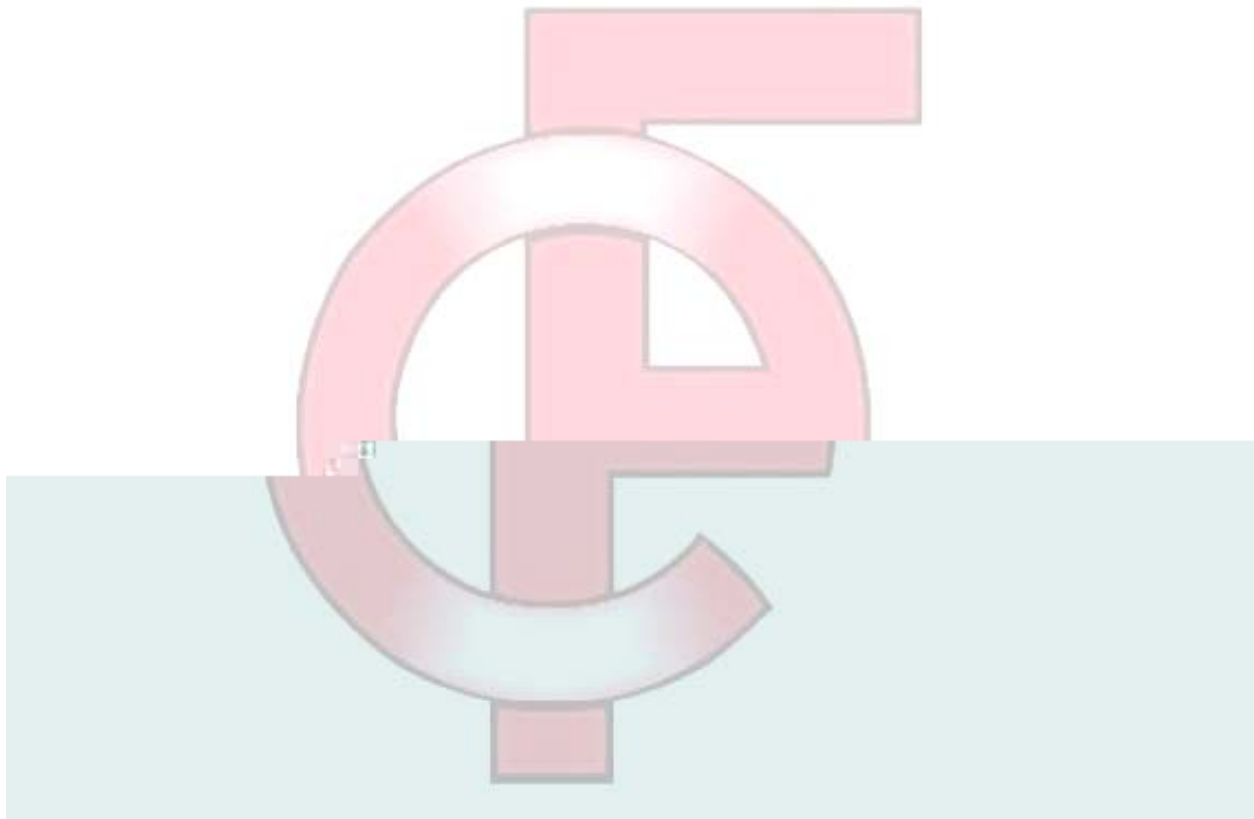
SCHAUS, A., « L'exécution fédérale des obligations internationales : le cas de la Belgique et du Canada », dans GAUDREAULT-DESBIEENS J.-F., GÉLINAS, F. (sous la dir. De), *Le fédéralisme dans*



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

Natalie Falcomer

Wilfrid Laurier University



As an Honours Political Science and History student, Natalie Falcomer has pursued her interests in politics as an active Ontario Young Liberal and member of the Anti Trafficking Initiative. Natalie seeks to make a difference in her community as a founder of a public speaking organization – Toastmasters Club - and organizer of International Women’s Week and The Sex Slave Trade

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

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

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

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

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

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

³ *Idem.*

⁴ *Idem.*

⁵ Wayne MacKay, *Loc. Cit.*, 73.

⁶ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

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

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

Evolution of Canada's Human Rights System

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

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

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

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

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

⁹ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

¹⁰ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

¹¹ *Idem.*

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

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

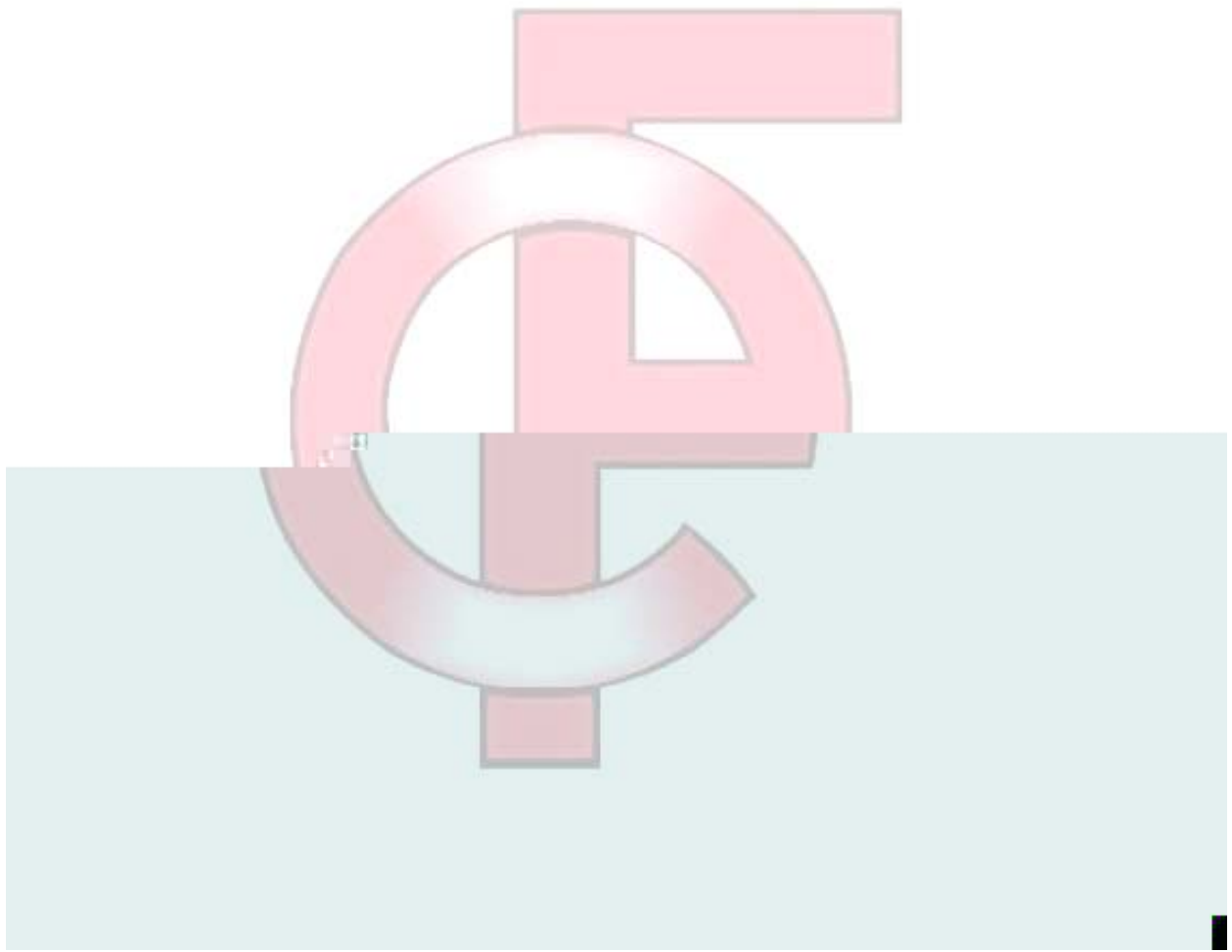
During the third period of the evolution of Canadian human rights, *The Canadian Charter of Rights and Freedoms* was entrenched in the *Constitution Act, 1982* which enhanced the legal status of the Charter and materialized the abstract notion of *natural rights*. Section 52 of the *Constitution Act,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

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

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

¹⁴ Nancy Holmes, *Loc. Cit.*

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

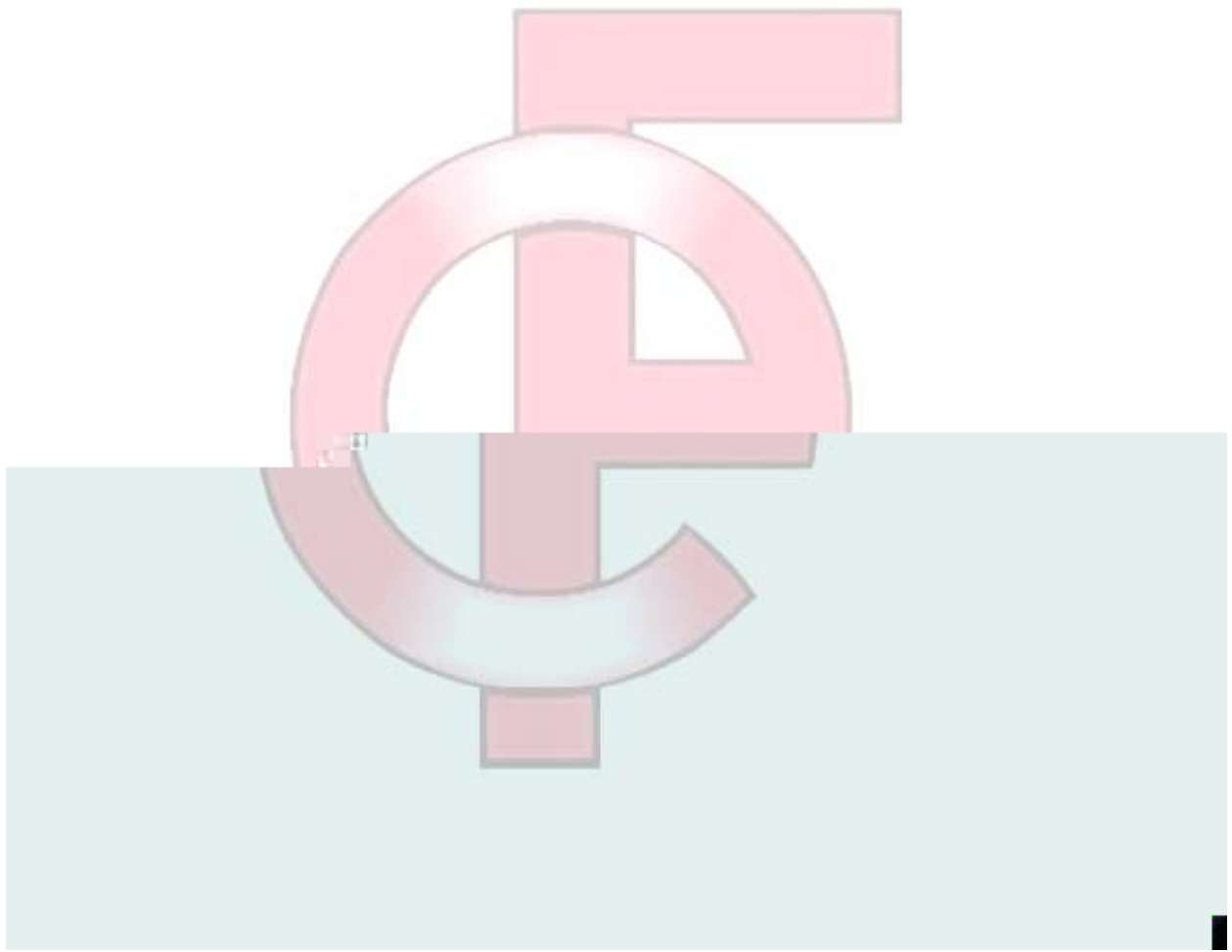


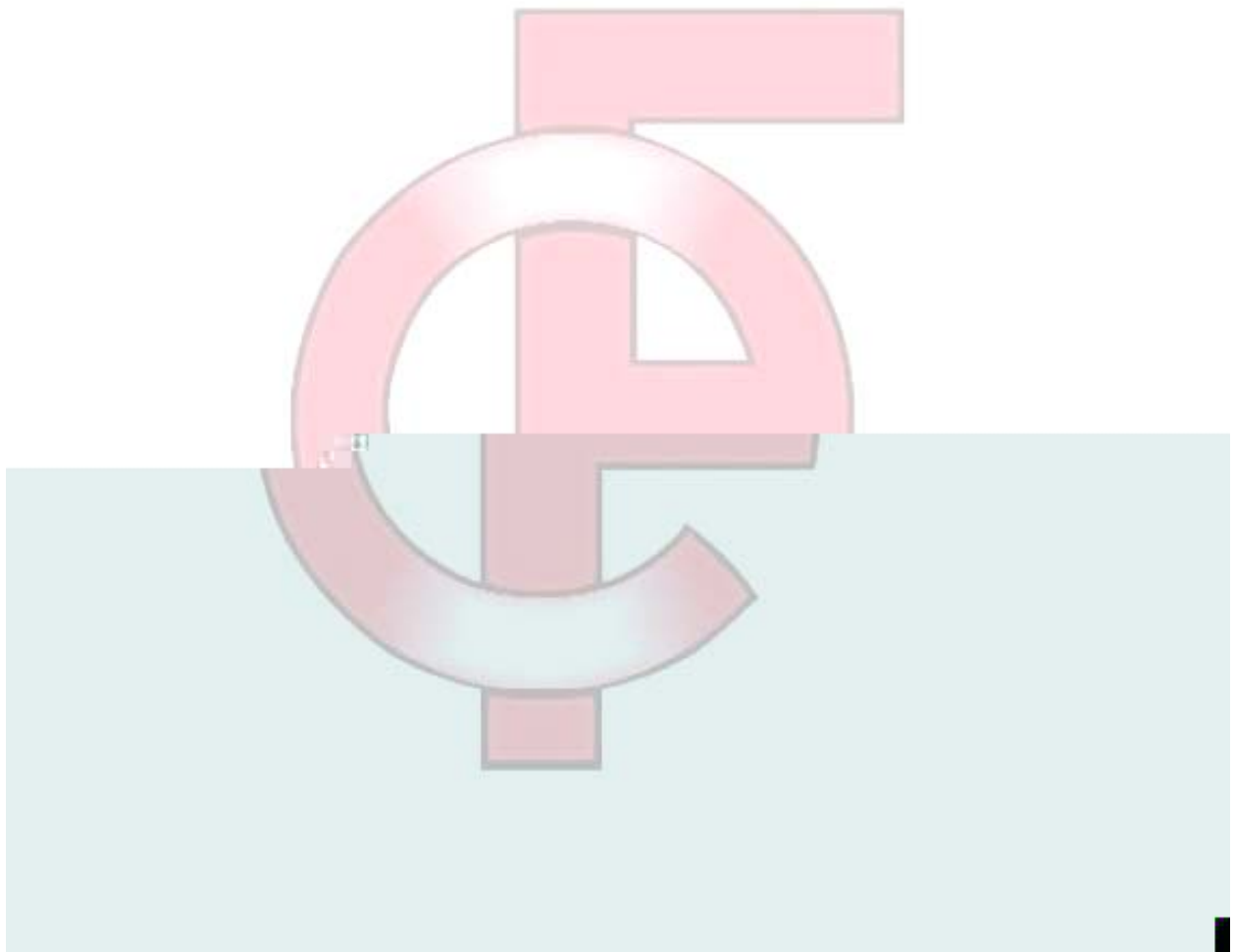
violations of rights and freedoms.²³ Although this Act permitted far-reaching powers for law enforcers and the government, this temporary encroachment on natural rights was widely accepted by Canadians. Canadian citizens justified government action and the restriction of certain rights and freedoms as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

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

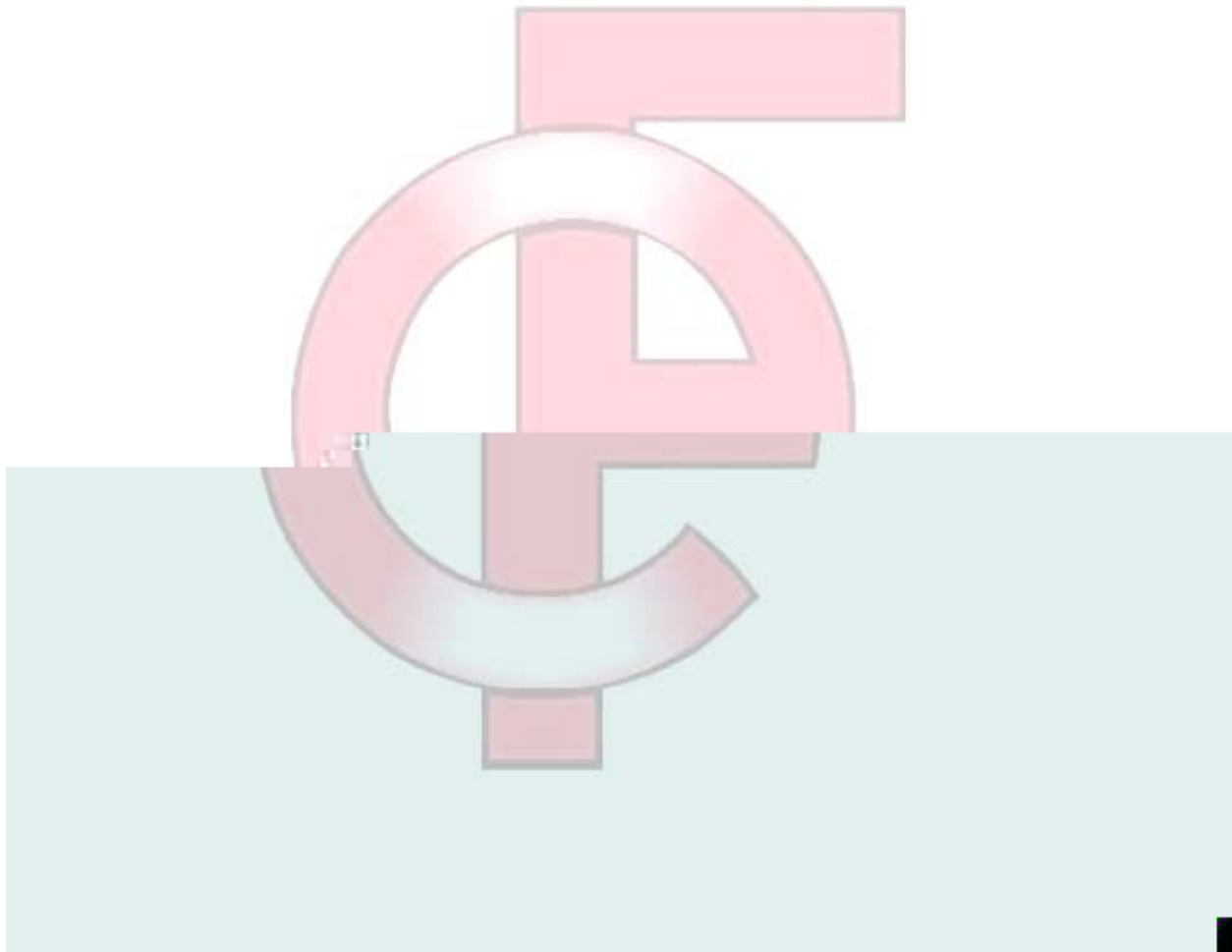
²³ Reg Whitaker, *Loc. Cit.*, 43-44.

²⁴ *Ibid*, 50-51 and Department of Justice of Canada, "Emergencies Act (R.S., 1985, c. 22 (4th Supp.))," [Consolidated Statutes and Regulations](http://laws.justice.gc.ca/en/E-4.5/index.html), September 27, 2005, <http://laws.justice.gc.ca/en/E-4.5/index.html>





protest.⁴⁸ “Terrorist activity” and “terrorist group” are defined in Part II.1, section 83.01 of the Bill. Despite the Act’s lengthy definition of “terrorist activities”, dissenters point to the phrase found in (b)(i)(A): “a political, religious



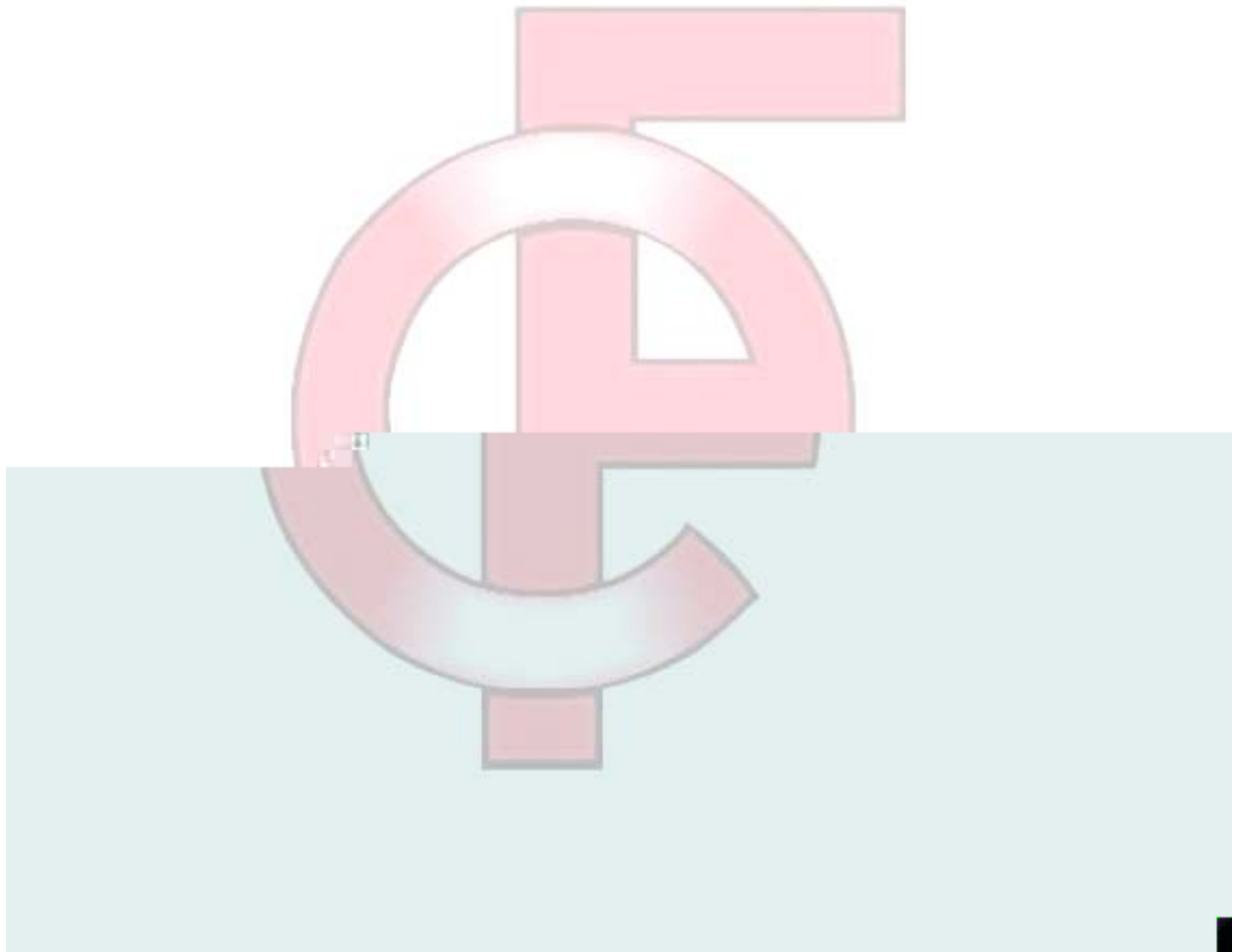
The establishment of certain provisions such as judiciary review and a committee of Parliament to conduct an in-depth analysis of the operation of the Bill have been integrated into Bill C-36 to safeguard against possible abuses. Thus, the Bill advances the natural rights of individuals and reaffirms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

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

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

⁵³ Kent Roach,

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



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

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

Bibliography

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Holmes, Nancy. "Human Rights and the Courts in Canada." Law and Government Division, Depository Services Program, October 2001. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/remote.libproxy.wlu.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp279-e.htm> (accessed March 3, 2006).
- House of Commons of Canada. Bill C-36. First Session, Thirty-seventh Parliament, 29-50 Elizabeth II, 2001. Parliamentary Publication. <http://www.parl.gc.ca> (accessed March 3, 2006).
- "Human Rights, Title 74." *The Canadian Encyclopedic Digest*, [Ontario] 3rd ed., no. 14. Toronto: Thomson Carswell Co. Ltd., 2001 ed.
- Lajoie, André and Henry Quillinan. "The Supreme Court Judges' Views of the Role of the Courts in the Application of the Charter." In *Protecting Rights and Freedoms: Essays on the Charter's Place in Canada's Political, Legal, and Intellectual Life*, edited by Philip Bryden et al. Toronto: University of Toronto Press Incorporated, 1994.
- MacKay, Wayne. "Regulating Freedom of Expression the Canadian Way." In *Canadian Constitutional Dilemmas Revisited*, edited by Denis N. Magnusson and Daniel A. Soberman. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, 1997.
- Mosley, Richard G. "Preventing Terrorism Bill C-36: The Anti-terrorism Act 2001." In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.
- Roach, Kent. *September 11 Consequences for Canada*. Montreal & Kingston: McGill – Queen's University Press, 2003.
- Stuart, Don. "The Anti-terrorism Bill (Bill C-36): An Unnecessary Law and Order Quick Fix that Permanently Stains the Canadian Criminal Justice System." In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.
- Whitaker, Reg. "Before September 11 – Some History Lessons." In *Terrorism, Law and Democracy How is Canada changing following September 11?*, edited by David Daubney, B.A., LL.B. et al. Montreal, Quebec: Les Editions Themis, 2002.

Pierre Elliott Trudeau et le Fédéralisme

Patrick Lamontagne

Université Laval



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

Introduction

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

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

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

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

Définitions du fédéralisme et discussions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ PELLETIER, Gérard, *Loc. Cit.*

⁹ *Idem.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

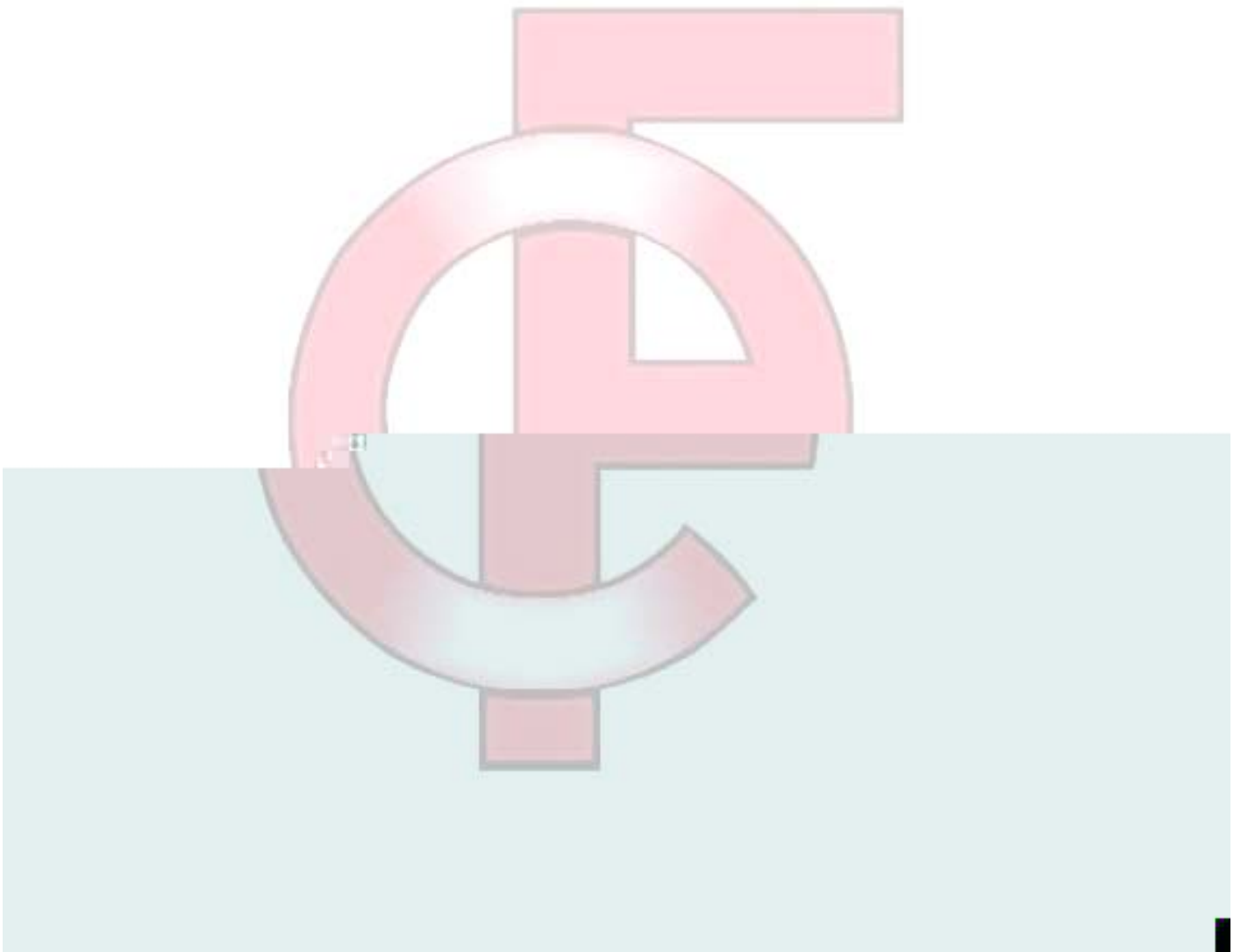
« Pour s'adapter à ces changements, le pacte fédératif doit être modifié. On y arrive avec le moins de heurts possibles par la pratique administrative, par des arrêts judiciaires et par des amendements constitutionnels, en favorisant un peu plus d'autonomie régionale par ici, un peu plus de centralisation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

¹² PELLETIER, Gérard, *Loc. Cit.*

¹³ PELLETIER, Gérard, *Loc. Cit.*

¹⁴ *Idem*

C'est possiblement ce genre de réflexions



compétence et son relatif succès dans la
fédération canadienne, seule au sein d'un
continent aussi riche et complexe, elle ne
pourrait pas prospérer bien longtemps. La
pensée fédéraliste de M.Trudeau ne peut donc
pas être qualifiée de révolutionnaire. Bon





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



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

Bibliographie

Ressources documentaires citées

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

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

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

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

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

Journaux et périodiques

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

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

Ressources documentaires consultées

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

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

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

Ressources électroniques consultées

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

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

<http://www.iigr.ca>

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

Benjamin Burroughs & Evan Vilos

Brigham Young University-Hawaii

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

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

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

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

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

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

Kramer and Political Safeguards

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

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

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

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

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

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

Judicial review was hardly even discussed at the Federal Convention nor was it a major part of the political climate at the time. It was only mentioned once at the convention and when it was discussed it was always about

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

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

Smith’s Rebuttal

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

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

Smith goes on the offensive by exposing Kramer’s blatant lack of attention to the *Federalist Papers*. He points out that numbers sixteen, thirty-nine, and seventy-eight all show Publius’ desire to use the courts as a political safeguard of federalism. Smith says,

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

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

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

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

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

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

Political Parties and the Evolution of Safeguards

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

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

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

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

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

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

Parties also produce a political culture that encourages members to be obliged to one



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

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

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

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

Discussion

These reforms are capable of severing the link of reliance between Federal, State and local officials within parties. With the further deterioration of the party framework, elected officials could become even more interdependent with interest groups. With the skyrocketing cost of running for office, elected officials have increasingly been forced to rely on interest groups to fund their campaigns. “The median House race last year was \$546,734– 84 percent higher than in 1984, after adjusting for inflation, so politicians are hungrier than ever for cash” (Cochran 1807). Interest groups have begun to become so integrated into the political process that elected officials are beginning to be defined less by their respective parties and more by the interest groups that propel them. “They aren’t just playing to interest groups; they believe deeply in the same agenda. Often, on the right and left, they are convinced that they are at war with the other side. It’s they who are polarized” (Cochran 1809).

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

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

If political parties no longer protect federalism then we must return to Kramer and Smith’s original arguments on judicial review as a viable safeguard. The question of

Bibliography

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


Kort, Amy. “The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002.”



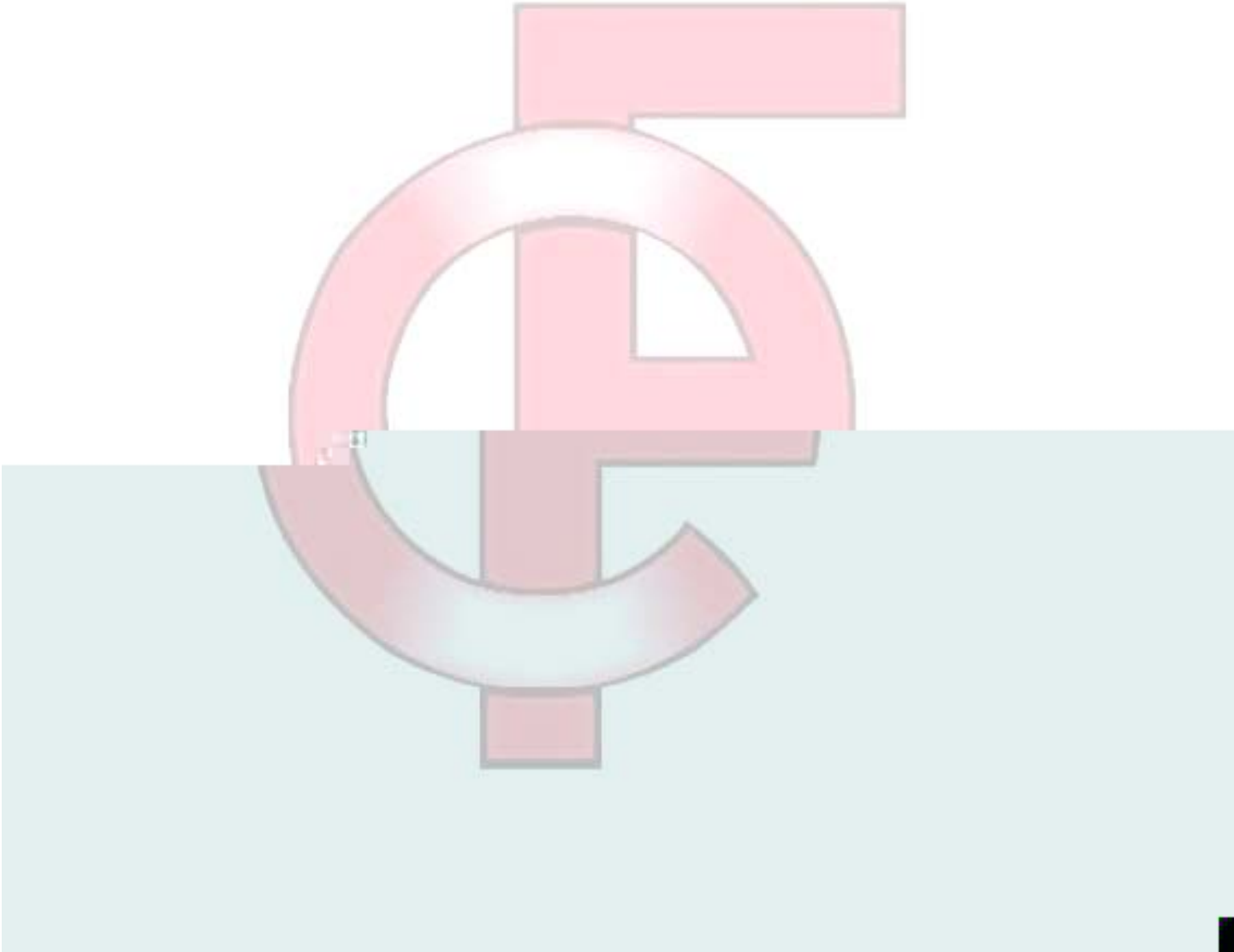
Argumentaire sur la nécessaire souveraineté du Québec

Mélodie Caron

Université Concordia



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



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

L'aliénation du Québec dans la fédération canadienne

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

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

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

Suivant la logique initiale de la fédération canadienne, il semble plub1(féd)0 -105 TD0

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

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

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

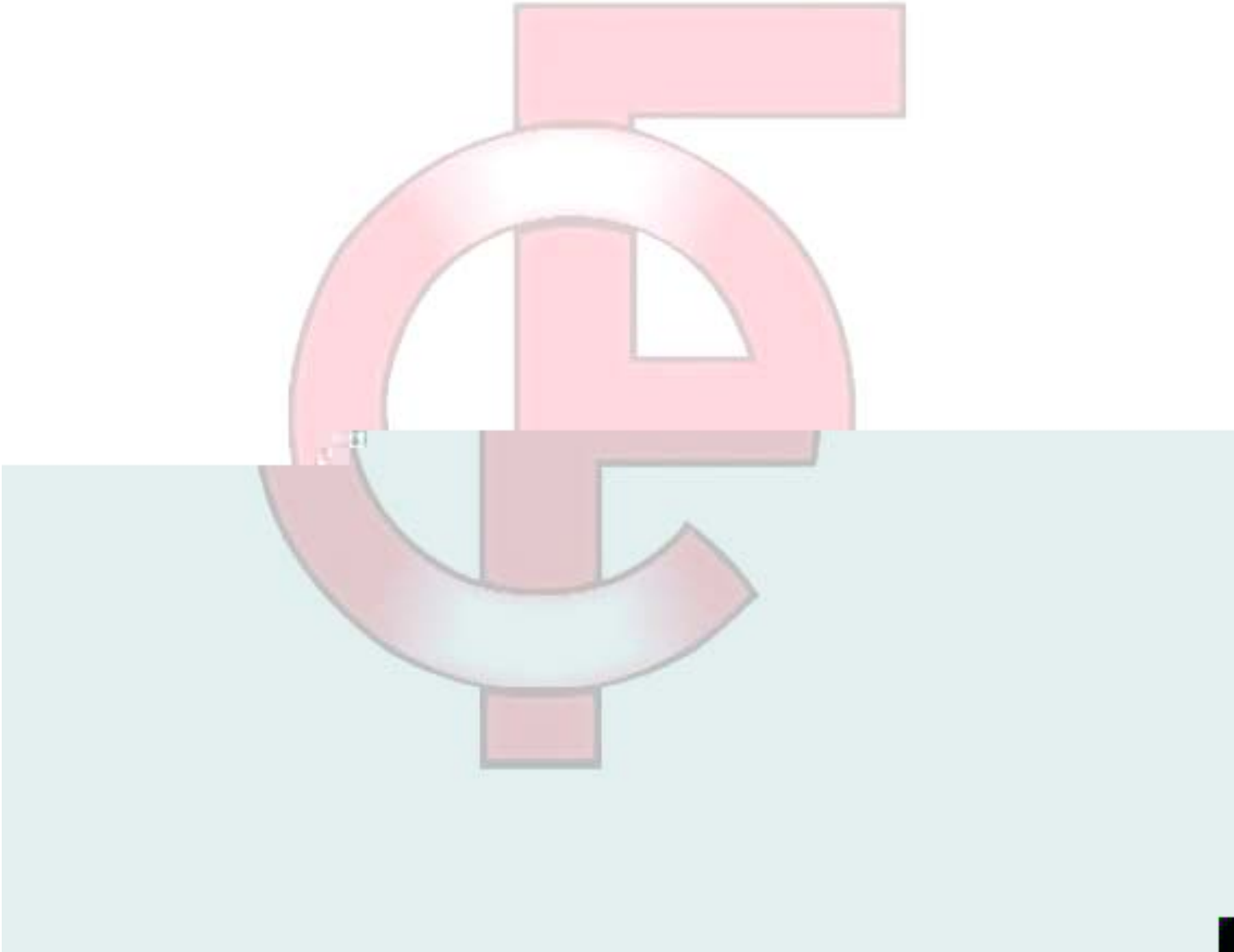
l'autonomie politique et institutionnelle des provinces qui passent, bien sûr, par le respect des compétences et des responsabilités exclusives de ces dernières.⁶

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

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

⁵ *Ibid.*, p. 66

⁶ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*



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

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

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

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

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

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

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

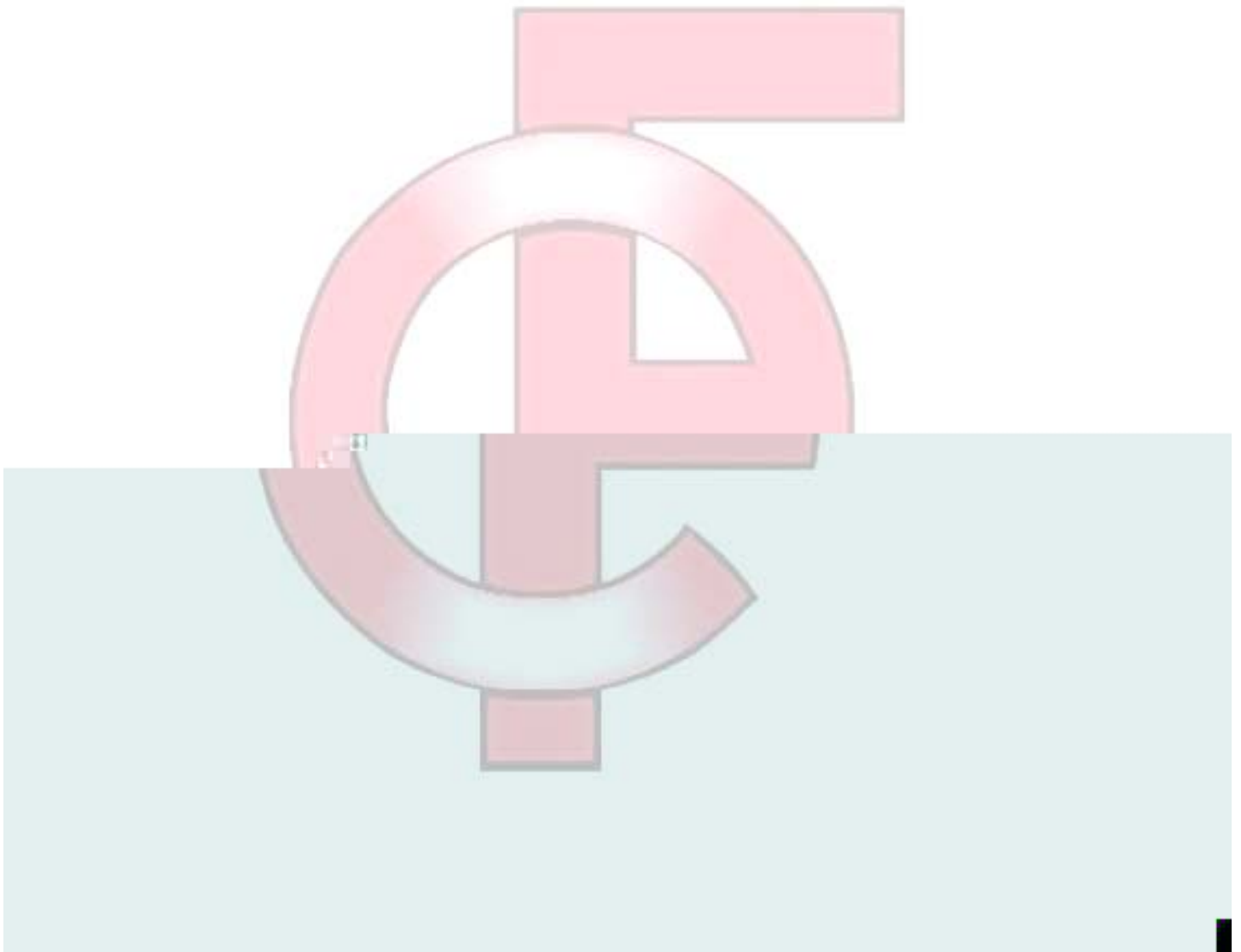
¹⁵ Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998, *Loc. Cit.*, p. 3

¹⁶ *Ibid.* p.5

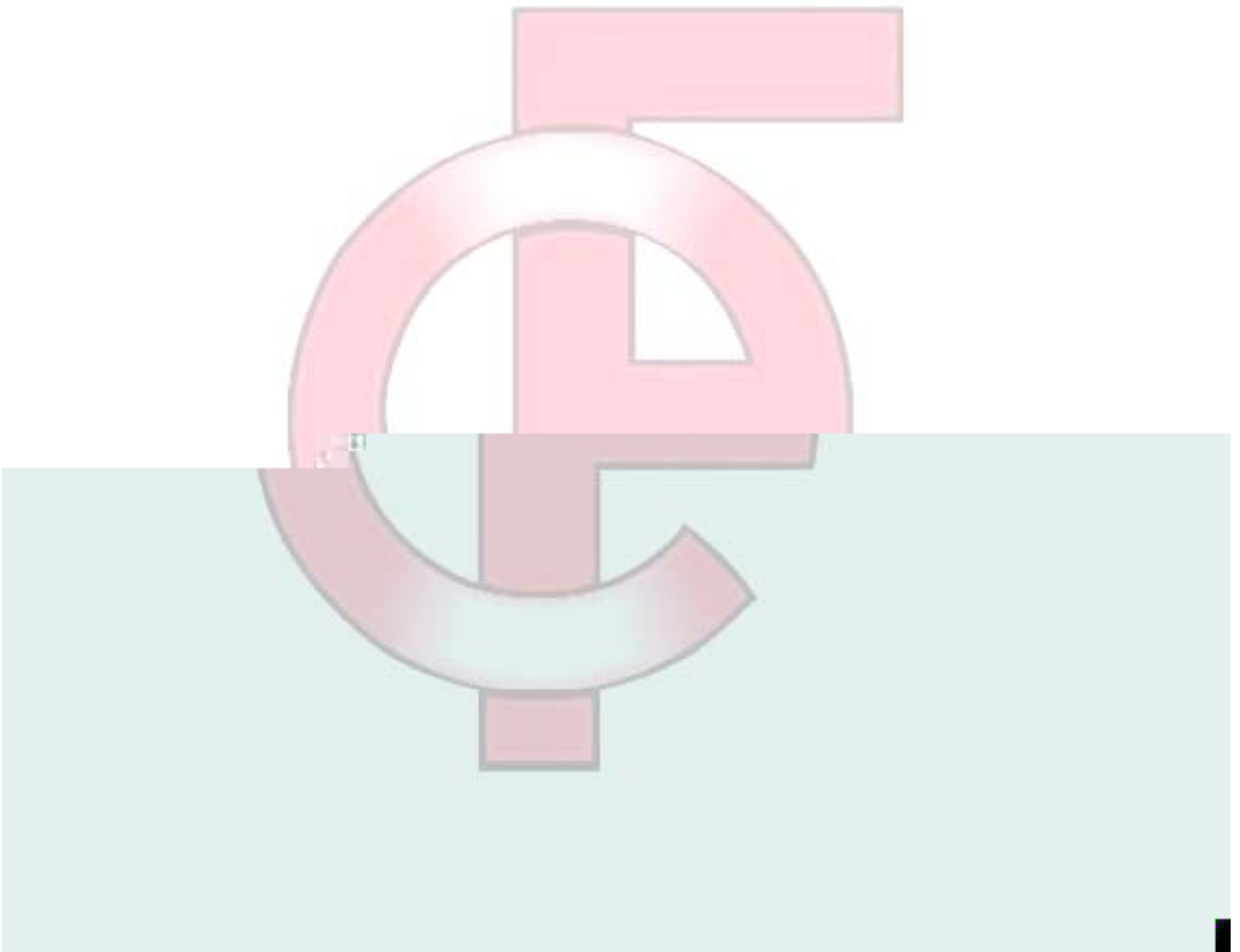
¹² Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 20

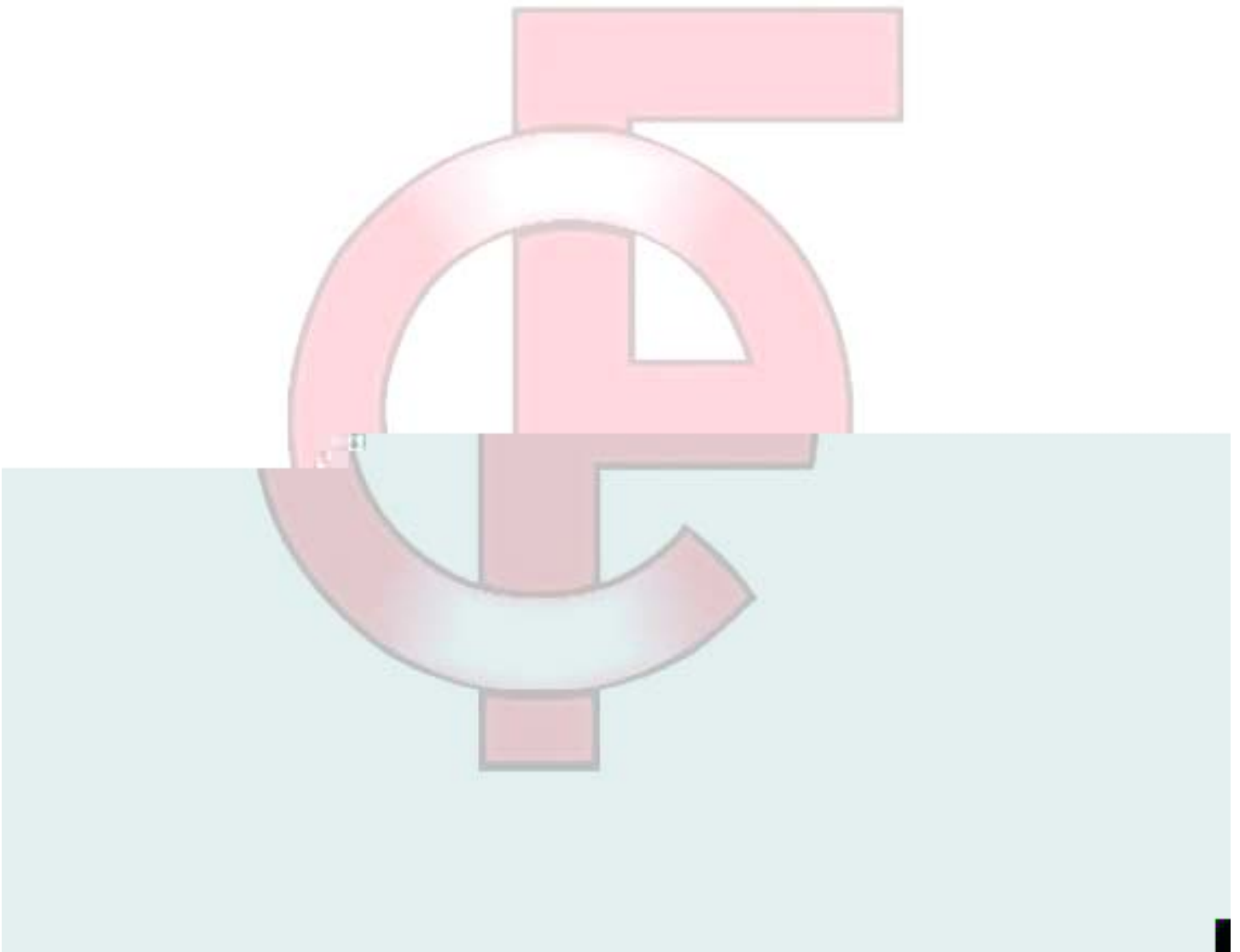
¹³ Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998. p. 31

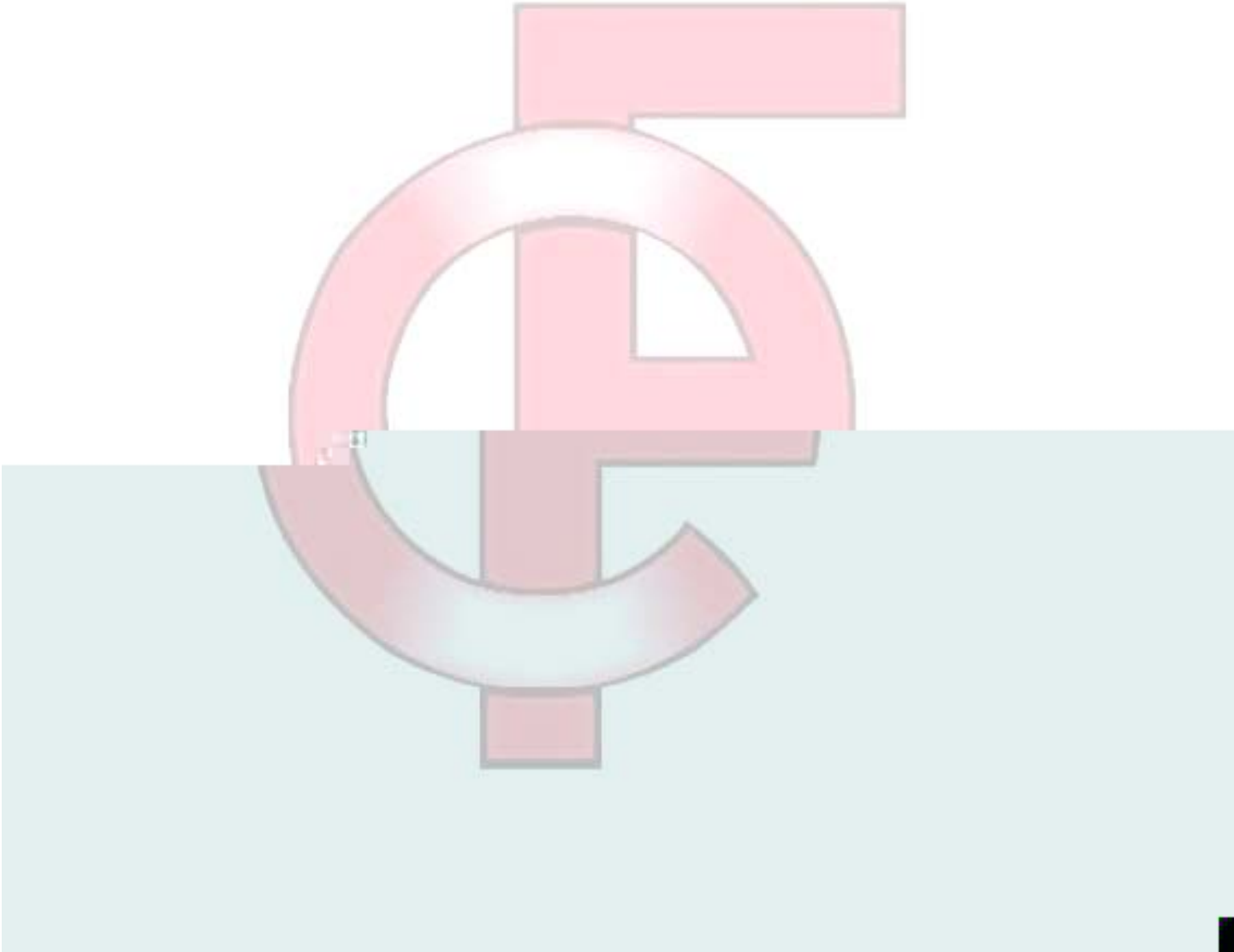
provinciaux. Lors de son discours d'ouverture à la Conférence fédérale-provinciale de juillet



conjoints. Les différents ministres fédéraux des







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

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

Le mirage de Meech

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

du Lac Meech de 1987 furent l'ultime effort pour revenir à des amours plus civilisés entre les deux paliers de gouvernance. Elles visaient principalement à faire signer la constitution canadienne rapatriée par Québec et selon les conditions de Québec. Sous les gouvernements de Brian Mulroney à Ottawa et de Robert Bourassa à Québec, Meech se voulait un retour à une interprétation constitutionnelle basée sur

³² Guy Laforest, *Loc. Cit.*, p. 147

³³ Facal, Joseph, *Loc. Cit.*, p. 55

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

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

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

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

Comme mentionné précédemment, c'est le fantôme de Pierre Elliott Trudeau (1918-2005) qui se réveille.

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

³⁷ *Ibid*, 115

³⁸ *Ibid*, p.112-113

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

L'argumentaire identitaire des souverainistes du Québec

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

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

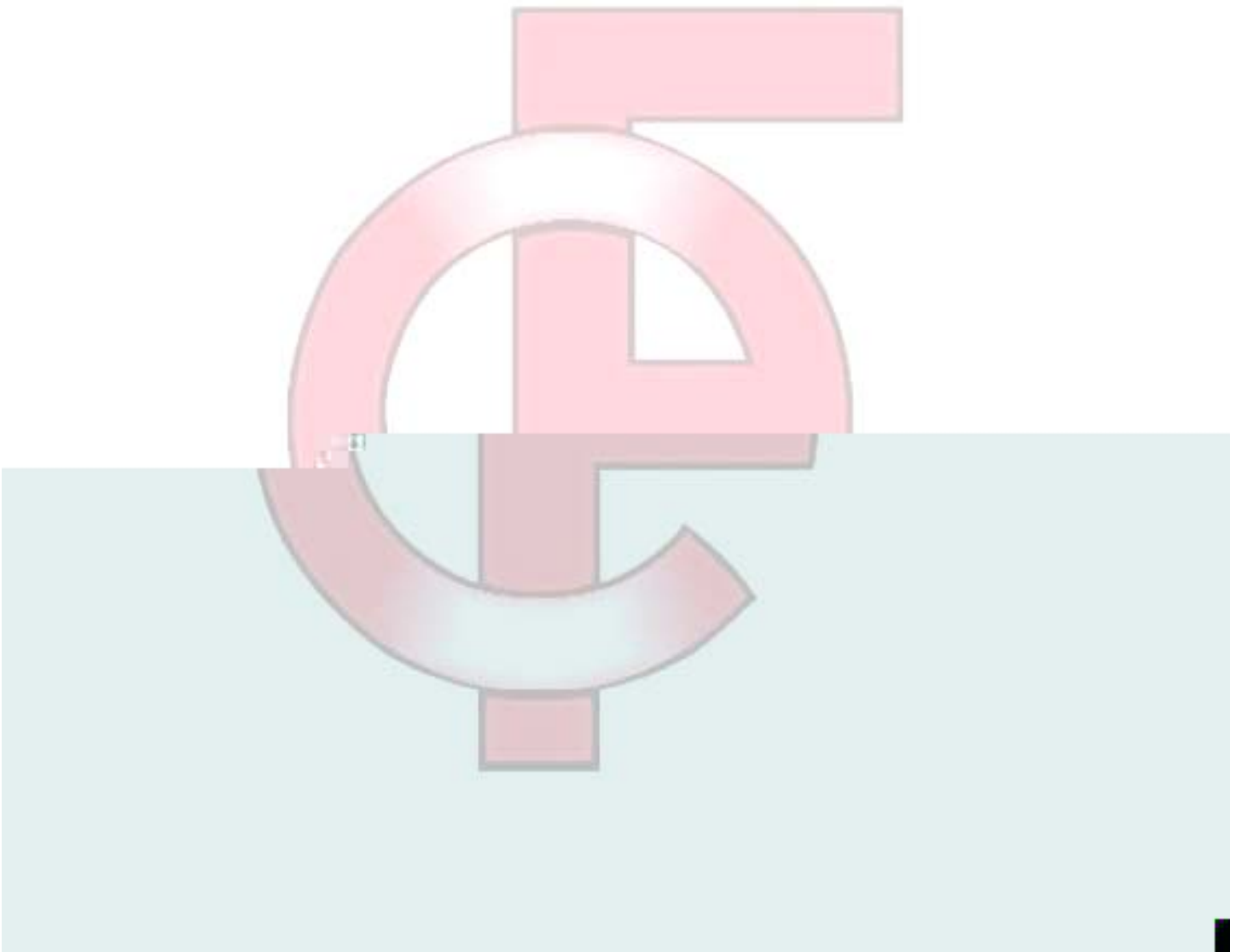
À la veille du référendum de 1995, un organisme informel appelé *Les Intellectuels pour la souveraineté* fut formé dans le but précis de développer un argumentaire répondant principalement à l'aspect identitaire de la volonté souverainiste du Québec. Ce groupe venait également répondre aux critiques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

L'identité culturelle

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

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

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



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

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



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

La souveraineté; un projet solidaire

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

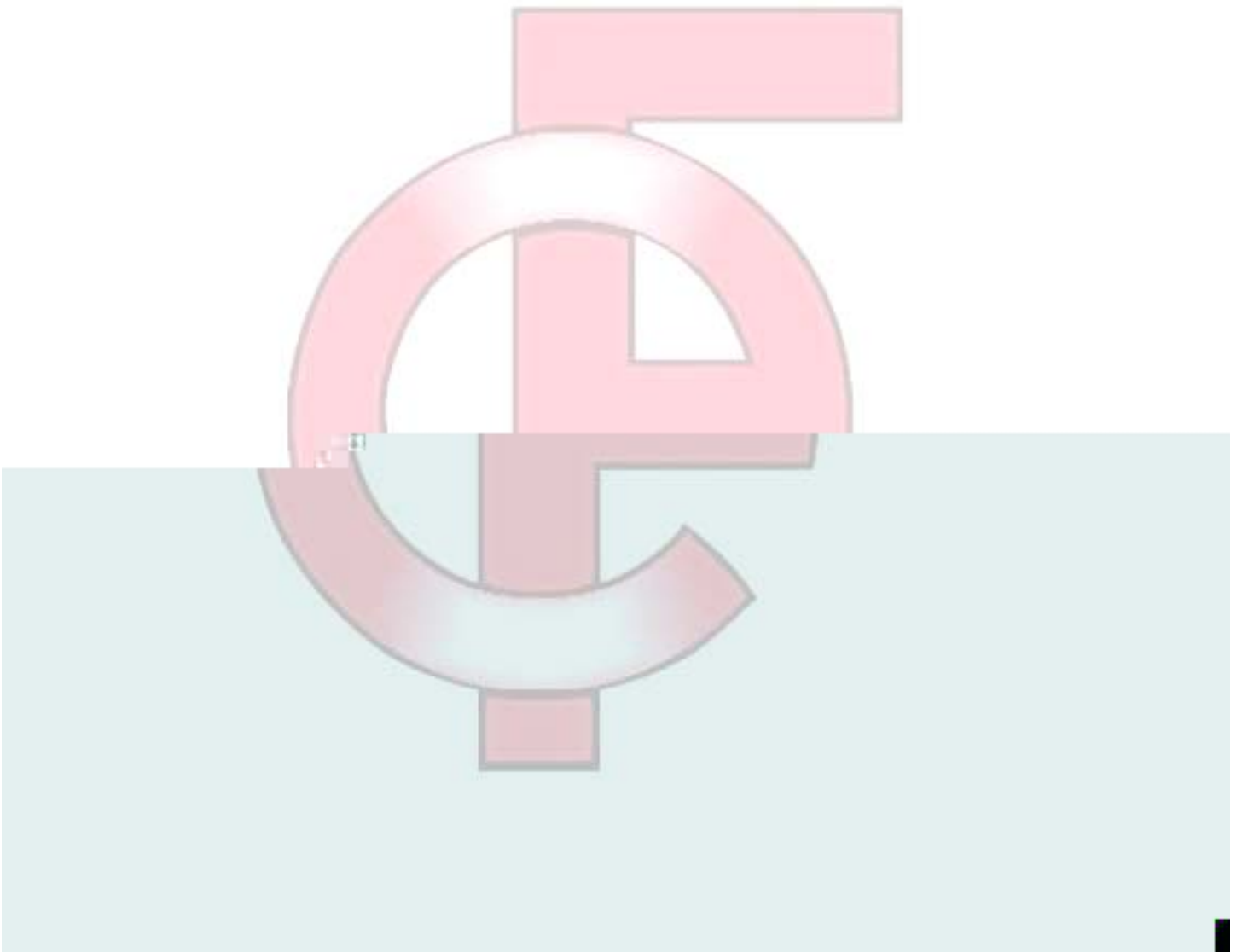
De plus, s'ajoutant aux arguments de décentralisation pour mettre fin au doublage bureaucratique qu'imposent l'existence de deux paliers de gouvernements et d'égalité entre les deux communautés nationales fondatrices de l'État canadien, l'argumentaire constitutionnel est majeur et fondamental. Bien qu'abondamment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

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

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

Conclusion

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



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

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


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



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

Ryan G. O’Quinn

Dalhousie University



This is the author’s first publication and he will be graduating from Dalh

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

-Stan Daniels,
President of the Metis
Association of Alberta

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

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

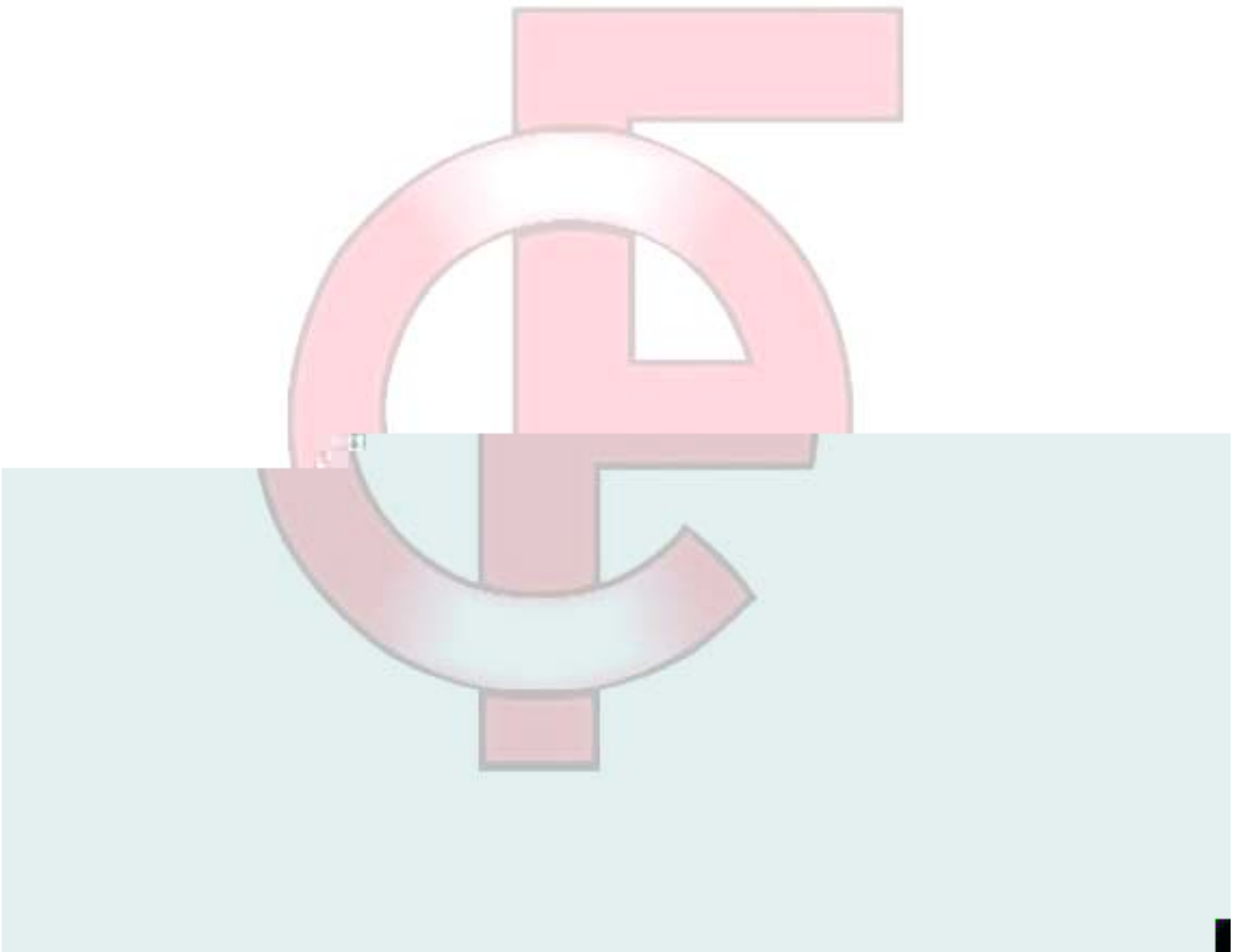
² Bruce Morrison, Roderick Wilson, *Native Peoples: The Canadian Experience*, ed. (Toronto: Oxford University Press, 2004.), p. 451.

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

Implications of Status

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

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



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

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

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

Jurisdictional Quagmire: Passing the Buck

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

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

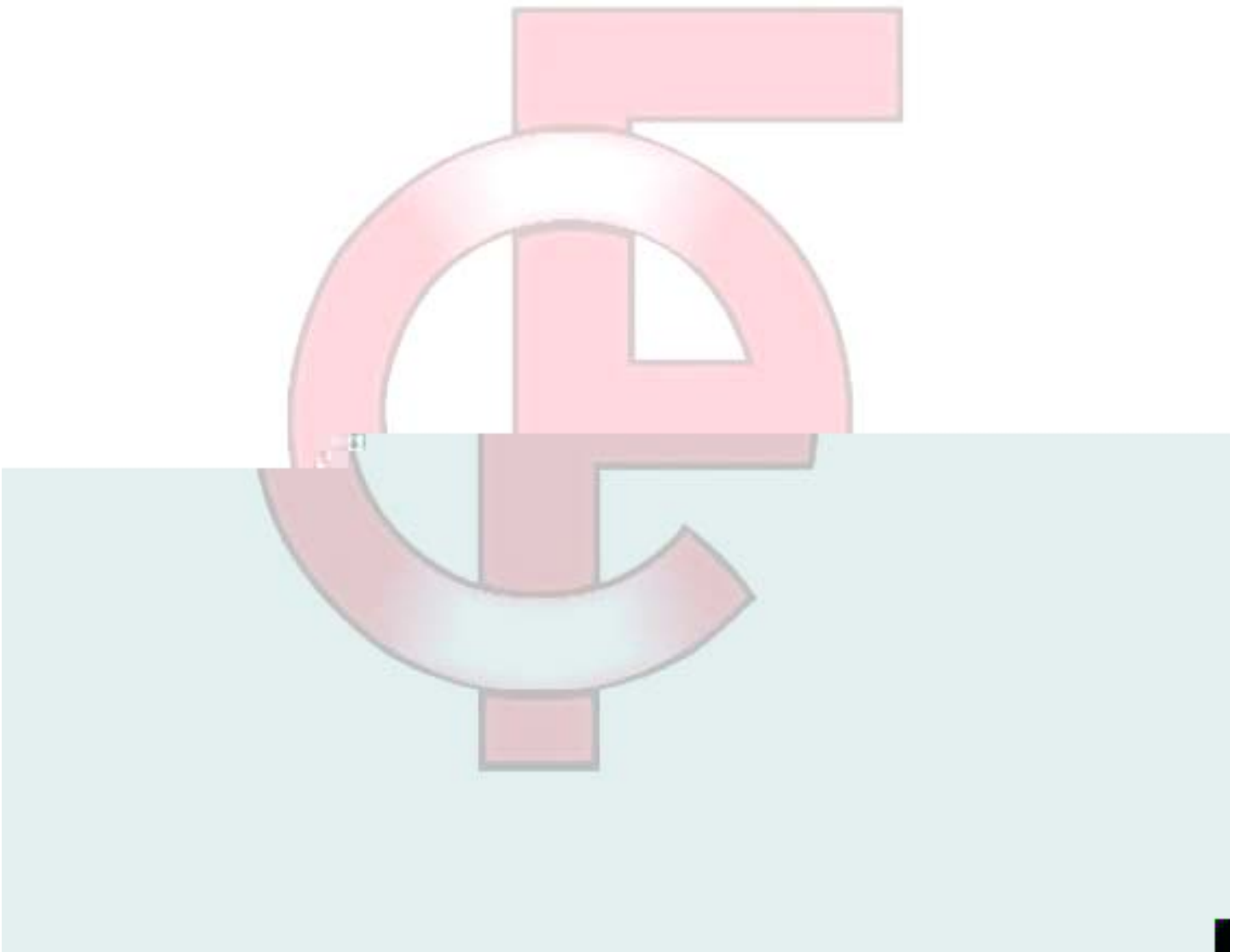
¹⁰ Diedre Jordan, *Arduous Journey*. ed. Rick Ponting (Toronto: Mclelland and Stewart Limited), p. 261.

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

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

¹³ Gilbert, *Loc. Cit.*, p. 94.

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



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

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

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

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

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

²⁹ Fleras, *Loc. Cit.*, p. 18.

³⁰ Hawkes, *Loc. Cit.*, p. 18.

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

³² Long, Boldt, *Loc. Cit.*, p. 10.

³³ *Ibid*, p. 10.

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

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

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

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

Bill C-31: The “Abocide” Bill

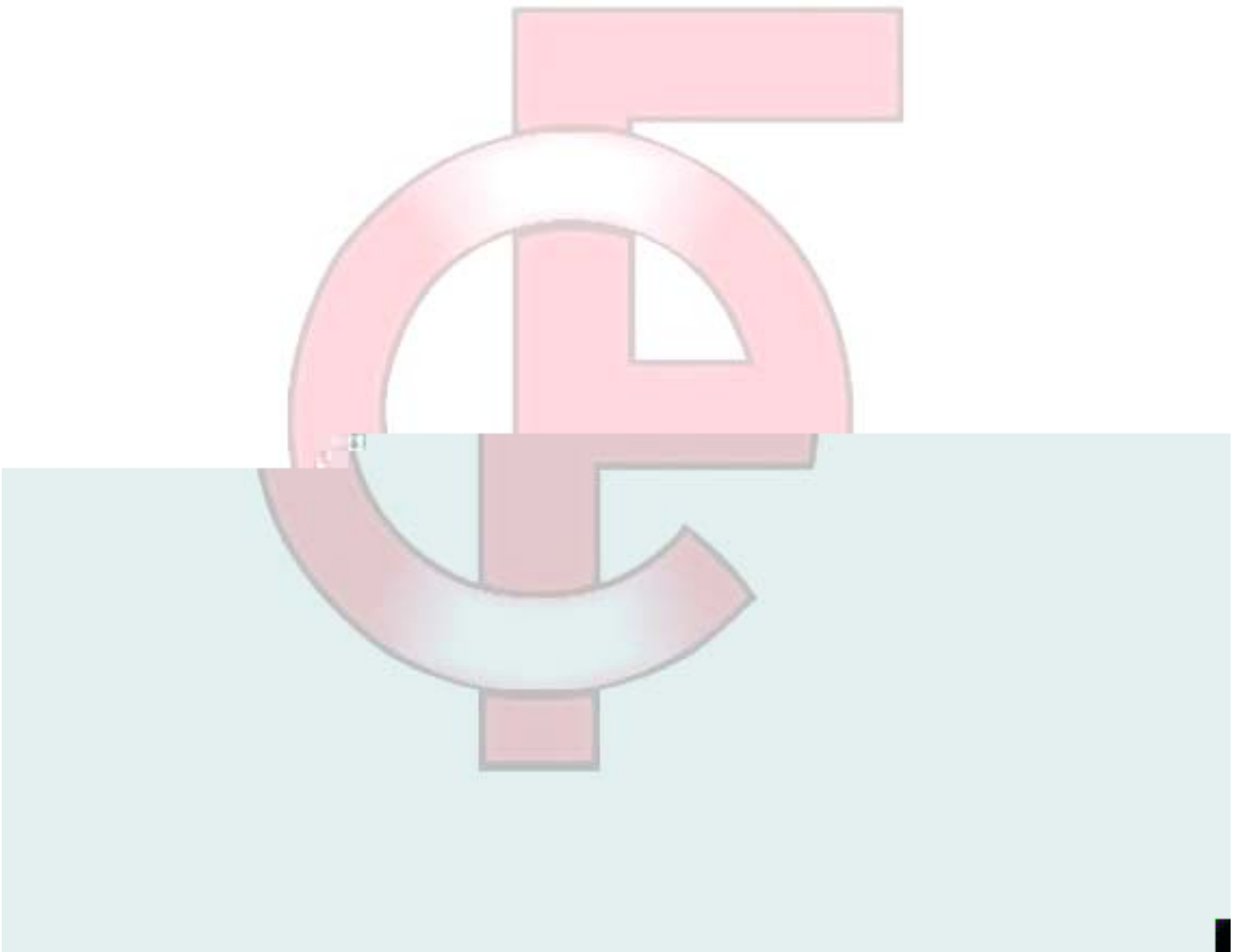
Bill C-31 was passed on the 28th of February 1985 to amend the Indian Act so that it would fall in accordance with equality provisions of the Charter of Rights and Freedoms.⁴⁰ Its primary purpose was to: remove the discriminatory practices of the Indian Act (against aboriginal women); re 5.i40015m wh(toadot beenfrda thed;R(015ine crhese)Tj0

³⁵Daniels, *Loc. Cit.*, p. 20.

³⁶ Ponting, *Loc. Cit.*, p. 237.

³⁷ Daniels, *Loc. Cit.*, p. 20.

³⁸ Prince, *Loc. Cit.*, p. 157.



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

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

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

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

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

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

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

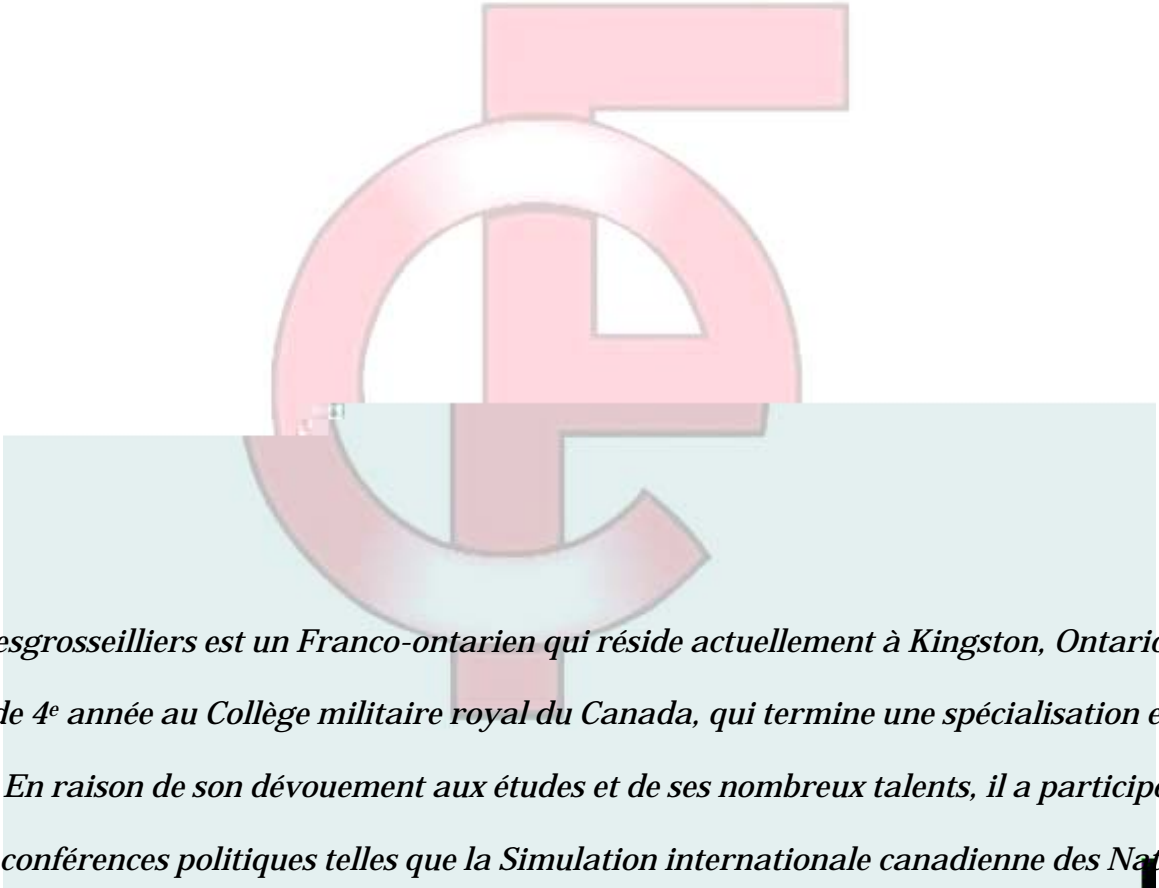
Catherine Bell, *Aboriginal Peoples and the Law*. University of Alberta. Retrieved November 10th, 2006, from <http://www.law.ualberta.ca/Current-Students/Resources/Course-Notes/Catherine-Bell/aboriginal/lp02.php>

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

La jeunesse canadienne et le déficit électoral

Gilbert Desgrosseilliers

Collège militaire royal du Canada



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

Introduction

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Causes du déficit électoral

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

1.1 Cycle de la vie et les différences générationnelles

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

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

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

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

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

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

1.2 Éducation

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

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

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

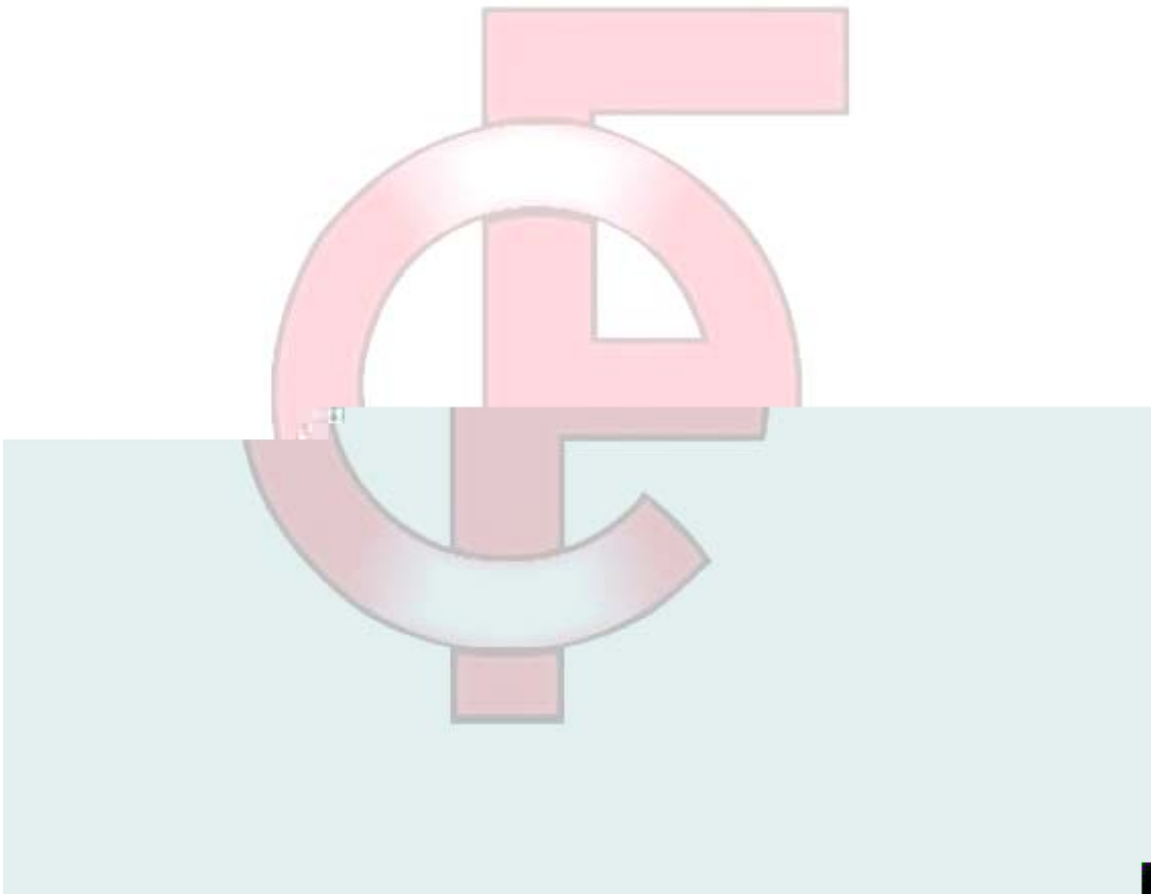
Education remains one of the best predictors of turnout because it provides the cognitive skills needed to cope with the complexities of politics and because it seems to foster norms of civic engagement [...] The 2000 Canadian Election Study reveals that turnout in the youngest generation was almost 50 points higher among university graduates than it was among those who left school

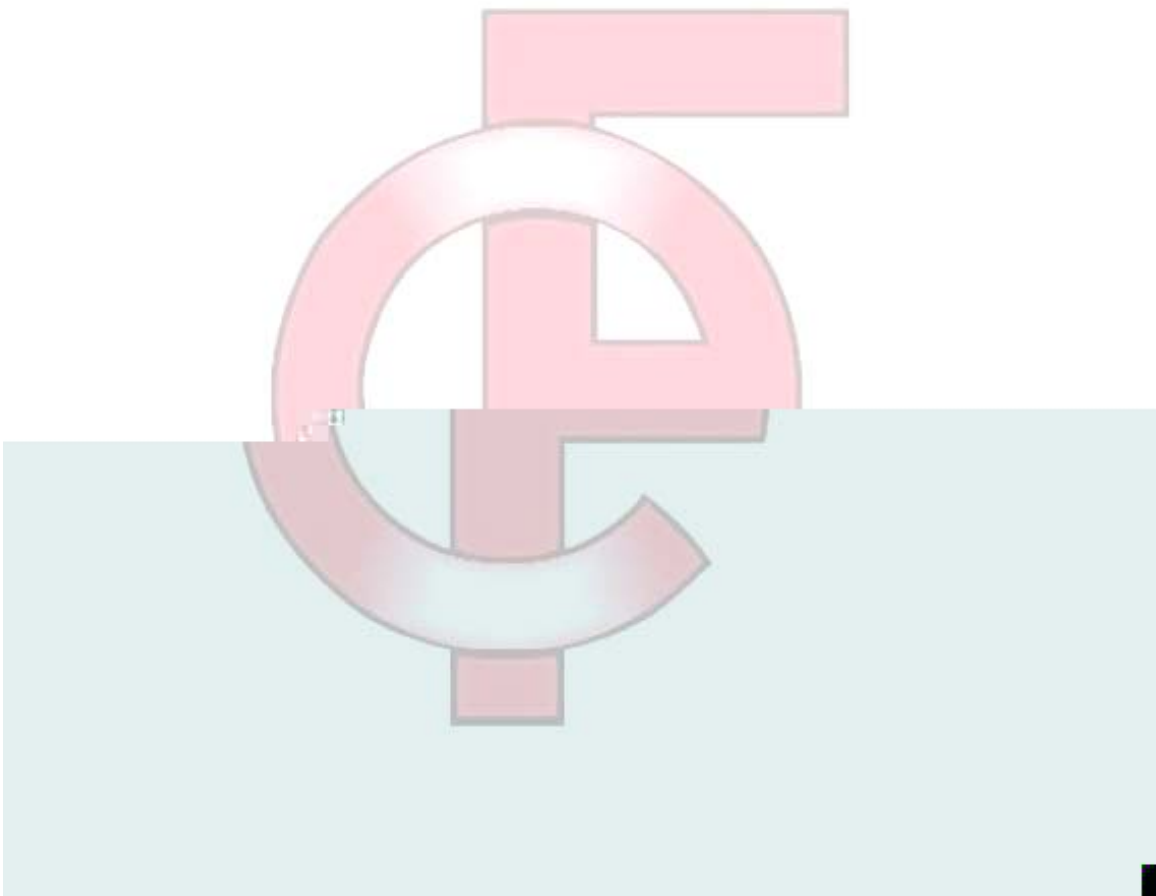
⁷ « Youth Electoral Participation – Survey and Analysis of Canadian Trends (October 2003) », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans : <http://www.elections.ca/content.asp?section=med&document=survey&dir=eveyou/forum&l...>

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



Cette initiative de la part d'Élections Canada a connu, à présent, beaucoup de succès. En effet, deux mille exemplaires de ces trousse de simulation sont distribués aux écoles à travers le Canada chaque année. De surcroît, cette même agence a conçu un cédérom intitulé «





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

2. Sous-groupes de la jeunesse

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

2.1 Sexe

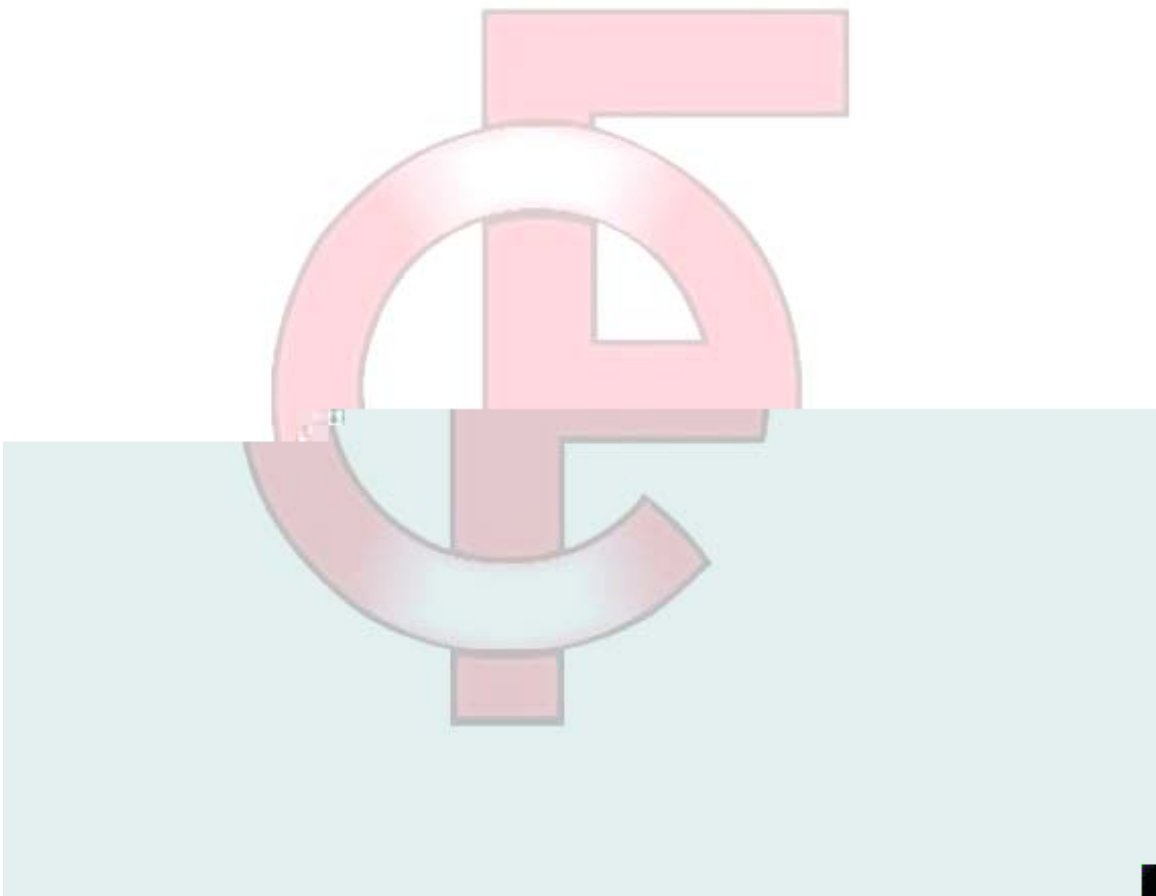
Malgré que le suffrage ait été accordé aux femmes en 1917 à la suite de maints débats émotifs et en réponse à une prise de conscience politique des femmes sous l'égide des Suffragettes, les jeunes femmes d'aujourd'hui semblent être un peu moins portées à voter :

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

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

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

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



ces dernières ont favorisé une condition socio-économique déplorable par rapport au reste de la population canadienne et ils se sentent sous-représentés au Parlement canadien.³¹

Tous ces facteurs contribuent à développer une pensée qui suggère que la communauté autochtone ne fait pas partie intégrante de la communauté canadienne : « [...] for some Aboriginal youth, voting in federal elections would be a question of participating within an *alien nation*. »³² Il y a donc une certaine animosité envers le Canada ; les jeunes autochtones rejettent même parfois la citoyenneté canadienne, car elle est le symbole de leur assujettissement au peuple conquérant : « For some, a non acceptance of Canadian citizenship »³³

De surcroît, le faible taux de participation aux élections, qui est fortement influencé par une animosité envers le gouvernement fédéral canadien, est accentué par le fait que les autochtones ne reçoivent pas

³¹ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Concluding discussion », *Loc. Cit.*

³² « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Presentations on “Aboriginal People and Electoral Participation” », *Élections Canada*, consulté le 06 mars 2006 dans :

http://www.elections.ca/content_youth.asp?section=yth&dir=c al/rec/abo&documents=pre&l...

³³ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Discussion groups », *Loc. Cit.*

une éducation adéquate. Les jeunes autochtones n’ont souvent pas reçu un enseignement suffisant pour leur permettre de comprendre le système politique et électoral. De plus, ce manque d’éducation renforce les préjugés envers le gouvernement fédéral ainsi qu’envers les non-autochtones. Quant à l’éducation civique, il y a une certaine ignorance universelle de la politique.³⁴

À la lumière de ces faits, le gouvernement fédéral a beaucoup de chemin à faire. Tout d’abord, il doit s’assurer de hausser la qualité du système scolaire des autochtones et de fournir à ces derniers un enseignement civique convenable. Ainsi, les jeunes autochtones pourront reconnaître leur pouvoir politique potentiel et sauront le développer par la voie électorale. De plus, le gouvernement fédéral doit se forcer à interagir davantage avec la communauté autochtone et de lui accorder une certaine importance afin de ne pas marginaliser politiquement ce peuple qui se sent subjugué. Bref, il faut que les politiciens prennent le premier pas pour mettre un terme au cycle vicieux de l’indifférence réciproque en sollicitant le vote autochtone et en intégrant les intérêts de cette communauté dans leurs plateformes électorales.

³⁴ « Roundtable on Aboriginal Youth and the Federal Electoral Process – January 17, 2004 – Carleton University – Final Report – Discussion groups », *Loc. Cit.*

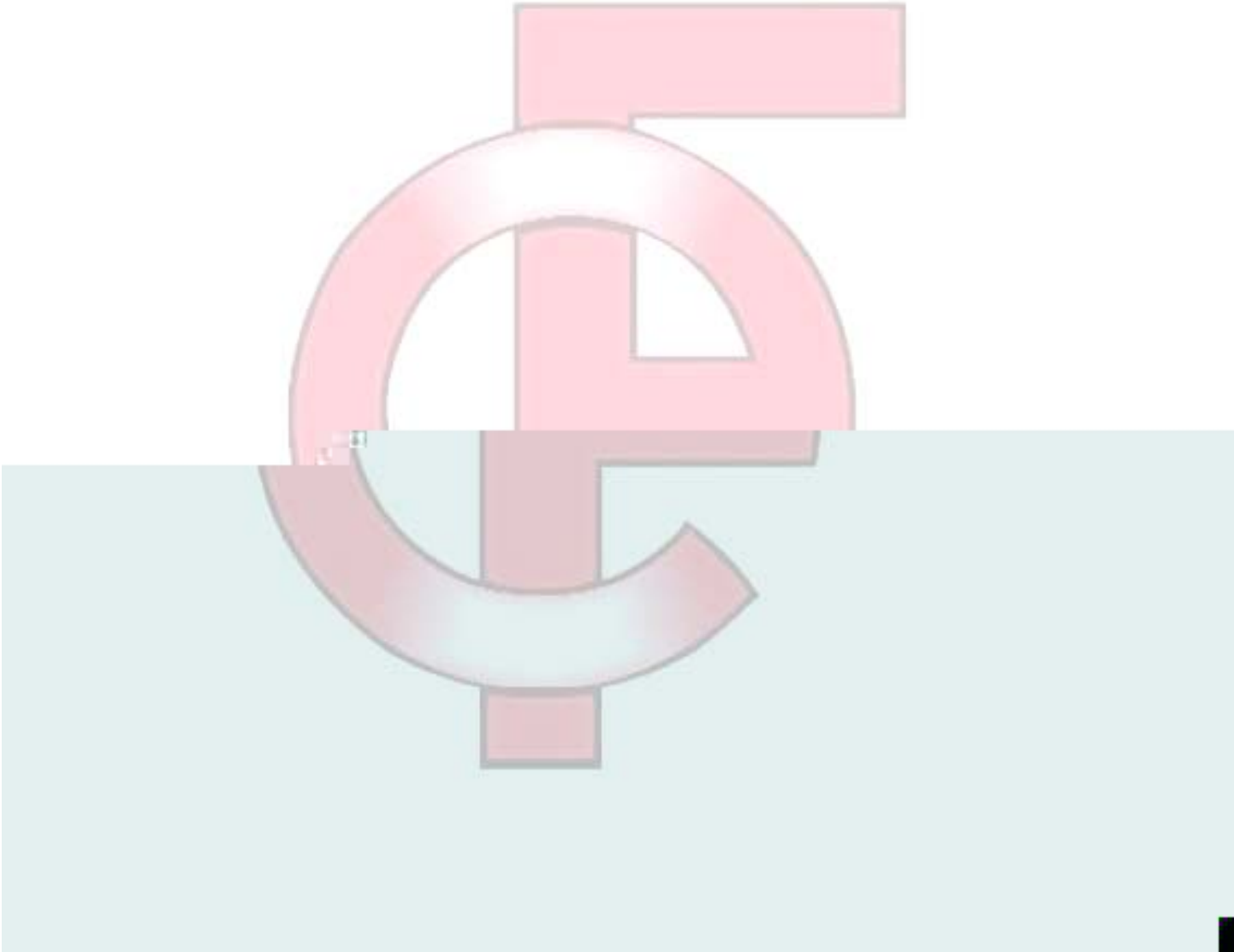
Conclusion

La situation dans laquelle se retrouve la jeunesse autochtone par rapport au processus politique et électoral résume bien la question du déficit électoral des jeunes Canadiens.

D'une part, il y a, chez les jeunes, un manque définitif de connaissances politiques et civiques, ce qui ne favorise pas leur compréhension du processus politique. Cette incapacité de comprendre les élections décourage les jeunes d'y participer. De plus, un manque de conscience civique fait en sorte que les jeunes ne reconnaissent pas le besoin et n'apprécient pas l'importance de voter.

D'une autre part, comme c'est le cas pour les femmes et les autochtones, il y a une sous-représentation importante de la jeunesse auprès du gouvernement. Puisqu'il est fort improbable que les jeunes puissent un jour être directement représentés au Parlement canadien, les politiciens doivent s'engager à défendre les intérêts de la jeunesse afin qu'elle ne se sente plus comme une communauté marginalisée et qu'elle croit pouvoir exercer une influence sur les affaires de leur pays. Peut-être donc que les hommes politiques du Canada ont cherché à redresser la situation de déficit électoral par de mauvais moyens. Ils ont

voulu chercher des façons d'adapter la jeunesse au système politique, ce qui n'a fait qu'aliéner ce groupe. Le système se voit obligé d'accommoder la jeunesse et non pas le contraire. Les causes du déficit sont donc peut-être inhérentes au système politique et non pas à la jeunesse, ce qui signifie que ce système est dépassé et, comme l'a dit l'ancien Premier ministre québécois Jean Lesage, « il faut que ça change ».



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

Revues politiques spécialisées

AARTS, Kees et Charlotte VAN HEES. « Lowering the Voting Age : European Debates and Experiences ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.42-47.

ARCHER, Keith. « Increasing Youth Voter Registration : Best Practices in Targeting Young Electors ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.26-30

BLAIS, André; GIDENGIL, Elisabeth; NADEAU, Richard; et NEVITTE, Neil. « Turned Off or Tuned Out ? : Youth Participation in Politics ». *Electoral Insight*, juillet 2003, pp.9-14.

BLAIS, André; FOURNIER, Patrick; GIDENGIL, Elisabeth; NEVITTE, Neil; et RUBENSON, Daniel. « Accounting for the Age Gap in Turnout ». *Acta Politica*, 2004, volume 39, pp. 407-421

BLAIS, André; EVERITT, Joanna; FOURNIER, Patrick; GIDENGIL, Elisabeth; et NEVITTE, Neil. « Missing the Message : Young Adults and the Election Issues ». *Electoral Insight*, janvier 2005, 8 p.

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

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

FOURNIER, Bernard et Raymond HUDON. « How Old Is Old Enough to Vote? : Youth Participation Electo in TurnA Rags of Ca'se? : Yo-2(».)TJ/TT8 1,Tf37.5 0 TD15 Tw(Electo47.)37.3685 485 0 TD0.0003(r

