

QUÉBÉCOIS

NOTRE FAÇON D'ÊTRE CANADIENS

Politique d'affirmation du Québec
et de relations canadiennes

QUÉBÉCOIS

NOTRE FAÇON D'ÊTRE CANADIENS

Politique d'affirmation du Québec
et de relations canadiennes

Cette publication a été réalisée
par le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
en collaboration avec la Direction des communications.

Vous pouvez obtenir de l'information au sujet
du Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes
en consultant son site Web : www.saic.gouv.qc.ca.

Direction des communications
Ministère du Conseil exécutif
1^{er} étage, secteur 400
875, Grande Allée Est
Québec (Québec) G1R 4Y8

Téléphone : 418 643-2001
Télécopieur : 418 643-3006
Site Web : www.mce.gouv.qc.ca

Dépôt légal – Juin 2017
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-77865-3 (imprimé)
ISBN 978-2-550-77866-0 (en ligne)

Tous droits réservés pour tous les pays.
© Gouvernement du Québec – 2017

MOT DU PREMIER MINISTRE



Nous sommes la combinaison de ce que nos prédécesseurs nous ont transmis : le seul État majoritairement francophone d'Amérique, une culture, une tradition civiliste, mais également la réunion des talents et des forces de celles et ceux qui ont choisi de s'établir au Québec. Une nation francophone avant tout, mais aussi nordique, maritime et créative. Une nation enrichie par la diversité et la contribution historique des Premières Nations et des Inuits, ainsi que par celle des Québécoises et Québécois de langue anglaise.

Les Québécoises et les Québécois ont participé à la formation du Canada. Nous avons façonné ce pays par nos valeurs, notre résilience, nos accents et notre vision du monde. Cette fédération, toujours perfectible, nous amène à cohabiter dans la solidarité, la collaboration et le respect de la diversité qui la compose. Le Canada fait partie de notre héritage.

Aujourd'hui, une forte majorité de Québécoises et de Québécois croit que le Québec avance lorsqu'il s'unit plutôt que lorsqu'il se divise ; lorsqu'il participe au lieu de s'exclure ; mais surtout, lorsqu'il construit des ponts avec tous ses partenaires de la fédération plutôt que d'ériger des murs.

Construire des ponts encore plus solides avec nos partenaires, notamment les Autochtones, affirmer notre caractère national et son expression entière sur la scène canadienne. Faire état de notre vision d'un Canada du 21^e siècle qui reconnaît non seulement les identités individuelles, mais aussi collectives, voilà les objectifs de cette Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes.

Notre héritage, notre caractère distinct en Amérique et notre diversité sont source de fierté. Nous n'avons pas à choisir entre une allégeance québécoise et une appartenance canadienne, car elles définissent toutes deux ce que nous sommes. Pour affirmer une identité ou une appartenance, nul besoin d'en effacer, d'en diminuer ou d'en rejeter une autre. Il faut, au contraire, en faire la promotion avec confiance, ouverture et optimisme.

À cet effet, le romancier Amin Maalouf a écrit ceci : « Chacun d’entre nous devrait être encouragé à assumer sa propre diversité, à concevoir son identité comme étant la somme de ses diverses appartenances [...]. »

Le 150^e anniversaire de la fédération est une occasion pour nous tous, Canadiennes et Canadiens de tous les horizons, de mieux nous comprendre, nous connaître et nous reconnaître. En tant que Québécois, nous pouvons assumer pleinement notre place, notamment à titre de peuple fondateur de ce grand pays, tout en y apportant notre différence. Cette différence ne doit pas nous diviser, mais plutôt contribuer à nous rapprocher, car elle nous enrichit tous.

Nous sommes Québécois, et c’est notre façon d’être Canadiens.

Philippe Couillard
Premier ministre du Québec

MOT DU MINISTRE



Le Québec est libre de ses choix et capable d'assumer son destin et son développement. Les mots de Robert Bourassa ont conservé tout leur sens. Le Québec possède toutes les caractéristiques d'une nation et il se reconnaît comme telle. Le Québec est un État singulier dans l'ensemble canadien. Il a connu, au cours des 150 dernières années, un impressionnant progrès économique et social.

Le Québec comme le Canada se savent riches d'une diversité qui leur confère de grands avantages. Cependant, au-delà de la diversité des individus, le Canada doit pouvoir nommer les identités nationales et collectives qui le composent depuis toujours.

Notre allégeance au Québec et notre appartenance au Canada reflètent la réalité identitaire d'une forte majorité de Québécois. La reconnaissance du caractère national du Québec nous ramène à l'idée originelle de notre pays, elle permet de rapprocher plutôt que d'opposer.

Promouvoir un fédéralisme ouvert à la pluralité des appartenances, c'est choisir d'additionner plutôt que d'uniformiser. C'est nous donner l'avantage de la diversité dans toutes ses dimensions. C'est ouvrir la porte à la réalité québécoise, tracer une piste au renouvellement de nos relations avec les Autochtones, permettre au Canada d'offrir au monde un modèle de collaboration respectueux où chacun a sa place.

La démarche que nous proposons comporte plusieurs volets.

D'abord, nous nous affirmons comme Québécois. La spécificité du Québec repose sur une langue française commune, des relations de nation à nation avec les Autochtones, la présence historique et dynamique d'une communauté d'expression anglaise qui a contribué au progrès du Québec et qui y détient des droits reconnus ainsi que sur une diversité issue de l'immigration qui s'intègre à la trame historique québécoise dans le cadre de l'interculturalisme.

Ensuite, nous réitérons notre appartenance et nous entreprenons une démarche de présence soutenue sur la scène canadienne. Il s'agit de nous faire plus entendre pour nous faire mieux comprendre.

La volonté de voir le Québec jouer un rôle plus dynamique dans l'ensemble canadien se reflétera d'abord dans l'appareil gouvernemental québécois. Ainsi, le gouvernement entend être davantage présent sur la scène canadienne en s'appuyant sur des moyens structurants et conséquents. Nous allons

occuper toutes les chaises et nous inviter à de nouvelles tables. Nous allons également nous donner les outils pour mieux occuper l'espace des relations canadiennes.

Nous souhaitons que les Québécois et les autres Canadiens prennent la mesure des liens forts qui se sont forgés entre eux depuis la naissance de la fédération et que ces rapprochements citoyens se multiplient. Les liens qui unissent les Québécois et les autres Canadiens, avant d'être gouvernementaux ou institutionnels, sont d'abord des liens qui unissent les individus et la société civile dans son ensemble. C'est sur cette base que doit préalablement se construire un véritable dialogue sur l'avenir de notre pays.

Par ailleurs, nous annonçons notre volonté claire de dépasser le tabou de la discussion sur l'avenir de nos relations au sein du Canada. Il faut reprendre nos échanges sur l'évolution de la fédération, ce qui inclut la dimension constitutionnelle. Contrairement aux expériences passées, nous souhaitons discuter, partager et mieux nous comprendre avant d'envisager des pourparlers de nature constitutionnelle. D'ailleurs, même s'il est évident qu'en certaines matières la garantie constitutionnelle demeure incontournable, l'expérience nous prouve que la collaboration ne repose pas exclusivement sur la négociation constitutionnelle.

Enfin, nous souhaitons convenir des moyens concrets susceptibles de renforcer notre relation. L'asymétrie en est un. Elle doit être vue pour ce qu'elle est vraiment, soit un moyen de participer et non de se retirer. En respectant les dimensions propres au Québec, le traitement différencié devient un moyen de traiter également les provinces. La collaboration encouragera la souplesse plutôt que l'application d'un modèle unitaire.

Le Québec convie donc l'ensemble des citoyens et ses partenaires fédératifs à un nouveau dialogue. Nous avons reçu en héritage un pays qui fait l'envie du monde entier. Comme Québécois, nous y avons trouvé le terreau de notre nation. Les progrès que nous avons accomplis ensemble, au Québec et partout ailleurs au Canada, doivent nous encourager à souscrire à une orientation commune. Après 150 ans au sein du Canada, les Québécois savent que, pour l'avenir de leurs enfants, l'espoir réside dans la volonté commune de mieux se comprendre pour mieux se connaître et mieux se reconnaître.

Nous sommes Québécois, et c'est notre façon d'être Canadiens.

Jean-Marc Fournier
Ministre responsable des Relations canadiennes
et de la Francophonie canadienne

TABLE DES MATIÈRES

- INTRODUCTION..... 1
- 1. RAPPELS HISTORIQUES..... 3
 - 1.1 LA RENCONTRE DES PEUPLES 5
 - 1.2 L'ÉMERGENCE DU PROJET PLURINATIONAL DU CANADA 9
 - 1.3 L'ÉVOLUTION DES RAPPORTS FÉDÉRATIFS ET IDENTITAIRES 15
 - Les peuples autochtones..... 15
 - Les débuts des relations intergouvernementales au Canada 17
 - Le développement de l'État du Québec et de l'identité québécoise ... 22
 - L'importance du développement de l'État québécois 23
 - L'intensification des relations canadiennes et internationales 23
 - L'acquisition des leviers économiques et financiers..... 24
 - La langue officielle du Québec 24
 - De Canadiens français à Québécois..... 26
 - L'espace francophone canadien 28
 - 1.4 LA PÉRIODE CONSTITUTIONNELLE, DE 1960 À 1995 31
 - Les négociations multilatérales précédant le rapatriement..... 31
 - Le Québec et le rapatriement 33
 - Les négociations constitutionnelles de l'accord du lac Meech 35
 - Les négociations constitutionnelles après l'accord du lac Meech..... 38
- 2. DE 1995 À AUJOURD'HUI 41
 - 2.1 L'ÉVOLUTION POLITIQUE ET JURIDIQUE 43
 - La reconnaissance de la société distincte 44
 - Le pouvoir fédéral de dépenser 48
 - La nomination des trois juges québécois à la Cour suprême 50
 - Le droit de veto 52
 - Des pouvoirs accrus en matière d'immigration 53
 - Un bilan actuel 55

2.2 LE QUÉBEC D'AUJOURD'HUI	57
La diversité québécoise et le vivre-ensemble	57
Les nations autochtones du Québec	58
La communauté d'expression anglaise	63
L'immigration	67
L'interculturalisme	70
La multiplicité des appartenances	72
Les solitudes et les solidarités, des liens qui unissent le Québec au Canada	75
L'économie et la mondialisation	80
2.3 LA PERSPECTIVE CANADIENNE	83
La résurgence des revendications autochtones	83
La nouvelle légitimité de la francophonie au Canada	84
La Charte canadienne des droits et libertés	87
La multiplication des intervenants	89
3. LA VOIE DU QUÉBEC	91
3.1 UN FÉDÉRALISME QUI RECONNAÎT LA DIVERSITÉ COLLECTIVE	93
3.2 LA RECONNAISSANCE DE LA NATION QUÉBÉCOISE	97
Le Québec et la diversité canadienne	100
La Nation québécoise et les relations internationales	103
3.3 LE RESPECT DES COMPÉTENCES DU QUÉBEC	107
3.4 L'AUTONOMIE	109
3.5 LA FLEXIBILITÉ ET L'ASYMÉTRIE	113
3.6 LA COOPÉRATION ET LES ENTENTES ADMINISTRATIVES	117
3.7 LES INSTITUTIONS COMMUNES	121
3.8 UNE CONVERSATION NÉCESSAIRE	125

**4. L’AFFIRMATION DU QUÉBEC ET DES RELATIONS
CANADIENNES PROACTIVES** 127

4.1 LA DÉCLARATION D’AFFIRMATION 131

 Ce que nous sommes comme Québécois 131

 Le choix réciproque de coopérer 132

 Les principes qui fondent la participation du Québec au Canada 133

4.2 LA DÉMARCHE GOUVERNEMENTALE D’AFFIRMATION 135

 Le Gouvernement du Québec 135

 Le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes 136

 Le déploiement d’unités de relations canadiennes 137

 Les acteurs fédéraux 138

 Les provinces et les territoires 139

 La francophonie canadienne 142

 Les nations autochtones 143

 La société civile 144

4.3 LES RAPPROCHEMENTS CITOYENS 145

CONCLUSION 151

NOTES ET COMMENTAIRES 155

INTRODUCTION

Depuis 1867, le Québec participe au projet politique canadien tout en affirmant son identité unique. La vision à l'origine de la fédération consistait en effet à unir les forces d'une population peu nombreuse, sur un territoire immense, au sein d'un système politique qui tiendrait compte des différences des groupes qui la composaient. Aujourd'hui encore, le Québec affirme son identité unique et sa détermination à occuper sa place dans l'ensemble canadien.

Les Québécois, comme l'ensemble des Canadiens, ont vécu de nombreux progrès économiques et sociaux depuis la naissance de la fédération. Le Québec fait néanmoins face aujourd'hui à d'importants défis, à la mesure de ceux qui ont jalonné son histoire. Hier comme aujourd'hui, la question de la place du Québec au Canada demeure un enjeu et un élément distinctif de nos relations canadiennes.

Seul État fédéré majoritairement francophone en Amérique du Nord, le Québec possède toutes les caractéristiques d'une nation et il se reconnaît comme telle. Minoritaire dans l'ensemble canadien, le Québec est particulièrement interpellé par les enjeux intergouvernementaux qui peuvent avoir des conséquences significatives sur sa pérennité. Dans ce contexte, la conduite des relations canadiennes revêt pour le Québec une importante dimension identitaire. En effet, le caractère distinct du Québec se manifeste notamment par une langue, une tradition juridique civiliste et des institutions qui lui sont propres. Dès lors, les divers gouvernements qui se sont succédés à la tête de l'État québécois, au-delà des divergences partisans, ont été amenés à faire preuve de la même constance et de la même ténacité dans l'affirmation de son identité et le respect de son autonomie. Ils ont également cherché avec persévérance à permettre la réalisation des aspirations propres aux Québécois.

À l'occasion du 150^e anniversaire de la fédération canadienne, le gouvernement présente sa [Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes](#). Cette politique définit et nomme l'identité nationale plurielle et inclusive du Québec. Elle trace les contours de sa vision du Québec au sein du Canada et détermine les moyens de sa mise en œuvre. Dans un premier temps, le document retrace les grandes lignes historiques des revendications politiques et constitutionnelles du Québec. Il propose ensuite un examen de ces revendications à la lumière du contexte politique et juridique actuel. Cet examen permet, dans un troisième temps, d'élaborer une vision contemporaine de la place du Québec dans l'ensemble canadien.

La mise en œuvre de cette politique aura comme point de départ une déclaration, accompagnée d'une démarche d'affirmation, qui vise à rappeler clairement qui nous sommes comme Québécois ainsi que notre volonté d'assumer pleinement notre place au Canada en y apportant notre différence. Le 150^e anniversaire de la fédération procure une occasion de réengager un dialogue significatif sur la place des différentes composantes nationales du pays, sur le rôle et la composition des institutions, sur les principes régissant les relations intergouvernementales, en somme, sur l'évolution du fédéralisme. Ce dialogue doit inclure non seulement les gouvernements, mais également la société civile, les peuples autochtones et les francophones du Canada.

La présente politique de relations gouvernementales canadiennes proactives vise à assurer la défense des intérêts et des compétences du Québec. De plus, elle poursuit l'objectif de mieux faire connaître le Québec auprès de la société civile canadienne et d'accroître son rayonnement partout au Canada, notamment dans les sphères économique, sociale et culturelle. Afin d'atteindre ces objectifs, le Gouvernement du Québec compte employer toutes les tribunes et utiliser l'ensemble des leviers à sa disposition. De manière concrète, la volonté de voir le Québec jouer un rôle plus dynamique dans l'ensemble canadien se reflétera notamment à travers des changements dans la conduite des relations canadiennes au sein de l'appareil gouvernemental québécois.

Le Québec demeure libre de ses choix et il entend assumer son identité propre. Tout à la fois, le Québec affirme son identité nationale et son appartenance au Canada. Le Québec continuera de participer à la construction du projet politique canadien en y apportant toujours et résolument sa contribution particulière. Forts d'une identité nationale profondément ressentie et désirant la voir reconnue à sa juste valeur, les Québécois choisissent de construire leur avenir avec les autres Canadiens. Nous sommes Québécois, et c'est notre façon d'être Canadiens.



1. RAPPELS HISTORIQUES

Le Québec et ses institutions ont des racines profondes dans l'histoire de l'Amérique, une histoire marquée par la présence millénaire des peuples autochtones ainsi que par la colonisation française et britannique. Pour tracer un bilan de la place du Québec au Canada, il importe de survoler les jalons importants de cette histoire, de la rencontre des peuples en passant par les négociations constitutionnelles qui ont précédé et suivi le rapatriement de la Constitution canadienne.

Ce rappel historique n'a pas la prétention d'être exhaustif. Il vise d'abord à mettre en lumière, de façon succincte, les principaux événements de l'histoire qui peuvent faciliter la compréhension de la réalité nationale du Québec et de ses relations avec l'ensemble du Canada.

1.1 LA RENCONTRE DES PEUPLES

Au moment où les Européens découvrent le « Nouveau Monde », les peuples autochtones y sont déjà établis depuis des milliers d'années. Lorsque les explorateurs et les premiers colons français s'installent le long des berges du Saint-Laurent, aux XVI^e et XVII^e siècles, ils entrent en relation avec les populations autochtones qui occupent le territoire et y vivent en sociétés organisées. Au XVIII^e siècle, alors qu'ils poussent leur exploration jusqu'aux confins ouest et nord de l'Amérique, ils constatent que toutes les contrées sont déjà fréquentées par les Autochtones,

« Chaque nation autochtone possède sa langue, ses croyances et sa culture. Grâce à leur connaissance du territoire, les Autochtones vont aider les Européens à s'adapter à la rigueur du climat et à tirer profit de la flore et de la faune. »

y compris la région arctique, où ils vont nouer des liens avec les Inuits¹. « Chaque nation autochtone possède sa langue, ses croyances et sa culture. Grâce à leur connaissance du territoire, les Autochtones vont aider les Européens à s'adapter à la rigueur du climat et à tirer profit de la flore et de la faune². »

Les nations autochtones seront indispensables aux ambitieux projets d'exploration. Les échanges vont permettre le partage des savoir-faire respectifs. Dans l'Ouest canadien, de nouvelles collectivités autochtones, les Métis, naissent de l'étroite relation qui s'instaure entre Européens et Premières Nations. Les relations militaires et commerciales s'établissent rapidement sur le territoire; elles auront notamment pour effet de transformer peu à peu la façon de vivre des Autochtones. Malgré ces changements majeurs, les nations autochtones préserveront des pans entiers de leur culture, de leurs traditions et de leur identité.

Bien que, comme l'affirme Marcel Trudel, Jacques Cartier soit « [...] au point de départ de l'occupation française des trois quarts d'un continent³ », ce sont les voyages de Samuel de Champlain entre 1603 et 1635 qui marqueront la véritable genèse de l'Amérique française, avec notamment la fondation de Québec, capitale de la Nouvelle-France, le 3 juillet 1608⁴.

En 1627, la Compagnie des Cent-Associés est fondée par le cardinal de Richelieu pour favoriser la colonisation de la Nouvelle-France. Elle bénéficie notamment d'un monopole sur le commerce de la fourrure. L'Acte pour l'établissement de la Compagnie des Cent-Associés délègue également à la Compagnie l'exercice de pouvoirs législatifs, juridiques et administratifs sur le territoire de la Nouvelle-France.

En 1634, la ville de Trois-Rivières est fondée et, en 1642, la ville de Montréal. Avec Québec, ces trois villes formeront l'ossature de la Nouvelle-France. Entre 1641 et 1663, la population de la Nouvelle-France passe de 300 à 2 500 personnes⁵.

L'Édit de création du Conseil souverain, promulgué par le roi Louis XIV en 1663, instaure un gouvernement royal en Nouvelle-France, basé sur le modèle des gouvernements provinciaux de la France. Par cet édit, la Nouvelle-France passe du statut de seigneurie à celui de province royale, qui consiste en un vaste territoire s'étendant du Labrador au golfe du Mexique. Jusqu'à la Conquête britannique, le Conseil souverain jouera un rôle administratif de premier plan en réglementant notamment le commerce et l'ordre public⁶. Il assure aussi l'enregistrement des édits et des ordonnances du roi afin qu'ils soient diffusés au sein de la colonie.

À la suite de la Conquête britannique, la Nouvelle-France fera désormais partie de l'Empire britannique. Quelques années plus tard, la Couronne britannique édicte la Proclamation royale de 1763, laquelle institue un régime constitutionnel britannique sur le territoire et abroge les lois françaises en vigueur⁷.

Le territoire cédé verra son droit, son administration et ses relations avec les Autochtones déterminés dans la Proclamation royale. Cette dernière consolide ainsi l'approche de négociation par traités employée jusque-là par les Européens dans leurs relations avec les Premières Nations⁸. Elle servira de fondement à la négociation des traités historiques qui établiront la relation entre la Couronne britannique et les peuples autochtones dans le Haut-Canada et la région des plaines de l'Ouest. Encore aujourd'hui, la Proclamation royale est considérée par plusieurs nations autochtones comme une référence incontournable.

1.2 L'ÉMERGENCE DU PROJET PLURINATIONAL DU CANADA

Dans cette colonie où la majorité des colons sont canadiens-français, il devient rapidement nécessaire d'adapter les institutions, car les lois françaises continuent d'y être appliquées au quotidien. En 1774, le Parlement britannique adopte l'Acte de Québec, qui fait suite aux principales revendications du peuple canadien-français et qui lui reconnaît le droit de conserver ses institutions et le droit civil français. Il lui garantit également le libre exercice de la religion catholique. L'Acte de Québec établit ainsi un régime de coexistence culturelle entre les colons anglais et français⁹. Il s'agit du premier document constitutionnel qui reconnaît le caractère distinct de la société « québécoise »¹⁰.

Quelques années plus tard, la Loi constitutionnelle de 1791 crée deux provinces au sein de la colonie, le Bas-Canada et le Haut-Canada. Ce système politique comprenant certains éléments de type fédéral vise à permettre aux populations canadienne-française et canadienne-anglaise de se « développer chacune selon ses aspirations et de se gouverner par des lois appropriées à son caractère¹¹ ». Elle maintient donc les acquis des Canadiens français quant au droit civil et à la liberté de religion. De plus, pour la première fois, la Constitution crée dans chacune de ces deux provinces des assemblées élues.

L'Acte de Québec établit un régime de coexistence culturelle entre les colons anglais et français. Il s'agit du premier document constitutionnel qui reconnaît le caractère distinct de la société « québécoise ».

L'Acte d'Union (1840), qui fait suite aux rébellions de 1837-1838 et au rapport Durham qui s'ensuit, revient à l'idée d'une colonie unique et fusionne les provinces du Haut-Canada et du Bas-Canada. Or, après quelques années seulement, les copremiers ministres Louis-Hippolyte LaFontaine et Robert Baldwin font avorter cette tentative d'union législative. Ils réussissent à imposer un système de double majorité pour s'assurer de respecter les aspirations des francophones et des anglophones.

[S]ous le régime d'Union, un régime qui comportait plusieurs pratiques fédératives a émergé au Canada-Uni. La solution préconisée par Londres afin de mettre un terme à la dualité culturelle qui s'exprimait au sein de ses colonies, soit l'assimilation du peuple canadien-français, a progressivement été transformée à l'interne en un régime de cohabitation dans lequel chacune des deux sections pouvait, dans une certaine mesure, administrer les matières liées à sa culture propre¹².

**Les fondements
du fédéralisme au Canada
sont présents bien avant
sa naissance, il y a 150 ans.**

Cette cohabitation et les difficultés de l'union législative laissent entrevoir la nécessité pour la nation canadienne-française de disposer d'institutions étatiques qui lui sont propres. Au Canada-Ouest, on envisage aussi favorablement d'obtenir des institutions distinctes de celles du Canada-Est, les réformistes militant depuis longtemps en faveur d'une plus grande autonomie locale¹³. L'idée du fédéralisme se développe dans ce contexte, à la faveur également de difficultés économiques importantes dans les colonies et de la menace croissante d'une annexion par les États-Unis. En somme, les fondements du fédéralisme au Canada sont présents bien avant sa naissance, il y a 150 ans.

Pendant cette période, les institutions politiques préconfédératives ont d'ailleurs connu un développement fulgurant, que les constitutionnalistes Jacques-Yvan Morin et José Woehrling résument ainsi :

Aux acquis du Régime français, essentiellement l'identité nationale (avant tout linguistique et religieuse) et le droit civil, sont venus s'ajouter, de 1791 à 1838, l'âpre expérience de la souveraineté populaire, la création d'un droit parlementaire québécois, le souci des libertés publiques et des droits fondamentaux des personnes devant la justice (dans les limites dictées au départ par le régime colonial). Acquis essentiels sur lesquels viendront se greffer, sous l'Union, la responsabilité ministérielle, l'indépendance de la fonction judiciaire et le contrôle de la constitutionnalité des lois par les tribunaux.

Certes, tous ces principes ne se sont pas imposés d'un seul coup : ils connaissent une sorte de croissance organique qui les impose de fait, tout comme dans le modèle britannique, souvent par le jeu des précédents et des conventions, arrachés parfois de haute lutte, qui viennent compléter les lois fondamentales successives de la colonie¹⁴.

Le projet qui donnera lieu à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (rebaptisé en 1982 Loi constitutionnelle de 1867) est négocié en 1864, dans le cadre de deux conférences tenues d'abord en septembre, à Charlottetown, puis en octobre à Québec, et réunissant les délégués des provinces maritimes et du Canada-Uni. L'apport des Canadiens français, incarné tout particulièrement par George-Étienne Cartier, sera fondamental dans le choix du fédéralisme qui est perçu comme le modèle le plus favorable à la cohabitation harmonieuse de deux collectivités nationales¹⁵. À cet égard, Cartier affirme :

Telle est [...] la signification que l'on doit attacher à cette constitution. On y voit la reconnaissance de la nationalité canadienne-française. Comme nationalité distincte et séparée, nous formons un État dans l'État, avec la pleine jouissance de nos droits, la reconnaissance formelle de notre indépendance nationale¹⁶.

Partisan d'une union législative au départ, John A. Macdonald reconnaît par la suite que cette forme politique est inapplicable au Canada :

[J]'ai trouvé que ce système était impraticable. Et d'abord, il ne saurait rencontrer l'assentiment du peuple du Bas-Canada, qui sent que, dans la position particulière où il se trouve comme minorité, parlant un langage différent, et professant une foi différente de la majorité du peuple sous la confédération, ses institutions, ses lois, ses associations nationales, qu'il estime hautement, pourraient avoir à en souffrir. C'est pourquoi il a été compris que toute proposition qui impliquerait l'absorption de l'individualité [...] du Bas-Canada ne serait pas reçue avec faveur par le peuple de cette section¹⁷.

Le résultat des négociations qui se sont tenues entre 1864 et 1867 constitue donc un compromis fédératif qui accorde au Québec une autonomie politique et juridique indispensable à la protection de sa langue, de sa tradition de droit civil et de sa religion. Le Canada est ainsi parmi les premiers, sinon le premier État moderne à concevoir une forme de fédéralisme dont l'une des vocations principales est d'accommoder des identités nationales, culturelles et linguistiques, par opposition à des identités territoriales¹⁸. Il se distingue en cela fondamentalement des États-Unis :

Le Canada est né du refus du *melting pot* américain et il est fondé depuis ses origines sur la reconnaissance du droit à la différence des communautés qui lui ont donné naissance. La reconnaissance des droits ancestraux des peuples autochtones remonte, en effet, à la Proclamation royale de 1763. Celle du caractère distinct de la société québécoise remonte à l'Acte de Québec de 1774¹⁹.

La Loi constitutionnelle de 1867 donne en outre les outils nécessaires pour développer et bâtir ce que sera l'État du Québec. Les provinces conservent la compétence exclusive sur les droits relatifs à la propriété et

Le Canada est parmi les premiers à concevoir une forme de fédéralisme dont l'une des vocations principales est d'accommoder des identités nationales, culturelles et linguistiques.

les droits civils, sur l'administration de la justice, sur la célébration du mariage et, de façon plus fondamentale, en matière d'éducation. Elles ont également la propriété des ressources naturelles sur leur territoire²⁰. Enfin, acquis par les colonies en 1865 en vertu de la Loi sur la validité des lois coloniales²¹, les provinces conserveront le pouvoir de

modifier leur constitution interne²².

Bien que comportant des éléments éminemment centralisateurs et demeurant dans une logique impériale²³, la Constitution de 1867 satisfait aux principales demandes des représentants du Bas-Canada.

Elle aménage un certain nombre d'asymétries²⁴, notamment en matière de langue et de droit privé, qui témoignent de cette acceptation d'une réalité plurinationale dans le nouveau cadre fédéral. En somme, comme le souligne Jean-Charles Bonenfant, il s'agit d'un compromis imparfait, issu d'un contexte spécifique, mais qui constitue tout de même « l'acceptation définitive des Canadiens français » en continuité avec l'Acte de Québec :

Même si les Pères de la Confédération n'ont pas très bien compris ce qu'aurait dû être le véritable fédéralisme, même s'ils furent plutôt favorables à un régime fortement centralisé, ils ont eu vraiment l'intention d'assurer la survivance des Canadiens français et ils ont adopté les moyens qui, à l'époque, leur semblèrent les meilleurs pour la réaliser²⁵.

Depuis cette époque, le Québec a défendu et promu la langue française avec ténacité, parce qu'il s'agit de l'élément central de son identité. Il a également constamment manifesté sa volonté d'exercer pleinement ses compétences, sans interférences. Cela est fondamental, puisque seul l'État du Québec est en mesure d'incarner ce que Simon Langlois appelait une société globale²⁶ dans laquelle le peuple québécois peut évoluer en étant majoritaire. Les compétences qu'exerce le Québec sont de fait intimement liées à son identité. C'est ainsi que la défense de ses compétences a constamment été guidée par la nécessité de garantir à la Nation québécoise un espace où celle-ci peut s'épanouir majoritairement en français.

1.3 L'ÉVOLUTION DES RAPPORTS FÉDÉRATIFS ET IDENTITAIRES

Les peuples autochtones

Lors des négociations constitutionnelles qui ont mené à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867, aucune représentation ni participation des peuples autochtones n'a été assurée ni même envisagée.

When the fathers of Confederation came together in 1864 in Charlottetown and then again a year later in Quebec to lay out the foundation for this country, our people were not present. We were left out, despite the early treaty-making and the Royal Proclamation of 1763 [...]»²⁷.

[Lorsque les Pères de la Confédération se sont réunis à Charlottetown en 1864, puis l'année suivante à Québec pour établir les fondements de ce pays, notre peuple n'était pas présent. Nous avons été laissés de côté malgré les traités antérieurs et la Proclamation royale de 1763.]

La Commission royale sur les peuples autochtones (commission Erasmus-Dussault) soulignera également l'absence des peuples autochtones aux discussions menant au compromis de 1867. Elle ajoutera que l'entente constitutionnelle impose en fait de nouvelles relations aux Autochtones et que, pour John A. Macdonald, l'objectif du Canada était d'« [...] éliminer le système tribal et, à tous égards, d'assimiler les autochtones aux habitants du Dominion²⁸ ». Pour la Commission, cet objectif « [...] plaçait le Canada à l'avant-garde de la tâche que s'était donnée l'Empire de porter le "fardeau de l'homme blanc", c'est-à-dire le devoir de civiliser les autochtones, qu'ils soient des Maoris, des Aborigènes ou des Zoulous²⁹ ».

Les peuples autochtones ont été considérés sous le seul angle de leur contrôle par l'État afin d'assurer le développement et l'expansion du Canada vers l'Ouest. L'unique référence faite aux Autochtones dans la Loi constitutionnelle de 1867 se situe à l'article 91 qui prévoit que les « Indiens et les terres réservées aux Indiens » relèvent des compétences du Parlement fédéral.

La seconde moitié du XIX^e siècle est considérée comme le début d'une période sombre de l'histoire des Autochtones. N'étant plus perçus comme des alliés stratégiques en raison de la fin des guerres coloniales, ni comme des alliés économiques puisque le commerce des fourrures connaît un important déclin, les peuples autochtones sont plutôt traités, à cette époque, comme une population dépourvue d'autonomie qu'il faut encadrer.

En 1876, le Parlement fédéral adopte la Loi sur les Indiens, qui minorise les membres des Premières Nations, les place sous la tutelle du gouvernement fédéral, limite l'exercice de leurs droits civils et politiques, leur impose une gouvernance locale étrangère à leurs traditions et leur droit coutumier et vise à long terme à les assimiler davantage³⁰. L'épisode des pensionnats indiens qui suit sera une autre des actions dites « civilisatrices » dévastatrices pour les familles et les enfants autochtones³¹.

Les deux siècles d'assimilation qui ont suivi la Proclamation royale sont aujourd'hui réévalués sous un angle qui condamne l'impérialisme, le colonialisme et le paternalisme sous-jacents. Ces changements majeurs de perspective débutent par la voie jurisprudentielle. Ce sont les tribunaux, à partir des années 1970, qui définissent, à la lumière notamment de leur lecture de la Proclamation royale de 1763, l'existence des droits ancestraux. La reconnaissance par la Cour suprême du Canada de l'existence des droits territoriaux³² en 1973 donne lieu à la relance de la négociation de traités au Canada et à l'adoption d'une première politique de règlement des revendications territoriales globales. C'est finalement dans la Loi constitutionnelle de 1982, à l'article 35, que les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont officiellement reconnus.

Les débuts des relations intergouvernementales au Canada

Nation minoritaire à l'intérieur du Canada, le Québec saura avec le temps tirer profit des asymétries et des pouvoirs que lui donne la Loi constitutionnelle de 1867 dans un environnement nord-américain où la force assimilatrice des États-Unis demeurera inévitablement très forte. Néanmoins, plusieurs caractéristiques de cette nouvelle constitution fédérale posent problème du point de vue du Québec en ce qu'elles sont susceptibles de mener à une plus grande centralisation du pouvoir, au détriment de l'esprit fédéral. Rappelons que, initialement favorable à une union législative plutôt qu'à une fédération, le premier ministre John A. Macdonald gouverne alors en fonction de ses idées centralisatrices. Le gouvernement fédéral dispose notamment d'un pouvoir de désaveu et de réserve à l'égard des lois adoptées par les provinces, qui sera souvent exercé dans la première décennie de la fédération. Très tôt après l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867, le Québec s'oppose aux velléités centralisatrices du gouvernement fédéral sur le plan intergouvernemental.

Le Québec n'est pas la seule province à dénoncer les tendances centralisatrices de la nouvelle fédération, au contraire. D'autres provinces, avec en tête l'Ontario, militent pour que leurs compétences exclusives soient respectées³³. La conférence interprovinciale de 1887 est un point de départ des revendications provinciales. Parmi les principales demandes des provinces se trouvent l'abolition du pouvoir de désaveu, l'encadrement du pouvoir déclaratoire de même que la réforme du Sénat³⁴. De plus, les provinces choisissent de contester judiciairement les empiètements du Parlement fédéral. Les décisions du Comité judiciaire du Conseil privé apportent un éclairage résolument favorable aux provinces³⁵.

Après la Première Guerre mondiale, les discussions intergouvernementales portent sur une éventuelle émancipation complète du Canada par rapport à l'Empire britannique. En effet, les colonies anglaises qui ont participé à l'effort de guerre réclament désormais plus que l'autonomie. Elles veulent l'indépendance et la reconnaissance internationale. En 1926, la Conférence impériale reconnaît ces revendications sur le plan politique. En 1931, le Statut de Westminster viendra sceller la situation sur le plan juridique, bien que la question de la modification des lois constitutionnelles reste à résoudre pour le Canada. Le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres demeure la plus haute instance du système judiciaire canadien.

Ainsi, pendant la période qui a suivi 1867, on constate que les tenants d'une fédération centralisée n'ont pas pu voir leur vision se concrétiser³⁶. Soulignons que la fédération canadienne connaît à cette époque une expansion fulgurante avec la création de cinq provinces (Manitoba, Colombie-Britannique, Île-du-Prince-Édouard, Alberta, Saskatchewan) et de deux territoires fédéraux (Territoires du Nord-Ouest et Yukon). De plus, le dualisme et la théorie du pacte entre les deux peuples fondateurs font de plus en plus surface dans le discours des dirigeants politiques au Québec³⁷.

Au Canada anglais, les débats entourant la signification à donner au compromis fédératif animent également la pensée politique au cours du premier demi-siècle suivant l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867. Oliver Mowat, défenseur de l'autonomie provinciale, évoque les circonstances entourant l'avènement de la fédération canadienne et plus particulièrement la signification du compromis fédératif pour les Canadiens français :

[...] [I]ls jouissaient d'une disposition selon laquelle toutes les affaires locales seraient sous leur responsabilité, [...] que l'élaboration de leurs lois et l'affectation de leurs recettes publiques seraient sous leur gouverne, que leurs écoles, par rapport auxquelles ils étaient si inquiets, ne fassent jamais l'objet de modifications sans l'accord d'une majorité de leurs propres représentants³⁸.

Progressivement toutefois, le degré d'adhésion à la notion de pacte ira en diminuant, cette notion étant perçue, dans certains milieux, comme un frein aux changements qui étaient jugés nécessaires pour adapter le fonctionnement du fédéralisme canadien au contexte du milieu du XX^e siècle. D'abord, les effets de la Grande Dépression des années 1930 en amènent plusieurs à souhaiter un interventionnisme plus vigoureux de l'État fédéral dans l'économie, jugeant au passage les provinces incapables d'agir dans des domaines qui, pourtant, relèvent de leur compétence. En témoigne le rapport déposé en 1940 par la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (commission Rowell-Sirois) qui recommande notamment la dévolution des fonctions et des pouvoirs d'imposition au gouvernement fédéral, tout en accordant à celui-ci la charge des programmes sociaux

(assurance chômage, pensions) et la gestion d'un système de péréquation, afin de donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour qu'ils soient en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité sensiblement comparable.

Dans l'esprit de ce rapport, en 1940, le Parlement fédéral demande et accepte, avec l'accord des provinces, de se voir transférer la compétence exclusive de légiférer en matière d'assurance chômage. Cette compétence relevait jusqu'alors des provinces, mais celles-ci se trouvaient, dans le contexte de la Grande Dépression et de la guerre, incapables d'en assumer financièrement la charge.

Or, la centralisation envisagée se trouve en porte-à-faux avec la défense de l'autonomie provinciale qui repose, entre autres, sur l'idée du pacte³⁹. Par ailleurs, la théorie du pacte, dont un des aboutissements logiques est que chaque partie contractante doit consentir à tout

changement constitutionnel, est jugée de plus en plus impraticable dans un contexte où le Canada, à la suite de l'adoption du Statut de Westminster en 1931, ne parvient pas à se doter d'une formule de modification constitutionnelle, à l'exemple des autres dominions de l'Empire britannique⁴⁰.

Dans ces circonstances, plusieurs auteurs, tels que Norman Rogers, puis Frank R. Scott et Donald Creighton, présentent le Canada non pas comme le fruit d'un pacte entre provinces libres et autonomes, mais plutôt comme une simple création du Parlement impérial⁴¹, idée qui devint progressivement le paradigme dominant dans la pensée politique au Canada, sauf au Québec où l'idée du pacte perdure. Ainsi, au Québec, on adhère toujours à l'idée que le Canada est le fruit d'un compromis fédératif visant notamment à préserver la spécificité de la Nation québécoise, alors que le reste du Canada s'éloigne graduellement de cette perspective. Ces visions concurrentes de ce que devrait être le Canada contribuent, dans une large mesure, à éloigner le Québec du reste du Canada. Cet éloignement peut être représenté comme une faille qui a depuis constamment fait obstacle à l'établissement d'une

Au Québec, on adhère toujours à l'idée que le Canada est le fruit d'un compromis fédératif visant notamment à préserver la spécificité de la Nation québécoise, alors que le reste du Canada s'éloigne graduellement de cette perspective.

vision commune de ce que devrait et pourrait être le Canada. Cette faille, qui persiste à ce jour, est la source de nombreuses incompréhensions et, en définitive, de la perte de confiance qui en découle.

Durant les années 1940 et 1950, le gouvernement fédéral tente d'augmenter ses pouvoirs et ses revenus au détriment des provinces à la fois par l'intermédiaire des champs fiscaux et par le développement de l'État-providence. En effet, la Seconde Guerre mondiale et la période d'après-guerre provoquent des changements dans le rôle des deux ordres de gouvernement. Le gouvernement fédéral élabore des politiques économiques afin de soutenir l'effort de guerre. À cette fin, les gouvernements provinciaux cèdent au gouvernement fédéral, pour la durée de la guerre, l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les sociétés en échange d'un dédommagement⁴². Le gouvernement fédéral s'engage pour sa part à réduire les taxes fédérales à la fin du conflit afin de redonner cet espace fiscal aux provinces⁴³.

La fin de la guerre et la nécessité de reconverter l'économie suscitent des craintes quant à un possible retour aux conditions économiques et sociales des années 1930. Afin de contrer le spectre d'une possible dépression économique, un ensemble de rapports émanant du comité sur la reconstruction d'après-guerre proposent une vaste reconversion devant être menée par le gouvernement fédéral : le rapport Curtis sur le logement et la planification urbaine, le rapport Heagerty sur l'assurance santé et la santé publique, et le plus important en termes de révision substantielle du rôle de l'État, le rapport Marsh sur la sécurité sociale. Ces rapports soutiennent que le gouvernement fédéral doit intervenir dans la stabilisation économique du pays. Cette période d'après-guerre verra ainsi poindre le développement de l'État-providence et l'accroissement du rôle du gouvernement fédéral dans les politiques sociales.

Cette reconversion permettra au gouvernement fédéral d'être plus actif dans les domaines relevant des compétences des provinces. Dans ce contexte, les partenaires fédératifs commenceront à débattre d'un réajustement du partage des compétences afin d'accommoder ces changements. Les premiers ministres se rencontrent à la Conférence fédérale-provinciale du rétablissement en août 1945. Outre les arrangements fiscaux, les discussions portent sur la sécurité sociale, l'agriculture, le travail et le logement⁴⁴.

Apparaît ainsi peu à peu l'idée voulant que le gouvernement fédéral doit agir pour réduire les inégalités économiques régionales et mieux partager la richesse produite dans l'ensemble du pays. Le programme de péréquation, qui est mis en place en 1957, témoigne de cette nouvelle volonté.

Une dernière province canadienne, Terre-Neuve, adhère à la fédération en 1949. Cette même année, l'abolition des appels en matière civile auprès du Comité judiciaire du Conseil privé consacrera le rôle de la Cour suprême du Canada comme tribunal canadien de dernière instance.

En 1954, le Gouvernement du Québec instaure un impôt québécois sur le revenu des particuliers et met sur pied le premier ministère du Revenu dans la province. À ce jour, le Québec demeure la seule province canadienne qui perçoit elle-même ses propres impôts.

En 1956, le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels⁴⁵, présidée par le juge Thomas Tremblay et mise en place à l'initiative du gouvernement de Maurice Duplessis, témoigne d'une volonté québécoise d'affirmer une autonomie nouvelle. Alors que se développe dans le pays une vision uniformisante du fédéralisme, le rapport rappelle que le gouvernement fédéral est une création des provinces et fait valoir que le rôle du régime politique de 1867 était d'élaborer une structure dans laquelle les communautés anglophone et francophone pourraient tirer profit du fédéralisme. Il prône également une plus grande autonomie provinciale, proposant que les provinces redeviennent les maîtres d'œuvre en matière sociale, et recommande une série de mesures à mettre en place par le législateur québécois en matière de culture, d'immigration, de santé et d'éducation.

Le développement de l'État du Québec et de l'identité québécoise

Au Québec, la Révolution tranquille, l'affirmation de l'identité québécoise et la reconnaissance officielle de la langue française contribuent à l'essor de l'État. Le Québec, dans le cadre d'un ensemble politique canadien somme toute assez souple, peut ainsi « accéder à un degré élevé de liberté et de prospérité⁴⁶ ». Selon Jocelyn Maclure, « [...] le fédéralisme canadien, malgré ses jours sombres et ses imperfections évidentes, s'est montré assez spacieux pour que le Québec y réussisse son projet de construction nationale. Le Québec a utilisé ses champs de compétences constitutionnelles pour bâtir un État fort et un espace démocratique qui lui sont propres⁴⁷ ». Le Québec se donnera en

« [L]e fédéralisme canadien, malgré ses jours sombres et ses imperfections évidentes, s'est montré assez spacieux pour que le Québec y réussisse son projet de construction nationale. »

effet plusieurs outils pour assurer son développement politique, économique et social au sein du Canada.

Au cours de cette période, et jusqu'à aujourd'hui, ce développement du Québec influe sur l'identité québécoise. Comme le résume Simon Langlois dans un texte qui a fait école :

Les francophones ne sont plus systématiquement les porteurs d'eau d'autrefois. La réduction des écarts et des différences entre les membres des deux groupes linguistiques s'est effectuée prioritairement par le biais du développement d'institutions parallèles. Voilà l'un des traits originaux de la société canadienne, qui a conduit à l'avènement d'une société distincte au Québec. La « minorité officielle » du Canada ne se limite pas à être en compétition avec la majorité dans les grandes institutions « nationales », comme c'est le cas pour les membres des autres minorités ; comme elle est concentrée au Québec, elle a créé ses propres institutions : politiques, scolaires, sociales, culturelles, de communications, mais aussi ses propres institutions économiques⁴⁸.

L'importance du développement de l'État québécois

Au cours de la Révolution tranquille⁴⁹, la société québécoise subit des transformations profondes qui touchent l'éducation, le système social, la culture, la langue ainsi que l'économie. On observe alors une métamorphose du rôle de l'État, désormais conçu comme un instrument au service du développement du Québec. L'administration publique se professionnalise et remplace graduellement les institutions sociales et éducatives gérées par les congrégations religieuses. Plusieurs ministères et institutions sont créés, plusieurs autres subissent de profondes transformations; de nouveaux mécanismes de gestion et de décision sont adoptés. La « province de Québec » devient l'« État du Québec ». Sous la force du slogan « Maîtres chez nous » et des États généraux du Canada français, la dénomination « Québécois » remplace peu à peu celle de « Canadien français ».

L'intensification des relations canadiennes et internationales

Sur le plan des relations intergouvernementales, à partir des années 1960, le Gouvernement du Québec affirme ses priorités et négocie notamment le droit de se retirer de certains programmes sociaux fédéraux avec pleine compensation financière. C'est dans ce contexte, également, que le Gouvernement du Québec se dote d'un ministère des Affaires fédérales-provinciales. Les relations intergouvernementales s'intensifient dans le cadre d'un fédéralisme exécutif axé sur la coopération⁵⁰. L'asymétrie devient un outil d'assouplissement permettant de répondre aux aspirations du Québec dans le cadre canadien. Le Gouvernement du Québec affirme son droit de se retirer de certains programmes fédéraux – le programme d'assurance hospitalisation, les subventions à l'hygiène publique, certains programmes d'assistance sociale et d'assurance chômage et le programme de formation technique – et de « [...] recevoir une compensation sous forme de points d'impôt et de compensation monétaire⁵¹ ». Ce droit de retrait avec compensation, aussi dénommé *opting out*, est reconnu par le gouvernement fédéral en 1965⁵².

Parallèlement, le Québec affirme la légitimité de son action internationale. L'énoncé de la doctrine Gérin-Lajoie sur le prolongement externe des compétences du Québec, l'ouverture des maisons du Québec à Paris (1961), puis à Londres (1962), la fondation de l'Agence universitaire de la francophonie (1961), dont le siège est installé à l'Université de Montréal, ainsi que la signature des premiers accords internationaux avec la France en sont des manifestations concrètes. L'action déterminante du Québec dans la Francophonie internationale naissante ainsi que l'impulsion donnée par le choix de Montréal comme lieu d'accueil de l'Exposition universelle de 1967, puis comme hôte des Jeux olympiques en 1976, contribuent à accroître la présence du Québec sur la scène internationale. En 1971, le Québec adhère en tant qu'État membre à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), qui deviendra l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

L'acquisition des leviers économiques et financiers

Les Québécois francophones prennent peu à peu la place qui leur revient dans l'économie, notamment grâce à la nationalisation de l'hydro-électricité qui donne un véritable élan industriel au Québec. La flexibilité du cadre canadien permet aux Québécois de s'approprier les principaux leviers de développement économique. C'est ainsi que, dans la foulée de la création de la Société générale de financement (1962) et de la nationalisation de l'électricité (1963), le Gouvernement du Québec instaure en 1965 son propre régime public de rentes. Cet instrument fondamental de la prospérité et de l'autonomie économique du Québec permettra à son tour la création de la Caisse de dépôt et placement du Québec (1965). À ce jour, le Québec est la seule province du Canada à s'être dotée de son propre régime public de rentes.

La langue officielle du Québec

La transformation de l'identité québécoise que provoque la Révolution tranquille s'ancre tout particulièrement dans la reconnaissance du statut de la langue française et de la protection plus adéquate de cette dernière. La défense et l'épanouissement de la langue française demeurent aujourd'hui un défi permanent, dans un contexte nord-américain et mondial où l'anglais est prédominant. Cependant, les quarante dernières années démontrent que le Québec a été en mesure de développer les outils nécessaires pour assurer la pérennité de sa langue.

En 1974, le gouvernement de Robert Bourassa fait adopter la Loi sur la langue officielle⁵³, aussi appelée « loi 22 ». Cette loi vise à renforcer le statut et l'usage du français au Québec. Elle fait pour la première fois du français la seule langue officielle. Tout en assurant une place à la langue anglaise, elle impose l'usage de la langue française comme langue d'enseignement ainsi que dans l'administration publique et dans plusieurs composantes de l'activité économique, notamment l'affichage, les raisons sociales, l'étiquetage des produits et les contrats.

**La défense
et l'épanouissement
de la langue française
demeurent aujourd'hui
un défi permanent,
dans un contexte
nord-américain et mondial
où l'anglais est prédominant.**

Le gouvernement de René Lévesque abroge la Loi sur la langue officielle en 1977 en adoptant la Charte de la langue française⁵⁴, aussi appelée « loi 101 ». Elle reprend plusieurs éléments de la loi 22 et en accroît la portée. Elle renforce de façon substantielle le statut de la langue française au Québec.

La Charte énonce solennellement les droits linguistiques fondamentaux. Elle fait du français la langue officielle de l'État québécois, de l'Assemblée nationale, des tribunaux, de l'administration publique québécoise ainsi que la langue de l'affichage public et de la publicité commerciale⁵⁵. Quant à la langue d'enseignement, l'obligation est faite aux francophones majoritaires et aux immigrants de fréquenter l'école française.

En matière d'immigration, dès la fin des années 1970, le Québec développe des politiques d'immigration qui lui sont propres en vertu d'une succession d'accords particuliers avec le gouvernement fédéral. Ces aménagements sont fondés sur la reconnaissance explicite du caractère distinct du Québec et de son pouvoir d'exercer en conséquence des responsabilités en matière de sélection et d'intégration des immigrants, uniques parmi les provinces canadiennes, qui lui permettent d'assurer sa sécurité démographique et sa pérennité linguistique.

De Canadiens français à Québécois

Ce déploiement de l'État du Québec s'accompagne d'une redéfinition identitaire profonde dont on peut retracer l'origine à la naissance de la fédération. En effet, l'avènement de la fédération en 1867 opère une transformation importante des rapports entre les communautés francophones et acadiennes au Canada⁵⁶. Les Canadiens français habitant la nouvelle province de Québec disposent désormais d'institutions leur permettant de s'épanouir dans un contexte majoritaire. Graduellement se développe une identité nationale propre, nouvelle, liée à ce territoire où il est possible de se concevoir comme francophone et comme majoritaire.

Néanmoins, jusqu'au début du XX^e siècle, l'identité des Canadiens français du Québec demeure à maints égards indissociable de l'identité des Canadiens français dispersés dans le reste du Canada.

Dans les dernières décennies du XIX^e siècle, et longtemps par la suite, on n'aurait pas pu dissocier la société québécoise de la diaspora francophone en Amérique. Le Québec était situé au centre d'une communauté dispersée pour laquelle il représentait, par ses institutions, une sorte de prototype à reproduire ou tout au moins une garantie de survie⁵⁷.

La Révolution tranquille marque une seconde rupture à cet égard et consacre la séparation identitaire entamée en 1867. Avec l'essor sans précédent de l'État du Québec se développe aussi le sentiment que ce dernier est « le seul instrument d'émancipation économique, politique et culturelle dont disposaient les Canadiens français en Amérique du Nord, puisqu'il était le seul qu'ils pouvaient prétendre contrôler⁵⁸ ». Parallèlement, au Québec, le Canadien français devient un Québécois, « un nom qui correspond à une nouvelle identité et à de nouveaux projets collectifs⁵⁹ ». Le maintien de la langue française joue un rôle central et prédominant dans la définition de cette nouvelle identité.

La Révolution tranquille entraîne également la marginalisation de l'influence de l'Église catholique qui, par son vaste réseau d'institutions paroissiales, maintenait une certaine unité de référence chez les Canadiens français et « assurait une grande unité politique et culturelle⁶⁰ ».

Ainsi, la construction de l'État québécois, de 1867 jusqu'à la Révolution tranquille, permettra l'émancipation d'un peuple à majorité francophone. Cette construction identitaire sera cependant réalisée au prix de l'éclatement d'une identité plus large, de la fragmentation d'un horizon dans lequel s'inscrit historiquement l'idée d'une francophonie canadienne.

Entre 1966 et 1969, au cœur d'un Québec en pleine mutation, sont tenus les États généraux du Canada français dont les trois assises rassemblent des centaines de délégués venant de partout au Canada. L'objectif de cette initiative de grande ampleur, issue de la société civile, est de consulter l'ensemble des Canadiens français quant à leur avenir, notamment constitutionnel, dans un Canada qui subit des transformations profondes et rapides.

Pour plusieurs observateurs, ces états généraux consacrent la rupture entre les Québécois et le Canada français, l'événement s'orientant vers les besoins de la majorité francophone québécoise et plus particulièrement vers la revendication des pouvoirs nécessaires à la construction de l'État québécois moderne. Pour d'autres, l'événement demeure un rassemblement massif témoignant de la pertinence de la francophonie canadienne pour l'avenir du pays⁶¹.

Chose certaine, les assises des États généraux prendront acte du clivage qui s'est établi entre les Québécois et les Canadiens français, « [...] et chercheront néanmoins à amener les parties à s'expliquer les unes aux autres⁶² ». Bien que les États généraux aient mis au grand jour une fracture importante, une certaine solidarité entre francophones demeure.

En somme, le nouvel espace identitaire lié à l'État du Québec prend ses distances avec les communautés francophones et acadiennes du Canada. Grand paradoxe depuis ce temps, c'est au nom du progrès de la langue française que les liens du Québec avec la francophonie canadienne se sont affaiblis. Ce « Maîtres chez nous » qui cherchait en grande partie à renforcer la présence du français a éloigné le Québec de la francophonie canadienne et affaibli les liens de solidarité entre des citoyens qui partagent le même intérêt et la même aspiration profonde envers le progrès de la langue française.

Néanmoins, la conscience aiguë que le Québec, comme seul État francophone d'Amérique du Nord, doit assumer une responsabilité particulière à l'égard des communautés francophones et acadiennes s'est maintenue. En créant le premier ministère des Affaires culturelles, le premier ministre Jean Lesage affirmait à ce titre : « À cause de sa cohésion et de sa force numérique, le Québec doit en quelque sorte se considérer comme la mère-patrie de tous ceux qui, en Amérique du Nord, parlent notre langue⁶³. »

Dans les années 1970, le Gouvernement du Québec met en place, notamment, un programme de coopération avec les communautés francophones. De plus, il fait activement la promotion de

La conscience aiguë que le Québec doit assumer une responsabilité particulière à l'égard des communautés francophones et acadiennes s'est maintenue.

l'enseignement du français partout au Canada. Les différentes initiatives connaissent un vif succès et entraînent la création du Secrétariat permanent des peuples francophones. En 1985, le Gouvernement du Québec dévoile sa première politique à l'égard de la francophonie canadienne. En 2008, est

inauguré le Centre de la francophonie des Amériques, qui ajoute un nouveau volet à l'action du Québec en francophonie. Aujourd'hui, la Politique du Québec en matière de francophonie canadienne reconnaît le fait que les communautés francophones et acadiennes au premier chef, mais aussi les immigrants francophones et les francophiles, sont des interlocuteurs et des acteurs importants pour la défense et la promotion du fait français au Canada.

L'espace francophone canadien

La Confédération marque un moment décisif dans l'histoire des Canadiens français. Cela est en grande partie attribuable au fait que les fondateurs n'ont pas prévu de garanties pour les francophones vivant à l'extérieur du Québec. D'ailleurs, ces derniers ne comptaient aucun représentant au moment des négociations qui ont mené à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1867. De plus, les droits des francophones en situation minoritaire ne sont que brièvement abordés lors de ces négociations⁶⁴. Les francophones vivant à l'extérieur du Québec sont alors, en quelque sorte, laissés à leur propre sort en situation minoritaire.

[L]es pères de la Confédération n'ont guère prévu que la présence de francophones dans le futur pays allait entraîner des problèmes de coexistence, alors qu'ils ont aménagé avec soin le sort des anglophones de la future province de Québec⁶⁵.

La « minorisation » des francophones à l'extérieur du Québec, sans que ceux-ci bénéficient des garanties nécessaires à leur épanouissement collectif, aura des conséquences importantes pour ces communautés.

Ainsi, dans les premières décennies du XX^e siècle, les communautés francophones, plus particulièrement en Ontario et dans l'Ouest, subissent des pressions assimilatrices très fortes. L'enseignement du français est interdit dans les écoles et l'unilinguisme anglophone est imposé.

En 1965, le rapport préliminaire de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, mise en place par le gouvernement fédéral de Lester B. Pearson et coprésidée par André Laurendeau et Arnold Davidson Dunton, fait état de l'urgence de la situation quant à la place des francophones au Canada : « Nous croyons qu'il y a crise : c'est l'heure des décisions et des vrais changements ; il en résultera soit la rupture, soit un nouvel agencement des conditions d'existence⁶⁶. »

Pour remédier à la situation, il est recommandé que l'anglais et le français soient déclarés langues officielles du Parlement du Canada, de l'administration fédérale et des tribunaux fédéraux. De façon générale, la Commission recommande aussi de donner une plus grande place au français dans les organisations fédérales, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, de favoriser l'enseignement du français ou de l'anglais là où la minorité linguistique compte pour 10 % de la population et de rendre la capitale fédérale bilingue.

En 1969, le français, langue de la minorité au Canada, se voit conférer un statut officiel avec l'adoption par le Parlement fédéral de la Loi sur les langues officielles.

Après un premier siècle marqué par de nombreuses atteintes aux droits des francophones, une nouvelle tendance s'affirme modestement. Des luttes importantes sont menées en réaction aux politiques répressives et, au fil du temps, la reconnaissance politique des francophones et des Acadiens entraîne des changements sociaux et institutionnels importants, notamment en ce qui a trait aux droits à l'éducation dans la langue de la minorité et à la gestion scolaire.

À partir de 1982, la Charte canadienne des droits et libertés garantit le bilinguisme des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Les nouveaux droits constitutionnels transforment graduellement le visage linguistique du pays. Ces transformations font en sorte qu'aujourd'hui le bilinguisme est mieux perçu et accepté dans l'ensemble du Canada.

1.4 LA PÉRIODE CONSTITUTIONNELLE, DE 1960 À 1995

Les négociations multilatérales précédant le rapatriement

Au cours des années 1960, après un siècle sous la gouvernance de la Loi constitutionnelle de 1867, des négociations visant à moderniser le cadre constitutionnel canadien s'intensifient. La Conférence de Victoria en 1971 s'inscrit dans une série de négociations constitutionnelles visant à rapatrier la Constitution canadienne. Lors de cette conférence, le gouvernement fédéral met en avant les projets suivants :

- l'adoption d'une procédure canadienne de modification constitutionnelle qui marquerait l'émancipation complète du Canada par rapport au Royaume-Uni ;
- des modifications visant à moderniser les institutions fédérales, dont la Cour suprême du Canada ;
- l'inclusion d'une charte des droits dans la Constitution.

Pour sa part, le Gouvernement du Québec, tout au long des négociations constitutionnelles des années 1970, exige principalement, pour donner son assentiment au projet de rapatriement de la Constitution :

- une redéfinition du partage des compétences législatives afin, notamment, de faire valoir sa prépondérance législative en matière de politiques sociales, avec pleine compensation dans le cas d'un retrait des programmes fédéraux ;
- la reconnaissance des deux peuples fondateurs au sein de la nouvelle constitution ;
- un droit de veto sur les modifications substantielles à la Constitution (par exemple la création de nouvelles provinces).

Le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, décide ultimement de ne pas adhérer à la Charte de Victoria, principalement parce qu'elle n'accorde pas clairement au Québec la prépondérance législative en matière de politiques sociales, avec pleine compensation dans le cas d'un retrait des programmes fédéraux⁶⁷. La Charte de Victoria n'a donc pas de suite, puisque l'unanimité des provinces n'est pas obtenue. La décennie qui suit est le théâtre de nombreuses conférences constitutionnelles et d'une multitude de discussions intergouvernementales pour tenter d'en venir à un consensus à ce sujet.

Au printemps 1980, le gouvernement de René Lévesque propose de négocier une nouvelle entente d'association entre le Québec et le Canada, qui serait fondée sur le principe de l'égalité des peuples. En vertu de cette entente, le Québec serait devenu un État souverain tout en demeurant associé économiquement au Canada, par exemple en partageant la même monnaie.

Le mandat de négocier une telle entente avec le gouvernement du Canada est soumis à un référendum, le 20 mai 1980, au terme duquel 60 % des électeurs refusent d'accorder un tel mandat au Gouvernement du Québec, tandis que 40 % l'appuient. Le taux de participation s'élève à 85,6 % des électeurs inscrits (3,7 millions de votes exprimés).

Pour le premier ministre, René Lévesque, la reconnaissance manifeste du droit à l'autodétermination demeure l'acquis le plus précieux du référendum de 1980.

À la suite du référendum sur le projet de souveraineté-association, le gouvernement fédéral de Pierre Elliott Trudeau tente de nouveau de parvenir à une entente avec les provinces, puis il décide de procéder unilatéralement au rapatriement de la Constitution en octobre de la même année. Huit provinces, dont le Québec, s'y opposent vivement. Le Manitoba, le Québec et Terre-Neuve saisissent les tribunaux de cette question. Dans le même esprit, ce « Groupe des Huit » signe en avril 1981 un accord contenant une procédure de modification constitutionnelle afin de relancer les négociations avec le gouvernement fédéral. En septembre 1981, la Cour suprême du Canada établit que

le projet du gouvernement fédéral de rapatrier unilatéralement la Constitution est juridiquement valide, mais qu'il n'est pas possible de le faire en raison des conventions constitutionnelles⁶⁸. En effet, selon la Cour suprême, un degré appréciable de consentement provincial doit conventionnellement être obtenu pour modifier ainsi la Constitution du Canada⁶⁹. Les négociations reprennent donc entre les parties.

Le Québec et le rapatriement

À la suite d'un accord intervenu en novembre 1981 entre le gouvernement du Canada et les gouvernements de neuf provinces, une nouvelle loi constitutionnelle entre en vigueur le 17 avril 1982, sans l'accord du Québec. Le gouvernement québécois contestera d'ailleurs par renvoi devant la Cour d'appel du Québec la validité de l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982 eu égard aux conventions constitutionnelles. La Cour suprême du Canada tranchera que le rapatriement sans son accord était possible, puisque le Québec ne détenait pas de droit de veto en vertu des conventions constitutionnelles⁷⁰.

C'est d'ailleurs à la même époque que la validité de la théorie du pacte en droit constitutionnel canadien, idée qui avait des adhérents tant au Québec qu'ailleurs au Canada, a été mise en veilleuse, la Cour suprême du Canada affirmant :

Qu'il s'agisse de la théorie absolue du pacte [...] ou d'une théorie du pacte modifiée, comme l'allèguent certaines provinces, il s'agit de théories qui relèvent du domaine politique, de l'étude des sciences politiques. Elles ne mettent pas le droit en jeu, sauf dans la mesure où elles pourraient avoir une pertinence périphérique sur les dispositions en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et sur son interprétation et application⁷¹.

Essentiellement, le Gouvernement du Québec s'oppose à l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, car il juge qu'il n'y trouve pas :

- les garanties suffisantes à la protection de son identité nationale ;
- les conditions nécessaires à sa pleine participation au développement de la fédération canadienne.

Contrairement à ce qui a été observé lors des négociations constitutionnelles précédentes, la recherche d'un consentement unanime des provinces est abandonnée. Or, l'importance des changements que la Loi constitutionnelle de 1982 introduit, soit la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la première procédure de modification constitutionnelle entièrement canadienne, aurait justifié le maintien d'un tel niveau de consensus.

Si les acteurs de ces événements ne s'entendent pas sur les raisons de cet abandon du consentement unanime et les probabilités que le Gouvernement du Québec aurait éventuellement adhéré à un compromis si les négociations s'étaient poursuivies⁷², tous conviennent, avec le recul, que la non-adhésion du Québec au rapatriement a eu et a toujours des conséquences importantes pour la Nation québécoise et pour le Canada⁷³.

Puisque ce deuxième compromis fédératif est conclu sans le Québec, il s'agirait donc d'un compromis inachevé⁷⁴. Cela se reflète notamment dans la persistance du discours du Québec en ce qui a trait à sa non-adhésion à la Loi constitutionnelle de 1982⁷⁵.

L'impact le plus déterminant du rapatriement sur le Québec se matérialise surtout par une perte de confiance réciproque entre le Québec et le reste du Canada, en particulier entre leurs dirigeants, comme le souligne Peter Russell :

[The] loss of political trust between the leaders of English Canada and Quebec was another unintended consequence of the patriation moment. Whether or not that trust ever existed is another question. I doubt that it does today⁷⁶.

[La perte de confiance entre les dirigeants du Canada anglais et ceux du Québec a été une autre conséquence involontaire du rapatriement de la Constitution. Si cette confiance a déjà existé est une tout autre question. Je doute qu'elle existe de nos jours.]

Cet événement représente une seconde faille historique entre le Québec et le Canada. L'éloignement graduel des conceptions du fédéralisme, accentué par les lectures historiques centralisatrices des auteurs comme F. R. Scott et D. Creighton, se révèle ainsi pleinement au moment du rapatriement. Cette nouvelle faille accroît la distanciation entre le Québec et le Canada. Elle pose depuis une difficulté supplémentaire à la compréhension commune des fondements du Canada.

Les négociations constitutionnelles de l'accord du lac Meech

Les objectifs constitutionnels du Québec se fonderont largement par la suite sur la volonté de garantir un espace constitutionnel approprié à la condition particulière du Québec et à ses impératifs de sécurité (notamment démographique et linguistique) et de développement (notamment économique et institutionnel) au sein de la fédération canadienne. À l'occasion d'un colloque tenu à Mont-Gabriel en mai 1986, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes de l'époque, Gil Rémillard, fait connaître les « principales conditions qui pourraient amener le Québec à adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982⁷⁷ », soit :

- la reconnaissance explicite du Québec comme société distincte ;
- la garantie de pouvoirs accrus en matière d'immigration ;
- la limitation du pouvoir fédéral de dépenser ;
- la reconnaissance d'un droit de veto du Québec à l'égard des modifications importantes à la Constitution ;
- la participation du Québec à la nomination des juges à la Cour suprême du Canada.

En 1984, Brian Mulroney promet, à l'occasion de sa campagne électorale, de réintégrer le Québec à la Constitution « dans l'honneur et l'enthousiasme ». Cette promesse se concrétise en 1987 sous la forme d'une entente de principe conclue au lac Meech entre les premiers ministres fédéral et provinciaux et qui vise « à permettre au Québec de reprendre sa place, à part entière, dans l'évolution constitutionnelle canadienne⁷⁸ ».

Les cinq conditions mises de l'avant par le Québec se sont ainsi reflétées dans l'accord du lac Meech :

- Québec, société distincte – Reconnaissance dans une disposition interprétative et reconnaissance du rôle de la législature et du Gouvernement du Québec dans la promotion et la protection de la société distincte.
- Pouvoir fédéral de dépenser – Dispositions encadrant la mise sur pied de nouveaux programmes cofinancés dans des secteurs provinciaux exclusifs et prévoyant un droit de retrait avec juste compensation s'il y a mesure ou programme compatible avec les objectifs nationaux.
- Cour suprême – Clarification du statut constitutionnel de la Cour, garantie de la représentation québécoise, établissement d'un rôle pour le Québec dans la sélection des juges québécois et d'un rôle pour les autres provinces dans la sélection des autres juges de la Cour (propositions de candidats et choix fédéral dans la liste).
- Procédure de modification constitutionnelle – Élargissement de l'application de la règle du consentement unanime (véto), principalement aux questions de réforme des institutions fédérales visées actuellement par la procédure du « 7/50 » ; élargissement de la portée du droit à une juste compensation en cas de retrait à tous les cas de transfert de compétence vers le Parlement fédéral.
- Immigration – Obligation, au sein de l'accord politique accompagnant l'accord du lac Meech, de conclure une entente Canada-Québec sur le sujet et mécanisme constitutionnel de négociation et de protection des accords entre le gouvernement fédéral et les provinces en cette matière ou relatifs à l'admission temporaire des aubains.

En outre, l'accord du lac Meech prévoit les éléments suivants :

- Sénat – Rôle des provinces dans la sélection des sénateurs (choix fédéral dans une liste provinciale de candidats) comme mesure temporaire en attendant une réforme globale du Sénat. Soulignons que cette mesure de l'accord est temporairement mise en œuvre dans la période séparant la signature de l'accord en 1987 et l'échec de sa ratification

en 1990. Ainsi, le 26 septembre 1988, le premier ministre Brian Mulroney recommande la nomination de quatre sénateurs québécois issus d'une liste de candidats soumise par le gouvernement de Robert Bourassa. Il s'agit de Jean-Marie Poitras, de Roch Bolduc, de Solange Chaput-Rolland et de Gérald-A. Beaudoin, qui siègeront tous les quatre à titre de sénateurs progressistes-conservateurs.

- Deuxième série de négociations – Conférence constitutionnelle annuelle et inscription à l'ordre du jour de la question d'une réforme globale du Sénat (fonction, rôle, pouvoirs, mode de sélection des sénateurs et représentation au Sénat).

Quoiqu'elles aient reçu l'appui des gouvernements de toutes les provinces en 1987, ces propositions de réformes constitutionnelles ne réussissent pas à obtenir la ratification de deux assemblées législatives provinciales (le Manitoba et Terre-Neuve) dans le délai requis. Pour plusieurs auteurs, cela accroît la crise de confiance déclenchée par le rapatriement de la Constitution.

[...] [L]'impact le plus important de la défaite de Meech ne concerne pas le fonctionnement du gouvernement, mais plutôt le sens d'appartenance des Québécois francophones au Canada, particulièrement leur confiance que le Canada soit disposé à faire une place à une société francophone dynamique et vigoureuse, à considérer cette société comme un partenaire fondamental de la Confédération et à préserver des dispositions constitutionnelles permettant à cette société de s'épanouir⁷⁹.

Guy Laforest a exprimé ce sentiment de rejet en se comparant à un exilé dans son propre pays : « [...] un exilé de l'intérieur, c'est quelqu'un qui se sent inconfortable, qui vit comme un étranger au sein de son propre pays⁸⁰ ». L'auteur ajoute :

Beaucoup de Québécois ont vu, non sans raison, dans la réforme constitutionnelle de 1982, une tentative pour créer une seule et grande nation canadienne subsumant toutes les autres appartenances et en particulier celle découlant du nationalisme québécois moderne. L'adoption de l'accord du lac Meech aurait corrigé le tir à cet égard⁸¹.

Le consensus intergouvernemental sur l'accord du lac Meech est réellement présent au moment où ce dernier est conclu, en 1987, bien que certaines mesures (comme la reconnaissance de la société distincte) suscitent des oppositions importantes dans la sphère publique⁸². Ainsi, l'accord du lac Meech sera ratifié par la Chambre des communes de même que par huit assemblées législatives représentant, en 1990, près de 94 % de la population canadienne.

Ce sont notamment le cumul des conditions imposées par la procédure de modification⁸³ ainsi que la dynamique parlementaire qui font échouer l'accord, et ce, nonobstant un degré de soutien politique important.

Soulignons que, pour le Québec, les caractéristiques principales de l'accord du lac Meech seront, par la suite, toujours présentées comme préalables à toutes les autres discussions constitutionnelles qui seraient souhaitées pour moderniser le Canada.

Les négociations constitutionnelles après l'accord du lac Meech

Au printemps 1991, dans le sillage de l'échec de l'accord du lac Meech, le rapport de la commission Bélanger-Campeau indique deux voies possibles pour le Québec : un renouvellement du fédéralisme ou la souveraineté. Parallèlement, un comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat sur le renouvellement constitutionnel (comité Beaudoin-Dobbie) énonce une série de recommandations qui formeront la base de l'entente de Charlottetown. On y propose, entre autres, la reconnaissance du Québec comme société distincte, en y ajoutant l'importance des minorités francophones à travers le Canada et celle de la minorité anglophone au Québec, la mise en place d'un Sénat élu ainsi que le renforcement de l'union économique canadienne.

L'entente de Charlottetown mettra davantage l'accent sur la réforme du Sénat et sur les enjeux autochtones que sur la question québécoise, pourtant à l'origine du processus. Dans le cadre de cette entente à portée globale, les revendications proprement québécoises seront prises en considération avec celles provenant des autres participants aux négociations. Par ailleurs, l'entente de Charlottetown garantit que le Québec disposera à l'avenir d'un minimum de 25 % des sièges à la Chambre des communes. Soumise à un référendum le 26 octobre 1992, l'entente de Charlottetown sera rejetée par 57 % des voix au Québec et 54 % des voix dans le reste du Canada.

Le 7 septembre 1995, Jacques Parizeau, premier ministre du Québec, dépose à l'Assemblée nationale le projet de loi n° 1, Loi sur l'avenir du Québec. Essentiellement, ce projet de loi propose que le Québec devienne démocratiquement un pays souverain et autorise l'Assemblée nationale à proclamer la souveraineté du Québec. Le 30 octobre 1995, les électeurs québécois sont appelés à se prononcer, par voie de référendum, sur la question suivante : « Acceptez-vous que le Québec devienne souverain, après avoir offert formellement au Canada un nouveau partenariat économique et politique, dans le cadre du projet de loi sur l'avenir du Québec et de l'entente signée le 12 juin 1995 ? ». Quelque 50,58 % des électeurs répondent « non » et 49,42 %, « oui ». Le taux de participation s'élève à 93,5 % des électeurs inscrits (4,7 millions de votes exprimés).

À la suite de l'échec de ces événements, quelques tentatives seront faites pour prendre en considération, dans une certaine mesure, les revendications constitutionnelles du Québec, mais sans avoir recours à des cycles de négociations constitutionnelles multilatérales formelles.

Ainsi, des mesures d'accommodement seront prises dans un cadre politique (motions de la Chambre des communes reconnaissant la société distincte en 1995 et que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni en 2006), législatif (loi fédérale sur les vétos régionaux) et administratif (ententes asymétriques sur la santé, sur l'immigration, sur la main-d'œuvre, sur les congés parentaux et sur l'UNESCO).

En 1997, le Gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral s'entendent pour modifier la Loi constitutionnelle de 1867 de façon bilatérale afin de rendre juridiquement possible la déconfessionnalisation du système scolaire québécois.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a rappelé à de nombreuses occasions son opposition à l'adoption sans son consentement de la Loi constitutionnelle de 1982⁸⁴. Soulignons cependant que la non-adhésion du Québec demeure située dans le champ politique puisque, sur le plan juridique, la Loi constitutionnelle de 1982 s'applique au Québec⁸⁵.

En somme, plus de vingt-cinq années se sont écoulées depuis l'échec de l'accord du lac Meech mais le Québec n'a toujours pas adhéré formellement à l'ordre constitutionnel de 1982. Les cinq conditions qui avaient été formulées dans le cadre de cet accord, comme préalables à toute adhésion, s'inscrivaient directement dans la vision à l'origine du compromis fédératif. Elles visaient à rétablir, dans la Loi constitutionnelle de 1982, l'esprit qui était à la source de la fédération en 1867. Elles sont une illustration concrète des garanties constitutionnelles qui doivent découler d'une reconnaissance adéquate de la Nation québécoise.

The background features a dark blue central area with rounded corners, flanked by a teal-to-green gradient on the left and a pink-to-purple gradient on the right. Two speech bubble shapes are present: a light green one on the left and a dark blue one at the bottom.

2. DE 1995 À AUJOURD'HUI

Les sociétés québécoise et canadienne ont vécu de profondes mutations depuis la fin de la période constitutionnelle. La présente section décrit tout d'abord, pour chacune des cinq conditions énoncées par le Québec comme préalables à son adhésion à la Loi constitutionnelle de 1982, les événements qui permettent de mesurer le chemin parcouru depuis qu'elles ont été formulées. Par la suite, un portrait de ce qui a changé au Québec et au Canada sera dressé. Certains éléments de l'histoire récente seront présentés afin de dégager les grands facteurs de changement sur les plans social, linguistique, économique, etc. Comment le Québec s'est-il transformé? Comment les vingt-cinq dernières années ont-elles marqué la société québécoise et la société canadienne en plus de modifier la dynamique des relations intergouvernementales au Canada?

2.1 L'ÉVOLUTION POLITIQUE ET JURIDIQUE

Bien que le processus de réforme du texte de la Constitution soit figé, l'ordre constitutionnel du Canada a néanmoins poursuivi son évolution, notamment par l'impact profond de la Charte canadienne des droits et libertés sur la structure politique et juridique du pays. De plus, on constate une certaine intégration, plus ou moins formelle, de principes qui sous-tendaient l'accord du lac Meech dans le fonctionnement de la fédération.

Ces principes ont notamment trouvé écho sur les plans administratif et judiciaire. À titre d'exemple, l'asymétrie reconnue en matière d'immigration a guidé la signature d'ententes administratives dans d'autres domaines. Sur le plan judiciaire, la Cour suprême a rendu des décisions reconnaissant la spécificité du Québec, ses valeurs sociales et sa tradition civiliste distinctes. Cette prise en considération des revendications québécoises demeure cependant en deçà de ce que le Québec avait présenté en 1987 comme étant acceptable pour lui permettre d'adhérer à l'ordre constitutionnel.

La reconnaissance de la société distincte

Au Québec, l'existence de la Nation québécoise fait, et depuis longtemps, l'objet d'un large consensus. Parce que la société québécoise se différencie sous plusieurs aspects du reste du Canada, les objectifs du Gouvernement du Québec sont de pouvoir mettre en œuvre, dans ses domaines de compétence, des politiques publiques qui correspondent aux marques distinctives de la société québécoise et qui permettent de les préserver. La reconnaissance formelle de la Nation québécoise pourrait faciliter l'atteinte de ces objectifs, par exemple en permettant de mieux faire comprendre pourquoi, dans certaines situations, il y a lieu pour le Québec de recourir à l'asymétrie.

La flexibilité recherchée par le Québec signifie plutôt que, en raison de son caractère national, celui-ci peut être appelé à exercer certaines responsabilités qui n'incomberont pas nécessairement aux autres provinces.

La reconnaissance de la Nation québécoise devrait être accompagnée d'une meilleure acceptation de l'idée d'un fédéralisme asymétrique qui offrirait au Gouvernement du Québec la flexibilité nécessaire pour répondre aux besoins de ses citoyens lorsque des éléments spécifiques de son caractère national sont en cause. Pour le Québec, la souplesse inhérente au fédéralisme lui a permis, jusqu'ici, de bâtir son État et de développer son identité. Cette souplesse devrait lui permettre, aujourd'hui, de se voir reconnu et accepté pour ce qu'il est.

L'asymétrie conférerait au Gouvernement du Québec les pouvoirs dont il a besoin pour s'acquitter de sa responsabilité de soutenir et de promouvoir le caractère distinct du Québec, sans pour autant mettre en péril la capacité du gouvernement fédéral d'assumer les responsabilités qui lui incombent dans le reste du pays⁸⁶.

Notons, à cet égard, que la poursuite d'une plus grande asymétrie n'est pas incompatible avec la notion de l'égalité entre les provinces. La flexibilité recherchée par le Québec signifie plutôt que, en raison de son caractère national, celui-ci peut être appelé à exercer certaines responsabilités qui n'incomberont pas nécessairement aux autres

provinces. Cette façon d'accommoder chacune des composantes de la fédération peut ainsi être comprise comme permettant d'atteindre une plus grande égalité réelle entre les provinces et non seulement une égalité formelle.

Le vocabulaire de « l'égalité » entre les provinces est en fait une source de confusion, masquant la réalité des enjeux et rendant la solution plus difficile. La difficulté d'application du concept d'égalité est reconnue et dépend de l'aspect que l'on choisit de privilégier. On pourrait dire que le Québec doit avoir des pouvoirs dont les autres n'ont pas besoin pour venir à bout de problèmes et pour assumer une vocation que les autres provinces n'ont pas. Par conséquent, cet aspect pourrait être vu comme un pas vers l'égalité (à chaque province selon ses tâches), et non le contraire⁸⁷.

L'histoire a démontré que, loin de saper l'unité nationale et de favoriser l'éclatement des pays, l'adoption de mesures asymétriques permet de réduire les tensions indues, les confrontations contreproductives, voire les demandes de sécession. Cette approche serait ainsi de nature à favoriser le développement d'une adhésion à la fois à une allégeance québécoise et à une appartenance canadienne. Il s'agirait en d'autres mots d'une « reconnaissance adéquate » du caractère national québécois dans l'ensemble canadien, comme l'a exprimé Guy Laforest⁸⁸.

Depuis les accords du lac Meech et de Charlottetown, la reconnaissance politique de la Nation québécoise a pris le pas sur la reconnaissance juridique de la société distincte :

- Quelques jours avant le référendum de 1995, le premier ministre du Canada, Jean Chrétien, a promis dans le cadre d'un rassemblement public de reconnaître le Québec comme société distincte. Cette promesse se concrétisera notamment sous la forme d'une motion, adoptée par la Chambre des communes le 11 décembre 1995⁸⁹.

- Le 27 novembre 2006, la Chambre des communes, à l'initiative du gouvernement de Stephen Harper, adoptait la motion suivante : « Que cette Chambre reconnaisse que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. »

Les deux motions adoptées par la Chambre des communes constituent une reconnaissance politique du statut particulier du Québec. Soulignons par ailleurs que, dans sa jurisprudence, la Cour suprême tient pour acquise l'existence du caractère distinct du Québec. Pour Sébastien Grammond, « [s]omme toute, les tribunaux se montrent moins hésitants que les politiciens à reconnaître le caractère distinct du Québec⁹⁰ ».

Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6 de 2014,

Dans sa jurisprudence, la Cour suprême tient pour acquise l'existence du caractère distinct du Québec.

la Cour s'est penchée sur l'objectif de la disposition de la Loi sur la Cour suprême qui prévoit que les trois juges québécois sont nommés parmi les juges de la Cour supérieure ou de la Cour d'appel du Québec ou parmi les avocats du Québec :

L'objectif de l'article 6 est de garantir que non seulement des juristes civilistes expérimentés siègent à la Cour, mais également que les traditions juridiques et les valeurs sociales distinctes du Québec y soient représentées, pour renforcer la confiance des Québécois envers la Cour en tant qu'arbitre ultime de leurs droits. Autrement dit, l'article 6 protège à la fois le fonctionnement et la légitimité de la Cour suprême dans sa fonction de cour générale d'appel pour le Canada⁹¹. [nos soulignements]

Il semble ainsi que la notion de « société distincte » ait pu ici influencer sur l'interprétation de la Loi. Dans la même veine, le juge à la retraite Brian Dickson avait fait remarquer que :

In fact, the courts are already interpreting the Charter of Rights and the Constitution in a manner that takes into account Quebec's distinctive role in protecting and promoting its francophone character. As a practical matter, therefore, entrenching formal recognition of Quebec's distinctive character in the Constitution would not involve a significant departure from the existing practice in our courts⁹².

[En fait, les tribunaux interprètent déjà la Charte des droits et la Constitution d'une façon qui tient compte du rôle distinctif du Québec dans la protection et la promotion de son caractère francophone. Reconnaître formellement le caractère distinctif du Québec dans la Constitution ne serait donc pas un écart concrètement significatif par rapport à la pratique actuelle dans nos tribunaux.]

Parmi les décisions qui tiennent compte de la spécificité du Québec, soulignons la décision controversée *Fordc. Québec*⁹³. La Cour suprême du Canada y a reconnu que le Gouvernement du Québec disposait d'une certaine marge de manœuvre pour adopter des dispositions qui permettraient d'assurer une meilleure protection du français et d'assurer sa prédominance, étant donné sa situation de vulnérabilité au Québec et au Canada. Cette prise en considération de ce que le Québec est une société distincte est également présente dans les arrêts *Solski*⁹⁴ et *Gosselin*⁹⁵. En matière de modification constitutionnelle, dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*⁹⁶, dans le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*⁹⁷ et dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*⁹⁸, la Cour prend acte de l'identité distincte du Québec et se fonde en partie sur celle-ci pour énoncer une vision contractuelle des fondements de la fédération⁹⁹. Ces décisions de la Cour suprême témoignent de la nécessité d'abandonner la vision d'un Canada unitaire, défini par une seule nation, pour adopter une conception qui tienne pleinement compte des identités nationales présentes au Canada.

En somme, la reconnaissance de la Nation québécoise est aujourd'hui d'abord politique, bien que la jurisprudence y fasse référence à certaines occasions. Les craintes qui ont été souvent exprimées à l'égard d'une telle reconnaissance n'ont pas été confirmées. Au contraire, on constate qu'il est possible de reconnaître la Nation québécoise sans que l'équilibre entre les partenaires fédératifs en soit menacé. Cette reconnaissance de la Nation québécoise pourrait cependant jouir d'une assise plus solide dans le tissu constitutionnel et ainsi permettre de faire évoluer le Canada vers une conception davantage pluraliste du fédéralisme. Une telle reconnaissance permettrait de faire en sorte que les Québécois ne se sentiraient plus exilés au sein de leur propre pays. Pour reprendre les mots de Guy Laforest : « Des Québécois qui ne seraient plus des exilés de l'intérieur devraient être capables de proclamer, à leur façon, leur allégeance envers le Canada, de s'engager dans des projets communs pour le XXI^e siècle¹⁰⁰. »

Le pouvoir fédéral de dépenser

L'expression « pouvoir fédéral de dépenser » est employée au Canada pour désigner la capacité qu'aurait le gouvernement fédéral d'effectuer des interventions financières dans les domaines de son choix, et ce, sans égard au partage des compétences établi par la Constitution. Ces interventions financières ont fait l'objet de discussions incessantes sur la scène fédérale-provinciale, surtout depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, époque où le gouvernement fédéral a commencé à investir de manière plus importante dans des domaines relevant de la compétence constitutionnelle des provinces, plus particulièrement en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. En effet, plusieurs tentatives visant l'encadrement de ce pouvoir, et même son abolition, ont été faites au cours des dernières décennies.

Aucune mention expresse du pouvoir de dépenser ne figure dans la Constitution canadienne, et les tribunaux ont toujours été silencieux quant à son origine constitutionnelle. Il est à noter qu'on parle généralement de pouvoir « fédéral » de dépenser compte tenu des ressources financières qui ont été historiquement toujours plus importantes du côté d'Ottawa par rapport à celles des provinces.

En 2005, le Québec a remis en cause la validité constitutionnelle du pouvoir fédéral de dépenser relativement à des objets de compétence provinciale dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (renvoi sur les congés parentaux)*¹⁰¹, ainsi que dans l'affaire opposant la Confédération des syndicats nationaux et le Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida au gouvernement fédéral au sujet des surplus de l'assurance-emploi, en 2008¹⁰². Dans ces deux affaires, la Cour suprême du Canada a déclaré que les dispositions contestées étaient valides en vertu de la compétence fédérale en matière d'assurance chômage (paragraphe 2A de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867) et elle est, du même coup, restée silencieuse sur la question du pouvoir fédéral de dépenser.

Sur la scène politique, le Parti conservateur de Stephen Harper avait pris l'engagement, au cours de la campagne électorale fédérale de 2005-2006, de pratiquer un « fédéralisme d'ouverture », notamment en encadrant le pouvoir fédéral de dépenser. Ce dernier engagement a été réitéré lors des discours du trône d'octobre 2007 et de novembre 2008. Cependant, dans le discours du trône du 3 mars 2010, il était indiqué que le gouvernement fédéral continuerait à restreindre l'emploi du pouvoir fédéral de dépenser, ce qui semble signifier qu'à ses yeux, l'engagement était déjà rempli.

Malgré plusieurs tentatives, aucune entente, constitutionnelle ou administrative, n'a jusqu'ici permis de régler les problèmes que soulève l'exercice de ce pouvoir au Canada¹⁰³. Soulignons cependant que des ententes importantes ont été conclues avec le gouvernement fédéral afin que le Québec puisse se retirer avec juste compensation d'initiatives fédérales qui auraient constitué des empiètements dans ses champs de compétence. C'est le cas notamment de l'entente sur la formation de la main-d'œuvre et de l'entente sur les congés parentaux.

Par ailleurs, loin de se résorber, le pouvoir fédéral de dépenser prend désormais de nouvelles formes qui pourraient menacer davantage l'équilibre entourant l'exercice des responsabilités entre le Québec et le Canada. La multiplication d'initiatives qui visent à financer des projets au mérite dans des secteurs qui relèvent de la compétence du Québec, sans aucune garantie que ce dernier aura sa juste part des sommes fédérales investies, tout comme le recours à des fiducies pour transférer directement des fonds à des organismes ou des individus sans égard au partage des compétences, sont deux illustrations d'une évolution préoccupante du pouvoir fédéral de dépenser.

En somme, l'idée d'un pouvoir fédéral de dépenser qui ne tient pas compte du partage des compétences apparaît contraire à la Constitution et incompatible avec le principe fédéral de non-subordination d'un gouvernement à un autre. En cela, l'utilisation d'un tel pouvoir nuit à la bonne conduite des relations intergouvernementales. Le partage des compétences nécessite obligatoirement l'existence de limites inhérentes au « pouvoir fédéral de dépenser », ce que le gouvernement fédéral ne reconnaît toujours pas.

La nomination des trois juges québécois à la Cour suprême

Tout d'abord, la protection constitutionnelle accordée à la présence des trois juges québécois à la Cour suprême est une évolution significative quant à la nomination des juges qui y siègent. Cette protection a été clarifiée dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6¹⁰⁴. S'appuyant sur l'accord d'avril 1981, dont le Québec était signataire, les juges majoritaires insistent particulièrement sur les garanties constitutionnelles prévues spécifiquement pour le Québec : « Les auteurs de [l'alinéa 41d] de la Loi constitutionnelle de 1982] voulaient manifestement qu'il devienne difficile de modifier la composition de la Cour. Ils entendaient ainsi assurer une protection constitutionnelle spéciale à la représentation du Québec à la Cour¹⁰⁵. » Ils poursuivent en reconnaissant de manière explicite l'importance du veto du Québec sur cette question :

Comme nous l'avons expliqué, l'entente essentielle qui a permis la création de la Cour suprême portait sur la garantie qu'un nombre relativement important des juges proviendraient d'institutions liées au droit civil et à la culture du Québec. L'objectif de garantir que la tradition juridique distincte du Québec soit représentée à la Cour demeure tout aussi important de nos jours et touche la compétence, la légitimité et l'intégrité de la Cour. Le consentement unanime exigé pour changer la composition de la Cour a donné au Québec la garantie constitutionnelle que sa représentation à la Cour ne sera pas modifiée sans son consentement¹⁰⁶. [nos soulignements]

Pour ce qui est de la manière de nommer les juges, malgré de nombreuses tentatives, suivant l'échec de l'accord lac Meech et de celui de Charlottetown, de convenir d'un processus qui relèverait davantage de la convention que de la modification constitutionnelle, l'exercice du pouvoir de nomination des juges de la Cour suprême par le premier ministre du Canada est demeuré inchangé à ce jour. En effet, le processus de nomination des juges à la Cour suprême relève toujours entièrement de la prérogative du premier ministre du Canada, qui peut l'aménager selon son bon vouloir.

En avril 2005, le gouvernement fédéral de Paul Martin a proposé des modifications administratives au processus de sélection afin de pourvoir les postes vacants à la Cour suprême. Les nominations étaient dorénavant soumises à un processus plus complexe comportant des consultations et une comparution parlementaire du ministre de la Justice. Malgré les discussions visant à faire jouer au Québec un rôle plus formel dans ce processus, aucun accord n'a été conclu. Un processus semblable a fait l'objet de discussions sous le gouvernement de Stephen Harper, mais sans plus de résultats. Après le *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême, art. 5 et 6*, le processus de consultation a été écarté.

En août 2016, le gouvernement de Justin Trudeau est revenu à la charge en proposant l'instauration d'un processus qui se veut moins partisan et plus transparent, où une courte liste de trois à cinq candidats est dressée par un comité consultatif composé de sept membres venant de différents milieux de la société canadienne. La liste fait ensuite l'objet de diverses consultations de la part de la ministre fédérale de la Justice. Elle est finalement remise au premier ministre, qui fait alors son choix. Pour la nomination des trois juges du Québec, le processus prévoit que la composition du comité sera ajustée pour tenir compte de la tradition juridique particulière du Québec. Ces changements ont été bien reçus par le Gouvernement du Québec, qui voit poindre l'occasion d'élaborer, en concertation avec le gouvernement fédéral, un mécanisme qui refléterait la spécificité de la Nation québécoise et qui offrirait une réponse adéquate aux particularités de la tradition juridique civiliste. Ce mécanisme devra aussi prévoir un rôle déterminant pour le Gouvernement du Québec dans le processus consultatif qui mènera à la recommandation finale pour les trois juges du Québec.

En somme, la protection constitutionnelle de la présence des trois juges du Québec à la Cour suprême du Canada est désormais établie, mais la participation du Québec à la nomination de ses trois juges demeure non résolue. Cette situation pourrait toutefois évoluer compte tenu de l'ouverture récente du gouvernement fédéral à apporter des ajustements au nouveau processus pour la nomination des juges du Québec, « [...] pour tenir compte de la tradition juridique particulière du Québec¹⁰⁷ ». Il sera cependant essentiel que le Gouvernement du Québec y joue un rôle déterminant et adapté à sa réalité particulière reconnue par la Cour suprême.

Le droit de veto

Au cours des nombreuses séries de négociations constitutionnelles portant sur la procédure de modification constitutionnelle dans les années précédant le rapatriement, plusieurs sujets ont été reconnus comme devant faire l'objet d'un consensus de la part de l'ensemble des partenaires fédératifs. Pour le Gouvernement du Québec, l'obtention d'un droit de veto concernant certains sujets importants signifiait que des changements fondamentaux au fonctionnement de la fédération ne pouvaient être apportés sans son consentement. Cette revendication a été formulée de manière constante par les gouvernements successifs au Québec.

À la suite d'une promesse du gouvernement fédéral, à la veille du référendum de 1995, de répondre à certaines revendications historiques du Québec, dont la reconnaissance d'un droit de veto à l'égard des modifications importantes à la Constitution, le Parlement fédéral a adopté la Loi concernant les modifications constitutionnelles¹⁰⁸, communément appelée la « loi sur les vetos régionaux ».

Pour comprendre le mécanisme de cette loi, rappelons que la Loi constitutionnelle de 1982 accorde aux deux chambres du Parlement fédéral un droit de veto (suspensif pour le Sénat) sur les modifications constitutionnelles qui exigent un accord fédéral-provincial.

Se fondant sur ce droit de veto de la Chambre des communes, la Loi concernant les modifications constitutionnelles énonce des conditions préalables au dépôt d'une motion de résolution menant à certaines modifications multilatérales. Concrètement, elle prévoit qu'aucun ministre de la Couronne du gouvernement du Canada ne peut déposer une telle motion autorisant une modification de la Constitution devant la Chambre des communes à moins que la modification constitutionnelle proposée ait préalablement reçu le consentement de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique, d'au moins deux provinces représentant au moins 50 % de la population des Prairies (ce qui donne, tout compte fait, un droit de veto à l'Alberta) et enfin d'au moins deux provinces de l'Atlantique représentant au moins 50 % de la population de cette région.

Cela signifie qu'une modification constitutionnelle visée par cette loi doit obtenir, au minimum, l'appui de sept provinces représentant plus de 90 % de la population. Soulignons cependant que la Loi

ne s'applique pas aux modifications faites selon la procédure des arrangements spéciaux (art. 43 de la Loi constitutionnelle de 1982) ni à celles nécessitant l'unanimité (art. 41 de la Loi constitutionnelle de 1982). Enfin, la Loi ne s'applique pas à une modification à l'égard de laquelle une province peut exercer son droit de retrait (par. 38(3) de la Loi constitutionnelle de 1982).

Le droit de veto, en quelque sorte délégué au Québec par le gouvernement fédéral, n'est pas constitutionnellement garanti en ce qu'il repose sur une loi fédérale ordinaire. Conséquemment, le veto ainsi « prêté » pourrait être repris au gré d'un changement de volonté politique à Ottawa.

De plus, ce type de loi n'entraîne vraisemblablement pas d'obligations légales pour le gouvernement, comme l'a illustré récemment l'affaire *Conacher c. Canada*¹⁰⁹. Dans cette affaire, la Cour fédérale a rappelé que la loi fédérale prévoyant les élections à date fixe¹¹⁰ ne pouvait porter atteinte à la prérogative du premier ministre de conseiller au gouverneur général de dissoudre la législature et que, conséquemment, ceux-ci étaient libres de la contourner.

Comme pour les élections à date fixe, le mécanisme même de la Loi concernant les modifications constitutionnelles prévoit des exceptions. En effet, la Loi demeure contournable, puisqu'elle ne vise que les ministres de la Couronne, laissant à tout député ordinaire la possibilité de déposer une motion de résolution de modification constitutionnelle. Paradoxalement, cette loi vient alourdir considérablement le processus déjà complexe de la modification constitutionnelle et, de ce fait, elle accentue le blocage de toute réforme éventuelle de la Constitution.

En somme, la Loi concernant les modifications constitutionnelles, adoptée par le Parlement fédéral dans la foulée du référendum de 1995, a une valeur essentiellement politique, mais n'a pas de portée constitutionnelle.

Des pouvoirs accrus en matière d'immigration

Malgré l'échec de l'accord du lac Meech, le gouvernement fédéral et celui du Québec sont parvenus en 1991 à répondre partiellement à l'une des revendications historiques de ce dernier, dans le cadre d'une entente intergouvernementale, en concluant l'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains (aussi appelé « Accord Gagnon-Tremblay-McDougall¹¹¹ »).

Le fondement politique de l'Accord est la reconnaissance explicite du caractère distinct du Québec et de son pouvoir d'exercer en conséquence des responsabilités, uniques parmi les provinces canadiennes, qui lui permettent notamment d'assurer sa sécurité démographique et sa pérennité linguistique. Cet accord s'articule autour de deux axes majeurs, soit le partage des pouvoirs de sélection en matière d'immigration, ainsi que le retrait fédéral du champ de l'accueil et de l'intégration des immigrants, retrait accompagné du versement annuel d'une juste compensation financière. Cette compensation financière permet au Québec de mettre en œuvre ses propres programmes d'accueil et d'intégration des personnes immigrantes, pour peu que les services offerts au Québec soient comparables, dans leur ensemble, aux services offerts dans le reste du Canada. Précisons qu'il ne s'agit pas ici d'une reddition de comptes, mais d'un exercice de comparaison conjoint réalisé annuellement dans le cadre de la gestion de l'accord (comité mixte). Soulignons enfin que l'accord ne peut être modifié unilatéralement par l'une des parties et n'a pas de date d'échéance.

Concrètement, en vertu de cet accord, le Québec possède le pouvoir exclusif de sélectionner les immigrants qui souhaitent s'établir sur son territoire (à l'exception des membres de la catégorie du regroupement familial et des réfugiés dont le statut est reconnu au Québec) et est maître d'œuvre en matière d'accueil et d'intégration linguistique, économique, sociale et culturelle. Il se voit, par ailleurs, garantir la possibilité de recevoir un nombre d'immigrants proportionnel à son poids démographique au sein du Canada, plus 5 % additionnels, s'il le juge à propos.

Rappelons que le Canada et le Québec avaient conclu précédemment diverses ententes en matière d'immigration depuis 1971 : l'entente Lang – Cloutier (1971), l'entente Andras – Bienvenue (1975) et l'entente Cullen – Couture (1978). L'accord de 1991 est cependant le plus abouti en ce qu'il réserve au Québec un éventail de responsabilités plus large, plus particulièrement au chapitre de l'accueil et de l'intégration des immigrants. Ces responsabilités sont assorties du versement annuel d'une juste compensation financière, permettant ainsi une meilleure capacité d'action et des interventions plus efficaces. Certains qualifient cet accord d'entente « quasi-constitutionnelle¹¹² » en raison du mécanisme bilatéral nécessaire à sa modification¹¹³, mais également compte tenu de son importance sur les plans administratif et politique

ainsi que de son historique constitutionnel. L'accord demeure néanmoins une entente intergouvernementale qui ne bénéficie pas de la protection constitutionnelle envisagée au départ.

En somme, le Québec bénéficie d'une entente solide qui lui accorde une grande marge de manœuvre en matière d'immigration. Cette entente doit maintenant être enchâssée dans la Constitution.

Un bilan actuel

Comme en témoignent les sections précédentes, les rapports fédératifs entre le Québec et le reste du Canada ont évolué au cours des trente dernières années, et beaucoup de chemin a été parcouru depuis que le Québec a énoncé les cinq conditions préalables à son adhésion à la Loi constitutionnelle de 1982.

Cela dit, si des négociations constitutionnelles devaient un jour être tenues, l'essentiel des conditions énoncées par le Québec demeurerait d'actualité :

- La reconnaissance constitutionnelle de la Nation québécoise sera toujours primordiale pour le Gouvernement du Québec.
- La participation du Québec à la nomination de ses trois juges au plus haut tribunal du pays est un impératif dans un système fédéral où la Cour suprême joue le rôle d'arbitre ultime des différends fédératifs.
- Le Québec, compte tenu de son caractère national, doit avoir un droit de veto sur les modifications constitutionnelles d'importance pour le fonctionnement de notre système politique.
- L'entente en matière d'immigration doit se voir conférer le statut constitutionnel qu'on lui destinait.
- Le « pouvoir fédéral de dépenser » dans les champs de compétence exclusifs des provinces est une source de tension importante dans les rapports fédératifs et il devrait être encadré par la Constitution.

Le Gouvernement du Québec est toujours déterminé à ce que ses demandes soient éventuellement discutées et qu'on parvienne ensemble à une solution constitutionnelle gagnante pour l'ensemble des partenaires fédératifs. Dans l'intervalle, il faut tout de même souligner, comme on l'a vu précédemment, qu'il existe une certaine intégration des principes qui sous-tendaient l'accord du lac Meech, que ce soit dans la jurisprudence ou dans le domaine politique. Ainsi, les tribunaux ont pris acte à de multiples reprises de la spécificité du Québec et ont également confirmé la protection constitutionnelle des trois juges du Québec à la Cour suprême. La Chambre des communes a reconnu politiquement la Nation québécoise. De plus, les gouvernements du Québec et du Canada ont conclu une entente intergouvernementale innovatrice et exemplaire en matière

Le Gouvernement du Québec est toujours déterminé à ce que ses demandes soient éventuellement discutées et qu'on parvienne ensemble à une solution constitutionnelle gagnante pour l'ensemble des partenaires fédératifs.

d'immigration, entente qui revêt une grande importance pour les Québécois et qui fonde son modèle unique d'intégration, l'interculturalisme.

Enfin, le Québec et le gouvernement fédéral sont parvenus à s'entendre pour que le Québec puisse se retirer, avec juste compensation, de certaines initiatives financières pancanadiennes qui auraient interféré de façon

importante sur les façons de faire québécoises. En témoignent notamment l'entente sur la formation de la main-d'œuvre ainsi que l'entente sur les congés parentaux. Ces éléments constituent des avancées significatives pour le Québec et illustrent la capacité du système politique canadien à intégrer les demandes des nations qui le composent.

2.2 LE QUÉBEC D'AUJOURD'HUI

L'histoire constitutionnelle des trente dernières années permet de mieux comprendre où le Québec se situe au regard des conditions qu'il avait posées pour réintégrer le giron constitutionnel. Cependant, ce bilan ne saurait être complet sans un regard sur l'évolution de la société québécoise elle-même et celle du Canada. Afin de dresser un portrait actuel du Québec, les facteurs de changement depuis la fin des cycles de négociations constitutionnelles des années 1980 et 1990 sont regroupés par grands thèmes.

La diversité québécoise et le vivre-ensemble

En 2016, la population du Québec était de 8 164 361 personnes. Son poids démographique représente 23,2 % de la population canadienne, ce qui, parmi les provinces et les territoires, le place au deuxième rang derrière l'Ontario (38,3 %) et devant la Colombie-Britannique (13,2 %) et l'Alberta (11,6 %)¹¹⁴. Fait à noter, le poids démographique du Québec, qui s'élevait à 28,9 % en 1966, a baissé de plus de cinq points de pourcentage jusqu'à nos jours¹¹⁵.

À l'exemple des autres sociétés occidentales, le Québec vit une situation de vieillissement démographique qui ira en s'accroissant au cours des prochaines décennies. Ainsi, l'âge médian est passé de 25,6 ans en 1971 à 42 ans en 2016, et si les tendances actuelles se confirment, l'âge médian de la population québécoise pourrait atteindre 44,7 ans en 2031¹¹⁶.

Sur le plan linguistique, le Québec est une société majoritairement francophone et diversifiée. Selon l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 de Statistique Canada, 78,1 % de la population québécoise avait le français pour langue maternelle, 7,7 % l'anglais et 12,3 % une langue autre que le français ou l'anglais¹¹⁷. Sur le plan de la connaissance des langues, 94,4 % des Québécois déclaraient avoir une connaissance du français et 47,3 % une connaissance de l'anglais.

Les langues autochtones sont aussi employées au Québec. Elles se regroupent en trois grandes familles linguistiques : algonquienne, iroquoienne et eskimaude-aléoute. Neuf langues autochtones possèdent encore des locuteurs au Québec : l'inuktitut, le cri, l'innu, le naskapi, l'attikamek, l'algonquin, le micmac, le mohawk et l'abénaquis. La situation linguistique des Autochtones est complexe et elle varie selon les nations.

Le Québec est une société qui a vécu de profondes transformations au cours des dernières décennies. C'est le cas pour sa majorité francophone, sur le plan économique, alors que bon nombre d'entreprises québécoises, créées et gérées par des francophones, ont vécu une croissance remarquable et font rayonner le Québec partout dans le monde. Ce faisant, l'émergence d'une classe d'affaires francophone de plus en plus dynamique, en plus de l'effet majeur qu'a eu la Charte de la langue française sur la francisation dans les milieux de travail, a permis à un nombre croissant de Québécois d'expression française de travailler dans cette langue.

Le développement d'instruments étatiques qui ont favorisé l'essor économique du Québec et l'adoption de politiques linguistiques qui ont fait du français sa langue officielle ont provoqué une restructuration sociale et politique majeure des rapports entre les groupes linguistiques du Québec, y inclus les rapports identitaires. Aujourd'hui, l'identité québécoise, plurielle et dynamique, s'enrichit par la contribution des personnes de toutes origines tout en étant intimement attachée à la continuité de son caractère distinct et francophone ainsi qu'à la contribution historique des Autochtones et de la communauté québécoise d'expression anglaise.

L'identité québécoise s'enrichit par la contribution des personnes de toutes origines tout en étant intimement attachée à la continuité de son caractère distinct et francophone ainsi qu'à la contribution historique des Autochtones et de la communauté d'expression anglaise.

Les autres sections permettront d'identifier comment la majorité francophone du Québec a connu d'autres transformations, notamment sur les plans identitaire, social et économique. Toutefois, il importe maintenant de rappeler que des transformations tout aussi importantes ont également été vécues par ceux qui composent les multiples visages de la population québécoise.

Les nations autochtones du Québec

En 2015, les onze nations autochtones du Québec constituaient une population de 104 633 personnes, soit 92 504 membres des Premières Nations et 12 129 Inuits. Ils représentent environ 1,3 % de la population québécoise. Il s'agit d'une population jeune dont plus de la moitié a moins de 30 ans¹¹⁸.

La situation des Premières Nations et des Inuits est complexe à plus d'un égard, notamment en raison de la grande hétérogénéité des nations autochtones et de leurs différences sociales, économiques et culturelles à l'échelle pancanadienne, mais également sur le territoire du Québec. Selon la Loi constitutionnelle de 1867, la responsabilité des « Indiens » et des terres qui leur sont réservées revient au Parlement fédéral. Ainsi, le premier gouvernement auquel les Premières Nations s'adressent pour répondre à la majorité des questions les concernant est le gouvernement fédéral.

Toutefois, les communautés autochtones sont également sujettes à la législation des provinces. De plus, depuis plus de quarante ans, le Québec a tissé avec les Inuits des liens institutionnels très étroits. Le Gouvernement du Québec a aussi développé, au cours des dernières années, une approche destinée à établir des partenariats avec les communautés autochtones.

Le Gouvernement du Québec exprime sa volonté d'harmoniser ses relations avec les Autochtones et de développer celles-ci sur la base du respect réciproque et de la coopération. Les initiatives du Gouvernement du Québec tiennent compte des besoins prioritaires définis par les communautés autochtones et contribuent à leur développement économique et communautaire. Le Gouvernement du Québec favorise par ailleurs la conclusion d'ententes de responsabilisation et de développement avec les Autochtones, selon une approche de partenariat, et le renouvellement des ententes existantes pour continuer le travail déjà amorcé. Le Gouvernement du Québec tend aussi, par exemple, à soutenir une meilleure participation des communautés autochtones à la gestion et à la planification du territoire et des ressources.

Le Gouvernement du Québec exprime sa volonté d'harmoniser ses relations avec les Autochtones et de développer celles-ci sur la base du respect réciproque et de la coopération.

Au Québec, les années 1970 ont vu émerger une nouvelle approche en matière de protection et de reconnaissance des droits des Autochtones. En 1975, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois est signée, premier traité moderne conclu avec les Cris et les Inuits. Suivra en 1978 la signature de la Convention du Nord-Est québécois qui accordera aussi des

droits issus de traités aux Naskapis. Ainsi, les nations crie, inuite et naskapie ont obtenu des droits et des avantages définis, des terres, des responsabilités gouvernementales et du financement nécessaire à leur prise en charge, entre autres dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que certaines indemnités, ce qui leur confère une plus grande autonomie. De plus, les gouvernements ont reconnu la nécessité d'assurer la survie politique, culturelle et économique des Autochtones signataires sur le territoire conventionné.

Le Québec a ensuite intensifié son rôle avec la volonté manifeste de favoriser de meilleures relations entre les diverses nations autochtones et l'ensemble de la population. En 1983, le gouvernement adopte quinze principes, qui constituent la norme de l'action gouvernementale, visant à reconnaître les nations autochtones et à établir des relations harmonieuses avec elles¹¹⁹. L'Assemblée nationale du Québec a par la suite adopté, en 1985 et en 1989, deux résolutions reconnaissant les onze nations autochtones du Québec et leurs droits : les Attikameks, les Abénaquis, les Algonquins, les Inuits, les Cris, les Innus, les Micmacs, les Mohawks, les Hurons-Wendats, les Naskapis et les Malécites.

Le début des années 2000 est marqué par la poursuite de la reconnaissance des nations autochtones et celle de l'exercice de leurs droits. La signature de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec, qui sera connue sous l'appellation « Paix des braves », permettra de poursuivre le développement du territoire de la Baie-James, car elle est orientée en fonction d'une responsabilisation accrue des Cris en faveur d'une plus grande autonomie dans leur développement économique et communautaire. Pour la première fois, le Québec s'engage à maintenir une relation de nation à nation, de respect mutuel et de partenariat, relation qu'il choisit, au moment présent, d'établir avec toutes les nations autochtones. Les Inuits et les Naskapis ont également signé des ententes de partenariat avec le Gouvernement du Québec afin de favoriser leur développement économique et communautaire.

L'État du Québec reconnaît dans ses lois, dont la Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, les droits existants des nations autochtones¹²⁰.

Il s'engage plus particulièrement « à promouvoir l'établissement et le maintien de relations harmonieuses avec ces nations et à favoriser leur développement ainsi que l'amélioration de leurs conditions économiques, sociales et culturelles¹²¹ ». Il reconnaît à chaque nation autochtone le droit de préserver et de développer sa langue et sa culture¹²². Le gouvernement québécois participe de plus aux travaux de tables de discussion et de négociation qui ont notamment pour objet le règlement des revendications territoriales globales, mais qui peuvent également viser la conclusion d'accords à plus court terme afin de favoriser la cohabitation avec les nations autochtones et leur développement socioéconomique ou encore permettre de convenir de solutions à des enjeux ponctuels. Ainsi, comme plusieurs le soulignent, « la réalité des communautés autochtones est loin d'être uniforme tant sur le plan culturel, que dans le domaine politique et juridique¹²³ ».

Les changements dans la relation avec les nations autochtones sont particulièrement évidents avec les Cris pour lesquels la Convention de la Baie-James et du Nord québécois de même que la Paix des braves ont agi comme tremplin sur le plan du renforcement des relations politiques et socioéconomiques, notamment en accroissant la capacité financière des communautés crie. Avec la conclusion de l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James, le Gouvernement de la Nation crie est aujourd'hui une réalité. Son autorité s'étend aux terres des catégories I et II et elle couvre plusieurs domaines, dont la gestion municipale, la planification de l'utilisation des ressources naturelles et la gestion des terres. Le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, pour sa part, permet de faire le pont avec la population jamésienne non autochtone, notamment en assurant une gestion conjointe des terres de catégorie III sur les plans municipal et supramunicipal. Ces nouvelles structures sont des catalyseurs de développement et elles permettent de répondre aux enjeux actuels tout en favorisant une coexistence respectueuse qui se veut un reflet des retombées positives découlant de la relation de nation à nation.

Pour les autres nations bénéficiaires des conventions en milieu nordique, soit les Inuits et les Naskapis, la dispersion géographique des premiers en plusieurs villages côtiers isolés sur les rives de la baie d'Hudson et de la baie d'Ungava ainsi que des considérations démographiques pour les seconds ont créé des conditions qui sont venues compliquer leur développement. De plus, ces nations ont dû composer avec un potentiel de mise en valeur des ressources naturelles inégalement réparti sur le territoire. Néanmoins, le travail se poursuit, comme en témoignent des ententes de longue durée qui ont été conclues afin de promouvoir la création d'emplois ainsi que le développement économique et communautaire, telles que l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (entente Sanarrutik) et l'Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire entre les Naskapis et le Québec.

De plus, devant les défis auxquels ils font face, tels que la crise aiguë du logement et le coût de la vie élevé, les Inuits ont entrepris au cours des dernières années une vaste démarche de consultation visant à se mobiliser et à dégager un ensemble de solutions. En 2015, les organisations du Nunavik ont présenté au Gouvernement du Québec le rapport de consultation *Parnasimautik*. Par cette démarche, les Inuits souhaitent promouvoir la culture, la langue et le mode de vie qui font la fierté de leur peuple, tout en améliorant leurs conditions socioéconomiques.

Une autre dimension importante du fait autochtone au Québec est celle associée à l'autochtonie urbaine. Ce concept fait référence aux Autochtones qui ne vivent plus dans des réserves ou des communautés autochtones¹²⁴, mais plutôt en milieu urbain où ils forment généralement une population hétérogène sur le plan des origines et du statut. Qu'ils soient simplement en transit dans les villes ou qu'ils quittent leur communauté d'origine à plus long terme, les Autochtones qui se dirigent vers les villes ont des motivations et des aspirations qui varient grandement. À ce titre, la littérature spécialisée mentionne généralement deux catégories de facteurs, soit les facteurs d'attraction (par exemple le souhait de bénéficier des services disponibles en milieu urbain) et les facteurs de répulsion (par exemple la fuite d'un milieu familial ou social problématique).

Par ailleurs, si cette présence autochtone dans les villes est statistiquement plus importante dans les autres provinces canadiennes, le phénomène ne cesse de prendre de l'ampleur au Québec. C'est ainsi qu'il est estimé par les organisations du milieu autochtone et les organismes de recherche qu'entre 40 % et 53 % des Autochtones présents au Québec résident hors des réserves. Parmi cette population autochtone, Statistique Canada estime qu'il y aurait 900 Inuits dans la seule région métropolitaine de Montréal¹²⁵. Il faut savoir que la grande variabilité des statistiques dans le champ des études autochtones s'explique en partie par des modalités « autodéclaratoires » de la majorité des études, la diversité des concepts employés pour qualifier la population autochtone et finalement par les différentes méthodologies appliquées.

Dans la mesure où, « [a]u Québec, la population autochtone urbaine est encore, dans une proportion de 90 p. 100, originaire des communautés [...] des liens étroits existent donc avec le milieu d'origine et avec les territoires ancestraux. Rien ne laisse présager pour l'instant un affaiblissement de ces liens¹²⁶ ». De ce fait, parmi les enjeux stratégiques associés à l'autochtonie urbaine pour les autorités publiques, notons l'accès adapté aux services gouvernementaux et la mise en application de mesures permettant une inclusion plus aisée des Autochtones au tissu urbain des villes québécoises.

La communauté d'expression anglaise

En 2011, les individus de langue maternelle anglaise formaient 7,7 % de la population du Québec. Cette donnée démographique ne donne cependant pas le portrait complet d'une collectivité complexe aux multiples facettes¹²⁷. Ainsi, lorsque l'on ajoute à ce groupe les individus allophones dont la première langue officielle parlée est l'anglais, on fait alors référence à une communauté d'expression anglaise qui comptait, en 2011, 935 635 individus, soit environ 12 % de la population totale établie sur le territoire québécois¹²⁸.

À l'image de l'ensemble de la Nation québécoise, la communauté d'expression anglaise a dû s'adapter aux changements sociaux, économiques et politiques survenus au Québec depuis 150 ans. Elle a notamment migré vers la métropole, où 80,5 % des Québécois dont la première langue officielle (du Canada) parlée est l'anglais demeurent aujourd'hui. Cette population représente 22,3 % de la population totale de Montréal. Elle demeure néanmoins présente et inégalement dispersée sur l'ensemble du territoire québécois. Ainsi, 1,7 % de la communauté d'expression anglaise du Québec se trouve dans l'Est du Québec (4,3 % de la population totale de cette région), 5,9 % en Outaouais (17,4 % de la population), 5,1 % en Estrie et dans le Sud du Québec (8,7 % de la population), 1,7 % dans la région de Québec et ses environs (1,3 % de la population) et 5,1 % dans le reste du Québec (4,1 % de la population)¹²⁹.

La communauté d'expression anglaise a de profondes racines au Québec et elle en a influencé le développement. Elle contribue à l'édification du Québec moderne et à l'expression de son identité. Elle joue aussi un rôle important dans le développement économique et politique du Canada. Dès le XIX^e siècle, des membres de cette communauté ont contribué à la croissance d'institutions financières majeures, comme la Banque de Montréal, et, au fil du temps, ils ont établi des entreprises qui ont prospéré partout au Canada et dans le monde. Des premiers ministres du Canada, comme John Abbott et Brian Mulroney, et un premier ministre du Québec, John J. Ross, étaient issus de cette communauté.

Les secteurs scientifique, culturel et social ont également profité du dynamisme de la communauté d'expression anglaise du Québec avec la contribution remarquée de chercheurs, auteurs, musiciens et acteurs de réputation internationale. L'esprit philanthropique qui anime cette communauté permettra la fondation de plusieurs institutions reconnues, comme le *Montreal General Hospital* en 1819 ou encore l'important organisme de soutien aux personnes et familles démunies, *Sun Youth* (Jeunesse au soleil), qui a commencé ses activités dans les années 1950 et qui joue toujours un rôle de premier plan.

La communauté d'expression anglaise rayonne aux niveaux national et international par l'intermédiaire d'institutions universitaires comme McGill, Concordia et Bishop. Elle brille également par le talent de multiples artistes et auteurs. Le *Quebec Community Groups Network*, qui regroupe plus de cinquante organisations communautaires anglophones à travers le Québec, témoigne de la vigueur et du dynamisme de cette communauté.

L'usage de la langue anglaise au Québec est protégé par d'importants droits historiques. Les personnes d'expression anglaise peuvent notamment s'exprimer dans cette langue devant les institutions de l'État. Cela découle principalement de l'article 133 de la Loi constitutionnelle de 1867, qui autorise quiconque à s'exprimer en anglais lors des débats de l'Assemblée nationale ou de ses commissions parlementaires et devant les tribunaux du Québec. Par ailleurs, cette disposition constitutionnelle oblige également le Parlement du Québec à adopter des lois bilingues, les deux versions ayant la même valeur juridique. De plus, une partie à un litige peut demander que soit traduit sans frais tout jugement rendu par un tribunal judiciaire ou toute décision rendue par un organisme exerçant des fonctions quasi-judiciaires¹³⁰.

Un important réseau d'enseignement en anglais, de la maternelle à l'université, est présent au Québec. Comme la population francophone, la communauté d'expression anglaise contrôle notamment la gestion de ses écoles primaires et secondaires par l'intermédiaire de neuf commissions scolaires anglophones. Les personnes d'expression anglaise peuvent en outre recevoir des services publics de l'État québécois dans leur langue, y compris les services de santé et les services sociaux, dans la mesure où le permettent les ressources humaines, matérielles et financières des établissements qui dispensent ces services. L'accès aux services en région est cependant plus difficile que dans la région métropolitaine. En vertu de la Charte de la langue française, plus de 80 municipalités sont reconnues comme offrant des services en anglais à leur population¹³¹.

Malgré ces droits dont jouit la communauté d'expression anglaise, celle-ci fait face à des défis qui lui sont propres. Les Québécois d'expression anglaise se trouvent en effet dans une situation particulière, ceux-ci appartenant tout à la fois à un groupe minoritaire et à un groupe majoritaire : « [...] ils sont majoritaires au pays et sur le continent, mais minoritaires sur le territoire habité¹³² ».

Cette caractéristique est encore plus marquée pour les Québécois d'expression anglaise qui vivent à l'extérieur de la grande région métropolitaine. Cette disparité géographique entraîne des défis pour la représentation politique et communautaire, les institutions et les services sociaux, de santé et d'éducation de la communauté d'expression anglaise. L'enjeu de la vitalité des institutions régionales se pose avec acuité pour cette communauté.

Ce sont les anglophones de la région métropolitaine de Montréal qui bénéficient de la plus grande part de l'assise institutionnelle (cégeps et universités, hôpitaux universitaires, sièges sociaux d'entreprises) ainsi que d'une masse critique dans les domaines de la culture et des communications. [...] Quant aux communautés anglophones de l'extérieur de Montréal, leurs principales difficultés sont l'isolement, l'éloignement et la décroissance démographique¹³³.

Des défis persistent ainsi pour l'ensemble des communautés d'expression anglaise réparties sur le territoire. Leur petite taille dans certaines régions a un impact sur les institutions qui transmettent et préservent la langue et la culture.

Somme toute, les Québécois d'expression anglaise forment une communauté dynamique, et son apport à la démocratie, à la prospérité et à la culture québécoises n'est plus à démontrer, que ce soit par la réputation des établissements universitaires et du réseau de la santé anglophones, par le dynamisme entrepreneurial de cette communauté ou par la richesse de sa contribution au patrimoine architectural et

culturel du Québec. La communauté d'expression anglaise est dotée d'institutions fortes, notamment à Montréal, mais elle doit composer avec une réalité plus difficile en région. Cette communauté, qui a participé à la construction du Québec, s'inscrit dans l'histoire, mais aussi dans l'avenir du Québec.

Les Québécois d'expression anglaise forment une communauté dynamique, et son apport à la démocratie, à la prospérité et à la culture québécoises n'est plus à démontrer.

L'immigration

L'immigration a toujours été au cœur de l'évolution de la société québécoise. Société ouverte à l'immigration, le Québec est depuis longtemps une terre d'accueil pour ceux qui désirent améliorer leurs conditions de vie et assurer un avenir plus prospère à leurs descendants.

À titre d'exemple, dès le XIX^e siècle, plusieurs milliers d'Irlandais ont quitté leur île pour s'établir au Québec. Ces Irlandais et leurs descendants, qui représentent pas moins de 428 570 personnes selon les données de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, ont laissé une trace indélébile dans la société québécoise. Ces traces de la présence irlandaise au Québec sont visibles jusque dans le drapeau de la Ville de Montréal sous la forme de l'emblématique trèfle. On trouve aussi sur ce drapeau la fleur de lys qui représente la communauté française, le chardon qui représente la communauté écossaise et enfin la rose qui représente la communauté anglaise. La présence de ces quatre symboles, côte à côte, témoigne d'un patrimoine commun bâti à partir d'identités multiples.

Ce drapeau est sans doute à l'image de la Nation québécoise, rassembleuse et multiple, porteuse de ces héritages qui ont façonné et continuent de façonner le caractère pluraliste de la société québécoise. L'histoire du Québec est une histoire riche, tissée à même la contribution de personnes d'origines diverses. La Nation québécoise est le fruit de ces rencontres.

Par ailleurs, tout au cours du XIX^e et du XX^e siècle, plusieurs autres milliers d'immigrants, notamment d'origine française, italienne, polonaise, haïtienne, vietnamienne ou maghrébine, pour ne donner que quelques exemples, se sont également établis au Québec. Cette immigration a fait du Québec une société diversifiée sur le plan ethnoculturel.

Le Québec accueille chaque année des personnes immigrantes qui viennent pour des raisons économiques comme le travail et les études ou encore pour rejoindre un ou des membres de leur famille. Il s'agit là de la majorité du mouvement migratoire annuel. De plus, le Québec accorde une grande importance à la solidarité internationale en accueillant des personnes réfugiées ainsi qu'en répondant à d'autres situations humanitaires.

En raison de son ouverture à l'immigration, le Québec offre un visage de plus en plus diversifié. L'évolution de la politique québécoise d'immigration et le contexte géopolitique international ont fait en sorte que les personnes immigrantes admises au Québec viennent de moins en moins des bassins traditionnels d'immigration – comme l'Europe – et de plus en plus des pays d'Afrique. Ainsi, en 2011, la population immigrante du Québec se répartissait entre les quatre principaux continents de naissance avec des parts allant de 19 % pour l'Afrique à 31 % pour l'Europe; l'Amérique et l'Asie affichaient des proportions respectives de 23 % et 27 %¹³⁴.

De fait, depuis 2001, l'accroissement de la population québécoise repose principalement sur la migration nette (internationale et interprovinciale) et l'accueil des résidents non permanents par opposition à l'accroissement naturel (les naissances moins les décès).

La nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, Ensemble, nous sommes le Québec, mise sur la contribution de l'immigration à notre prospérité et à la vitalité du français. En effet, seule société majoritairement francophone en Amérique du Nord, le Québec a fait de la contribution de l'immigration à la pérennité du fait français un défi prioritaire. En plus de cet apport, l'accueil de travailleuses et de travailleurs jeunes et instruits et de gens d'affaires dynamiques favorise la vigueur de l'économie et répond au défi démographique de la société québécoise, particulièrement en contribuant à alimenter le bassin de la population en âge de travailler ainsi qu'à ralentir la baisse du poids démographique du Québec à l'intérieur du Canada.

En outre, on peut constater que la majorité francophone elle-même se diversifie grâce à la proportion grandissante des personnes immigrantes qui déclarent connaître le français. En effet, avant 1971, seulement 73 % des personnes immigrantes indiquaient avoir une connaissance du français¹³⁵. Jusqu'en 2000, cette proportion s'établit autour de 78 % et, de 2001 à 2011, elle grimpe à 82 %¹³⁶. En 2012, 86 % des personnes immigrantes établies au Québec connaissaient le français, suivaient des cours de francisation ou encore étaient des enfants recevant leur instruction en français dans les écoles du Québec¹³⁷. La vaste majorité des enfants dont les parents ont immigré au Québec s'instruisent en français¹³⁸, conformément à la Charte de la

langue française ; par conséquent, à la deuxième génération, la quasi-totalité d'entre eux connaîtront le français. Par ailleurs, entre 1971 et 2011, la connaissance du français chez les anglophones du Québec est en forte croissance, alors qu'elle passe de 37 % à 69,8 %¹³⁹. En outre, 82,5 % des anglophones âgés de moins de 24 ans parlent français¹⁴⁰.

Le français est la langue officielle du Québec. Les mesures prises par les gouvernements successifs pour en favoriser l'usage ont permis cette progression, si bien que le pourcentage de Québécois ayant une connaissance du français est passé de 88,5 % en 1971 à 94,4 % en 2011.

Hier comme aujourd'hui, l'immigration, par la création d'institutions dynamiques et l'apport à notre vie culturelle, sociale et économique, a contribué à l'enrichissement de la société québécoise. La diversité ethnoculturelle permet d'accroître les capacités innovantes des entreprises et s'est avérée porteuse de gains en productivité. De façon plus générale, l'immigration représente une source importante de capitaux d'investissement ; elle contribue également au dynamisme entrepreneurial québécois et elle permet de répondre à certains besoins en main-d'œuvre des entreprises.

Ce dynamisme entrepreneurial se reflète notamment dans la création de plusieurs institutions de développement économique regroupant des entrepreneurs d'origines diverses, telles que la Chambre de commerce latino-américaine du Québec, la Chambre de commerce et d'industrie française au Canada, la Chambre de commerce juive, la Chambre de commerce hellénique du Montréal métropolitain, le Réseau des entrepreneurs et professionnels africains, la Jeune Chambre de commerce haïtienne, la Chambre de commerce et d'industrie Canada-Liban, l'Association des gens d'affaires et professionnels italo-canadiens (CIBPA), la Chambre de commerce italienne au Canada et le Congrès Maghrébin au Québec. Par ailleurs, les étudiants étrangers qu'attire le Québec constituent un facteur de dynamisme pour le réseau de l'éducation et de la recherche en plus de générer des retombées économiques importantes.

**Hier comme aujourd'hui,
l'immigration, par la création
d'institutions dynamiques et
l'apport à notre vie culturelle,
sociale et économique, a
contribué à l'enrichissement
de la société québécoise.**

Cette longue histoire d'accueil de la diversité au sein de la Nation québécoise, fondée notamment sur des valeurs démocratiques et sur l'usage de la langue française, langue officielle du Québec et langue commune dans l'espace public, est à l'origine d'une approche unique du vivre-ensemble : l'interculturalisme.

L'interculturalisme

Depuis longtemps, les métissages et les relations interculturelles imprègnent la société québécoise. La diversité québécoise ne se limite pas à l'immigration récente ; les composantes de notre diversité ethnoculturelle incluent des immigrants récents, bien sûr, mais elles incluent également des personnes qui sont nées ici ainsi que des membres de familles établies au Québec depuis des générations.

Le Québec a su affirmer avec détermination son caractère distinct et francophone en Amérique du Nord, tout en favorisant le respect des droits et libertés de la personne. C'est cette dynamique qui a permis l'émergence d'un modèle pluraliste unique d'intégration et de vivre-ensemble, l'interculturalisme québécois¹⁴¹.

Le modèle de l'interculturalisme développé ici, qui repose sur un principe de réciprocité, vise à assurer l'équilibre entre, d'une part, l'ouverture à la diversité et, d'autre part, la continuité et la vitalité du caractère distinct et francophone du Québec.

Au cours des dernières années, la nature des défis identitaires a changé au Québec. La question de l'identité québécoise s'est graduellement élargie, passant de la question de la place du français et du Québec dans le Canada à celle de l'espace dévolu à la diversité ethnoculturelle et aux manifestations religieuses dans la société québécoise. La Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (commission

Bouchard-Taylor) en est une manifestation probante.

Le modèle de l'interculturalisme développé ici, qui repose sur un principe de réciprocité, vise à assurer l'équilibre entre, d'une part, l'ouverture à la diversité et, d'autre part, la continuité et la vitalité du caractère distinct et francophone du Québec. Le statut minoritaire des

Québécois francophones au Canada et en Amérique du Nord a amené le Québec à se doter d'un modèle adapté à sa situation unique. Il se caractérise par :

[U]ne recherche d'équilibre entre, d'un côté, la continuité d'une identité collective intimement liée à l'histoire du Québec de même qu'à son caractère distinct et francophone et, d'un autre côté, l'ouverture à l'enrichissement mutuel et collectif par la reconnaissance de la diversité et par la valorisation du dialogue et du rapprochement interculturels¹⁴².

L'interculturalisme québécois veut que la richesse de notre diversité engendre nécessairement des appartenances multiples qui doivent être reconnues et respectées. Il repose dans un premier temps sur 400 ans d'histoire d'un peuple fier de ses racines et sur une langue commune qu'on souhaite préserver, partager et transmettre aux futures générations. En même temps, l'interculturalisme reconnaît que notre identité est dynamique et qu'elle évolue, grâce aux apports des personnes de diverses origines. Comme le résume Jocelyn Létourneau, « la construction d'une histoire et d'une mémoire nationales qui tiennent compte de la diversité ethnoculturelle croissante du Québec et qui rendent le passé canadien-français significatif et accessible aux citoyens de toutes origines, sans le vider de ce qui en fait la substance, apparaît d'ailleurs une voie royale à suivre pour consolider l'identité collective en formation au Québec¹⁴³ ».

Ainsi, cette approche favorise l'intégration des immigrants au parcours historique du Québec. À cet égard, le rapport de la commission Bouchard-Taylor a fait état des difficultés à concilier les craintes légitimes de la Nation québécoise, minoritaire au Canada, et les responsabilités de cette même nation, majoritaire sur le territoire du Québec, à l'égard de l'accueil de nouveaux citoyens dans une société de droit qui entend traiter tous équitablement :

De la part des petites nations minoritaires, un peu malmenées par l'histoire, contraintes de grandir en suivant la ligne du risque, il serait injuste d'exiger l'assurance des nations impériales. Leur parcours est fait d'avances et de replis, d'élans et de doutes¹⁴⁴.

En somme, l'identité québécoise fait face à de nouveaux défis dans ce processus permanent de conjugaison entre le particulier et l'universel. Le modèle de l'interculturalisme est prometteur à cet égard. Comme le résume Jocelyn Maclure :

Personne ne pense qu'une politique de l'interculturalisme serait une panacée qui réglerait tous les problèmes inhérents aux sociétés diversifiées. Une politique interculturelle bien conçue, équilibrée, serait néanmoins une contribution utile à la construction d'un cadre civique commun en phase avec la diversité de la société québécoise d'aujourd'hui¹⁴⁵.

Il est essentiel aujourd'hui que l'interculturalisme, comme mode d'intégration favorisant le vivre-ensemble, soit formellement reconnu. C'est pourquoi le Québec entend présenter une politique officielle sur l'interculturalisme.

L'interculturalisme a pour vocation de s'inscrire au cœur de notre cadre civique commun, fondé sur la démocratie, les droits et libertés de la personne et le français comme langue commune de la vie publique, et qui unit les Québécois de toutes origines.

Ainsi, tout en reconnaissant et en valorisant la diversité ethnoculturelle, ce cadre civique commun bonifié servira de rempart contre la fragmentation de la société québécoise en communautés isolées et les pratiques contraires à ses valeurs démocratiques fondamentales¹⁴⁶.

La multiplicité des appartenances

Le sentiment d'appartenance au pays peut varier selon les entités fédérées, les régions, les communautés. Plusieurs chercheurs ont mesuré le degré d'attachement des Canadiens à leur province et au Canada. Au Québec, de manière générale, on constate que, bien qu'ayant fluctué au fil du temps, le sentiment d'appartenance envers le Canada est important pour une large part de la population. Ainsi, les résultats de l'Enquête sociale générale – Identité canadienne, réalisée par Statistique Canada et rendue publique en 2015, démontrent que 70 % des répondants du Québec se disaient « fiers » ou « très fiers » d'être Canadiens. Toujours selon la même étude, ailleurs au Canada, le taux de répondants affirmant être « fiers » ou « très fiers » d'être Canadiens varie de 91 % à 94 % selon la province¹⁴⁷.

Par ailleurs, le sentiment d'appartenance envers le Canada semble de plus en plus répandu parmi les jeunes Québécois. Selon un sondage CROP commandé en octobre 2015 par la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions parlementaires (CRDIP) de l'Université Laval, 79 % des répondants âgés de 18 à 34 ans sont d'accord avec l'affirmation voulant qu'« être Canadien(ne) fait partie de mon identité¹⁴⁸ ». Ce résultat, qui est plus élevé par rapport aux autres catégories d'âge, représente une hausse de l'ordre de 13 % depuis près de 25 ans¹⁴⁹.

Le sentiment d'appartenance des Québécois envers le Canada s'exprime d'une manière particulière, en raison notamment de l'existence d'une identité nationale québécoise forte dont l'ampleur ne trouve aucun équivalent dans les autres provinces canadiennes. Par exemple, un sondage réalisé par la firme *Forum Research* en 2012 révélait que 49 % des répondants québécois s'identifiaient d'abord comme citoyens de leur province, tandis que 38 % s'identifiaient d'abord comme citoyens canadiens. Dans l'ensemble du Canada, 67 % des répondants s'identifiaient d'abord comme Canadiens et 19 % s'identifiaient d'abord comme citoyens de leur province¹⁵⁰. Plus récemment, les données du sondage CROP-CRDIP susmentionné soulignaient que 58 % des répondants se considéraient « avant tout Québécois(e) » contre 42 % qui affirmaient être « avant tout Canadien(ne) »¹⁵¹.

L'expression de l'identité nationale québécoise s'appuie non seulement sur un fort sentiment d'appartenance envers le Québec, mais également sur l'existence au Québec d'une histoire, d'une culture et de valeurs qui sont uniques. Selon un sondage Léger Marketing paru en 2012, 82 % des Québécois étaient d'accord avec l'affirmation voulant que : « [l]e Québec, à cause de sa langue et de son héritage, est différent du reste du Canada ». Ailleurs au Canada, une majorité de répondants (56 %) étaient également d'accord avec cette affirmation¹⁵². La même année, un sondage *Angus Reid* réalisé pour le compte de la revue *L'Actualité* révélait que, dans l'ensemble du Canada, 76 % des répondants croyaient que le Québec a des valeurs différentes de celles du reste du pays¹⁵³.

Ces résultats démontrent à la fois une identité nationale québécoise forte et un sentiment d'appartenance largement partagé envers le Canada. Selon un sondage Léger Marketing paru en 2014 pour le compte de l'Association d'études canadiennes, 66 % des Québécois étaient « fortement » ou « plutôt » en accord avec l'idée qu'il n'est pas nécessaire de choisir entre être un Québécois ou être un Canadien¹⁵⁴.

Les études de l'opinion publique tendent à démontrer qu'au Québec, le sentiment d'appartenance au Canada, quoiqu'indéniable, demeure complexe lorsque comparé au reste du Canada. Cette façon bien québécoise d'être Canadien peut être résumée ainsi :

- il existe un fort sentiment d'identité nationale québécoise ;
- à divers degrés, une grande majorité des Québécois éprouvent également un sentiment d'appartenance envers le Canada ;
- ailleurs au Canada, on reconnaît, à plusieurs égards, que le Québec a une culture et une identité qui lui sont uniques ;
- la majorité des Québécois se sentent à la fois Québécois et Canadiens.

Pour une grande majorité de Québécois, cette multiplicité d'appartenances se doit d'être valorisée. Plusieurs se reconnaissent tout à la fois une allégeance québécoise et une appartenance canadienne.

En somme, une vaste majorité de Québécois éprouvent un attachement fort envers le Québec, qui s'appuie sur une identité nationale québécoise forgée depuis plus de 400 ans et dont l'existence est de plus en plus admise ailleurs au Canada. Cependant, malgré les épisodes déchirants de Meech et du référendum sur la souveraineté qui suivit en 1995, ils manifestent également un

attachement au Canada. Pour une grande majorité de Québécois, cette multiplicité d'appartenances, loin d'être vue comme une contradiction, se doit plutôt d'être valorisée. Plusieurs se reconnaissent tout à la fois une allégeance québécoise et une appartenance canadienne.

Les solitudes et les solidarités, des liens qui unissent le Québec au Canada

L'on se réfère souvent à la relation Québec – Canada comme à deux solitudes, expression attribuée à Hugh MacLennan, auteur du roman *Two Solitudes* publié en 1945¹⁵⁵. Soixante-dix ans plus tard, cette image des deux solitudes se doit d'être nuancée.

L'ouvrage *Le Code Québec* révèle que, sur 500 attitudes et comportements, 71 % sont similaires entre les francophones du Québec et leurs compatriotes anglophones du reste du Canada. Selon les auteurs, il faut « éviter d'exagérer grossièrement les différences entre les francophones du Québec et les anglophones du reste du Canada¹⁵⁶ ».

Toutefois, force est de constater que des solitudes demeurent entre le Québec et le Canada, plus particulièrement sur les plans artistique et culturel. Selon *Le Code Québec*, les Québécois francophones sont notamment très attachés à leur propre production culturelle télévisuelle alors que les Canadiens anglophones se tournent davantage vers la production télévisuelle américaine¹⁵⁷. À titre d'exemple : « [...] en mars 2016, 28 des 30 émissions les plus écoutées au Québec étaient produites au Québec, alors que seulement 5 des 30 émissions les plus écoutées au Canada anglais étaient produites au Canada¹⁵⁸ ».

Autres exemples qui illustrent les solitudes artistiques et culturelles, les livres québécois sont peu présents dans le reste du Canada, et les artisans du cinéma québécois, qui rayonnent pourtant sur le plan international, peinent à se faire connaître ailleurs au Canada. *Le Code Québec* révèle à cet égard que « seulement 1 % des Anglo-Canadiens préfèrent les films québécois » et que « seulement 1 % des Franco-Québécois préfèrent les films du Canada anglais¹⁵⁹ ». Un constat semblable peut être établi à l'égard d'une partie importante de la production musicale québécoise. De la même manière, la diffusion des artistes anglophones du Canada est relativement restreinte dans le Québec francophone. En somme : « [l]a culture québécoise intéresse peu le Canada anglais et la culture canadienne-anglaise intéresse peu le Québec francophone¹⁶⁰ ».

Sur le plan de la recherche universitaire et de la production du savoir, comme l'a démontré François Rocher dans le domaine des sciences sociales, la recherche en français au Canada demeure trop peu considérée par les chercheurs non francophones, indépendamment de la qualité et du volume de sa production¹⁶¹. Le même phénomène est constaté en ce qui concerne la production scientifique dans le champ du droit, Jean-François Gaudreault-DesBiens évoquant à cet égard l'existence de solitudes juridiques canadiennes¹⁶².

Bien que ces solitudes soient une réalité qu'il ne s'agit pas de nier, le Québec et le Canada ont également, au fil des décennies, forgé des liens profonds, des solidarités durables. L'identité québécoise comporte une part importante d'identité canadienne, tout comme l'identité canadienne comporte une part importante d'identité québécoise. Ainsi, sur le plan linguistique, le Québec et le Canada ont toujours comporté une minorité linguistique de taille considérable qui représente la majorité chez l'autre.

Sur le plan économique, l'époque de la domination par l'élite anglophone est depuis longtemps révolue. Le Québec est une société prospère, et sa majorité francophone occupe maintenant la place qui lui revient dans son propre développement économique et dans celui du Canada. Les solitudes économiques se sont résorbées. La Caisse de dépôt et placement du Québec est aujourd'hui un investisseur majeur dans l'ensemble du Canada. Le mouvement coopératif québécois,

L'identité québécoise comporte une part importante d'identité canadienne, tout comme l'identité canadienne comporte une part importante d'identité québécoise.

tout particulièrement le Mouvement Desjardins, opère avec confiance des rapprochements sans précédent avec le reste du Canada, y apportant son expertise unique.

Autre témoignage de cette solidarité économique croissante, le Québec travaille maintenant en partenariat avec les autres provinces pour élargir ses possibilités commerciales dans le monde. La mission commerciale des premiers ministres des provinces et des territoires en République populaire de Chine en 2014 témoigne de cette réalité, de même que la participation active du Québec au sein de forums intergouvernementaux réunissant des provinces canadiennes et des

États américains partageant un espace géographique commun. À cet égard, la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, qui réunit les gouverneurs des six États de la Nouvelle-Angleterre ainsi que les premiers ministres du Québec et des quatre provinces atlantiques, constitue un forum régional de premier plan donnant lieu à une coopération dans plusieurs domaines, dont le commerce et les transports. De plus, le Québec et l'Ontario sont membres de la Conférence des gouverneurs et des premiers ministres des Grands Lacs et du Saint-Laurent, où ils travaillent, en partenariat avec huit États américains, à renforcer l'économie de cette région et à améliorer sa compétitivité sur la scène internationale.

En outre, les obstacles au commerce entre les provinces et les territoires diminuent constamment. En 1995 entré en vigueur l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), dont la portée a graduellement été élargie au fil des années. Par le biais du Conseil de la fédération (CDF), les provinces et les territoires continuent à ce jour d'exercer un leadership dans ce dossier. Ainsi, le 7 avril 2017, les premiers ministres annonçaient la conclusion d'un nouvel Accord de libre-échange canadien (ALEC). Cet accord novateur favorisera encore plus les échanges commerciaux, les investissements et la mobilité de la main-d'œuvre entre les provinces et les territoires. Il couvrira l'ensemble des secteurs de l'économie, facilitera une réduction progressive du fardeau réglementaire et ouvrira davantage les marchés publics. Contrairement à l'ACI, cet accord est fondé sur une approche dite « par liste négative », selon laquelle l'ensemble des mesures gouvernementales sont assujetties d'emblée aux obligations, à moins de mention contraire. Le Québec conserve ainsi la liberté de protéger des secteurs particuliers de son économie, notamment la mise en marché collective des produits agricoles (y compris la gestion de l'offre des produits laitiers) et le secteur forestier.

À cet égard, il ne faut pas négliger l'importance que peut avoir le marché canadien pour l'économie québécoise, comme l'ont illustré tout récemment la conclusion d'un contrat de vente d'hydroélectricité avec l'Ontario ainsi que l'accord de commerce et de coopération conclu avec cette même province. Par ailleurs, le commerce extérieur est un déterminant fondamental de l'économie québécoise. Ainsi, le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation

estime que le commerce total du Québec (qui combine les exportations et importations de biens et de services) représentait en 2015 une somme de 374 G\$¹⁶³. En 2015, 39,7 % des exportations de biens et de services du Québec (71,3 G\$ sur un total de 179,4 G\$) étaient destinées à d'autres provinces et territoires, ce qui représentait 18,7 % du produit intérieur brut (PIB) québécois¹⁶⁴. Le fait que plus du tiers des exportations québécoises soient destinées au marché canadien est particulièrement significatif lorsque l'on considère la proximité du marché américain, d'une taille beaucoup plus considérable. Toujours pour l'année 2015, la balance commerciale du Québec par rapport au reste du Canada affichait un solde positif de plus de 6,2 G\$. Soulignons en outre qu'entre 2010 et 2015, la balance commerciale du Québec par rapport au reste du Canada a toujours été positive¹⁶⁵. Le marché du Québec est également tout aussi considérable au regard de ses partenaires canadiens. Ainsi, en 2015, 33,5 % du total des importations québécoises (biens et services) provenait du commerce interprovincial (65,1 G\$ sur un total de 194,4 G\$), ce qui représentait 17,1 % du PIB du Québec¹⁶⁶. L'importance significative du marché canadien pour les entrepreneurs et l'économie québécoise, tout comme l'importance du marché québécois pour le Canada, représentent, à juste titre, un facteur de solidarité important.

En outre, force est de constater que le Québec a souvent été, au cours des dernières années, bénéficiaire d'une solidarité économique que permet l'architecture fiscale de la fédération. Une autre façon d'illustrer les solidarités se trouve en effet dans l'instauration du programme de la péréquation, lequel cherche à offrir des services comparables aux citoyens peu importe la richesse relative de la province qu'ils habitent¹⁶⁷.

D'importantes passerelles existent aujourd'hui entre les communautés québécoise et canadienne dans toutes les sphères de la société civile, notamment le monde des affaires, les syndicats, les groupes d'intérêts, dont les groupes environnementaux, et les forces politiques. Plusieurs organisations caritatives et non gouvernementales unissent des citoyens du Québec et du Canada dans des causes communes et contribuent à tisser ces solidarités de plus en plus nombreuses. À titre d'exemple plus particulier, on a vu apparaître au cours des dernières années de forts mouvements pancanadiens unis dans leur volonté de lutter contre les changements climatiques.

Enfin, la formule fédérale en elle-même permet, pour reprendre l'expression d'André Burelle, « une émulation féconde entre les provinces¹⁶⁸ ». Cela encourage l'innovation et la diversité des réponses politiques à différents enjeux, souvent au bénéfice du plus grand nombre. Le rôle joué par le Québec dans la lutte contre les changements climatiques témoigne de cette réalité¹⁶⁹. Soulignons également, parmi de nombreux autres exemples, le rôle novateur exercé par le Québec en matière de congés parentaux, qui inspire aujourd'hui d'autres gouvernements provinciaux ainsi que le gouvernement fédéral.

Si le Québec a ainsi, par son action autonome, contribué à façonner les politiques canadiennes, il s'est lui aussi nourri de l'émulation qui découle de la dynamique fédérale.

À cet égard, il est utile de rappeler l'exemple de la Saskatchewan qui, à l'époque où Tommy Douglas dirigeait la province, a su se doter de programmes sociaux visionnaires, et plus particulièrement de l'assurance santé publique, avancée sociale qui a par la suite été adoptée par l'ensemble du Canada et par le Québec en particulier. De façon contemporaine, à titre d'exemple, il y a notamment lieu de s'inspirer de l'approche préconisée par la Colombie-Britannique dans ses relations avec les communautés autochtones¹⁷⁰.

En somme, même si certains éléments de la relation entre le Québec et le Canada peuvent ainsi être considérés, encore aujourd'hui, comme la cohabitation de deux solitudes, plus particulièrement sur les plans artistique et culturel, les liens de solidarité qui contribuent à bâtir une identification commune sont également nombreux. Ils permettent de croire que les solitudes qui demeurent se rapprocheront progressivement.

En s'appuyant sur les solidarités, qui ouvrent des espaces de dialogue et de reconnaissance mutuelle, plusieurs Québécois envisagent que la fédération pourrait poursuivre sa construction dans le partenariat et non dans l'antagonisme.

Même si certains éléments de la relation entre le Québec et le Canada peuvent être considérés comme la cohabitation de deux solitudes, les liens de solidarité qui contribuent à bâtir une identification commune sont également nombreux.

C'est à travers ces solidarités que les Québécois peuvent se retrouver dans un espace politique canadien tout en affirmant leur propre identité nationale.

C'est à travers ces solidarités que les Québécois peuvent se retrouver dans un espace politique canadien tout en affirmant leur propre identité nationale.

L'économie et la mondialisation

Le contexte économique et politique mondial dans lequel le Québec et le Canada évoluent a considérablement changé depuis l'accord du lac Meech. Sur le plan de l'économie du savoir, le Québec figure aujourd'hui parmi les nations les plus prospères du monde. Des écosystèmes économiques à forte valeur ajoutée, tels que le numérique et l'aéronautique, prennent forme et progressent. Comme le soulignait récemment le ministère des Relations internationales et de la Francophonie¹⁷¹, presque tous les composants nécessaires à la fabrication d'un avion sont produits dans un rayon de trente kilomètres de la métropole québécoise. Ainsi, Montréal est l'un des rares endroits dans le monde où il est possible d'assembler un avion intégralement. Le Québec arrive au troisième rang mondial pour le développement de jeux vidéo. Il compte également sur la présence de plusieurs grandes sociétés pharmaceutiques mondiales dans lesquelles on peut aujourd'hui réaliser toutes les étapes de la mise au point d'un médicament, de la recherche fondamentale jusqu'à sa commercialisation. Montréal est maintenant la deuxième ville en Amérique du Nord pour le nombre d'étudiants universitaires par habitant, après Boston. La ville de Québec compte sur l'une des plus fortes concentrations de centres de recherche et de transferts technologiques au Canada et elle se démarque chaque année dans les palmarès mondiaux des « villes intelligentes ».

Sur le plan international, dans les fédérations comme le Canada, la multiplication d'accords commerciaux combinée à l'émergence de nouveaux types de traités (protection du patrimoine culturel, reconnaissance des droits des peuples autochtones) a des conséquences importantes pour les deux ordres de gouvernement¹⁷². En effet, si les sujets abordés dans les forums internationaux pouvaient, dans le passé, se rattacher essentiellement à des compétences du Parlement fédéral, telles que la défense, la navigation et le commerce international, ce n'est plus le cas aujourd'hui. On constate ainsi que même les questions de nature plus locale, qui relèvent ordinairement des provinces, par

exemple les politiques sociales, font l'objet de discussions dans l'arène internationale. Or, c'est généralement le gouvernement fédéral qui participe aux forums internationaux, même lorsqu'on y traite de questions qui relèvent en principe des compétences exclusives des provinces¹⁷³. Les provinces peuvent, selon des pratiques variables, prendre part aux délégations canadiennes, mais toujours sous l'autorité du chef de mission du Canada. Cela a donc pour effet de perturber encore davantage l'équilibre constitutionnel. Il en résulte un certain « déficit fédératif ».

Au Canada, cette nouvelle réalité a eu pour conséquence de mobiliser les provinces et les territoires, qui ont entamé des discussions avec le gouvernement fédéral afin d'établir des mécanismes plus formels de consultation. Cela a également donné lieu à l'émergence de multiples forums où des États fédérés sont en mesure de mieux faire valoir l'exercice de leurs compétences à l'échelle internationale. À titre d'exemples, dans le seul domaine de l'environnement, mentionnons le *Western Climate Initiative*, qui favorise la liaison des systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre en Amérique du Nord, le *Climate Registry*, le *Climate Group* et l'*International Carbon Action Partnership*.

2.3 LA PERSPECTIVE CANADIENNE

La résurgence des revendications autochtones

Depuis les années 1970, les recours judiciaires intentés par les nations autochtones ont profondément changé la relation que celles-ci entretiennent avec les gouvernements et ont rappelé les obligations qui incombent aux deux ordres de gouvernement. La reconnaissance de l'exercice des droits ancestraux¹⁷⁴, la définition du titre aborigène et des critères permettant d'en établir l'existence sur un territoire particulier¹⁷⁵, l'obligation de consultation de la Couronne¹⁷⁶, le caractère discriminatoire de la Loi sur les Indiens envers les femmes¹⁷⁷, la reconnaissance des droits ancestraux des Métis¹⁷⁸, pour ne mentionner que ces conclusions jurisprudentielles, sont des étapes importantes qui enjoignent aux acteurs gouvernementaux d'entreprendre et d'entretenir un nouveau dialogue avec les nations autochtones qui soit empreint de respect. En outre, en 1982, les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones ont été reconnus et confirmés par la Constitution canadienne¹⁷⁹.

À travers ces développements, le Canada a observé une résurgence politique et sociale sans précédent chez les peuples autochtones. La question autochtone, qui a longtemps été un enjeu négligé des relations fédérales-provinciales, s'impose de plus en plus à l'ordre du jour¹⁸⁰. La voix autochtone elle-même est devenue multiple : différents groupes de revendication prennent la parole, que ce soit les différentes nations autochtones, les femmes autochtones, les Métis, etc.

En matière de droit autochtone, certains auteurs notent que la Cour suprême du Canada s'éloigne peu à peu d'une lecture fondée sur les « droits et libertés » pour migrer aujourd'hui vers des éléments proches d'un certain fédéralisme, notamment dans les décisions portant sur l'autonomie gouvernementale et la consultation préalable obligatoire¹⁸¹. Ainsi, les décisions récentes de la Cour suprême en matière autochtone favorisent une distanciation de la tradition territoriale du fédéralisme canadien, inspirée du républicanisme américain et qui fait la promotion d'une seule nation unie et indivisible. Ces décisions se rapprochent plutôt d'une tradition pluraliste du fédéralisme, analogue à celle promue par le Québec depuis 1867, qui met l'accent sur la coexistence de plusieurs nations au sein d'un même ensemble ainsi que sur la mise en place de mécanismes assurant la gestion de cette diversité nationale¹⁸².

La nouvelle légitimité de la francophonie au Canada

Aujourd'hui, le bilinguisme est intimement lié à l'identité du Canada. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que le gouvernement fédéral reconnaissent que la francophonie est une partie intégrante de l'identité canadienne et qu'elle doit être affirmée comme telle. La constitutionnalisation de la dualité linguistique a offert un point d'appui et servi de levier pour la progression des services en français. Cela ne s'est pas fait d'un seul coup, et de nombreuses batailles politiques et judiciaires ont dû être menées. Ainsi, malgré un déclin relatif de l'usage de la langue française au Canada, de meilleurs horizons s'ouvrent aujourd'hui.

Au Canada, selon le recensement de 2011¹⁸³, on comptait 1 066 580 personnes de langue maternelle française à l'extérieur du Québec, comparativement à 1 012 540 en 2006. C'est présentement 4,2 % de la population canadienne hors Québec qui a le français comme langue maternelle, proportion en légère baisse par rapport à celle observée en 2006 alors que le pourcentage était de 4,3 %. Quant aux personnes qui font un usage prépondérant du français à la maison, leur part relative est également en légère baisse, passant de 2,7 % en 2006 à 2,6 % en 2011. Toujours selon le recensement de 2011, près de 10 millions de Canadiens déclaraient pouvoir soutenir une conversation en français, comparativement à près de 9,6 millions en 2006.

Soulignons néanmoins que, depuis plus de cinquante ans, le poids démographique des francophones (langue maternelle française) au Canada, à l'extérieur du Québec, diminue. Deux facteurs importants contribuent à cette diminution, soit le transfert linguistique intergénérationnel (les parents qui transmettent la langue anglaise à leurs enfants) et l'immigration internationale.

Rappelons qu'en ce moment, un Canadien sur trois est né à l'étranger ou est enfant d'immigrants de la première génération. En moyenne, au cours des 20 dernières années, environ 235 000 nouveaux immigrants sont venus s'établir au Canada annuellement, dont plus de 80 % n'ont ni le français ni l'anglais comme langue maternelle.

« En général, parmi les deux langues officielles du pays, la très forte majorité de ces immigrants ne connaissent que l'anglais, l'utilisent au travail et dans leur vie de tous les jours. De même, c'est surtout l'anglais qui, au fil du temps, finit par s'imposer dans les foyers de ces immigrants hors du Québec¹⁸⁴. »

C'est d'ailleurs à partir de ces constats que Statistique Canada prévoit qu'entre 2011 et 2036, la part de la population canadienne tant de langue maternelle anglaise que de langue maternelle française pourrait diminuer, tandis que la part de la population dont la langue maternelle est autre que le français ou l'anglais pourrait augmenter¹⁸⁵. En outre, toujours en raison de l'apport important de l'immigration à la croissance démographique du pays, Statistique Canada prévoit qu'à l'extérieur du Québec, en raison du fort attrait exercé par l'anglais, l'usage du français comme première langue officielle parlée ainsi que la proportion de Canadiens qui ont une connaissance des deux langues officielles ira en diminuant¹⁸⁶.

De plus, en novembre 2014, le commissaire aux langues officielles, Graham Fraser, et le commissaire aux services en français de l'Ontario, François Boileau, publiaient un rapport indiquant qu'il y avait urgence d'agir en matière d'immigration francophone au Canada, puisque les communautés francophones en situation minoritaire avaient peu bénéficié d'une immigration francophone.

Afin d'infléchir cette tendance, lors de la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne de juin 2014, les ministres ont précisément fait valoir l'importance de l'immigration francophone comme élément marquant du développement économique, social et culturel de la francophonie canadienne. Le 21 novembre 2014, dans le cadre de la Déclaration portant sur la francophonie canadienne, les gouvernements du Québec et de l'Ontario demandaient au gouvernement fédéral « d'agir rapidement en matière d'immigration francophone afin que le poids démographique des francophones soit maintenu partout au Canada¹⁸⁷ ». De nombreuses mesures ont été mises en place dans ce sillage pour lutter contre le déclin relatif du français au Canada.

Ainsi, sur le plan de l'immigration essentielle à la croissance de la population francophone au pays, le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux ont maintenant établi des cibles à atteindre pour l'immigration francophone. À l'été 2016, lors de la dernière rencontre du Conseil de la fédération, les premiers ministres des provinces et des territoires ont affirmé leur volonté qu'une cible de 5 % soit atteinte, alors qu'en 2013, la proportion d'immigrants francophones accueillis au Canada se situait à 1,8 %. L'Ontario a établi une cible de 5 %, alors que celle du Nouveau-Brunswick est de 33 % et celle du Manitoba est de 7 %.

En outre, les ministres membres de la Conférence ministérielle sur la francophonie canadienne ont établi comme priorité l'augmentation de l'immigration francophone partout au pays. Lors de la Conférence ministérielle de juin 2015 à Toronto, les ministres provinciaux et territoriaux ont convenu que la Conférence organise un forum auquel participeraient les ministres responsables de l'immigration et de la francophonie canadienne des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral ainsi que des représentants de milieux associatifs afin de dresser un réel plan d'action en matière d'immigration francophone. Pour la première fois, une mesure structurelle cherchera à interrompre le recul relatif du français au Canada. Évidemment, pour préserver cet apport francophone, les écoles francophones du Canada devront recevoir les ressources appropriées.

Aujourd'hui, la plupart des provinces et des territoires ont adopté des lois ou des politiques favorisant le français. Le principe de l'offre active de services en français s'est étendu. À titre d'exemple, la Loi sur les services en français de l'Ontario, qui est en vigueur depuis 1989, prévoit aujourd'hui que les 28 ministères du gouvernement provincial devront offrir des services en français au sein de 26 régions désignées.

Sur le plan éducatif, les dernières décennies ont été marquées par l'implantation d'établissements d'enseignement postsecondaire francophones ou bilingues au Canada (par exemple, l'Université Sainte-Anne en Nouvelle-Écosse, le Campus Saint-Jean de l'Université d'Alberta, la Cité universitaire francophone de Regina ainsi que plusieurs établissements francophones ou bilingues en Ontario). À l'extérieur du Québec, il y aurait aujourd'hui 36 établissements d'enseignement postsecondaire, 700 écoles et plus de 70 centres culturels et communautaires francophones.

Portées par une volonté citoyenne regroupée au sein de l'organisme *Canadian Parents for French*, des classes d'immersion française ont vu le jour et se sont multipliées à partir des années 1980. Non seulement ce mouvement est persistant, mais il s'accélère. Ainsi, entre 2007 et 2014, on compte une augmentation des inscriptions de plus de 25 % dans les programmes d'immersion de langue seconde au Canada.

Ces éléments sont le reflet d'une plus grande ouverture au français au Canada. D'ailleurs, le 31 août 2016, le commissaire aux langues officielles présentait les résultats d'un sondage indiquant qu'une forte majorité de Canadiens appuient les objectifs de la Loi sur les langues officielles : 88 % des répondants, dans l'ensemble du Canada, ont en effet indiqué qu'ils appuyaient les objectifs de cette loi. Le commissaire en conclut que : « [l']appui généralisé des objectifs de la Loi sur les langues officielles indique à quel point les mentalités ont évolué¹⁸⁸ » au regard, notamment, d'un sondage conduit par Environics en 1977 qui révélait alors que seulement 51 % des répondants étaient « personnellement en faveur du bilinguisme dans l'ensemble du Canada¹⁸⁹ ».

La Charte canadienne des droits et libertés

Les Québécois sont depuis longtemps très favorables à la protection des droits et libertés. L'Assemblée nationale du Québec a d'ailleurs fait figure de précurseur en adoptant dès 1975 la Charte des droits et libertés de la personne¹⁹⁰. De plus, malgré les événements entourant son adoption en 1982, la Charte canadienne est perçue positivement par les Québécois. Un sondage réalisé vingt ans plus tard démontrait même que l'appui envers la Charte canadienne des droits et libertés était plus élevé au Québec qu'ailleurs au Canada¹⁹¹.

Au Québec et dans le reste du Canada, l'impact qu'a eu la Charte canadienne sur le fonctionnement du système politique est très important. Sur le plan institutionnel, la Charte a en effet confié des pouvoirs accrus aux juges, particulièrement ceux des tribunaux supérieurs (cours supérieures, cours d'appel, Cour suprême du Canada). Les dernières décennies ont également démontré que la Charte canadienne des droits et libertés a affecté les pouvoirs du Parlement du Québec, notamment en matière de langue et d'éducation¹⁹².

Soulignons que l'adoption d'instruments de protection des droits et libertés qui limitent l'action des gouvernements n'est pas propre à la situation canadienne, loin de là. La protection des droits fondamentaux par les tribunaux est aujourd'hui une caractéristique incontournable de l'ensemble des démocraties occidentales. Ainsi, pour ne citer qu'un seul exemple, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, instituée en 1959, sont obligatoires pour les États signataires de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹³.

Par ailleurs, la Charte canadienne a transformé les rapports fédératifs¹⁹⁴. Comme l'affirmait elle-même la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*¹⁹⁵ :

[...] les juges Martland et Ritchie [...] ont considéré que le fédéralisme était « le principe dominant du droit constitutionnel canadien ». Il se peut que, depuis l'adoption de la Charte, cette affirmation ait moins de force qu'elle n'en avait auparavant, mais il n'y a guère de doute que le principe du fédéralisme demeure un thème central dans la structure de notre Constitution.

À titre d'exemple, certaines questions autrefois abordées sous l'angle du partage des compétences constitutionnelles sont désormais également soumises au regard des tribunaux sous l'angle de la protection des droits et libertés¹⁹⁶.

De plus, la Charte canadienne a eu un impact considérable sur les relations entre les groupes linguistiques au Canada. La Loi constitutionnelle de 1982 a en effet placé sur le même pied les besoins linguistiques des anglophones minoritaires du Québec et ceux des francophones minoritaires des autres provinces, sans tenir compte de la situation particulière de la langue française au Canada et en Amérique du Nord. Dans la foulée de cette loi, les francophones hors Québec sont parvenus, par la voie des recours judiciaires, à faire reconnaître leurs droits linguistiques, qu'il s'agisse du droit à l'éducation en français, du droit à la gestion de leurs établissements scolaires, de la protection des droits judiciaires ou de la publication d'arrêtés municipaux bilingues. Toutefois, les difficultés posées par le texte constitutionnel, qui ne fait pas de différence entre les communautés francophones et anglophones en situation minoritaire, et la nécessité de protéger le français au Québec ont parfois conduit le Gouvernement du Québec et les communautés francophones et acadiennes à défendre des positions juridiques divergentes. Le Gouvernement du Québec

entend d'ailleurs être proactif afin de trouver une voie de passage pour réconcilier ces points de vue.

En somme, la protection des droits et libertés est au cœur de la démocratie québécoise, et les Québécois y sont attachés. De plus, dans une certaine mesure, les tribunaux interprètent la Charte canadienne des droits et libertés et la Constitution d'une façon qui tient compte du rôle distinctif du Québec en matière de protection et de promotion de son caractère francophone. Cependant, l'ampleur des changements introduits par la Charte canadienne en 1982, laquelle se situe au plus haut niveau dans la hiérarchie des normes juridiques au Canada, aurait justifié l'obtention préalable du consentement du Québec. Pour le Québec, il est essentiel aujourd'hui que l'interprétation de la Charte canadienne par les tribunaux prenne formellement en considération sa réalité nationale.

La multiplication des intervenants

Les trente dernières années ont vu se multiplier, sur la scène politique et constitutionnelle, des intervenants porteurs eux aussi d'une « identité constitutionnelle¹⁹⁷ ». On constate en effet que, depuis l'adoption de la Loi constitutionnelle de 1982, plusieurs groupes ont décidé de s'engager davantage dans le processus constitutionnel. L'accord du lac Meech ainsi que le référendum portant sur l'entente de Charlottetown ont été l'occasion de constater les limites du fédéralisme « exécutif » ainsi que la nécessité politique d'associer un nombre croissant d'acteurs au processus de modification constitutionnelle, les Autochtones au premier titre.

Sur le plan démocratique, et dans ce contexte de multiplication des intervenants, les attentes sont élevées à l'égard des gouvernements afin qu'une modification constitutionnelle multilatérale soit soumise à la population par référendum¹⁹⁸, tout particulièrement depuis l'entente de Charlottetown. En outre, les assemblées citoyennes mises en place en Colombie-Britannique et en Ontario pour proposer des réformes au mode de scrutin sont un exemple d'innovation institutionnelle qui confirme un changement de paradigme visant davantage d'ouverture et de transparence. À l'échelle internationale, la tendance en matière de réforme constitutionnelle indique également une plus grande ouverture des processus de modification constitutionnelle à d'autres acteurs, que ce soit par leur intégration aux discussions ou par des consultations de la société civile organisée¹⁹⁹.

L'époque où les changements constitutionnels fondamentaux pour le pays se discutaient exclusivement entre premiers ministres, derrière des portes closes, appartient au passé. Dans ce contexte, l'émergence d'une francophonie canadienne dynamique, les revendications de plus en plus affirmées des peuples autochtones et la volonté immuable du Québec de s'affirmer comme Nation rendent nécessaire l'ouverture d'un dialogue sur l'évolution du fédéralisme canadien. Un dialogue élargi à l'ensemble des acteurs concernés est une étape incontournable de toute entreprise de refondation de notre système fédéral.

Ce dialogue doit permettre de prendre acte des changements profonds qui ont transformé le Québec et le Canada depuis l'accord du lac Meech et de raffermir un lien de confiance qui a été mis à rude épreuve au cours des dernières décennies. Il doit également permettre aux Canadiens de forger ensemble une vision du fédéralisme inclusive et respectueuse des identités collectives et nationales, ce qui a été graduellement abandonné depuis les années 1930 avec le développement d'un fédéralisme territorial qui ne reconnaît pas suffisamment les différentes communautés et nations qui composent le Canada.

3. LA VOIE DU QUÉBEC

3.1 UN FÉDÉRALISME QUI RECONNAÎT LA DIVERSITÉ COLLECTIVE

Le Canada a été l'un des tout premiers États à se doter d'une formule fédérale en raison de sa réalité plurinationale. Le choix d'une union fédérale, il y a 150 ans, n'était pas le fruit du hasard; il s'agissait de l'option la mieux adaptée à cette réalité. Aujourd'hui, c'est plus de 40 % de la population mondiale qui vit dans des États de nature fédérale, la plupart d'entre eux étant composés de plusieurs groupes culturels ou de plusieurs groupes nationaux²⁰⁰.

Par ailleurs, des défis mondiaux provoquent à l'heure actuelle des replis identitaires importants et exacerbent les tensions dans de nombreux États. La mondialisation ainsi que les dynamiques d'intégration économique ont entre autres accéléré les revendications particulières. Dans ce contexte, beaucoup de nations minoritaires sont à la recherche de nouvelles formules permettant leur épanouissement²⁰¹. Comme l'explique Alain-G. Gagnon :

La diversité nationale qui caractérise la plupart des États contemporains n'ira pas en s'atténuant; il faut donc imaginer les moyens de l'inscrire dans les institutions politiques, sans quoi le monde qui nous entoure deviendra de plus en plus incertain et les projets politiques de moins en moins respectueux des cultures sociétales et graduellement enclins à la coercition²⁰².

Sur ce plan, le Canada est un pays qui a tous les attributs nécessaires pour faire face aux défis du XXI^e siècle. Le Québec peut apporter une contribution positive et déterminante à ce projet d'avenir. Les Québécois peuvent participer à façonner le Canada afin qu'il soit un exemple et une source d'inspiration pour le monde.

Pour le Gouvernement du Québec, le fédéralisme demeure toujours le système politique le mieux adapté à la situation canadienne, celui qui peut équilibrer l'unité et la diversité, contrairement à un système politique unitaire.

Les Québécois peuvent participer à façonner le Canada afin qu'il soit un exemple et une source d'inspiration pour le monde.

La vision québécoise contemporaine du fédéralisme est en continuité avec l'histoire du Canada. Il est nécessaire aujourd'hui de rappeler quelle est cette vision québécoise du fédéralisme. Pour Alain-G. Gagnon, un véritable retour aux sources du fédéralisme plurinational canadien (le pactisme, l'instauration et la promotion d'une culture fédérale et le fédéralisme par traités) « [...] semble être la façon de poser la question de la réconciliation communautaire sur de nouvelles bases et ainsi mettre à l'épreuve de la délibération de nouveaux arrangements constitutionnels²⁰³ ».

Soulignant lui aussi l'importance de puiser aux sources de la fédération canadienne pour regarder vers l'avenir, André Burelle affirme que : « [...] le Canada multinational imaginé et voulu par les Pères de la Confédération canadienne m'est toujours apparu prophétique, malgré ses anachronismes incontestables et malgré nos nombreuses infidélités historiques aux idées qui lui ont donné naissance²⁰⁴ ».

Le Québec est le seul État majoritairement francophone en Amérique du Nord et, à ce titre, il est l'héritier d'une culture riche et particulière qu'il est essentiel de protéger, de soutenir et de développer. Pour le Québec, sa participation pleine et entière à l'ensemble canadien doit inévitablement entraîner une reconnaissance concrète, et conséquente, de ce fait. La double appartenance des Québécois sera ainsi forte, ancrée et légitime dans un espace où les intérêts des

communautés nationales peuvent être pris en considération.

Pour le Québec, l'affirmation de son caractère national et l'acceptation de ce fait par l'ensemble canadien sont intimement liées à l'idéal même du fédéralisme.

Depuis 150 ans, le Gouvernement du Québec a fait valoir à plusieurs reprises une vision du fédéralisme qui lui permet d'affirmer son identité nationale tout en participant pleinement à l'ensemble canadien. Cette vision s'inscrit dans

l'histoire, mais aussi dans une pensée politique contemporaine qui voit dans le fédéralisme un mode de gestion optimal de la cohabitation de différentes communautés nationales au sein d'un même État²⁰⁵.

Au fil du temps, dans ses relations intergouvernementales, le Québec a développé une vision du Canada qui s'appuie sur un certain nombre de principes :

- La reconnaissance de la Nation québécoise ;
- Le respect des compétences du Québec ;
- L'autonomie ;
- La flexibilité et l'asymétrie ;
- La coopération et les ententes administratives ;
- Les institutions communes.

Ces principes ont été mis en avant de manière constante par le gouvernement québécois. Aujourd'hui, le Québec réitère les principaux moyens par lesquels il entend assurer son affirmation nationale et le respect de ses compétences législatives.

Au début des années 1990, Charles Taylor soulignait le besoin dans un État de forger – consolider – un sentiment de citoyenneté commune, « c'est-à-dire [une] compréhension commune de ce que c'est que d'être membre de cette société, qui doit comporter [...] l'égalité et l'autonomie de tous les citoyens²⁰⁶ ». À cet égard, il appelait déjà à une fédération canadienne où « [...] il existe plus d'une forme de citoyenneté et où nous pouvons accepter que diverses personnes vivent selon diverses formules²⁰⁷ ».

Pour les Québécois, et pour la plupart des Canadiens français, être Canadiens (pour ceux qui veulent encore l'être) veut dire appartenir à un élément particulier du Canada, la *nation québécoise* ou *canadienne-française*. La même remarque s'applique grosso modo aux communautés autochtones du pays. La diversité du premier degré ne répond pas à leur façon d'être Canadiens. Pourtant, bon nombre de personnes au CHQ [Canada Hors Québec] restent perplexes quand ces groupes affirment se sentir exclus, parce que la diversité au premier degré est la seule à laquelle ils sont sensibles et qu'ils pensent connaître correctement.

Pour bâtir un pays ouvert à tous, le Canada devrait permettre l'existence de la diversité du deuxième degré ou « profonde », au sein de laquelle une pluralité de modes d'appartenance serait alors reconnue et acceptée²⁰⁸. [texte traduit, les italiques indiquent que ces mots étaient en français dans le texte original]

Pour le Québec, l'affirmation de son caractère national et l'acceptation de ce fait par l'ensemble canadien sont intimement liées à l'idéal même du fédéralisme. Cette démarche de reconnaissance des identités nationales apparaît comme l'aboutissement naturel du projet canadien. Elle vise d'une part à reconnaître l'identité collective de la Nation québécoise, mais aussi, d'autre part, à faire toute la place qui revient à la langue française au Canada.

3.2 LA RECONNAISSANCE DE LA NATION QUÉBÉCOISE

Pour le Gouvernement du Québec, la Nation québécoise ne se limite pas à la réalité d'une société majoritairement francophone en Amérique du Nord. La Nation québécoise inclut l'ensemble des personnes habitant le territoire du Québec. Elle inclut notamment une communauté québécoise d'expression anglaise qui dispose de droits et de prérogatives qui lui sont propres. Elle reconnaît aussi onze nations autochtones. La Nation québécoise est attachée aux valeurs de démocratie, d'ouverture et d'inclusion. Elle valorise les appartenances plurielles. Cette nation inclusive et plurielle existe depuis plus de 400 ans.

L'idée de la reconnaissance du caractère national du Québec apparaît comme le principe le plus déterminant de l'histoire politique et constitutionnelle du Québec.

L'idée de la reconnaissance du caractère national du Québec apparaît comme le principe le plus déterminant de l'histoire politique et constitutionnelle du Québec. Diane Wilhelmy, figure importante des négociations constitutionnelles des années 1980 et 1990, résume ainsi la situation :

L'absence de consensus sur la composition des communautés nationales est la principale cause de nos difficultés constitutionnelles. S'il est important pour le Québec que le Canada le reconnaisse comme société distincte, ce n'est pas tant pour enchâsser dans la Constitution une simple évidence, mais bien pour obtenir la garantie que le régime politique canadien ne puisse fonctionner de manière à nier la réalité historique, sociologique et culturelle de son caractère distinct. Il ne s'agit pas non plus pour le Québec de faire triompher quelque droit collectif indéfini sur les droits individuels, mais plutôt de voir à ce que notre régime de protection des droits et libertés tienne justement compte du droit des Québécois à posséder et promouvoir une identité, une appartenance collective différente de celle du reste du Canada²⁰⁹.

La nécessité de voir la Nation québécoise reconnue s'est accrue avec les années, notamment avec le développement de l'État québécois. Cette nécessité est principalement due au fait que les règles constitutionnelles, en particulier celles relatives au partage des compétences, n'ont pas suivi l'évolution de la fédération canadienne. Si le compromis fédératif était au départ relativement adapté à la réalité nationale canadienne-française de l'époque, l'absence de prise en considération du fait national québécois dans l'évolution constitutionnelle contemporaine est à l'origine des principales difficultés qu'éprouve le Québec pour adhérer pleinement à l'ensemble canadien.

La démarche continue d'affirmation et de reconnaissance de la Nation québécoise n'a pas toujours été bien comprise ni bien perçue par les partenaires fédératifs du Québec et par la population canadienne. En effet, au Canada, il est fréquent de penser que le pays ne peut être formé que d'une seule nation et qu'il s'agit là d'une condition essentielle au maintien de l'unité canadienne. Historiquement, comme vu précédemment, des auteurs favorables à cette vision, tels que Norman Rogers et Donald Creighton, ont contribué par leurs écrits à marginaliser la notion de pacte entre nations, fondamentale pour les Québécois. Cette vision univoque du Canada a triomphé lors du rapatriement en 1982, éloignant encore davantage les Québécois du Canada auquel ils tiennent.

Cette façon de voir les choses a aujourd'hui clairement démontré ses limites. Il est temps de travailler à rétablir ce que les Québécois ont toujours voulu depuis 1867, alors qu'ils se désignaient eux-mêmes comme Canadiens français, soit un Canada qui les reconnaisse pleinement pour ce qu'ils sont. Comme l'a déjà affirmé Arend Lijphart, la négation d'une nation au sein d'un ensemble plus grand ne peut que nourrir la division et, à terme, fragiliser la cohésion nationale²¹⁰. Pour Guy Laforest, « [l]e nationalisme majoritaire canadien s'enferme dans un mythe [...] lorsqu'il s' imagine que l'on peut, en ce pays, occulter la profonde aliénation politique, l'exil intérieur des Québécois²¹¹ ».

Pour le Canada, il est possible et même souhaitable d'assumer une pleine reconnaissance de la Nation québécoise, et aussi des nations autochtones, sans que cela remette en cause son unité et sa capacité à se développer. Le Canada a en effet déjà « élevé la diversité au rang de valeur nationale²¹² ». De plus, les Canadiens sont ouverts à l'idée d'un pays où la diversité est la norme. Cela peut et doit inclure la diversité profonde, telle qu'évoquée par Charles Taylor, c'est-à-dire l'acceptation d'une pluralité de modes d'appartenance. Pour Will Kymlicka, comme pour de nombreux auteurs, il ne fait aucun doute que tout au long de son histoire, le Canada a été, dans les faits, une fédération plurinationale :

Il ne fait aucun doute que tout au long de son histoire, le Canada a été, dans les faits, une fédération plurinationale.

Au cours de son histoire, le Canada a été témoin de la fédération de trois groupes nationaux distincts (Anglais, Français et Autochtones). Initialement, l'incorporation des Canadiens français et des autochtones dans la communauté politique canadienne fut non volontaire. Les terres indiennes furent envahies par les colons français, puis conquises par les Anglais. Bien que la possibilité d'une sécession des Québécois soit bien réelle, ces groupes – tout comme les minorités nationales aux États-Unis – ont plutôt choisi, au cours de l'histoire, de ne pas quitter la fédération et d'en renégocier les termes afin d'obtenir plus d'autonomie.

La reconnaissance de la réalité nationale du Québec, et sa formulation éventuelle dans le texte de la Constitution, serait l'expression d'un respect fondamental, la pierre d'assise sur laquelle peuvent se bâtir la confiance et la coopération.

Bon nombre des événements cruciaux de l'histoire du Canada ont été provoqués par cette tentative de renégociation des termes de la fédération associant Anglais, Français et Autochtones²¹³.

Ainsi, ces identités nationales sont antérieures à l'État canadien et le définissent encore aujourd'hui dans ses aspects les plus fondamentaux.

La reconnaissance de la réalité nationale du Québec par tous les partenaires de la fédération, et sa formulation éventuelle dans le texte de la Constitution, serait pour le Québec l'expression d'un respect fondamental, la pierre d'assise sur laquelle peuvent se bâtir la confiance et la coopération dans une fédération qui existe depuis 150 ans.

Le Québec et la diversité canadienne

Pour le Gouvernement du Québec, la reconnaissance de la Nation québécoise va de pair avec la reconnaissance que cette réalité nationale était à l'origine même du compromis fédératif. Historiquement, cette vision a exercé une force structurante dans la gestion de la cohabitation de différentes nations au sein d'un même État, leur évitant ainsi de s'engager dans une voie trop uniformisante, contraire au principe du fédéralisme.

Il y a 150 ans, pour les Canadiens français, le fédéralisme était la formule la plus susceptible de garantir l'épanouissement de leur identité tout en permettant leur participation à un projet continental, à l'édification d'un pays s'étendant d'un océan à l'autre. Toutefois, cette vision du fédéralisme n'est pas la seule à s'être imposée au cours de l'histoire. En réalité, deux conceptions du fédéralisme coexistent au Canada depuis 1867, soit le fédéralisme territorial et le fédéralisme dualiste, ou plurinational²¹⁴.

D'une part, le fédéralisme territorial conçoit d'abord notre système politique comme une formule institutionnelle permettant d'équilibrer les avantages découlant de la centralisation et de la décentralisation pour obtenir la plus grande efficacité²¹⁵. De cette vision découle le principe de l'égalité formelle des provinces.

D'autre part, le fédéralisme dualiste, ou plurinational, est promu historiquement par le Québec et les francophones sous l'angle du pacte fédératif. Cette conception du fédéralisme a de profondes racines historiques, étant notamment au cœur de l'Acte de Québec en 1774. Le fédéralisme dualiste, ou plurinational, soutient l'existence d'asymétries fondées sur l'appartenance nationale²¹⁶. Ces asymétries permettent d'atteindre l'égalité réelle des provinces là où l'égalité formelle n'y parvient pas.

Cette idée du pacte fédératif a été largement partagée au Canada au cours des cinquante premières années de son existence. Cependant, elle est aujourd'hui controversée à l'extérieur du Québec²¹⁷. La Loi constitutionnelle de 1867 reflète néanmoins cette idée dans une certaine mesure. Les fondateurs de la fédération y ont notamment reconnu, à l'article 94, la spécificité du système de droit civil au Québec et ils ont fait en sorte de la préserver d'une action fédérale qui aurait pu viser à uniformiser la *common law* en matière de propriété et de droits civils à travers la fédération. À cela s'ajoute la répartition des compétences elle-même, qui a permis à l'État du Québec de disposer des principaux outils nécessaires à son développement.

De façon plus contemporaine, cette vision du fédéralisme demeure à l'origine de l'adoption par le Parlement fédéral de la Loi sur les langues officielles en 1969. Cette vision a ainsi été exprimée avec force par André Laurendeau et Arnold Davidson Dunton dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. La défense du bilinguisme institutionnel au gouvernement fédéral et de la présence francophone à l'échelle du Canada demeure fortement ancrée dans cette vision d'une dualité fondamentale de l'identité canadienne.

La reconnaissance du caractère national du Québec est également étroitement liée à cette vision du pacte, puisqu'elle repose fondamentalement sur des sentiments nationaux distincts qui cohabitaient avant 1867 et qui expliquent l'adoption du modèle fédéral. Les concepts de dualisme et de pacte entre les nations ont cependant évolué. En outre, la notion de peuples fondateurs s'est transformée au cours des dernières années compte tenu des revendications de plus en plus affirmées des peuples autochtones. Pour Sébastien Grammond, cette évolution de la notion de pacte se reflète notamment dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada.

This use of the compact metaphor in different contexts suggests that Canada is a complex country with more than one underlying compact. Accommodating the situation of different political communities within the country may require different types of arrangements. Thus, the fact that the language of compact has been used to describe the union of pre-existing colonies, as well as the coexistence of Francophones and Anglophones, is not evidence of inconsistency but rather proof of the pervasiveness of the idea of consensual political association²¹⁸.

[Cet emploi de la métaphore du pacte dans différents contextes laisse croire que le Canada est un pays complexe qui compte plus d'un pacte sous-jacent. La situation des différentes communautés politiques à l'intérieur du pays peut faire appel à différents types d'accommodements. Donc, le fait que la thématique du pacte ait été utilisée pour décrire l'union de colonies préexistantes de même que la coexistence entre les francophones et les anglophones ne témoigne pas d'une

incohérence, mais prouve plutôt l'omniprésence de l'idée d'une association politique consensuelle.]

Le Québec entend rappeler, à chaque occasion où cela sera pertinent, qu'il a toujours considéré que sa participation et sa contribution à la fédération ont comme source, d'abord et avant tout, une identité nationale antérieure à l'État canadien.

Le Québec entend rappeler, à chaque occasion où cela sera pertinent, qu'il a toujours considéré que sa participation et sa contribution à la fédération ont comme source, d'abord et avant tout, une identité nationale antérieure à l'État canadien. L'idée du pacte entre nations a sans aucun doute évolué, mais cette

notion demeure fondamentale pour comprendre la vision québécoise du fédéralisme, dans laquelle s'inscrivent les principes qui guident ses relations canadiennes.

Aujourd'hui, s'inspirant toujours de cette vision, le Québec réaffirme l'importance de reconnaître à la fois le caractère national de la collectivité québécoise et le rôle vital de la langue française dans l'identité canadienne. Cette reconnaissance est fondamentale pour que tout citoyen canadien désirant s'exprimer en français, peu importe où il se trouve au pays, puisse le faire en sachant que c'est là aussi une façon d'être Canadien. Une meilleure prise en considération du rôle unique de la langue française, sa défense et sa promotion à l'échelle du pays pourront consolider notre lien historique et naturel avec nos concitoyens francophones et francophiles. Le développement de l'espace francophone offrira aux Québécois un écho de leur identité qui leur permettra de se reconnaître partout au Canada.

Le développement de l'espace francophone offrira aux Québécois un écho de leur identité qui leur permettra de se reconnaître partout au Canada.

La Nation québécoise et les relations internationales

La réalité nationale du Québec a depuis longtemps forgé sa présence internationale autonome, concrétisée notamment par la doctrine Gérin-Lajoie, selon laquelle le Gouvernement du Québec dispose de la capacité de négocier, signer et mettre en œuvre des ententes internationales dans les domaines relevant de sa compétence, et ce, à l'intérieur même du cadre constitutionnel canadien. Comme le soulignait le premier ministre Jean Charest en 2004 :

Lorsque le Gouvernement du Québec est le seul gouvernement compétent pour appliquer un engagement international, il est normal qu'il soit celui qui prenne cet engagement. Il revient au Québec d'assumer, sur le plan international, le prolongement de ses compétences internes. [...] En d'autres mots, ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout²¹⁹.

Le Québec s'affirme sur la scène internationale depuis plus d'un demi-siècle. Il dispose aujourd'hui d'un vaste réseau de 26 représentations dans le monde, qui inclut des représentations en cooccupation dans les représentations du Canada en Chine et en Inde ainsi qu'au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO. Il a conclu plus de 750 ententes internationales avec près de 80 États étrangers. Soulignons également que le Québec est membre à part entière de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Cette présence internationale a cependant été âprement acquise au fil de l'histoire. Elle s'est établie au cas par cas, suivant les personnalités en place ainsi que les aléas du terrain et des événements sans toujours bénéficier du soutien et de la reconnaissance qui auraient été souhaitables de la part du gouvernement fédéral.

L'affirmation de la légitimité de l'action internationale du Québec s'est néanmoins poursuivie, comme en témoigne notamment la signature, le 5 mai 2006, d'un accord entre le Gouvernement du Québec et le Gouvernement du Canada, qui permet que le Québec dispose désormais d'un représentant au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO. Cet accord permet de formaliser la reconnaissance par le gouvernement fédéral du rôle légitime qu'exerce le Québec dans le domaine international. En outre, il consacre, pour la première fois, le droit du Gouvernement du Québec de faire entendre sa voix au sein d'une organisation des Nations Unies. Tout récemment, le Québec a été invité à utiliser la tribune dont il bénéficie à l'UNESCO afin d'y présenter son modèle unique de lutte contre la radicalisation des jeunes.

Par ailleurs, en octobre 2016, tout juste avant la dix-neuvième rencontre alternée des premiers ministres québécois et français, le premier ministre du Canada a reconnu l'importance et la légitimité de la voix internationale du Québec. Soulignant le travail du Gouvernement du Québec dans la négociation de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, le premier ministre Justin Trudeau a soutenu que cela constituait « un exemple de ce que la présence diplomatique du Québec sur la scène internationale peut accomplir pour non seulement renforcer la réputation de la province à l'étranger, mais aussi celle du Canada ». Il a également reconnu que « le Québec entretient une relation unique, directe et privilégiée avec la France ».

Pour le Québec, il est aujourd'hui essentiel d'élaborer des règles équitables, fonctionnelles et prévisibles permettant la participation des entités fédérées sur la scène internationale. Il ne s'agit pas de remettre en cause la politique étrangère du Canada. Au contraire, dans la mesure où le concours des provinces est fréquemment nécessaire à la mise en œuvre des traités signés par le Canada, la concertation avec ces dernières et la présence de représentants et d'experts provinciaux aux négociations contribueront à renforcer l'action internationale du Canada plutôt qu'à l'affaiblir.

Dans le cadre des négociations de libre-échange entre le Canada et l'Union européenne, les provinces et les territoires ont demandé et obtenu que le gouvernement fédéral formule par écrit un processus leur garantissant une participation directe aux négociations, ce qui constitue un précédent majeur et cohérent avec les demandes traditionnelles du Québec. Le Gouvernement du Québec entend continuer à travailler activement en faveur d'un cadre général de participation des provinces aux négociations internationales touchant leurs domaines de compétence. Le renouvellement de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux avec les États-Unis illustre parfaitement la nécessité de mettre en place un tel cadre, puisque toute discussion entourant le régime forestier concerne, en premier lieu, les provinces qui exportent du bois d'œuvre.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le Québec travaille étroitement avec le gouvernement fédéral à l'organisation et au déploiement d'une offensive diplomatique en territoire américain afin de bien faire connaître l'importance de l'interdépendance économique entre les États-Unis et le Canada. L'organisation de la négociation est en cours, et les échanges se poursuivent avec l'Ontario et certaines autres provinces afin de définir les modalités de la participation des provinces.

3.3 LE RESPECT DES COMPÉTENCES DU QUÉBEC

Le Québec est une nation qui sera toujours préoccupée par sa pérennité linguistique et culturelle. Un État viable, avec ses institutions distinctes, est au cœur de l'épanouissement de la Nation québécoise.

Historiquement, le Québec a lutté sans relâche pour que non seulement ses compétences législatives soient respectées, mais aussi pour que celles-ci demeurent actuelles et pertinentes malgré les mutations profondes survenues depuis 1867. Les défis auxquels fait face le Québec sont de plusieurs ordres et ils touchent de manière inégale les citoyens. Leur importance ne doit cependant pas être sous-estimée. C'est pourquoi le Gouvernement du Québec continue au quotidien de chercher des solutions créatives et constructives pour y faire face.

Au fil de l'histoire, les décisions des tribunaux sont venues préciser l'étendue des champs de compétence du Québec découlant du partage des compétences. Cependant, il est fréquent que le gouvernement fédéral intervienne directement dans un domaine qui relève, du point de vue constitutionnel, exclusivement des provinces. La tentative récente du gouvernement fédéral d'écarter unilatéralement, en matière bancaire, la loi québécoise sur la protection du consommateur, une loi importante de notre système de droit civil, en est une bonne illustration.

Ainsi, au quotidien, les relations fédérales-provinciales présentent des défis, des visées d'empiètement et parfois des affrontements, lesquels amènent le Québec à devoir faire preuve d'une vigilance constante afin de protéger les intérêts de ses citoyens.

À ce sujet, la problématique récurrente, au cours des dernières années, de l'aménagement d'aérodromes privés sur le territoire québécois, sans égard aux règlements de zonage et aux préoccupations des citoyens et des municipalités, ou la difficulté qu'éprouve le Gouvernement du Québec à faire respecter ses normes environnementales à l'égard des activités portuaires mettent en lumière les désavantages de vouloir élaborer des politiques « mur à mur » sans tenir compte des réalités locales et des lois adoptées par les provinces dans l'intérêt de leurs citoyens.

3.4 L'AUTONOMIE

À défaut de compétences constitutionnelles qui lui permettraient d'agir directement, c'est souvent au moyen d'interventions financières que le gouvernement fédéral va s'ingérer dans les domaines qui relèvent des provinces. Ce « pouvoir fédéral de dépenser », qui s'est développé en marge de la Constitution, s'exerce aujourd'hui sans encadrement et souvent sans égard au partage des compétences constitutionnelles. Pourtant, le partage des compétences est au cœur du compromis fédératif canadien et, plus particulièrement pour le Québec, il représente la

Le partage des compétences est au cœur du compromis fédératif canadien et, plus particulièrement pour le Québec, il représente la garantie la plus importante de la pérennité et de l'épanouissement de son identité nationale.

garantie la plus importante de la pérennité et de l'épanouissement de son identité nationale. La réalité nationale du Québec entraîne en effet des responsabilités particulières de l'État québécois dans les domaines liés à son identité de même que dans les secteurs de compétence que lui reconnaît la Constitution, notamment en santé, en éducation, en matière d'affaires municipales et d'aménagement du territoire et, de façon générale, de politiques sociales. Ces responsabilités particulières s'expriment également à travers le prolongement de ces mêmes compétences sur la scène internationale. Dans ce contexte, le Québec a toujours veillé et agi de manière à préserver sa capacité à élaborer et à mettre en œuvre des politiques, programmes et interventions qui répondent aux besoins de sa société.

Le caractère essentiel de l'exercice sans interférences de ses responsabilités explique pourquoi le Québec exige à l'occasion une plus grande liberté d'action que ne le font ses partenaires fédératifs. Cette liberté est inhérente à l'existence même de la Nation québécoise dans le cadre constitutionnel canadien. Il ne s'agit en aucun cas pour le Québec de demander des pouvoirs ou des ressources financières supplémentaires auxquelles les autres provinces n'auraient pas accès. Il s'agit plutôt d'assurer la viabilité et la pérennité de son identité nationale. C'est aussi pourquoi, historiquement, le Québec a toujours

cherché à faire préciser les limites qui régissent les interventions financières du gouvernement fédéral touchant ses domaines de compétence. Il a par ailleurs toujours refusé de reconnaître l'existence d'un pouvoir fédéral de dépenser qui ne serait pas limité par le partage des compétences.

C'est d'ailleurs pourquoi le Québec exige, le cas échéant, un retrait accompagné d'une juste compensation devant une initiative pancanadienne. Le Québec s'assure ainsi d'être en mesure d'exercer librement ses propres compétences. Conséquence d'un déséquilibre dans les moyens fiscaux, le retrait avec compensation est une manière efficace d'assurer l'équilibre entre les ordres de gouvernement, un élément essentiel du principe fédéral.

L'histoire a démontré qu'au Canada, le partage des ressources fiscales entre les deux ordres de gouvernement n'est pas proportionnel au partage des responsabilités constitutionnelles²²⁰. Or, la capacité des gouvernements d'exercer leurs compétences, et donc de réaliser leurs choix et d'établir leurs priorités, repose sur leur autonomie fiscale. Cette autonomie fait partie de notre système constitutionnel.

By conferring autonomous fiscal powers on the two orders of government, often relating to the same tax bases, the Constitution postulated that each government would finance the exercise of its own competences²²¹.

[En conférant des pouvoirs fiscaux autonomes aux deux ordres de gouvernement, souvent en ce qui a trait à la même assiette fiscale, la Constitution a posé comme prémisse que chaque gouvernement financerait l'exercice de ses propres compétences.]

A contrario, la centralisation fiscale entraîne la centralisation des choix politiques : « le partage des ressources financières concerne d'abord et avant tout le principe d'autonomie²²² ». Les définitions classiques du fédéralisme, comme celles de Daniel J. Elazar ou de Kenneth C. Wheare, insistent sur ce principe d'autonomie des parties et sur sa conséquence, à savoir que chaque ordre de gouvernement doit disposer de ressources financières pour exercer ses fonctions²²³.

D'autres experts du fédéralisme, comme Raoul Blindenbacher et Ronald L. Watts, soulignent aussi que les sources de revenus doivent être équitablement réparties afin de permettre aux gouvernements d'exercer leur autorité dans les secteurs qui leur sont reconnus²²⁴. Ces principes d'autonomie fiscale ont été énoncés par la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (commission Tremblay) :

Dans un État fédératif, toutes les parties constituantes doivent pouvoir, de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité, se procurer par l'impôt les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs compétences respectives, sans quoi le régime perd son caractère fédératif²²⁵.

Ainsi, un régime fédéral se distingue entre autres par l'autonomie fiscale des ordres de gouvernement. Or, la question du déséquilibre fiscal vertical ne cesse de se poser dans le régime fédéral canadien. Les provinces assument aujourd'hui la responsabilité de programmes sociaux dont les coûts croissent plus rapidement que leurs revenus autonomes, alors que le gouvernement fédéral intervient dans divers domaines de compétence provinciale par son « pouvoir fédéral de dépenser ». Cet état de fait a été le fil conducteur de nombreuses revendications et de tensions en matière de fédéralisme fiscal. Ainsi, dans le quatrième chapitre de son rapport rendu public en mars 2002, la Commission sur le déséquilibre fiscal identifiait le pouvoir fédéral de dépenser comme une des principales causes et conséquences du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces²²⁶.

Illustration concrète des conséquences de ce déséquilibre, le gouvernement fédéral annonçait unilatéralement, en 2011, que la progression annuelle de 6 % du Transfert canadien en matière de santé (TCS) serait réduite, à partir de l'année 2016-2017, à la croissance du PIB nominal canadien, sous réserve d'un plancher de 3 %. En décembre 2016, le gouvernement de Justin Trudeau a décidé de maintenir ces nouvelles modalités qui représenteront, sur dix ans, une baisse de financement qui pourrait totaliser plus de 60 G\$, dont 13,7 G\$ pour le Québec.

Lorsque le gouvernement fédéral procède au renouvellement de ses transferts, généralement dans le but d'en ralentir la croissance, il agit le plus souvent de façon unilatérale en excluant les provinces et les territoires des discussions. Pourtant, les transferts fédéraux aident au financement de missions qui touchent le cœur de leurs compétences.

En limitant la croissance de ses transferts, le gouvernement fédéral assure depuis quelques années sa viabilité financière au détriment de celle des provinces. Le directeur parlementaire du budget (DPB), entre autres, a étayé ce constat dans plusieurs rapports publiés depuis 2011. En juin 2016, le DPB concluait que, bien que le gouvernement fédéral ait annoncé un déficit budgétaire pour les prochaines années afin de financer ses mesures de relance, la dette de ce dernier suit une trajectoire viable et sera complètement éliminée dans 50 ans. À l'inverse, l'endettement des provinces et des territoires ne serait pas viable et continuera à s'accroître en raison, notamment, de l'augmentation continue des dépenses en santé²²⁷.

3.5 LA FLEXIBILITÉ ET L'ASYMÉTRIE

La reconnaissance de la Nation québécoise devrait d'abord faire progresser concrètement l'idée d'un fédéralisme flexible et asymétrique au Canada. L'idéal fédéral trouve ainsi toute sa force :

De fait, dans ce qu'elle a de classique, la formule fédérale se caractérise par sa souplesse et son adaptabilité, elles-mêmes indissociables du concept d'asymétrie. Elle repose sur la diversité des entités fédérées qui la composent, sur leur capacité de mettre en lumière leur originalité et sur leur droit intrinsèque de promouvoir leur différence²²⁸.

Dans la pensée politique contemporaine, le fédéralisme asymétrique est souvent présenté comme la solution institutionnelle à privilégier au sein d'États fédéraux où coexistent différentes réalités nationales²²⁹. Comme souligné précédemment, la recherche de l'asymétrie n'est pas incompatible avec la notion de l'égalité entre les provinces. De nouveau, les mots de Charles Taylor méritent d'être rappelés :

On pourrait dire que le Québec doit avoir des pouvoirs dont les autres n'ont pas besoin pour venir à bout de problèmes et pour assumer une vocation que les autres provinces n'ont pas. Par conséquent, cet aspect pourrait être vu comme un pas vers l'égalité (à chaque province selon ses tâches), et non le contraire²³⁰.

Dans le contexte de l'accommodement d'une réalité nationale minoritaire, l'asymétrie reflète la recherche d'équilibre et d'équité, et non l'idée du privilège fondé sur l'iniquité²³¹. Cela est particulièrement pertinent quant à la situation du Québec, qui est le seul État à majorité francophone parmi les provinces de la fédération canadienne et qui se reconnaît des responsabilités claires à l'égard de l'affirmation des Québécois, qui sont minoritaires dans le contexte canadien sur les plans démographique (23 % de la population), politique (une province parmi dix) et linguistique, le reste du Canada et de l'Amérique du Nord étant très majoritairement anglophone.

Le fédéralisme asymétrique est souvent présenté comme la solution institutionnelle à privilégier au sein d'États fédéraux où coexistent différentes réalités nationales.

Par ailleurs, il est essentiel que le Québec, à toutes les occasions où cela sera requis, explique et réitère que la reconnaissance de la Nation québécoise signifie que cette dernière doit avoir les moyens de préserver ses caractéristiques spécifiques. En revanche, il est clair que cette reconnaissance de même que l'asymétrie qui en découle ne

doivent pas être perçues comme un privilège ou une pratique systématique. En 1998, Jane Jenson soulignait à juste titre que, « [p]our progresser en direction d'un partenariat fédéral asymétrique, nous devons développer la compréhension réciproque, par un dialogue démocratique et un travail politique assidu²³² ».

Dans le contexte de l'accommodement d'une réalité nationale minoritaire, l'asymétrie reflète la recherche d'équilibre et d'équité, et non l'idée du privilège fondé sur l'iniquité.

La formule fédérale tout comme la Constitution en elle-même acceptent déjà l'asymétrie dans les rapports entre les partenaires fédératifs²³³. Dans l'histoire politique et constitutionnelle, les provinces ont ainsi bénéficié de solutions asymétriques, notamment lors de l'entrée dans la fédération de l'Île-du-Prince-Édouard, de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve²³⁴. Ce fédéralisme, dont on trouve des traces même dans le texte constitutionnel de 1867, est un fédéralisme souple et capable de s'adapter à la réalité nationale des Québécois. Dès 1992, Gil Rémillard, ministre de la Justice et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes sous Robert Bourassa, affirmait :

Asymétrie et fédéralisme sont compatibles. [...] l'asymétrie peut être un moyen important pour établir un partage des compétences susceptible de satisfaire à la fois le Québec et les autres provinces, tout en consolidant les assises du gouvernement fédéral à l'égard de ses responsabilités nationales²³⁵.

L'histoire est par ailleurs riche en exemples d'aménagements que le Québec a été en mesure d'établir dans le cadre canadien. Ces aménagements illustrent l'affirmation concrète et continue du caractère distinct du Québec à travers le temps. Que ce soit la création du régime public de rentes québécois en 1964, la mise sur pied de la Société générale de financement et de la Caisse de dépôt, l'autonomie accordée au Québec en matière d'immigration, les politiques linguistiques soutenant la pérennité du français ou les accords administratifs plus récents, il s'agit dans tous ces cas d'illustrations fortes de la capacité du Canada à s'entendre avec le Québec pour modifier les pratiques de gouvernance du fédéralisme canadien lorsque l'identité et les compétences québécoises sont en jeu.

La pratique du fédéralisme asymétrique permet la poursuite d'objectifs communs tout en respectant les priorités et les façons de faire du Québec. Il s'agit d'une manière de faire flexible qui facilite l'adhésion du Québec aux projets communs.

Cette dynamique historique est jalonnée d'échecs et de succès, mais le degré de prospérité et de liberté élevé que connaît le Québec aujourd'hui, tout comme la vigueur de son identité et de sa culture, témoignent en soi du caractère positif de son appartenance au Canada. L'histoire démontre que le fédéralisme peut s'adapter à la réalité nationale du Québec.

La pratique du fédéralisme asymétrique permet la poursuite d'objectifs communs tout en respectant les priorités et les façons de faire du Québec. Il ne s'agit pas d'un instrument permettant au Québec de se dissocier des autres, mais plutôt d'une manière de faire flexible qui facilite l'adhésion du Québec aux projets communs. Chose certaine, il est nécessaire d'envisager la reconnaissance de la Nation québécoise dans une perspective concrète, qui peut produire des effets en s'appuyant sur le fait que l'asymétrie au Canada constitue un moyen de faciliter la cohabitation des nations en son sein.

3.6 LA COOPÉRATION ET LES ENTENTES ADMINISTRATIVES

Au cours des dernières années, les relations canadiennes ont été marquées par l'émergence d'une pratique intergouvernementale où l'exercice des compétences fédérales et provinciales apparaît de plus en plus imbriqué. À titre d'exemple, pour la seule année 2015-2016, le Québec a été partie à 62 ententes intergouvernementales. Au cours des quinze dernières années, des ententes intergouvernementales majeures ont par ailleurs été conclues. Outre celles déjà mentionnées (ententes asymétriques sur la santé, sur la main-d'œuvre, sur les congés parentaux, sur l'UNESCO), soulignons, entre autres, l'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent (Old Harry), l'Entente intégrée globale de coordination fiscale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec (harmonisation des taxes de vente), le nouvel Accord de libre-échange canadien conclu le 7 avril 2017 ainsi que les ententes de coopération Québec-Ontario en matière d'électricité, de commerce et de coopération ainsi que de lutte contre les changements climatiques.

Cette dynamique se présente comme une manifestation contemporaine du fédéralisme coopératif. La multiplication des ententes intergouvernementales permet en effet aux ordres de gouvernement de coordonner leur action et de collaborer efficacement lorsque des enjeux interpellent leurs intérêts respectifs. Cette manière souple de conduire les relations canadiennes, dans un contexte où celles-ci s'accroissent et se complexifient constamment, témoigne de la capacité du fédéralisme canadien de s'adapter à la réalité actuelle.

Même si les gouvernements, comme le propose d'ailleurs la jurisprudence de la Cour suprême, privilégient une approche favorisant un fédéralisme coopératif, le plus haut tribunal du pays a récemment rappelé que le principe du fédéralisme exige également le maintien d'un équilibre entre les compétences fédérales et celles des provinces et que « [l]e “courant dominant” du fédéralisme souple, aussi fort soit-il, ne peut autoriser à jeter des pouvoirs spécifiques par-dessus bord, ni à éroder l'équilibre constitutionnel inhérent à l'État fédéral canadien²³⁶ ».

Le fédéralisme coopératif ne doit pas servir de prétexte pour écarter le partage des compétences comme le gouvernement fédéral tente actuellement de le faire en matière de valeurs mobilières. Après avoir vu sa tentative de centraliser la réglementation sur les valeurs mobilières invalidée par les tribunaux, le gouvernement fédéral tente aujourd'hui de parvenir à cette même fin sous couvert d'un régime coopératif. Le Gouvernement du Québec et l'Assemblée nationale ont toujours exprimé leur vive opposition aux visées centralisatrices du gouvernement fédéral lorsque ce dernier a fait connaître ses projets visant à réglementer les valeurs mobilières, et le Québec exerce pleinement ses compétences constitutionnelles en cette matière. C'est pourquoi le Gouvernement du Québec a décidé de contester la validité constitutionnelle de la nouvelle initiative fédérale en initiant un renvoi devant la Cour d'appel du Québec.

Le Québec doit ainsi demeurer vigilant et faire preuve d'une détermination constante pour maintenir l'équilibre entre les compétences respectives des deux ordres de gouvernement, la tentation centralisatrice étant toujours présente au sein de notre système fédéral. Lorsqu'elle donne lieu à une multiplication d'initiatives fédérales dans des domaines simultanément occupés par le Québec, l'enchevêtrement des compétences fédérales et provinciales qui en résulte pose parfois un défi important à l'État québécois du point de vue de son autonomie, de son identité et de ses relations avec le gouvernement fédéral²³⁷.

Au cours des dernières années, certains dossiers touchant la capacité du Québec à gérer son territoire dans l'intérêt collectif de ses citoyens ont illustré plus particulièrement l'importance de ces défis. L'aménagement et l'exploitation d'aérodromes, la gestion des voies navigables, le développement d'oléoducs, l'intensification d'activités portuaires en milieu urbain et l'installation d'antennes de télécommunication sont autant d'exemples d'activités qui ont été réalisées à certaines occasions en se soustrayant à la législation québécoise, qui vise de son côté à protéger la santé des citoyens et l'environnement ainsi qu'à assurer la gestion ordonnée du territoire. Ces activités ont pourtant un impact important sur les populations locales.

Le Québec croit que le fédéralisme coopératif doit favoriser une meilleure gestion commune lorsqu'il y a chevauchement des compétences. Il est nécessaire de réinventer les moyens de travailler à des solutions conjointes, par exemple lorsque la protection de l'environnement et la gestion du territoire sont en jeu. Le Québec entend donc ne ménager aucun effort pour faire respecter ses choix et sa législation en plus de s'assurer que les préoccupations légitimes de ses citoyens seront prises en considération, dans un esprit de dialogue et de coopération, lorsque des projets seront conduits de façon unilatérale sur son territoire alors que les compétences des deux ordres de gouvernement s'entrecroisent.

La nécessité de développer de nouvelles manières de faire en matière de gestion et d'aménagement du territoire s'illustre également dans le Nord du Québec, le long de sa frontière septentrionale. Cette frontière, qui s'étend sur environ 3 000 km, est délimitée à la rive des baies James, d'Hudson et d'Ungava et du détroit d'Hudson. Plus précisément, le territoire du Québec, le long de cette frontière, s'arrête à la ligne des basses eaux. C'est ainsi dire qu'à l'heure actuelle, les projets économiques (énergie, télécommunication, exploitation minière) et les infrastructures maritimes bordant la frontière pourraient se trouver simultanément soumis à l'autorité de plusieurs gouvernements sans qu'aucun mécanisme intergouvernemental cohérent et systématique n'encadre cette situation

particulière. Les conséquences de cet état de fait se font sentir depuis longtemps et, alors que le Nord se développe rapidement, elles se manifestent de façon de plus en plus concrète pour le Québec. Il va sans dire que les discussions entourant cette situation particulière doivent inclure au premier chef les Cris et les Inuits, qui occupent ce territoire et qui ont conclu des traités de règlement de

Le fédéralisme coopératif doit favoriser une meilleure gestion commune lorsqu'il y a chevauchement des compétences. Il est nécessaire de travailler à des solutions conjointes, par exemple lorsque la protection de l'environnement et la gestion du territoire sont en jeu.

leurs revendications territoriales globales, dont la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, ainsi que des accords couvrant la région marine adjacente. Dans cette perspective, les Autochtones

deviennent des interlocuteurs indispensables dans la recherche de solutions novatrices qui faciliteront le développement et la protection du territoire septentrional du Québec.

Ces problèmes du fédéralisme doivent pouvoir être réglés en sortant des sentiers battus. Comme l'a souligné André Burelle :

Gérer les chevauchements de rôles et de responsabilités de leurs deux ordres de gouvernement, dans le respect des principes fédéraux de subsidiarité et de non-subordination, représente un défi pour tous les pays fédéraux à notre époque de mondialisation envahissante. Mais ce défi revêt une urgence particulière dans le cas d'une fédération multinationale comme la nôtre, obligée par contrat social de demeurer décentralisée pour respecter le droit à la différence de ses communautés fondatrices²³⁸.

À l'occasion du 150^e anniversaire de la fédération, il est nécessaire de se redonner des objectifs communs et des façons de faire fondées sur le respect et la coopération entre les gouvernements. Il s'agit ici d'aller au-delà des différends pour trouver des solutions créatives qui permettront de relever les nouveaux défis associés à la place du Québec au sein du Canada.

3.7 LES INSTITUTIONS COMMUNES

Le compromis fédératif de 1867 a fait en sorte que l'architecture institutionnelle fédérale a pris en considération les préoccupations du Québec. La réalité nationale québécoise se traduit dans les trois principales institutions fédérales que sont la Chambre des communes, le Sénat et la Cour suprême du Canada, et le Québec entend continuer à y protéger son influence et son poids politique.

Au cours des dernières années, le Québec a défendu avec vigueur devant les tribunaux sa vision du poids des provinces dans les décisions touchant les institutions fédérales. Les tribunaux ont d'ailleurs adopté le point de vue défendu par le Québec, en particulier pour ce qui est du Sénat. Dans leurs avis respectifs relatifs au Sénat (2013 et 2014), tant la Cour d'appel du Québec que la Cour suprême du Canada ont rappelé qu'il est incontestable que le Sénat est l'une des composantes fondamentales du compromis fédératif de 1867 et le fruit d'un consensus entre le fédéral et les provinces²³⁹. Ainsi, en échange de la représentation selon la population à la Chambre des communes, le Québec et les provinces maritimes ont obtenu l'égalité de représentation des régions au Sénat. Cela leur garantissait une représentation substantielle au sein des institutions fédérales²⁴⁰. En outre, cela permettait au Sénat de jouer un rôle de contrepoids par rapport à la Chambre basse.

Depuis les années 1960, le Québec a généralement envisagé la réforme du Sénat dans le cadre plus global d'une réforme constitutionnelle. Cela est dû au fait que la réforme du Sénat est intimement liée à la question du poids du Québec à la Chambre des communes. Pour l'instant, compte tenu du rôle moins important joué par le Sénat que ce qui était prévu en 1867, toute diminution du poids de la représentation du Québec à la Chambre des communes signifie pour le Québec une diminution de son poids dans la gouvernance fédérale. C'est pourquoi le Québec a soutenu que si une réforme des institutions fédérales devait être réalisée, elle se devrait d'accroître la participation des provinces dans le processus menant à la nomination des sénateurs et d'assurer une réelle représentation des provinces au sein de cette institution²⁴¹. Cette approche a d'ailleurs été retenue entre 1987 et 1990, alors que le premier ministre Brian Mulroney a recommandé la nomination de quatre sénateurs québécois issus d'une liste de candidats soumise par le gouvernement québécois dirigé alors par Robert Bourassa.

Le gouvernement fédéral a récemment entamé un processus administratif afin de permettre au premier ministre fédéral de recevoir les suggestions d'un comité de sélection indépendant lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de recommander au gouverneur général la

La position défendue par le Québec est simple et profondément enracinée dans l'histoire constitutionnelle : les institutions fédérales sont au cœur de la gouvernance fédérale, au cœur d'une fédération que nous avons contribué à construire.

nomination de sénateurs. N'ayant pas été préalablement consulté par le gouvernement fédéral à propos de ce processus, le Québec a fait valoir son point de vue, sans succès. Ces écueils dans le dialogue à propos des institutions fédérales pourraient être évités si tous gardaient en tête l'esprit fédéral qui animait les partenaires au moment de la naissance de la fédération.

Le Sénat a fait l'objet de tous les scénarios, du *statu quo* à son abolition. Le Québec a toujours considéré que la prise en compte des intérêts des provinces et des régions au cœur de la gouvernance fédérale était importante. Le Sénat devait jouer ce rôle, mais il n'a pas réussi à le faire. Le Québec souhaite la présence d'un forum qui se fera l'écho de la diversité collective du Canada : la diversité nationale du Québec, des Premières Nations et des Inuits ainsi que la diversité communautaire des Acadiens et de la francophonie canadienne.

La position défendue par le Québec est simple et profondément enracinée dans l'histoire constitutionnelle : les institutions fédérales sont au cœur de la gouvernance fédérale, au cœur d'une fédération que nous avons contribué à construire. La voix du Québec dans les institutions fédérales est importante, puisque les décisions qui y sont prises ont de profonds impacts dans une multitude de sphères d'activité. La réforme des institutions fédérales devrait donc faire l'objet de discussions et la prise en considération du point de vue de l'ensemble des partenaires fédératifs devrait être un objectif impératif.

Il en va de même pour la Cour suprême du Canada. Malgré le rôle d'ultime arbitre constitutionnel qu'elle est appelée à jouer, la nomination de ses juges relève exclusivement de l'exécutif fédéral et s'effectue sans rôle formel pour les provinces²⁴². Cette situation soulève des interrogations, car le respect des principes du fédéralisme supposerait l'existence d'une instance chargée de faire l'arbitrage des différends fédératifs dont les juges seraient sélectionnés selon un processus qui refléterait l'égalité de statut entre les deux ordres de gouvernement au Canada.

Aux fins de la préservation de sa légitimité fédérative, la grande importance du rôle joué par la Cour suprême en matière fédérative appellerait normalement l'existence de solides garanties d'indépendance et d'impartialité au plan institutionnel. Or, la plus haute cour canadienne souffre [...] d'un déficit à ce chapitre, notamment et en particulier au plan du processus de désignation de ses membres²⁴³.

Afin de garantir l'indépendance et la neutralité de l'institution dans le cadre fédéral canadien, le processus de nomination des juges de la Cour suprême du Canada devrait prévoir une participation formelle des provinces. Pour la nomination des trois juges du Québec, cela signifie que le gouvernement fédéral devrait procéder à la nomination en sélectionnant le candidat à partir d'une liste établie à la suite d'un processus octroyant au Gouvernement du Québec un rôle déterminant. Une telle participation du Québec à ce processus de nomination permettrait de renforcer la légitimité de la Cour et d'assurer la protection de la spécificité de notre tradition juridique civiliste, qui sont les deux préoccupations au cœur du compromis qui a mené à la garantie des trois sièges réservés pour le Québec à la Cour suprême.

Comme mentionné précédemment, le gouvernement de Justin Trudeau a instauré en août 2016 un nouveau processus de nomination des juges de la Cour suprême qui se veut moins partisan et plus transparent. Pour la nomination des trois juges du Québec, il s'est de plus engagé à apporter des ajustements à la composition du comité de sélection afin de tenir compte de la tradition juridique civiliste. Le Québec accueille favorablement cette autre manifestation de l'asymétrie qui lui permettra de prendre toute la place qui lui revient au sein de la fédération canadienne.

3.8 UNE CONVERSATION NÉCESSAIRE

Pour que le Canada progresse vers une plus grande reconnaissance des nations qui le composent, la vision présentée dans cette politique doit être affirmée, comprise et discutée. Pour ce faire, le Québec convie l'ensemble des citoyens et ses partenaires fédératifs à un nouveau dialogue. L'objectif de ce dialogue est de parvenir à une compréhension commune des éléments fondamentaux que le Québec souhaite voir un jour formellement intégrés dans la Constitution. Cela dit, l'amélioration de nos rapports fédératifs ne doit pas être réduite à une question d'échéancier. Elle repose avant tout sur une volonté de s'affirmer, d'agir et de s'ouvrir à l'autre.

Comme mentionné précédemment, les cinq conditions qui ont été formulées dans le cadre de l'accord du lac Meech, comme préalables à toute adhésion du Québec à l'ordre constitutionnel, s'inscrivaient directement dans la vision à l'origine du compromis fédératif. Elles visaient à rétablir, dans la Loi constitutionnelle de 1982, l'esprit qui était à la source de la fédération en 1867. Si le contexte politique et constitutionnel a beaucoup changé depuis leur formulation, elles demeurent une illustration concrète des garanties constitutionnelles qui doivent découler d'une reconnaissance adéquate de la Nation québécoise.

L'amélioration de nos rapports fédératifs ne doit pas être réduite à une question d'échéancier. Elle repose avant tout sur une volonté de s'affirmer, d'agir et de s'ouvrir à l'autre.

De plus, dans un contexte où les relations canadiennes s'accroissent et se complexifient constamment, il est essentiel de se doter de nouveaux arrangements administratifs pour mieux encadrer les chevauchements de compétences entre les ordres de gouvernement, surtout lorsque ceux-ci donnent lieu à une multiplication d'initiatives fédérales unilatérales dans des domaines également occupés par le Québec. Le Gouvernement du Québec est particulièrement préoccupé par l'accroissement du nombre d'initiatives privées fondées sur des compétences fédérales qui écartent l'application des lois québécoises. La nécessité d'établir de nouvelles manières de faire, fondées sur le respect et la coopération, est particulièrement urgente dans les situations où la santé des citoyens et la qualité de l'environnement sont en jeu.

D'ici à la reprise du dialogue constitutionnel, le Québec demeure ouvert à faire progresser chacun de ces enjeux à l'intérieur d'un cadre plus souple, qui ne requiert pas de négociations constitutionnelles multilatérales. Ainsi, en ce qui concerne, par exemple, l'encadrement du « pouvoir fédéral de dépenser » ou la participation du Québec à la nomination des juges québécois à la Cour suprême, toute entente qui permettra de faire progresser ces questions dans le sens des demandes du Québec sera accueillie avec ouverture, en gardant à l'esprit qu'il s'agira d'un pas vers d'éventuels et nécessaires changements constitutionnels.



4. L’AFFIRMATION DU QUÉBEC ET DES RELATIONS CANADIENNES PROACTIVES

Comme l'ont illustré les sections précédentes, le Québec a cherché, de façon récurrente au cours de son histoire, à faire formellement reconnaître son caractère national et il a agi afin que les conséquences qui en découlent soient adéquatement intégrées dans le fonctionnement de la fédération canadienne.

Pour le Gouvernement du Québec, la reconnaissance de la Nation québécoise va de pair avec la reconnaissance que cette réalité nationale était à l'origine même du compromis fédératif. Il faut donc travailler à rétablir ce que les Québécois ont toujours voulu depuis 1867, soit un Canada qui les accepte pour ce qu'ils sont. La reconnaissance mutuelle des nations qui composent le Canada, vision qui est à l'origine même de sa fondation, contribuera à renforcer l'unité du pays, non pas à l'affaiblir.

À l'occasion du 150^e anniversaire de la fédération canadienne, le Québec souhaite renouveler les relations qu'il entretient avec l'ensemble des

citoyens et avec ses partenaires canadiens en ramenant à l'avant-plan l'idée d'un fédéralisme qui reconnaît des appartenances plurielles. Cette démarche repose sur des valeurs largement partagées au Canada, soit la démocratie, l'ouverture et le respect. Elle vise d'abord à rétablir les conditions favorables à une compréhension commune des principes qui doivent gouverner notre pays. Afin que cette compréhension réciproque

Afin que cette compréhension réciproque puisse progressivement s'établir, le Gouvernement du Québec estime qu'il faut rappeler clairement qui nous sommes comme Québécois ainsi que notre volonté d'assumer pleinement notre place au Canada en y apportant cette différence.

puisse progressivement s'établir, le Gouvernement du Québec estime qu'il faut rappeler clairement qui nous sommes comme Québécois ainsi que notre volonté d'assumer pleinement notre place au Canada en y apportant cette différence.

Lors du discours d'ouverture de la première session de la 41^e législature, le premier ministre du Québec, Philippe Couillard, a déclaré que :

[C]ette manière de nous concevoir comme Québécois en tout ce que nous faisons, c'est aussi pour nous notre manière d'être Canadiens et de nous engager dans les discussions qui concernent ce pays. Nous exercerons un leadership au sein du Canada. Nous ferons entendre la voix du Québec. Nous ferons respecter nos champs de compétence. Nous défendrons le poids du Québec dans les institutions fédérales. Nous mènerons des discussions constructives sur les défis communs et visant notre prospérité commune²⁴⁴.

Le Québec est partie prenante de la fédération canadienne. Il entend y jouer un rôle de premier plan en exerçant un leadership, en consolidant le lien de confiance avec ses partenaires et en travaillant à la mise en place des conditions d'un dialogue constructif. Cela se traduira par une démarche gouvernementale cohérente qui permettra au Québec de jouer ce rôle proactif au Canada. Cette participation au sein de l'ensemble canadien appelle le respect de toutes les dimensions de la personnalité nationale du Québec.

4.1 LA DÉCLARATION D’AFFIRMATION

Le Québec est libre de ses choix et capable d’assumer son destin et son développement. Il a choisi l’expérience canadienne. Ce choix est beaucoup plus profond et significatif pour les Québécois qu’un simple rapport coûts-bénéfices. Certes, les avantages économiques d’être partie intégrante de l’ensemble canadien sont importants. Cependant, le choix du Canada est également une question d’appartenance.

Les Québécois sont attachés à la citoyenneté canadienne, qui fait l’envie du monde entier. Ils trouvent, à la grandeur du pays, l’empreinte de leur histoire, les signes du progrès de leur aventure commune et de l’espoir d’un monde meilleur bâti sur la solidarité. De plus, dans le cadre fédéral canadien, le Québec a pu faire croître et développer son identité nationale.

En somme, une allégeance québécoise à laquelle s’additionne une appartenance canadienne représente la réalité identitaire d’une vaste majorité de Québécois, réalité dont les racines plongent jusqu’au cœur de l’histoire de notre nation. Le Canada est un pays riche de sa diversité, qui doit aujourd’hui en reconnaître toutes les dimensions et accueillir les différences nationales.

Forts d’une identité nationale profondément ressentie et désirant la voir reconnue à sa juste valeur, les Québécois choisissent de construire l’avenir avec les autres Canadiens.

CE QUE NOUS SOMMES COMME QUÉBÉCOIS

- Le Québec est libre de ses choix et capable d’assumer son destin et son développement.
- Le Québec possède toutes les caractéristiques d’une nation et se reconnaît comme telle.
- La Nation québécoise est composée d’une majorité francophone.
- Elle est composée également d’une communauté d’expression anglaise qui dispose de droits et de prérogatives qui lui sont propres.

- Elle reconnaît onze nations autochtones réparties à travers le Québec.
- La Nation québécoise est forte d'une grande diversité culturelle qui s'intègre à la trame historique commune dans le cadre de l'interculturalisme.
- Le modèle de l'interculturalisme développé au Québec vise à assurer l'équilibre entre, d'une part, l'ouverture à la diversité et, d'autre part, le maintien du caractère distinct et francophone du Québec.
- Certains aspects primordiaux constituent l'identité propre au Québec, notamment :
 - un caractère unique;
 - le français comme langue de la majorité et comme langue officielle;
 - une tradition juridique civiliste;
 - des institutions propres en matière politique, culturelle, économique, éducative et sociale.

LE CHOIX RÉCIPROQUE DE COOPÉRER

- Le Canada doit prendre acte de l'affirmation du Québec et des conséquences concrètes qui en découlent. Le Canada doit reconnaître le Québec pour que les Québécois puissent mieux se reconnaître dans le Canada.
- Le Québec entend exercer un leadership au sein du Canada et il participera de façon active au développement de rapports constructifs, harmonieux et mutuellement bénéfiques entre tous les partenaires de la fédération canadienne, dans un cadre bilatéral ou multilatéral.
- Le Québec travaillera de concert avec les autres gouvernements au Canada à la promotion, à la protection, à la pérennité et à la vitalité du fait français partout au pays.
- Le Québec appuiera les nations autochtones afin que leur place soit reconnue.

LES PRINCIPES QUI FONDENT LA PARTICIPATION DU QUÉBEC AU CANADA

- Le Québec soutiendra les principes du fédéralisme, dont l'égalité entre les deux ordres de gouvernement et le respect du partage des compétences.
- Le Québec veillera à son autonomie fiscale afin de s'acquitter de ses responsabilités et il s'assurera de recevoir une juste part des dépenses du gouvernement fédéral, y compris, lorsque cela sera approprié, sous la forme d'une compensation financière sans condition ou de transfert de points d'impôt.
- Lorsque nécessaire, le Québec privilégiera l'asymétrie comme moyen d'atteindre une égalité réelle et d'assurer le progrès de la fédération, dans le respect des compétences et des aspirations collectives.
- Le Québec recherchera la collaboration et fera valoir ses intérêts selon le moyen le plus adéquat, de façon bilatérale ou multilatérale ou encore en engageant directement le dialogue avec la société civile.
- Le Québec contribuera à façonner les institutions communes, notamment le Sénat et la Cour suprême, pour qu'elles prennent mieux en considération sa réalité nationale. Le Québec continuera de soutenir que ces institutions appartiennent à la fédération et non au gouvernement fédéral.
- Le Québec continuera de mener ses propres relations internationales dans le cadre de ses compétences, en complémentarité avec celles du Canada. Il veillera à participer de façon pleine et entière à la négociation de traités internationaux lorsque ses intérêts seront en jeu.
- Le Québec utilisera toutes les tribunes pertinentes pour promouvoir sa vision d'un Canada qui favorise les appartenances plurielles en se fondant sur l'ouverture, la reconnaissance mutuelle et le respect de la diversité individuelle et collective.
- Le Québec recherchera l'élargissement de l'espace francophone canadien.

4.2 LA DÉMARCHE GOUVERNEMENTALE D’AFFIRMATION

Le gouvernement met en œuvre dès aujourd’hui une politique proactive de relations gouvernementales canadiennes, qui vise à assurer la défense des intérêts et des compétences du Québec. De plus, cette politique poursuit l’objectif de mieux faire connaître le Québec auprès de la société civile canadienne ainsi qu’à accroître son rayonnement partout au Canada, notamment dans les sphères économique, sociale et culturelle.

Les aspirations du Québec, sa vision de l’avenir du Canada doivent être partagées avec les autres partenaires fédératifs et l’ensemble de nos concitoyens.

La Politique d’affirmation contient des principes qui guideront le Québec dans la conduite de ses relations canadiennes. Dans le cadre de cette politique, le Québec privilégiera une diplomatie proactive, mais il sera également davantage soucieux d’alimenter le dialogue avec les représentants de la société civile. Les aspirations du Québec, sa vision de l’avenir du Canada doivent être partagées avec les autres partenaires fédératifs et l’ensemble de nos concitoyens, que ce soit par des interventions directes auprès des divers regroupements ou auprès des médias traditionnels et sociaux.

Le Gouvernement du Québec

Afin de parvenir à ces objectifs, le Gouvernement du Québec compte utiliser l’ensemble des leviers à sa disposition. De manière concrète, la volonté de voir le Québec jouer un rôle plus dynamique dans l’ensemble canadien se reflétera d’abord dans l’appareil gouvernemental québécois. Ce redéploiement de l’action gouvernementale en matière de relations canadiennes repose sur deux axes principaux.

Le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes

Le Québec a choisi, en 1961, de se doter d'une organisation au mandat horizontal visant à coordonner les relations intergouvernementales du Québec pour favoriser une action cohérente et structurée dans la défense et la promotion des intérêts québécois. Aujourd'hui, en conformité avec cette vision, le Gouvernement du Québec entend élargir le mandat du Secrétariat pour prendre en considération la multiplication des forums intergouvernementaux, des intervenants et des points de vue sur la scène canadienne.

Nos relations canadiennes seront désormais orchestrées par le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (SQRC) qui prendra le relais de l'actuel Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes (SAIC) en assumant un rôle plus important comme conseiller stratégique en la matière. De plus, il travaillera activement à multiplier les passerelles et les espaces de dialogue avec les milieux sociétaux du Canada.

Le SQRC contribuera ainsi à la défense et à la promotion des intérêts du Québec ainsi que de sa vision du Canada, notamment auprès des groupes citoyens, des milieux d'affaires, sociaux et universitaires ainsi que des communautés francophones. Le SQRC s'appuiera sur une nouvelle structure de veille, de réflexion et d'actions stratégiques et il mettra davantage à contribution l'ensemble des ministères et organismes.

Une veille proactive et efficiente est aujourd'hui indispensable à la bonne conduite des relations canadiennes. Dans une société de l'information où les échanges à tous les niveaux se multiplient, et de façon de plus en plus instantanée, les relations canadiennes ne peuvent s'exercer de la même façon qu'il y a trente ou cinquante ans. Cette veille permettra un traitement plus intégré de l'information colligée par le SQRC et dans l'ensemble des ministères et organismes. Elle s'appuiera davantage sur les outils technologiques qui favorisent la récolte et le transfert de l'information. La réflexion stratégique visera à dégager une vue d'ensemble de l'information disponible et, avec le recul nécessaire, à prioriser l'information pertinente et privilégier des pistes d'action.

Cette structure renouvelée aidera le gouvernement à conduire des relations canadiennes dans une perspective plus large et elle fondera son action stratégique. Elle visera à outiller le gouvernement non seulement pour mieux défendre les positions du Québec dans le cadre des rencontres intergouvernementales, mais elle assurera aussi la promotion proactive des intérêts du Québec à l'échelle du Canada. À cette fin, les travaux et les activités de veille et d'analyse stratégiques du SQRC prendront en considération les initiatives fédérales, mais ils permettront également au Québec de se positionner dans le Canada afin d'y faire valoir sa vision du fédéralisme et promouvoir ses points de vue à court, moyen et long terme.

Le déploiement d'unités de relations canadiennes

L'approche proactive souhaitée nécessite la révision de la conduite des relations canadiennes au sein du gouvernement. Le gouvernement entend améliorer concrètement sa capacité à agir et réagir à propos des enjeux qui touchent le Québec sur la scène canadienne. Il compte ainsi occuper l'espace des relations canadiennes en faisant entendre la voix du Québec.

Le gouvernement entend être davantage présent sur la scène canadienne en s'appuyant sur des moyens structurants et conséquents.

Pour ce faire, le gouvernement, sous la coordination du SQRC, veillera au déploiement dans chaque ministère d'unités de relations canadiennes placées sous l'autorité des sous-ministres.

Prenant appui, notamment, sur un réseau de responsables des relations canadiennes, le SQRC assurera la coordination de la défense et de la promotion des intérêts du Québec auprès des partenaires fédératifs de même qu'auprès des intervenants sociétaux concernés, au Québec et ailleurs au Canada. De plus, ce réseau soutiendra le SQRC dans la détermination des possibilités et des occasions d'alliances avec des partenaires fédératifs qui porteront sur des enjeux stratégiques communs. En somme, le gouvernement entend être davantage présent sur la scène canadienne en s'appuyant sur des moyens structurants et conséquents.

Les acteurs fédéraux

Dans ses relations avec le gouvernement fédéral, le Gouvernement du Québec compte participer activement aux forums intergouvernementaux et exercer un leadership dans le développement de rapports constructifs, harmonieux et mutuellement bénéfiques. Il cherchera à élargir le dialogue avec l'ensemble des acteurs fédéraux afin de mieux faire connaître sa vision du fédéralisme.

Il entend également maintenir des relations de gouvernement à gouvernement en faisant valoir les positions du Québec directement auprès du gouvernement fédéral.

Toujours dans un esprit de dialogue, le Gouvernement du Québec compte mettre en avant cette approche non seulement auprès du gouvernement fédéral, mais aussi, lorsque cela sera indiqué, auprès des caucus de l'ensemble des partis fédéraux et des sénateurs.

Le plein respect des compétences et des institutions du Québec demeure un principe cardinal. Ce principe est garant de la cohérence et de l'efficacité des politiques que le Québec entend continuer d'élaborer et de mettre en œuvre dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Par exemple, à l'égard des nouveaux fonds fédéraux en matière d'infrastructures, le gouvernement veillera à ce que ceux-ci soient prévisibles, respectent ses priorités et fassent l'objet d'ententes globales tout en maintenant les analyses de projets réalisées par les spécialistes québécois en la matière ainsi que la reddition de comptes que le Québec effectue déjà pour informer sa propre population. De même, dans la lutte contre les changements climatiques, le Québec continuera à exercer son leadership. De plus, il s'assurera que l'ensemble des mesures déjà mises en place et priorisées par les provinces et les territoires seront reconnues et que l'intégrité du mécanisme de tarification du carbone qu'il a déjà établi sera préservée.

Dans l'intérêt de ses citoyens et compte tenu des responsabilités supplémentaires que doit exercer le Gouvernement du Québec au regard de son caractère national, celui-ci privilégiera la conclusion d'arrangements de nature asymétrique lorsque cette avenue sera appropriée. Par exemple, en ce qui concerne le financement de la santé, le gouvernement estime que toute bonification du financement fédéral doit être faite par l'intermédiaire du Transfert canadien en matière de santé plutôt que par l'établissement de programmes ou de fonds ciblés

et conditionnels. Le 10 mars 2017, le gouvernement fédéral et le Québec ont convenu d'une entente en matière de financement de la santé. Cette entente asymétrique octroie près de 2,5 G\$ supplémentaires au Québec sur 10 ans, que ce dernier pourra utiliser selon ses propres priorités. Elle permettra au Québec d'obtenir une hausse annuelle moyenne du financement fédéral de 3,6 % pendant cette même période. Le Québec considère néanmoins que cette entente est insuffisante à long terme, étant donné les prévisions de croissance des coûts en santé de 5,2 % par année de 2015 à 2035. Une solution à long terme pour le financement du système de la santé au Québec doit être apportée. Le gouvernement fédéral doit reconnaître sa responsabilité à cet égard et, ainsi, assumer sa juste part.

Enfin, le Gouvernement du Québec souhaite que le gouvernement fédéral, dans l'exercice de ses propres compétences, l'accompagne dans la mise en œuvre des politiques et des priorités de développement économique qu'il s'est données, telles que le Plan Nord et la Stratégie maritime.

Les provinces et les territoires

Les relations du Québec dans l'ensemble canadien ne se limitent pas aux relations fédérales-provinciales, mais elles se situent également dans une longue tradition de relations avec les autres provinces et les territoires. En misant sur la création d'alliances interprovinciales, le Québec cherche à influencer significativement sur le développement de la fédération et aussi à promouvoir et défendre son caractère distinct.

À l'initiative du gouvernement du premier ministre Jean Charest, ce travail de partenariat a notamment donné lieu à la mise sur pied du Conseil de la fédération en 2003. Cet instrument vise à faciliter les relations intergouvernementales en favorisant une meilleure cohérence de l'action interprovinciale et des rapports fructueux avec le gouvernement fédéral, lesquels sont fondés sur le respect des compétences constitutionnelles et la reconnaissance de la diversité au sein de la fédération.

En avril 2015, à l'invitation du Québec, les premiers ministres des provinces et des territoires se sont réunis à l'occasion du Sommet de Québec sur les changements climatiques. Au terme de ce sommet, ils ont adopté une déclaration commune dans laquelle ils s'engagent, notamment, à assurer la transition vers une économie plus sobre en carbone au moyen d'initiatives appropriées, qui peuvent inclure l'instauration d'un prix pour le carbone, le captage et le stockage du carbone ou la promotion d'autres innovations technologiques. Sur la scène internationale, le Québec a profité de toutes les occasions qui se sont offertes à lui pour faire valoir l'importance du rôle des États fédérés et des régions dans la lutte contre les changements climatiques. Par exemple, le Sommet des Amériques sur le climat tenu à Toronto en juillet 2015 s'est conclu par l'adoption d'une déclaration commune, à laquelle a adhéré le Québec, réitérant l'engagement des États fédérés et des régions des Amériques à prendre des mesures concrètes pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et affirmant l'importance d'appuyer l'instauration d'un prix pour le carbone. De plus, le Québec a collaboré avec l'Ontario afin que le système ontarien de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre soit lié, à partir du 1^{er} janvier 2018, au marché du carbone conjoint du Québec et de la Californie. À cet égard, il est prêt à collaborer avec les autres provinces et les territoires qui souhaitent adhérer au marché du carbone.

En juillet 2015, les premiers ministres des provinces et des territoires ont publié la Stratégie canadienne de l'énergie afin de favoriser une approche fondée sur la coopération pour le développement énergétique durable, laquelle permettra d'améliorer les moyens de produire, de déplacer et d'utiliser l'énergie au Canada.

Au-delà de ces exemples de relations menées essentiellement dans un contexte multilatéral, le Québec entretient des relations avec chaque gouvernement des provinces et des territoires. Il entend continuer de développer une collaboration bilatérale plus soutenue avec ces gouvernements d'une part, et, d'autre part, de renforcer ses alliances avec certains partenaires fédératifs clés, notamment l'Ontario.

À titre plus particulier, le Québec et l'Ontario possèdent un long et riche historique de collaboration et de coopération. Cette situation n'est pas fortuite, car, en plus de partager une frontière longue de plus de 1 000 km ainsi que de nombreuses similarités sur le plan socioéconomique (c'est dans cette province qu'on trouve le plus grand nombre de francophones vivant hors Québec), le Québec et l'Ontario sont d'importants partenaires commerciaux dont les structures économiques se complètent à plusieurs égards. Les économies combinées du Québec et de l'Ontario représentent la quatrième économie de l'Amérique du Nord après celles de la Californie, du Texas et de New York. Les deux provinces contribuent en outre à plus de 60 % du PIB canadien et comptent pour plus de 75 % de la production manufacturière du pays²⁴⁵. Au cours des dix dernières années, la coopération Québec-Ontario s'est intensifiée par l'entremise d'une série de protocoles et d'ententes conclus dans différents secteurs, tels le transport, la sécurité civile, la mobilité de la main-d'œuvre dans l'industrie de la construction et l'énergie.

Des avancées significatives ont également été accomplies entre ces deux provinces dans différents domaines, notamment en matière d'environnement, avec la signature d'un protocole d'entente concernant les actions concertées sur les changements climatiques et les mécanismes de marché, ainsi qu'en ce qui concerne le soutien à la francophonie. Tout récemment, Hydro-Québec a conclu une entente importante avec l'Ontario. Ce contrat d'approvisionnement à long terme permet au Québec d'ouvrir de nouveaux marchés tout en appuyant sa province voisine dans sa lutte contre les changements climatiques. Le Québec entend non seulement maintenir, mais également accroître son étroite collaboration avec l'Ontario.

Le Québec entend poursuivre sa collaboration avec ses partenaires en ayant toujours comme objectif de maintenir et de favoriser des rapports fructueux au sein de la fédération. Cette collaboration doit être établie avec l'ensemble des partenaires fédératifs, ce qui inclut les gouvernements, mais aussi les membres des assemblées législatives provinciales et territoriales. Le Québec compte multiplier les alliances, lorsque cela sera indiqué, pour faire avancer non seulement ses intérêts, mais aussi ceux de l'ensemble du Canada.

La francophonie canadienne

Le Gouvernement du Québec est plus que jamais déterminé à faire la promotion de la francophonie de façon à contribuer à la reconnaissance des droits des 2,6 millions de francophones et francophiles à l'extérieur du territoire québécois. La Politique du Québec en matière de francophonie canadienne démontre que le gouvernement québécois soutient la francophonie canadienne, en complémentarité avec les gouvernements des provinces et des territoires et les communautés francophones et acadiennes. Aujourd'hui, la plupart des provinces et des territoires ont adopté des lois ou des politiques favorisant le français. Le principe de l'offre active de services en français s'est généralisé.

Le Québec a conclu des accords de coopération et d'échanges en matière de francophonie canadienne avec l'ensemble des gouvernements des provinces et des territoires. Nous souhaitons accroître la coopération avec ces gouvernements et engager davantage les milieux associatifs dans l'établissement des priorités d'action. C'est ainsi que le Québec continuera de s'investir comme il l'a fait,

notamment, en signant avec de nombreuses provinces des déclarations portant sur la francophonie canadienne et en renouvelant ses accords de coopération.

Pour la première fois en 150 ans d'histoire, les gouvernements veulent s'unir pour freiner le déclin démographique relatif des locuteurs francophones et permettre de rehausser le nombre de personnes aptes à parler le français.

Le Gouvernement du Québec compte soutenir les actions qui favorisent l'immigration francophone, essentielle à la croissance de la population francophone au pays, pour parvenir à la cible de 5 % que les premiers ministres

des treize provinces et territoires du Canada ont unanimement fixée. Pour la première fois en 150 ans d'histoire, les gouvernements veulent s'unir pour freiner le déclin démographique relatif des locuteurs francophones et permettre de rehausser le nombre de personnes aptes à parler le français. Cela s'ajoute à la multiplication des écoles et des classes d'immersion française et au soutien accru aux écoles francophones. Le Québec s'engage ainsi à travailler, de concert avec les autres gouvernements au Canada, à la promotion, à la protection, à la pérennité et à la vitalité du fait français.

Les nations autochtones

Dans le discours du trône lu par le gouverneur général du Canada, David Johnston, le 4 décembre 2015, le gouvernement fédéral manifeste une ouverture à une certaine évolution en affirmant que :

La force du Canada réside entre autres dans nos expériences communes, dans la diversité qui inspire notre pays et le monde, et dans la façon dont nous nous traitons mutuellement.

Parce qu'il s'agit de la bonne marche à suivre et aussi d'une façon de stimuler la croissance économique, le gouvernement rétablira la relation de nation à nation entre le Canada et les peuples autochtones, une relation fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat²⁴⁶.

Le Québec pratique déjà depuis plusieurs années une relation de nation à nation avec les peuples autochtones sur son territoire. Il entend poursuivre dans cette voie. Le Gouvernement du Québec travaille de manière concrète à consolider ses rapports avec les Premières Nations et les Inuits. Il entend notamment jouer un rôle plus important dans le renforcement du développement social, culturel et économique de ces nations afin qu'elles puissent assumer en ces domaines de plus grandes responsabilités. À cette fin, le Gouvernement du Québec entend déposer prochainement un plan d'action gouvernemental intégré en matière de développement social et culturel autochtone. Cette démarche inédite, menée sur le thème de la réconciliation, reposera sur la création de partenariats et sur le renforcement des capacités individuelles et collectives des Inuits et des membres des Premières Nations.

Le Québec utilisera toutes les tribunes qu'il juge appropriées pour promouvoir sa vision d'un Canada qui favorise les appartenances plurielles en se fondant sur l'ouverture, la reconnaissance mutuelle et le respect des identités individuelles et collectives.

La société civile

Le Québec compte accroître sa présence sur la scène canadienne et ainsi se faire plus entendre, pour mieux se faire comprendre. Cette présence accrue se traduira par une participation active dans les milieux universitaires, auprès des groupes d'affaires et sociaux, dans les médias traditionnels et sociaux, en fait partout où la voix du Québec doit être entendue pour refléter la vision et les ambitions de son gouvernement.

Les équipes du SQRC et les unités de relations canadiennes des différents ministères assureront la veille et la réflexion stratégiques afin de soutenir cette présence accrue. L'ensemble des ministères et organismes du Gouvernement du Québec sera mis à contribution pour appuyer cette orientation.

Le Québec utilisera toutes les tribunes qu'il juge appropriées pour promouvoir sa vision d'un Canada qui favorise les appartenances plurielles en se fondant sur l'ouverture, la reconnaissance mutuelle et le respect des identités individuelles et collectives.

Il cherchera à approfondir les solidarités canadiennes et à rapprocher les solitudes. Dans le domaine des affaires, de l'environnement, de la culture ainsi qu'en matière sociale, le Québec exposera ses positions et cherchera à bâtir des alliances pour élargir son influence dans l'espace canadien.

4.3 LES RAPPROCHEMENTS CITOYENS

Les liens qui unissent les Québécois et les autres Canadiens, avant d'être gouvernementaux ou institutionnels, sont d'abord des relations entre les individus et la société civile dans son ensemble. C'est sur cette base que doit préalablement être construit un véritable dialogue sur l'avenir de notre pays. C'est à ce niveau que le Gouvernement du Québec souhaite d'abord voir se multiplier les lieux d'échanges. C'est aussi dans cette perspective que sont orientées les principales mesures envisagées dans le cadre de cette politique.

Les liens qui unissent les Québécois et les autres Canadiens sont profonds, anciens et durables.

Le secteur aérospatial, important au Québec, est constitué d'un ensemble d'entreprises qui ont forgé des partenariats avec des entreprises établies dans d'autres provinces, et cela sans intervention gouvernementale.

La filière automobile de l'Ontario compte sur de très nombreux sous-traitants québécois sans qu'une intervention gouvernementale soit à l'origine de ces liens.

La présence du leader d'un groupe environnemental québécois à une annonce de la première ministre albertaine illustre la pertinence de multiplier les échanges entre les Québécois et les autres Canadiens²⁴⁷. Ce faisant, ces Québécois contribuent au développement, dans une autre province, de politiques publiques qui leur ressemblent.

Les liens qui unissent les Québécois et les autres Canadiens sont profonds, anciens et durables. Ils se sont tissés au fil du temps et ils racontent une histoire qui contraste avec le récit des différends politiques et constitutionnels qui ont jalonné les relations gouvernementales entre le Québec et le Canada. Ils racontent des milliers d'interactions qui se font tous les jours dans le monde des affaires, au fil des échanges commerciaux, dans les organisations caritatives, à travers les organisations syndicales et les mouvements de solidarité, dans la lutte contre les changements climatiques, dans toutes les salles de classe à travers le pays où la passion du français

est transmise, par tous ces Québécois qui voyagent ou vont vivre ailleurs au Canada ainsi que tous ces autres Canadiens qui viennent découvrir le Québec ou choisissent de s'y établir. C'est à partir de tous ces liens que se forment véritablement un vivre-ensemble et une compréhension commune.

C'est à travers ces espaces de dialogue et de reconnaissance mutuelle que plusieurs Québécois peuvent prendre leur place dans l'espace canadien tout en affirmant leur propre identité nationale. En d'autres mots, les relations canadiennes du Québec ne se résument pas à celles qu'entretient le gouvernement.

Chaque citoyen ou groupe d'intérêts du Québec, en exprimant sa vision personnelle et parfois différente de celle du gouvernement

À leur façon, les jeunes Québécois réinventent le Québec, le Canada et le monde. C'est à leur tour de préparer l'avenir.

québécois, exprime une facette de ce Québec pluriel. Chacun à sa façon offre une couleur du Québec.

Le Gouvernement du Québec souhaite donc que les liens entre les Québécois et les autres Canadiens se multiplient.

Déjà, ils se tissent de façon autonome. Il faut souhaiter que cela continue et, plus encore, que ces liens s'intensifient. À cet égard, le Gouvernement du Québec tentera de servir de passerelle pour accélérer ce mouvement.

Prenons l'exemple de la jeunesse. Les épisodes constitutionnels qui ont jalonné les années 1970-1980 et 1990 et qui ont marqué durablement les relations Québec-Canada n'ont pas nécessairement aujourd'hui la même résonance ou la même signification chez les jeunes que celles qu'ils peuvent avoir chez leurs aînés.

En témoignent notamment les récents sondages portant sur l'attachement identitaire des jeunes Québécois au Canada, lequel s'est significativement développé au cours des dernières années²⁴⁸.

La mondialisation, la mobilité croissante, la révolution de l'information et des communications sont autant de réalités qui changent notre façon de voir le monde, de voyager, de faire des affaires. Les jeunes Québécois vivent au cœur de ces bouleversements et, à ce titre, ils sont des agents de changement et d'ouverture.

À leur façon, les jeunes Québécois réinventent le Québec, le Canada et le monde.

C'est à leur tour de préparer l'avenir.

Le Gouvernement du Québec souhaite favoriser la multiplication des espaces d'échanges et de collaboration, lesquels permettront aux jeunes Québécois d'exprimer leur identité partout au Canada : échanges interculturels, échanges scolaires, stages de recherche ou d'immersion linguistique et culturelle, programmes de mobilité étudiante ou jeunes entrepreneurs à la conquête de marchés voisins. Ces échanges accrus feront rayonner le Québec et la langue française.

Rappelons que le Gouvernement du Québec a dévoilé, le 30 mars 2016, la nouvelle Politique québécoise de la jeunesse 2030. Celle-ci guidera les ministères et organismes et déterminera les axes d'intervention du gouvernement québécois au cours des quinze prochaines années. L'un des objectifs de cette politique est de favoriser la mobilité des jeunes en région, au Canada et sur le plan international en soutenant les possibilités pour eux de vivre des expériences diversifiées.

Pour favoriser plus particulièrement la présence des jeunes Québécois partout au Canada, il est prévu de bâtir sur l'expertise et le savoir-faire développés par les Offices jeunesse internationaux du Québec (LOJIQ) afin d'en faire un guichet unique pour les stages offerts aux jeunes Québécois, non seulement sur le plan international, mais aussi au Canada.

Entre 2012-2013 et 2016-2017, le Gouvernement du Québec a financé 79 initiatives jeunesse de coopération en matière de francophonie canadienne. Celles-ci ont visé la participation de délégations de jeunes Québécois au Forum jeunesse pancanadien, aux Jeux de la francophonie canadienne, au Forum de la francophonie canadienne, au Parlement jeunesse canadien, à des programmes de mobilité étudiante ainsi que le transfert de leur expertise. Par ailleurs, le Centre de la francophonie des Amériques, à travers ses multiples activités (Forum des jeunes ambassadeurs, Université d'été, Parlement jeunesse, Radio jeunesse des Amériques, échanges de chercheurs) contribue à mettre en mouvement la francophonie des Amériques en permettant à de jeunes Québécois d'exprimer leur propre vision du monde. Le dialogue de la jeunesse existe déjà, il s'agit de lui ouvrir davantage d'espace.

On peut certainement penser aussi à d'autres exemples de rapprochement à développer.

Les espaces de réflexion sur le fédéralisme et les relations canadiennes doivent être davantage investis afin que les points de vue québécois sur ces questions soient mieux connus et compris dans l'ensemble du Canada. En mai 2008, Patrick Fafard et François Rocher ont publié une étude portant sur l'état de la recherche sur le fédéralisme au Canada²⁴⁹. Ils ont constaté qu'au Canada, seulement 15 % de la recherche dans ce domaine est d'origine québécoise. Les thèmes rejoignant les préoccupations québécoises, comme les aspects constitutionnels du fédéralisme, sont en déclin, et les publications québécoises concernant le fédéralisme, généralement en français, circulent peu dans le reste du Canada. Enfin, les chercheurs ont constaté qu'il y avait peu d'interactions entre les chercheurs québécois et ceux du reste du Canada.

Dans ce contexte, le SQRC entend mettre au cœur de son action le Programme de soutien à la recherche en matière d'affaires intergouvernementales et d'identité québécoise (PSRAIIQ). En soutenant financièrement la réalisation de recherches, la publication d'ouvrages et l'organisation de rencontres entre experts, ce programme vise à porter la vision québécoise dans les débats publics et à renforcer les échanges entre des acteurs de la société civile du Québec et du Canada.

La mise en œuvre proactive de ce programme par le SQRC permettra de préciser les orientations et les priorités, établies selon les besoins, et de lancer des appels de recherche ciblés sur des sujets de l'heure (par exemple le fédéralisme fiscal, le fédéralisme environnemental).

Plus globalement, afin de favoriser l'affirmation du Québec dans la circulation des idées sur le fédéralisme et les relations canadiennes, le SQRC compte notamment s'appuyer sur les moyens suivants :

- Promouvoir et soutenir financièrement la participation d'universitaires québécois afin qu'ils présentent leurs recherches à l'occasion de colloques se déroulant dans des universités ou des centres de réflexion d'autres provinces ou territoires.
- Coordonner la participation de représentants québécois à des tribunes publiques dans des universités et des centres de réflexion dans d'autres provinces et territoires.
- Investir davantage les centres de réflexion du Canada en participant aux travaux de leurs comités-conseils (par exemple un comité consultatif ou un comité d'experts).
- Offrir des stages professionnels au sein de la fonction publique québécoise qui seraient destinés à des étudiants universitaires canadiens de l'extérieur du Québec.

Au-delà de ces mesures, qui relèvent plus particulièrement du SQRC, le Gouvernement du Québec souhaitera mettre de l'avant les véhicules québécois de diffusion du savoir. À titre d'exemple, soulignons que le mandat du scientifique en chef du Québec, qui dirige le Fonds de recherche du Québec, vise notamment à atteindre l'excellence, à affirmer le positionnement et favoriser le rayonnement de la recherche québécoise, au Canada comme sur le plan international.

La volonté du Gouvernement du Québec est de créer des conditions favorables à l'affirmation du Québec et au dialogue dans le plus grand nombre de secteurs possible de la société civile.

La jeunesse et la diffusion du savoir sont deux exemples de domaines où les différents leviers dont dispose le Québec pourront être utilisés pour favoriser le dialogue qui est souhaité au sein de la société civile. Ainsi, la volonté du Gouvernement du Québec est de créer des conditions favorables à l'affirmation du Québec et au dialogue dans le plus grand nombre de secteurs possible de la société civile. Que ce soit dans les secteurs économique, social ou culturel, une approche plus proactive sera désormais préconisée.

Le gouvernement du Québec prendra appui sur le SQRC pour identifier et mettre de l'avant des mesures concrètes visant à favoriser les rapprochements citoyens. Aussi, à moyen et à long terme, des pistes d'action stratégiques seront ciblées pour venir appuyer les orientations de la présente politique.

CONCLUSION

Dans une fédération, il est normal que des différends surviennent entre les partenaires, et c'est le dialogue qui doit être privilégié pour les résoudre. La reconnaissance mutuelle, fondée sur le respect de l'autre et de ses différences, est la meilleure base sur laquelle pourront se fonder le dialogue et la confiance.

Le fédéralisme multinational fonctionnera dans la mesure où le lien de confiance entre les nations constitutives de l'État sera entretenu. Cela ne signifie pas que les conflits disparaîtront entre les acteurs politiques, mais plutôt qu'ils seront gérés de façon responsable par les communautés politiques nationales²⁵⁰.

Le respect du partage des compétences ainsi qu'une saine collaboration entre les partenaires sont donc essentiels au fonctionnement d'une fédération respectueuse de sa diversité.

Parce qu'il est profondément convaincu de la nécessité de forger une compréhension commune et des liens plus profonds avec ses partenaires fédératifs, le Gouvernement du Québec entend jouer un rôle actif pour faire évoluer la fédération canadienne. Ce rôle, le Québec compte le jouer en tenant compte des intérêts mutuels de chacun des partenaires. L'objectif de cette approche est de consolider les liens de confiance entre le Québec et d'autres acteurs canadiens, liens qui peuvent s'avérer essentiels pour parvenir un jour à faire évoluer le texte constitutionnel lui-même. Comme l'affirmait le premier ministre du Québec, Philippe Couillard, devant l'Assemblée législative de l'Ontario :

La reconnaissance mutuelle, fondée sur le respect de l'autre et de ses différences, est la meilleure base sur laquelle pourront se fonder le dialogue et la confiance.

[...] [L]e Québec avance lorsqu'il s'unit plutôt que lorsqu'il se divise. Lorsqu'il participe au lieu de s'exclure. Mais surtout, lorsqu'il construit des ponts avec tous ses partenaires de la fédération plutôt que d'ériger des murs²⁵¹.

C'est dans cet esprit que le Québec entend participer pleinement à l'avenir du Canada et y jouer un rôle constructif dans la réalisation de projets communs.

« [L]e Québec avance lorsqu'il s'unit plutôt que lorsqu'il se divise. Lorsqu'il participe au lieu de s'exclure. Mais surtout, lorsqu'il construit des ponts avec tous ses partenaires de la fédération plutôt que d'ériger des murs. »

Le sentiment d'appartenance que ressentent une majorité de Québécois envers le Canada n'est pas seulement ancré dans une longue histoire commune, mais aussi dans un désir partagé de concevoir des projets d'avenir avec les autres Canadiens. Le modèle fédéral canadien, qui demeure à parfaire, est riche de promesses pour le futur, car à sa source même se trouve toujours l'idée

d'un État plurinational, l'affirmation d'une volonté de vivre ensemble dans le respect de la diversité.

C'est pourquoi la voie que privilégie le Québec est celle d'un fédéralisme canadien qui ajoute au respect de la diversité individuelle la reconnaissance de la diversité collective. L'affirmation du caractère national du Québec et l'acceptation de ce fait par l'ensemble canadien sont au cœur de cette vision du fédéralisme.

Au moment où l'identité d'une vaste majorité de Québécois repose sur une allégeance québécoise et une appartenance canadienne, l'ouverture aux appartenances particulières et plurielles ainsi que le choix de la reconnaissance de la diversité dans toutes ses dimensions permettront de renforcer l'appartenance commune et d'offrir à tous les Canadiens la possibilité de participer avec fierté à parfaire une formule de cohabitation porteuse d'espoir pour l'avenir.

Aujourd'hui, le Québec se nomme, expose sa vision du fédéralisme et définit clairement la place qu'il entend occuper dans l'ensemble canadien.

Une démarche qui viserait à permettre l'adhésion complète du Québec à l'ordre constitutionnel canadien doit être empreinte de réalisme et de prudence. Elle doit s'inscrire dans une continuité historique tout en se renouvelant. Elle doit également prendre en considération les contraintes existantes, notamment la confiance encore fragile entre

les partenaires fédératifs et la difficulté de réengager une discussion constitutionnelle. Néanmoins, le Québec et le Canada semblent prêts pour un changement de paradigme.

Afin de raffermir la confiance entre les partenaires fédératifs, le Gouvernement du Québec entend donc rebâtir les conditions du dialogue. La Constitution ainsi que les négociations visant à en modifier le contenu doivent être perçues comme le point d'arrivée de ce dialogue et non comme le point de départ.

Claude Ryan considérait que l'ouverture et le compromis permettent une négociation avec l'autre, « qui ne sera alors plus considéré comme un ennemi potentiel, mais plutôt comme un partenaire avec qui il est possible d'être écouté et respecté²⁵² ». La condition préalable à la base de ce sentiment est la reconnaissance réciproque, à partir de laquelle il est possible d'établir une culture commune du dialogue²⁵³.

Cette politique de la reconnaissance devra constituer le socle du dialogue sur l'avenir du fédéralisme canadien. Le fondement de notre « vouloir vivre ensemble » est celui d'un débat public commun entre entités nationales et citoyens de divers horizons qui partagent une destinée et un but communs.

Il existe un besoin de plus en plus partagé de reprendre ensemble le dialogue sur ce que nous sommes.

Pour ce faire, il importe avant tout

d'ouvrir les espaces de discussion et de créer des conditions favorables à un dialogue élargi, à une écoute mutuelle et à une compréhension commune.

Au fil du temps se sont tissés des liens qui rassemblent les Québécois et les autres Canadiens, des liens qui unissent des individus, des réseaux et des associations composant la société civile dans son ensemble. Ces rapprochements sont la clé d'un véritable dialogue. Il faut souhaiter qu'ils s'intensifient, et nous agissons en ce sens.

Le modèle fédéral canadien, qui demeure à parfaire, est riche de promesses pour le futur, car à sa source même se trouve toujours l'idée d'un État plurinational, l'affirmation d'une volonté de vivre-ensemble dans le respect de la diversité.

Au-delà des relations gouvernementales canadiennes plus proactives, la présente politique poursuit l'objectif de mieux faire connaître le Québec auprès de la société civile canadienne et de faciliter la reconnaissance de ce que nous sommes partout au Canada. Pour ce faire, le gouvernement mettra progressivement en place diverses mesures afin de déployer les relations canadiennes du Québec, de multiplier les lieux d'échanges, d'accroître les liens entre les Québécois et les autres Canadiens et de créer des conditions favorables au dialogue dans le plus grand nombre de secteurs possible de la société civile.

Le Québec prendra l'initiative de ce dialogue en rappelant à ses partenaires fédératifs ce qui est au cœur de la différence québécoise. Notre prise de parole dans ce dialogue soutiendra notre affirmation nationale. Il s'agit de nous faire plus entendre pour nous faire mieux comprendre.

Nous sommes Québécois, et c'est notre façon d'être Canadiens.

NOTES ET COMMENTAIRES

- 1 SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Amérindiens et Inuits : portrait des nations autochtones du Québec*, 2^e édition, Québec, Gouvernement du Québec, 2011, p. 6, [En ligne].
www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/document-11-nations-2e-edition.pdf.
- 2 *Ibid.*
- 3 Cité dans Jacques LACOURSIÈRE, Jean PROVENCHER et Denis VAUGEOIS, *Canada – Québec : synthèse historique 1534-2010*, Québec, Éditions du Septentrion, 2011, p. 30.
- 4 *Ibid.*, p. 42-53.
- 5 *Ibid.*, p. 61.
- 6 Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours, tome premier, Études*, Montréal, Les Éditions Thémis, 1994, p. 9-10.
- 7 *Ibid.*, p. 47.
- 8 Sébastien GRAMMOND, "Compact is Back: The Revival of the Compact Theory of Confederation by the Supreme Court" (2016) 53: 3 *Osgoode Hall Law Journal* 799, p. 805.
- 9 Peter RUSSELL, *Constitutional Odyssey, Can Canadians Become a Sovereign People?* Third Edition, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 13. Voir également George F. G. STANLEY, "Act or Pact? Another Look at Confederation" (1956) 35 : 1 *Rapports annuels de la Société historique du Canada*, p.1-25.
- 10 John E. TRENT, "The Constitutional Recognition of Quebec from 'Distinct Society' to 'Unique Character'" dans Gérald-A. BEAUDOIN et al., *Le fédéralisme de demain : réformes essentielles*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1997, p. 180.
- 11 Jacques LACOURSIÈRE, Jean PROVENCHER et Denis VAUGEOIS, *Canada – Québec : synthèse historique 1534-2010*, *supra* note 3, p. 198.

- 12 Eugénie BROUILLET, « 1^{er} juillet 1867, L'Acte de l'Amérique du Nord britannique » dans Pierre GRAVELINE, dir., *Dix journées qui ont fait le Québec*, Montréal, VLB Éditeur, 2013, p. 116.
- 13 Voir à ce sujet le texte de Paul ROMNEY, « George Brown et Oliver Mowat au sujet des Résolutions de Québec et de la Confédération : mythes et réalités » dans Eugénie BROUILLET, Alain-G. GAGNON et Guy LAFOREST, dir., *La Conférence de Québec de 1864, 150 ans plus tard. Comprendre l'émergence de la fédération canadienne*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 161-188.
- 14 Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, *supra* note 6, p. 120.
- 15 Voir notamment Eugénie BROUILLET, *La négation de la Nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*, Québec, Les Éditions du Septentrion, 2005, p. 126-131 ; Jean-François CARON, « Le Québec et la Confédération : le fédéralisme et la théorie du pacte » dans Jean-François CARON et Marcel MARTEL, dir., *Le Canada français et la Confédération : fondements et bilan critique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 38.
- 16 *La Minerve*, Montréal, 1^{er} juillet 1867.
- 17 Débats sur la Confédération (6 février 1865), p. 30.
- 18 Kenneth MCROBERTS, "Canada and the Multinational State" (2001) 34 : 4 *Revue canadienne de science politique* 683, p. 695.
- 19 André BURELLE, « Pour un fédéralisme partenarial à la canadienne » dans John E. TRENT *et al.*, *Québec-Canada : nouveaux sentiers vers l'avenir*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, p. 284.
- 20 Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, *supra* note 6, p. 157-158.
- 21 *Colonial Laws Validity Act*, 1865, 28 & 29 Vict. 63. (R.U.).
- 22 Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 6^e édition, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2014, p. 213-214.
- 23 Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, *supra* note 6, p. 74.

- 24 Benoît PELLETIER, *Une certaine idée du Québec : parcours d'un fédéraliste. De la réflexion à l'action*, coll. Prisme, Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, p. 79.
- 25 Jean-Charles BONENFANT, « L'esprit de 1867 » (1963) 17 : 1 *Revue d'histoire de l'Amérique française* 19, p. 32.
- 26 Sur ce concept de société globale, voir Simon LANGLOIS, « Le choc de deux sociétés globales » dans Louis BALTHAZAR, Guy LAFOREST et Vincent LEMIEUX, dir., *Le Québec et la restructuration du Canada 1980-1992 : enjeux et perspectives*, Montréal, Les Éditions du Septentrion, 1991, p. 93-108.
- 27 Jody WILSON-RAYBOULD, "Concluding Thoughts" dans Martin PAPILLON et André JUNEAU, dir., *Canada : the State of the Federation 2013: Aboriginal Multilevel Governance*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2014, p. 317.
- 28 COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES, *Un passé, un avenir*, volume 1, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1996, p. 192.
- 29 *Ibid.*, p. 193.
- 30 Maxime ST-HILAIRE, *La lutte pour la pleine reconnaissance des droits ancestraux : problématique juridique et enquête philosophique*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 2015, p. 106.
- 31 COMMISSION DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION DU CANADA, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, juin 2015, [En ligne]. www.myrobust.com/websites/trcinstitution/File/Reports/French/French_Executive_Summary_Web.pdf.
- 32 *Calder c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1973] R.C.S. 313.
- 33 François CHEVRETTE et Herbert MARX, *Droit constitutionnel*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982, p. 220.
- 34 *Ibid.*
- 35 Voir notamment les décisions suivantes : *Les liquidateurs de la Banque maritime du Canada c. Le receveur général du Nouveau-Brunswick*, [1892] A.C. 437 ; *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario*, [1896] A.C. 348 (Arrêt des prohibitions locales) ; *Procureur général du Canada c. Procureur général de l'Ontario*, [1898] A.C. 247 ; *The Citizens Insurance Company of Canada and The Queen Insurance Company v. Parsons*, [1881] UKPC 49, [1881] 7 A.C. 96.

- 36 Samuel LASELVA, "Federalism, Pluralism, and Constitutional Faith" (2002) 7 : 1-2 *Revue d'études constitutionnelles* 204, p. 206.
- 37 Gérard BOUCHARD, *Genèse des nations et cultures du nouveau monde : essai d'histoire comparée*, Montréal, Boréal, 2000, p. 155. De plus, l'étude produite en 1969 par Ramsay Cook, dans le cadre de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, témoigne éloquemment de la genèse et de l'influence déterminante de ces idées. Voir Ramsay COOK, *L'autonomie provinciale, les droits des minorités et la théorie du pacte, 1867-1921*, Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1969. Voir aussi Ramsay COOK, *French Canadian Nationalism: an Anthology*, Toronto, Macmillan of Canada, 1969, p. 155 ; Richard ARÈS, *Dossier sur le Pacte fédératif de 1867 : la Confédération, pacte ou loi?*, Montréal, Éditions Bellarmin, 1967.
- 38 Olivier MOWAT, *The Globe*, 30 novembre 1872, traduction libre parue dans Paul ROMNEY, « George Brown et Oliver Mowat au sujet des Résolutions de Québec et de la Confédération : mythes et réalités », *supra* note 13, p. 165.
- 39 Sébastien GRAMMOND, "Compact is Back : The Revival of the Compact Theory of Confederation by the Supreme Court", *supra* note 8, p. 806-807.
- 40 Peter RUSSELL, *Constitutional Odyssey, Can Canadians Become a Sovereign People?* Third Edition, *supra* note 9, p. 56-57.
- 41 À titre d'exemple, pour le raisonnement de Donald Creighton à ce sujet, voir Paul ROMNEY, « George Brown et Oliver Mowat au sujet des Résolutions de Québec et de la Confédération : mythes et réalités », *supra* note 13, p. 167.
- 42 En vertu de cette cession temporaire des deux principaux champs fiscaux directs, la part des provinces par rapport à l'ensemble des revenus fiscaux passe de 15 % avant l'accord à 8 % après l'accord. Voir COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Le déséquilibre fiscal au Canada : contexte historique, annexe 1*, Gouvernement du Québec, Québec, 2002, p. 30.
- 43 Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5^e édition, vol. 1, Scarborough, Thomson-Carswell, Édition Feuilles mobiles, mise à jour de novembre 2015, p. 6-4.
- 44 SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Conférences des premiers ministres 1906-2004*, Ottawa, p. 15-16, [En ligne]. www.scics.gc.ca/CMFiles/fmp_f.pdf.

- 45 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, 1956, [En ligne]. www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=52955.
- 46 Claude RYAN, « Réponse à James Tully. Le défi canadien : faire droit à deux visions différentes du pays » (2000) 3 : 1 *Globe : revue internationale d'études québécoises* 1, p. 18.
- 47 Jocelyn MACLURE, *Retrouver la raison : essai de philosophie publique*, Montréal, Québec Amérique, 2016, p. 225.
- 48 Simon LANGLOIS, « Le choc de deux sociétés globales », *supra* note 26, p. 102.
- 49 Plusieurs mutations qui se concrétisent lors de la Révolution tranquille dans les années 60 se sont, en fait, développées dans les années 1950 et avant. La Révolution tranquille fait de l'État le pivot de ces transformations. Pour un aperçu du débat qui anime les historiens à cet égard, voir Paul-André LINTEAU, « Un débat historiographique : l'entrée du Québec dans la modernité et la signification de la Révolution tranquille » (1999) 37 *Francofonie* 73.
- 50 Alain-G. GAGNON et Richard SIMEON, "Canada" dans Luis MORENO et César COLINO, dir., *A Global Dialogue on Federalism: Diversity and Unity in Federal Countries*, vol. 7, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 123.
- 51 SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1988*, juin 1998, p.13, [En ligne]. www.saic.gouv.qc.ca/documents/institutions-constitution/position.pdf.
- 52 *Ibid.*
- 53 L.Q., 1974, ch. 6.
- 54 R.L.R.Q., ch. 11.
- 55 Au fil du temps, les tribunaux ont invalidé certaines dispositions de la Charte ou en ont restreint la portée, notamment en matière d'affichage, d'éducation et de rédaction des lois. À cet égard, voir également la section du présent document portant sur la Charte canadienne des droits et libertés.
- 56 Marcel MARTEL, « Ils n'étaient pas à la table de négociations : les francophones en milieu minoritaire et leur expérience concernant le pacte confédératif » dans Jean-François CARON et Marcel MARTEL, dir., *Le Canada français et la Confédération : fondements et bilan critique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 80.

- 57 Fernand DUMONT, « Essor et déclin du Canada français » (1997) 38 : 3 *Recherches sociographiques* 419, p. 419-420.
- 58 Fernand HARVEY, « Le Québec et le Canada français : histoire d'une déchirure » dans Simon LANGLOIS, dir., *Identité et cultures nationales : l'Amérique française en mutation*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1995, p. 54.
- 59 Yves FRENETTE, *Brève histoire des Canadiens français*, Montréal, Boréal, 1998, p. 167.
- 60 Jean-François LANIEL et Kateri LÉTOURNEAU, « Québec et francophonie canadienne hors Québec : avons-nous encore quelque chose à nous dire » (2010) 12 : 2 *Argument*, [En ligne].
www.revueargument.ca/article/2010-03-03/49-quebec-et-francophonie-canadienne-hors-quebec-avons-nous-encore-quelque-chose-a-nous-dire.html.
- 61 Jacques-Yvan MORIN, « Les États généraux du Canada français ou du Québec? » dans Jean-François LANIEL et Joseph Yvon THÉRIAULT, dir., *Retour sur les États généraux du Canada français : continuités et ruptures d'un projet national*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016, p. 16.
- 62 *Ibid.*, p. 24.
- 63 Jean LESAGE, *Discours du 3 juin 1961*, [En ligne].
www.archivespolitiquesduquebec.com/discours/p-m-du-quebec/jean-lesage/autres-discours-officiels/.
- 64 Marcel MARTEL, « Ils n'étaient pas à la table de négociations : les francophones en milieu minoritaire et leur expérience concernant le pacte confédératif », *supra* note 56, p. 62.
- 65 Fernand DUMONT, « Essor et déclin du Canada français », *supra* note 57, p. 455.
- 66 COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME, *Rapport préliminaire*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1965, cité dans Jacques LACOURSIÈRE, Jean PROVENCHER et Denis VAUGEOIS, *Canada – Québec : synthèse historique 1534-2010*, *supra* note 3, p. 463.
- 67 Voir à ce sujet la déclaration de Robert Bourassa, le 23 juin 1971, citée dans Jean-Louis ROY, *Le choix d'un pays*, Leméac, 1978, p. 272-273.
- 68 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.
- 69 *Ibid.*, p. 904-905.

- 70 *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, [1982] 2 R.C.S. 793.
- 71 *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, *supra* note 68, p. 803.
- 72 Sur la thèse voulant que le Québec cherchait sincèrement une adhésion négociée, voir Louis BERNARD, « Le jour où le Canada s'est fractionné ». Sur la thèse voulant que le Québec n'ait jamais eu l'intention d'adhérer au pacte constitutionnel de 1982, voir Roger TASSÉ, « Le rapatriement de la Constitution ». Les deux textes sont publiés dans François ROCHER et Benoît PELLETIER, dir., *Le nouvel ordre constitutionnel canadien : du rapatriement de 1982 à nos jours*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2013, p. 11-18 et p. 45-53.
- 73 Voir notamment Louis BERNARD, *ibid.*; François ROCHER, « La mémoire de 1982 » dans François ROCHER et Benoît PELLETIER, dir., *Le nouvel ordre constitutionnel canadien : du rapatriement de 1982 à nos jours*, *ibid.* Voir également Guy LAFOREST et Rosalie READMAN, "More Distress than Enchantment: The Constitutional Negotiations of November 1981 as Seen from Quebec" dans Lois HARDER et Steve PATTEN, dir., *Patriation and its Consequences: Constitution Making in Canada*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2015, p. 173-176.
- 74 Voir en particulier Gil RÉMILLARD, "The Constitution Act, 1982 : An Unfinished Compromise" (1982) 32 *American Journal of Comparative Law* 269, reproduit dans Christian LEUPRECHT et Peter RUSSELL, dir., *Essential Readings in Canadian Constitutional Politics*, North York, University of Toronto Press, 2011, p. 427.
- 75 Le 17 avril 2002, une résolution sur la non-adhésion à la Loi constitutionnelle de 1982 était adoptée par l'Assemblée nationale. Le 14 juin 2007, une résolution réaffirmant formellement que l'Assemblée nationale n'avait jamais adhéré à la Loi constitutionnelle de 1982 était adoptée à l'unanimité. Enfin, le 16 novembre 2011, l'Assemblée nationale adoptait de manière unanime une résolution visant à réaffirmer que la Loi constitutionnelle de 1982, promulguée 30 ans plus tôt sans l'accord du Québec, demeurerait toujours inacceptable.
- 76 Peter RUSSELL, "Patriation and the Law of Unintended Consequences" dans Lois HARDER et Steve PATTEN, dir., *Patriation and its Consequences: Constitution Making in Canada*, *supra* note 73, p. 235.

- 77 Gil RÉMILLARD, « Allocution prononcée à l'occasion du colloque "Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires dans la Confédération", Mont-Gabriel, 9 mai 1986 » dans *SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001, p. 168.
- 78 Communiqué publié le 30 avril 1987 par le premier ministre du Canada et les premiers ministres des dix provinces canadiennes lors de la conclusion de l'entente de principe du lac Meech.
- 79 Jeremy WEBBER, « La victoire tardive (mais mitigée) de l'Accord du lac Meech : le rôle relatif des amendements constitutionnels et de la pratique constitutionnelle dans la rupture et le rétablissement de la confiance intercommunautaire » dans Dimitrios KARMIS et François ROCHER, dir., *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, p. 167.
- 80 Guy LAFOREST, *Un Québec exilé dans la fédération*, Montréal, Québec Amérique, 2014, p. 266.
- 81 *Ibid.*, p. 272.
- 82 Jeremy WEBBER, « La victoire tardive (mais mitigée) de l'Accord du lac Meech : le rôle relatif des amendements constitutionnels et de la pratique constitutionnelle dans la rupture et le rétablissement de la confiance intercommunautaire », *supra* note 79, p. 173-174.
- 83 La procédure de modification constitutionnelle prévoit des contraintes de forme particulières pour les modifications au 7/50. L'alinéa 39 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit que la proclamation d'une modification constitutionnelle ne peut être faite dans la première année de l'adoption de la première résolution tant que chacune des assemblées législatives ne s'est pas prononcée sur le sujet. L'alinéa 39 (2) de la Loi constitutionnelle de 1982 prévoit pour sa part un maximum de trois ans pour obtenir le consentement du nombre nécessaire d'assemblées législatives. De plus, la formule la plus contraignante, l'unanimité, qui n'était techniquement requise que pour certains éléments, a été exigée pour l'ensemble des modifications, considérées comme un « tout » indivisible.
- 84 À ce sujet, voir la note 75.
- 85 *Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution*, *supra* note 70, p. 806.

- 86 Kenneth MCROBERTS, *Un pays à refaire : l'échec des politiques constitutionnelles canadiennes*, Montréal, Boréal, 1999, p. 363.
- 87 Charles TAYLOR ET Guy LAFOREST, dir., *Rapprocher les solitudes : écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1992, p. 210.
- 88 Guy LAFOREST, *Un Québec exilé dans la fédération*, *supra* note 80, p. 24.
- 89 La résolution du 11 décembre 1995 affirme : « Que [...] la Chambre reconnaisse que le Québec forme, au sein du Canada, une société distincte ; [Que] la Chambre reconnaisse que la société distincte comprend notamment une majorité d'expression française, une culture qui est unique et une tradition de droit civil ; [Que] la Chambre s'engage à se laisser guider par cette réalité ; [Que] la Chambre incite tous les organismes des pouvoirs législatif et exécutif du gouvernement à prendre note de cette reconnaissance et à se comporter en conséquence. »
- 90 Sébastien GRAMMOND, « Louis LeBel et la société distincte » (2016) 57 : 2 *Les Cahiers de droit* 251, p. 267.
- 91 *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6, [2014] 1 R.C.S. 433, par. 49.
- 92 Brian DICKSON, "Two Modest Observations on Quebec", *The Globe and Mail*, 5 juillet 1996, p. A19.
- 93 *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712.
- 94 *Solski (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 201, par. 34 et 44.
- 95 *Gosselin (Tuteur de) c. Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 238, par. 31.
- 96 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, notamment au par. 59.
- 97 *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704, par. 91-93.
- 98 *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6, *supra* note 91, notamment au par. 93.
- 99 Sébastien GRAMMOND, « Louis LeBel et la société distincte », *supra* note 90, p. 263-266.
- 100 Guy LAFOREST, *Un Québec exilé dans la fédération*, *supra* note 80, p. 275.

- 101 *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, [2005] 2 R.C.S. 669.
- 102 *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, [2008] 3 R.C.S. 511.
- 103 À titre d'exemple, entre 1996 et 1999 des discussions concernant l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser ont été tenues entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. Elles ont mené à la rédaction de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), à laquelle le Québec n'a pas adhéré.
- 104 *Renvoi relatif à la Loi sur la Cour suprême*, art. 5 et 6, *supra* note 91.
- 105 *Ibid.*, par. 92.
- 106 *Ibid.*, par. 93.
- 107 Justin TRUDEAU, « Un nouveau processus ouvert et transparent », *La Presse Plus*, 2 août 2016, B4.
- 108 L.C. 1996, ch. 1.
- 109 *Conacher c. Canada (premier ministre)*, 2009 CF 920, [2010] 3 R.C.F. 411.
- 110 Loi modifiant la Loi électorale du Canada, L.C. 2010, ch. 7.
- 111 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, Québec, 5 février 1991, [En ligne]. www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/divers/Accord-canada-quebec-immigration-francais.pdf.
- 112 Dans un rapport d'évaluation fédéral, les auteurs notent que des fonctionnaires fédéraux et partenaires du milieu qui administrent les programmes d'immigration considèrent aussi que l'entente est de nature quasi-constitutionnelle. Voir CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION CANADA, DIVISION DE L'ÉVALUATION, *Évaluation de la subvention accordée au Québec*, Ottawa, juillet 2012, p. 16; voir également à ce sujet Irvin STUDIN, *Constitution and Strategy: Understanding Canadian Power in the World*, Osgoode Hall Law School CLPE, Research Paper 04/2009, 5 :1, p. 85, [En ligne]. <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/119/>.
- 113 À ce sujet, l'article 33 de l'entente prévoit que « Le présent Accord peut être réouvert à la demande d'une des parties, avec un préavis d'au moins six mois. À défaut d'accord sur sa modification, il continue de s'appliquer. »

- 114 STATISTIQUE CANADA, « Taille et croissance de la population canadienne : faits saillants du Recensement de 2016 » dans *Le Quotidien*, 8 février 2017, [En ligne]. www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/170208/dq170208a-fra.pdf.
- 115 *Ibid.*
- 116 INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Le bilan démographique du Québec*, édition 2015, Québec, Gouvernement du Québec, décembre 2015, p. 34, [En ligne]. www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/bilan2015.pdf.
- 117 STATISTIQUE CANADA, « Population selon la langue maternelle et les groupes d'âge (total) : répartition en pourcentage (2011), pour le Canada, les provinces et les territoires » dans *Langue – Faits saillants en tableaux, Recensement de 2011*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2011.

Il convient de souligner que, en vertu des pratiques de Statistique Canada, il est possible de donner plus d'une réponse à la question portant sur la langue maternelle dans les questionnaires du recensement quinquennal. Pour cette raison, 2 % des Québécois ont déclaré avoir plus d'une langue maternelle lors du Recensement de 2011. Voir STATISTIQUE CANADA, *Document méthodologique sur les données linguistiques du Recensement de 2011*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2013, [En ligne]. www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/ref/guides/98-314-x/98-314-x2011051-fra.pdf.
- 118 SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Statistiques des populations autochtones du Québec 2015*, Québec, Gouvernement du Québec, 2015, [En ligne]. www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.htm.
- 119 Le texte de ces principes se trouve sur le site du SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Mission et orientations du Secrétariat*, Québec, Gouvernement du Québec, [En ligne]. www.autochtones.gouv.qc.ca/secretariat/mission_secretariat.htm#principes.
- 120 Loi sur l'exercice des droits fondamentaux et des prérogatives du peuple québécois et de l'État du Québec, chapitre E-20.2, art. 11.
- 121 *Ibid.*, art. 12.
- 122 Charte de la langue française, chapitre C-11, préambule.

- 123 Alain BEAULIEU, Stéphan GERVAIS et Martin PAPILLON,
« Introduction » dans Alain BEAULIEU, Stéphan GERVAIS et Martin PAPILLON, dir., *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2013, p. 24.
- 124 Au Québec, l'usage du terme « communauté » est préféré à « réserve » pour désigner une collectivité autochtone puisqu'il permet d'inclure les collectivités autochtones qui ne sont pas désignées comme des réserves indiennes au sens de la Loi sur les Indiens.
- 125 STATISTIQUE CANADA, « Les peuples autochtones au Canada : Premières Nations, Métis et Inuits » dans *Enquête nationale auprès des ménages*, Ottawa, 2011, p. 15, [En ligne]. <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-011-x/99-011-x2011001-fra.pdf>.
- 126 Carole LÉVESQUE, « La présence des Autochtones dans les villes du Québec : mouvements pluriels, enjeux diversifiés » dans David NEWHOUSE et Evelyn PETERS, dir., *Des gens d'ici; les Autochtones en milieu urbain*, Gouvernement du Canada, Ottawa, 2003, p. 29, [En ligne]. <http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-71-2003F.pdf>.
- 127 Voir *supra* note 117, pour la langue maternelle anglaise. Pour la première langue officielle parlée, voir STATISTIQUE CANADA, « Recensement de la population de 2011, produit numéro 98-314-XCB2011058 au catalogue de Statistique Canada », [En ligne]. www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/pol-plo/Index-fra.cfm.
- 128 Selon Statistique Canada : « Il n'existe pas de définition canonique de qui est anglophone. Pour des raisons historiques, Statistique Canada a généralement utilisé le critère de la langue maternelle, soit la première langue apprise à la maison dans l'enfance et encore comprise au moment du recensement. Les statistiques fondées sur la langue maternelle ont l'avantage d'être approximativement comparables depuis plus d'un demi-siècle. D'autres critères sont également utilisés et rendent possible des définitions qui sont tantôt plus inclusives tantôt plus restreintes des personnes de langue anglaise. Ainsi, on peut se demander si la définition de qui est anglophone au Québec correspond aux quelques 607 000 personnes qui ont déclaré l'anglais comme langue maternelle lors du Recensement de 2006, aux 995 000 personnes ayant cette langue comme première langue officielle parlée, ou encore aux 1 275 000 personnes parlant l'anglais soit le plus souvent (plus de 835 000) soit régulièrement (plus de 439 000) à la maison. ». Voir à cet égard Jean-Pierre CORBEIL *et al.*, *Portrait des minorités de langue officielle au Canada : les anglophones du Québec*, Ottawa, Statistique Canada, 2010, p. 8.

Ces différents critères de définition expliquent pourquoi l'on se réfère dans le présent document à la fois aux anglophones de langue maternelle et aux anglophones dont la première langue officielle (du Canada) parlée est l'anglais, selon la source des statistiques qui y sont présentées.

- 129 Comme le souligne par ailleurs Statistique Canada, la distribution des anglophones au Québec a ceci de particulier qu'elle a tendance à être fortement concentrée dans certaines municipalités. Ainsi : « Plus de 70 % des anglophones (714 000) au Québec résident dans une municipalité où le poids du groupe anglophone représente au moins 30 % de la population. De fait, environ la moitié des anglophones du Québec (52 % ou 515 000 personnes) composent entre 30 % et 49,9 % de la population de la municipalité où ils résident, et 200 000 anglophones de la province, soit 20 % d'entre eux, vivent dans des municipalités où ils sont majoritaires. » Voir à ce sujet : Jean-Pierre CORBEIL *et al.*, *Portrait des minorités de langue officielle au Canada : les anglophones du Québec*, Ottawa, Statistique Canada, 2010, p. 15, [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-642-x/89-642-x2010002-fra.pdf>.
- 130 Charte de la langue française, chapitre C-11, article 9.
- 131 En vertu de l'article 29.1 de la Charte de la langue française, les organismes municipaux peuvent être reconnus lorsque plus de la moitié des résidents de leur territoire sont de langue maternelle anglaise. Par ailleurs, les établissements du secteur de la santé et des services sociaux peuvent jouir d'une reconnaissance similaire s'ils offrent des services à des personnes en majorité d'une langue autre que le français. Voir à cet égard OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Organismes municipaux et l'article 29.1*, [En ligne]. https://www.oqlf.gouv.qc.ca/francisation/admin_publ/rec291.html.
- 132 Rodrigue LANDRY et Réal ALLARD, « Bilinguisme et construction identitaire d'élèves d'écoles de langue anglaise au Québec » (2016) 7 *Minorités linguistiques et société* 18, p. 20.
- 133 Jack JEDWAB et Hugh MAYNARD, « Nouveaux défis de la représentation politique des communautés anglophones du Québec » dans Richard Y. BOURHIS, dir., *Nouvelles perspectives canadiennes : déclin et enjeux des communautés de langue anglaise du Québec*, Ottawa, Patrimoine canadien, 2012, p. 302.
- 134 MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *La planification pluriannuelle de l'immigration au Québec pour la période 2017-2019*, Cahier de consultation, Québec, 2016, p. 26, [En ligne]. <http://www.midi.gouv.qc.ca/fr/planification/planification-pluriannuelle.html>.

- 135 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *La dynamique des langues au Québec en quelques chiffres, 1996-2011*, Québec, Gouvernement du Québec, 2016, p. 17, [En ligne]. www.spl.gouv.qc.ca/fileadmin/medias/pdf/_Brochure_DynamiqueLangues-FA3_2_.pdf.
- 136 *Ibid.*
- 137 MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Une transformation bien amorcée en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, communiqué de presse, Montréal, 20 avril 2016, [En ligne]. www.midi.gouv.qc.ca/fr/presse/communiques/com20160420.html.
- 138 À titre indicatif, les élèves issus de l'immigration (première et deuxième générations) ont intégré l'école publique dans une proportion de 85,9 % pour le secteur français et 14,1 % pour le secteur anglais en 2011-2012. Plus précisément, selon le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, « [e]n 2011-2012, 93,0 % des élèves de 1^{re} génération ont le français comme langue d'enseignement, comparativement à 81,4 % pour ceux de 2^e génération. Cette proportion s'établit à 89,6 % pour les élèves qui ne sont pas issus de l'immigration (3^e génération ou plus). Certains élèves de 1^{re} génération qui suivent l'enseignement en anglais ont pu commencer leur scolarité en anglais ailleurs au Canada, d'autres peuvent bénéficier d'une exemption prévue à la Charte de la langue française (statut temporaire) ou encore fréquenter un établissement non subventionné qui n'y est pas soumis. Finalement, certains élèves nés à l'extérieur du Canada peuvent avoir le droit de fréquenter l'école anglaise si un de leurs parents a suivi la majeure partie de sa scolarité en anglais au Canada. » Voir MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Portrait statistique 2011-2012 des élèves issus de l'immigration*, édition 2013, Québec, Gouvernement du Québec, [En ligne]. www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/14-00280_portrait_stat_eleve_issu_immigration_2011_2012.pdf.
- 139 PATRIMOINE CANADIEN, *Portrait des communautés d'expression anglaise du Québec*, Ottawa, Gouvernement du Canada, juin 2011, p. 5.
- 140 *Ibid.*
- 141 MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Ensemble, nous sommes le Québec : politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, Québec, Gouvernement du Québec, novembre 2015, p.15, [En ligne]. www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Politique_ImmigrationParticipationInclusion.pdf.

- 142 MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion*, Cahier de consultation, Québec, Gouvernement du Québec, 2015, p. 1, [En ligne]. www.midi.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/CAH_ConsultationMIDI_Politique.pdf.
- 143 Jocelyn LÉTOURNEAU, *Le Québec entre son passé et ses passages*, Montréal, Éditions Fides, 2010, p. 92.
- 144 Charles TAYLOR et Gérard BOUCHARD, *Fonder l'avenir : le temps de la conciliation*, Rapport final de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles, Québec, Gouvernement du Québec, 2008, p. 243, [En ligne]. www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-final-integral-fr.pdf.
- 145 Jocelyn MACLURE, *Retrouver la raison*, *supra* note 47, p. 251.
- 146 MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Ensemble, nous sommes le Québec : politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, *supra* note 141, p. 35.
- 147 STATISTIQUE CANADA, *Mettre l'accent sur les Canadiens : résultats de l'Enquête sociale générale, Identité canadienne*, 2013, document n° 89-652-X, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1^{er} octobre 2015, p. 3 et 14, [En ligne]. www.statcan.gc.ca/pub/89-652-x/89-652-x2015005-fra.pdf.
- 148 CROP, *Les 20 ans du référendum de 1995 : rapport présenté à la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions de l'Université Laval*, octobre 2015, p. 18. Les résultats complets du sondage sont disponibles à l'adresse : www.ledevoir.com/documents/pdf/sondage_souverainete.pdf.
- 149 Alec CASTONGUAY, « L'attachement au Canada grimpe chez les jeunes », *L'Actualité*, édition du 23 novembre 2015, [En ligne]. www.lactualite.com/politique/les-rocheuses-et-le-rocher-perce/.
- 150 FORUM RESEARCH, "We Consider Ourselves Canadians First, We Cheer the National Team and We Get Around", communiqué de presse, 28 juin 2012, p. 4.

- 151 CROP, *Les 20 ans du référendum de 1995 : rapport présenté à la Chaire de recherche sur la démocratie et les institutions de l'Université Laval*, *supra* note 148, p. 16.
- 152 LÉGER MARKETING, *Le Québec vu par le reste du Canada*, sondage paru le 11 mars 2012, p. 24, [En ligne]. www.leger360.com/admin/upload/publi_pdf/Rapport_Sondage_AQMI_Quebec_vu_par_le_ROC_11mars2012.pdf.
- 153 Alec CASTONGUAY, « La face cachée du plan Harper », *L'Actualité*, édition du 24 février 2012. Voir les résultats complets du sondage [En ligne]. www.lactualite.com/wp-content/uploads/2012/02/Sondage-Actu-Harper.pdf.
- 154 ASSOCIATION D'ÉTUDES CANADIENNES, *Analyse comparative du sentiment d'attachement envers le Canada : tendances historiques et comparaisons des niveaux d'attachement actuels en relation à d'autres marqueurs d'identité*, document paru le 3 juillet 2014, [En ligne]. https://acs-aec.ca/pdf/polls/Benchmarking_%20FR.pdf.
- 155 Hugh MACLENNAN, *Two Solitudes*, New York, Duell, Sloan and Pearce, 1945.
- 156 Jean-Marc LÉGER *et al.*, *Le Code Québec : les sept différences qui font de nous un peuple unique au monde*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 2016, p. 20.
- 157 *Ibid.* L'ouvrage cite NUMÉRIS, *Palmarès des émissions – Québec francophone/Top programs – Québec franco* du 7 mars 2016 au 13 mars 2016/March 7th 2016 to March 13th, 2016, [En ligne]. [http://assets.numeris.ca/Downloads/7_%20mars_%202016_%20au_%2013_%20mars_%202016_%20\(Quebec\).pdf](http://assets.numeris.ca/Downloads/7_%20mars_%202016_%20au_%2013_%20mars_%202016_%20(Quebec).pdf).
- 158 *Ibid.*, p. 143, qui cite NUMÉRIS, *Top Programs – Total Canada (English)*, March 7 – March 13, 2016, [En ligne]. [http://assets.numeris.ca/Downloads/March_%207,_%202016_%20-%20March_%2013,_%202016_%20\(National\).pdf](http://assets.numeris.ca/Downloads/March_%207,_%202016_%20-%20March_%2013,_%202016_%20(National).pdf).
- 159 *Ibid.*, p. 144.
- 160 *Ibid.*
- 161 François ROCHER, "The End of the 'Two Solitudes'? The Presence (or Absence) of the Work of French-Speaking Scholars in Canadian Politics" (2007) 40: 4 *Revue canadienne de science politique*, p. 849-850.
- 162 Voir à ce sujet Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, *Les solitudes du bijuridisme au Canada*, Montréal, Les Éditions Thémis, 2007.

- 163 MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE LA SCIENCE ET DE L'INNOVATION, *Le calepin édition 2016 : le commerce extérieur du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 2016, p. 12, [En ligne]. https://www.economie.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/publications/etudes_statistiques/echanges_exterieurs/calepin_exterieur_nov2016pdf.pdf.
- 164 STATISTIQUE CANADA, *Tableau 384-0038 – Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux : comptes économiques provinciaux et territoriaux, annuel (dollars)*, CANSIM (base de données).
- 165 *Ibid.*
- 166 *Ibid.*
- 167 Voir à cet égard l'article 36 (2) de la Loi constitutionnelle de 1982.
- 168 André BURELLE, *Pierre Elliott Trudeau : l'intellectuel et le politique*, Montréal, Éditions Fides, 2005, p. 449.
- 169 Alexis BÉLANGER, « Fédéralisme canadien et lutte contre les changements climatiques » (2011) 20 : 1 *Forum constitutionnel* 9.
- 170 Jan GOTTFRED, "Rethinking Provincial-Aboriginal Relations in British Columbia" dans Martin PAPILLON et André JUNEAU, dir., *Canada: The State of the Federation 2013: Aboriginal Multilevel Governance*, supra note 27, p. 305-313.
- 171 MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES ET DE LA FRANCOPHONIE, *Québec, lieu de tous les possibles*, Québec, Gouvernement du Québec, 2015, [En ligne]. https://www.mrif.gouv.qc.ca/content/documents/fr/LieuTousPossible_FR_LR.pdf.
- 172 Voir à ce sujet Daniel R. KELEMEN, "Globalization, Federalism, and Regulation" dans David VOGEL et Robert A. KAGAN, dir., *Dynamics of Regulatory Change: How Globalization Affects National Regulatory Policies*, Los Angeles, University of California Press, 2004, p. 269-297.
- 173 Voir à ce sujet Hugo CYR, *Canadian Federalism and Treaty Powers. Organic Constitutionalism at Work*, coll. Diversitas, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2009.
- 174 *R. c. Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075; *R. c. Côté*, [1996] 3 R.C.S. 139; *R. c. Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456.
- 175 Voir *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010 et *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique*, [2014] 2 R.C.S. 256.

- 176 *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511 et *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550.
- 177 *McIvor v. Canada (Registrar of Indian and Northern Affairs)*, 2009 BCCA 153, permission d'appel à la Cour suprême du Canada refusée.
- 178 *R. c. Powley*, [2003] 2 R.C.S. 207.
- 179 Voir la Loi constitutionnelle de 1982, art. 35, par. 1. Kiera Ladner note toutefois que la Loi constitutionnelle de 1982 constitue un paradoxe constitutionnel : "For Indigenous people, the Constitution Act, 1982 represents a contradiction or a constitutional paradox. It is both an instrument of colonization and an instrument of decolonization." Kiera LADNER, "An Indigenous Constitutional Paradox: Both Monumental Achievement and Monumental Defeat" dans Lois HARDER et Steve PATTEN, dir., *Patriation and its Consequences: Constitution Making in Canada*, supra note 73, p. 270.
- 180 Voir notamment, Alain-G. GAGNON et Xavier DIONNE, « L'évolution des relations fédérales-provinciales au Canada » dans Alain-G. GAGNON, dir., *La politique québécoise et canadienne : une approche pluraliste*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2014, p. 373.
- 181 Voir en particulier Dwight G. NEWMAN, "Aboriginal 'Rights' as Powers: Section 35 and Federalism Theory" dans Graeme MITCHELL et al., *A Living Tree: The Legacy of 1982 in Canada's Political Evolution*, Markham, LexisNexis, 2007, p. 527-540.
- 182 Pour une description sommaire de la distinction entre la tradition territoriale et la tradition pluraliste du fédéralisme, voir Alain G. GAGNON, « Une école québécoise du fédéralisme », *Le Devoir*, 25 septembre 2015, [En ligne]. www.ledevoir.com/politique/canada/450932/une-ecole-quebecoise-du-federalisme. Voir également Alexandre GERMAIN, *La question territoriale et le fédéralisme multinational : Uashat mak mani-utenam et la planification territoriale autochtone au Canada*, Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, avril 2015.
- 183 STATISTIQUE CANADA, *Langue, Recensement de la population 2011 : le français et la francophonie au Canada*, document n° 98-314-X2011003, Ottawa, Gouvernement du Canada, p. 3, [En ligne]. www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-314-x/98-314-x2011003_1-fra.pdf.

- 184 *Ibid.*, p. 9.
- 185 STATISTIQUE CANADA, *Projections linguistiques pour le Canada, 2011 à 2036*, produit n° 89-657 au catalogue, Statistique Canada, p.14-17, [En ligne]. www.statcan.gc.ca/pub/89-657-x/89-657-x2017001-fra.pdf.
- 186 *Ibid.*
- 187 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC et GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Déclaration portant sur la francophonie canadienne*, Toronto, 21 novembre 2014, [En ligne]. www.saic.gouv.qc.ca/francophonie-canadienne/politique/accords-cooperation/declaration-qc-ont-fc.pdf.
- 188 COMMISSARIAT AUX LANGUES OFFICIELLES, *Une forte majorité de Canadiens appuient les objectifs de la Loi sur les langues officielles*, communiqué de presse, 31 août 2016, Gatineau, Gouvernement du Canada, [En ligne]. <http://www.officiallanguages.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2016/2016-08-31>.
- 189 *Ibid.*
- 190 Chapitre C-12, entrée en vigueur le 28 juin 1976.
- 191 CENTRE FOR RESEARCH AND INFORMATION ON CANADA, *The Charter Dividing or Uniting Canadians*, Montréal, 2002, [En ligne]. https://library.carleton.ca/sites/default/files/find/data/surveys/pdf_files/cric-crf-02-not.pdf.
- 192 Voir notamment Gil RÉMILLARD, "The Constitution Act, 1982 : An Unfinished Compromise", *supra* note 74, p. 423. Pour démontrer l'effet de la Charte canadienne sur l'exercice des compétences du Québec, la doctrine fait le plus souvent référence aux arrêts suivants : *Ford c. Québec (Procureur général)*, *supra* note 93 ; *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790 ; *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisirs et Sports)*, [2009] 3 R.C.S. 208.
- 193 Sur cette question plus générale du contexte international dans lequel s'inscrit l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés, voir Alan C. CAIRNS, *Charter versus Federalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992, p. 11-32.
- 194 *Ibid.*
- 195 *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, *supra* note 96, par. 57.
- 196 L'affaire *Insite*, à propos des sites d'injection supervisée, est à cet égard un exemple probant : *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, [2011] 3 R.C.S. 134.

197 Voir à ce sujet Eric M. ADAMS, "Canadian Constitutional Identities" (2015) 38 *Dalhousie Law Journal* 311.

198 Voir à ce sujet Patrick TAILLON, *Le référendum, expression directe de la souveraineté du peuple? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, Paris, Dalloz, 2012, p. 388-389.

Par ailleurs, les modifications constitutionnelles bilatérales semblent échapper à cette nouvelle exigence politique. Celles concernant le Nouveau-Brunswick (1993), d'une part, et le Québec (1997), d'autre part, n'ont pas fait l'objet d'un référendum dans ces provinces. Terre-Neuve-et-Labrador, par contre, a choisi en 1997 de soumettre une telle modification bilatérale à la consultation populaire.

199 Voir, par exemple, les pratiques de la Convention européenne et de la Commission de réforme du fédéralisme en Allemagne. L'Espagne et le statut de la Catalogne sont, par ailleurs, un contre-exemple de cette tendance.

200 FORUM OF FEDERATIONS, *Introduction to Federalism : Federalism by Ron Watts*, 2016, [En ligne]. www.forumfed.org/federalism/introduction-to-federalism/.

201 À ce sujet, voir notamment Alain-G. GAGNON et Ferran REQUEJO, dir., *Nations en quête de reconnaissance : regards croisés Québec-Catalogne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011.

202 Alain-G. GAGNON, *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, 2008, p. 204.

203 Alain-G. GAGNON, *L'Âge des incertitudes : essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, p. 173.

204 André BURELLE, *Pierre Elliott Trudeau, l'intellectuel et le politique*, *supra* note 168, p. 440.

205 Outre les publications déjà mentionnées dans cette section, voir James BICKERTON, *Citizenship Regime Change in Canada and the Unity-Diversity Relationship*, texte présenté au Congrès de l'Association canadienne de science politique, Université de Calgary, 2 juin 2016. Martin PAPILLON, *From Second-Class to Multilevel Citizenship? Indigenous Peoples and Canada's Neocolonial Citizenship Regime*, texte présenté au Congrès de l'Association canadienne de science politique, Université de Calgary, 2 juin 2016. Alain G. GAGNON, "Constitutionalism, Empowerment and Multinational Federalism" dans Alain-G. GAGNON, Soeren KEIL et Sean MUELLER, dir., *Understanding Federalism and Federation*, Farnham, Angleterre, Ashgate, 2015, p. 143-155.

- 206 Charles TAYLOR et Guy LAFOREST, dir., *Rapprocher les solitudes : écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, supra note 87, p. 229.
- 207 *Ibid.*, p. 231.
- 208 *Ibid.*, p. 213.
- 209 Diane WILHELMY, « La réforme de la Constitution », discours prononcé dans le cadre des Cambridge Lecture Series, Cambridge, Angleterre, 16 juillet 1991, p. 11-12, cité dans Guy LAFOREST, *Pour la liberté d'une société distincte*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 46.
- 210 Arend LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 24, cité dans Alain-G. GAGNON, « Conjuguer communauté, autonomie et habilitation. La dure naissance d'une école de la diversité dans le monde occidental » dans Michel SEYMOUR et Guy LAFOREST, dir., *Le fédéralisme multinational : un modèle viable ?*, coll. Diversitas, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2011, p. 102.
- 211 Guy LAFOREST, *Un Québec exilé dans la fédération*, supra note 80, p. 278.
- 212 Christophe PARENT, « Les limites du multiculturalisme dans la reconnaissance de la diversité nationale » dans Jorge CAGIAO Y CONDE et Alfredo GOMEZ-MULLER, dir., *Le multiculturalisme et la reconfiguration de l'unité et de la diversité dans les démocraties contemporaines*, coll. Diversitas, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2014, p. 32.
- 213 Will KYMLICKA, *La citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Édition du Boréal, 2001, p. 26.
- 214 Voir sur ce sujet, plus particulièrement, André BURELLE, *Pierre Elliott Trudeau, l'intellectuel et le politique*, supra note 168, p. 433-469, et Alain-G. GAGNON, *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, supra note 202, p. 15-16 et 95-102.
- 215 Voir à cet égard : François ROCHER, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal fédéral » dans Alain-G. GAGNON, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, coll. Paramètres, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 93 à 146; Will KYMLICKA, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, New-York, Oxford University Press, 2001; Marc-Antoine ADAM, "The Constitution Act, 1982 and the Dilemma of Canadian Duality since 1760" dans Graeme MITCHELL et al., *A Living Tree: The Legacy of 1982 in Canada's Political Evolution*, supra note 181, p. 644-645.

- 216 Alain-G. GAGNON, "The Moral Foundation of Asymmetrical Federalism" dans Alain-G. GAGNON et James TULLY, dir., *Multinational Democracies*, Cambridge, Angleterre, Cambridge University Press, 2001.
- 217 Voir à ce sujet Stéphane PAQUIN, *L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs*, Trois-Pistoles, VLB éditeur, 1999.
- 218 Sébastien GRAMMOND, "Compact is Back: The Revival of the Compact Theory of Confederation by the Supreme Court", *supra* note 8, p. 817.
- 219 Allocution de Jean Charest à l'ENAP, Québec, 25 février 2004 dans SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 2001 à 2008*, Québec, Gouvernement du Québec, 2016, p. 29, [En ligne]. www.saic.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/2001-2008.pdf.

Sur le thème plus particulier de la grande influence qu'a exercée Jean Charest sur les relations internationales du Québec, voir Gopinath JEYABALARATNAM et Stéphane PAQUIN, « La politique internationale du Québec sous Jean Charest : l'influence d'un premier ministre » (2016) *Revue québécoise de droit international*, hors-série, p. 165-186.
- 220 Sur la question plus large du rapport du Québec au fédéralisme fiscal, voir COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002, p. viii, [En ligne]. www.groupe.finances.gouv.qc.ca/desequibrefiscal/fr/pdf/rapport_fr.pdf.

Dans son rapport, la Commission résumait les trois problèmes du fédéralisme fiscal canadien : « le déséquilibre entre les dépenses et l'accès aux sources de revenus, le caractère inadéquat des transferts intergouvernementaux effectués depuis le gouvernement fédéral vers les provinces et le "pouvoir fédéral de dépenser" ».
- 221 Marc-Antoine ADAM, Josée BERGERON et Marianne BONNARD, "Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics" dans Johanne POIRIER, Cheryl SAUNDERS et John KINCAID, dir., *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Ontario, Oxford University Press, Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies, 2015, p. 158.

- 222 Alain NOËL, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières » dans Alain-G. GAGNON, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain*, *supra* note 215, p. 308.
- 223 Voir François ROCHER, « La dynamique Québec-Canada ou le refus de l'idéal canadien » dans Alain-G. GAGNON, dir., *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*, *supra* note 215, p. 96-97.
- 224 *Ibid.*, p. 98.
- 225 COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PROBLÈMES CONSTITUTIONNELS, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. 3, t. 2, Québec, 1956, p. 204.
- 226 COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, *supra* note 220.
- 227 BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET, *Rapport sur la viabilité financière de 2016*, Ottawa, juin 2016, p.1-2, 21-22.
- 228 Benoît PELLETIER, *Une certaine idée du Québec : parcours d'un fédéraliste. De la réflexion à l'action*, *supra* note 24, p. 79.
- 229 Alain-G. GAGNON, *La raison du plus fort : plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, *supra* note 202, p. 90-91.
- 230 Charles TAYLOR et Guy LAFOREST, dir., *Rapprocher les solitudes : écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1992, *supra* note 87, p. 210.
- 231 Alain-G. GAGNON, "The moral foundation of asymmetrical federalism", *supra* note 216, p. 329.
- 232 Jane JENSON, « Reconnaître les différences : sociétés distinctes, régimes de citoyenneté et partenariat » dans Guy LAFOREST et Roger GIBBINS, dir., *Sortir de l'impasse : les voies de la réconciliation*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1998, p. 251.
- 233 PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC, COMITÉ SPÉCIAL SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DE LA SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE, *Un projet pour le Québec : affirmation, autonomie et leadership : rapport final*, sous la direction de Benoît Pelletier, Montréal, octobre 2001, PLQ, p. 61.

- 234 David C. HAWKES, "Reconfederating Canada" dans John E. TRENT *et al.*, *Québec-Canada : nouveaux sentiers vers l'avenir*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, p. 310.

À titre d'illustration, lors de son adhésion, l'Île-du-Prince-Édouard s'est fait garantir une communication continue avec le continent et Terre-Neuve-et-Labrador s'est vu accorder la perpétuation de certains droits, notamment relativement aux pêcheries, ainsi qu'une exemption concernant l'application de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867.
- 235 Gil RÉMILLARD, « Notes pour une allocution de Gil Rémillard, ministre de la Justice et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes », Congrès du Barreau canadien, Whistler, 24 février 1992 dans SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001, p. 187, [En ligne]. www.saic.gouv.qc.ca/documents/positions-historiques/positions-du-qc/partie2/GilRemillard1992.pdf.
- 236 *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 61-62 ; passage repris dans *Québec (P.G.) c. Canada (P.G.)*, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 19.
- 237 Sur cette question, voir Johanne POIRIER, "Taking Aim at Cooperative Federalism: The Long-Gun Registry Decision by the Supreme Court of Canada" (2015) *Int'l J. Const. L. Blog*; Eugénie BROUILLET, "Canadian Federalism and the Principle of Subsidiarity: Should We Open Pandora's Box?" (2011) 54 *Supreme Court Law Review 2nd Series* 601 ; Hugo CYR, "Autonomy, Subsidiarity, Solidarity: Foundations of Cooperative Federalism" (2014) 23:4 *Constitutional Forum* 20.
- 238 André BURELLE, *Pierre Elliott Trudeau, l'intellectuel et le politique*, *supra* note 168, p. 454.
- 239 *Projet de loi fédéral relatif au Sénat (Re)*, 2013 QCCA 1807 ; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 R.C.S. 704.
- 240 *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54, p. 67 ; *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, *ibid.*, par. 15.
- 241 SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, Québec, Gouvernement du Québec, 2001, par. 207, 313 et 334, [En ligne]. www.saic.gouv.qc.ca/affaires-intergouvernementales/positions-historiques/positions-quebec-1936-2001.asp.

- 242 Voir plus haut l'analyse du processus instauré récemment par le gouvernement fédéral.
- 243 Eugénie BROUILLET, « La légitimité fédérative du processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada » (2011) 41 : 1 *R.G.D.* 279, p. 284.
- 244 Philippe COUILLARD, *Discours d'ouverture de la première session de la 41^e Législature de l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Assemblée nationale, 21 mai 2014, [En ligne]. www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=857.
- 245 Évangéline LÉVESQUE (ministère des Transports du Québec), *La Porte continentale et le Corridor de commerce Ontario-Québec*, document présenté dans le cadre du congrès annuel 2010 de l'Association des transports du Canada, Ottawa, 2010, p. 4-5, [En ligne]. <http://conf.tac-atc.ca/english/resourcecentre/readingroom/conference/conf2010/docs/b1/levesque-f.pdf>.
- 246 David JOHNSTON, *Réaliser le vrai changement : discours du trône ouvrant la première session de la quarante-deuxième Législature du Canada*, 4 décembre 2015, p. 6, [En ligne]. http://discours.gc.ca/sites/sft/files/discours_du_trone.pdf.
- 247 Le 22 novembre 2015, Steven Guilbeault, directeur principal d'Équiterre, apparaissait aux côtés de la première ministre de l'Alberta, Rachel Notley, lors du dévoilement du plan albertain de lutte contre les changements climatiques. Voir à ce sujet le communiqué de presse publié par l'organisme ÉQUITERRE, *Climat : Équiterre salue le virage important du gouvernement de l'Alberta*, communiqué de presse, 22 novembre 2015, [En ligne]. www.equiterre.org/communiquelclimat-equiterre-salue-le-virage-important-du-gouvernement-de-lalberta.
- 248 Voir la section du présent document portant sur la multiplicité des appartenances. Voir également Alec CASTONGUAY, « L'attachement au Canada grimpe chez les jeunes », *supra* note 149.
- 249 Patrick FAFARD et François ROCHER, *The Current State of Federalism Studies in Canada (2000-2007) : A Quantitative and Qualitative Review of the Scholarly Literature*, Canadian Policy Research Network, Ottawa, mai 2008.
- 250 Alain-G. GAGNON, « Conjuguer communauté, autonomie et habilitation : la dure naissance d'une école de la diversité dans le monde occidental » dans Michel SEYMOUR et Guy LAFOREST, dir., *Le fédéralisme multinational : un modèle viable?*, *supra* note 210, p. 109.

- 251 Philippe COUILLARD, *Allocution du premier ministre du Québec, Philippe Couillard, devant l'Assemblée législative de l'Ontario*, Toronto, 11 mai 2015, [En ligne]. www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocutions/details.asp?idAllocutions=888.
- 252 Jean-François CARON, *Être fédéraliste au Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2016, p. 33.
- 253 Claude RYAN, « Réponse à James Tully. Le défi canadien : faire droit à deux visions différentes du pays », *supra* note 46.

