

LE FÉDÉRALISME, OUTIL DE GESTION DE LA COMPLEXITÉ CANADIENNE

François Crépeau

Numéro hors-série, avril 2007

Hommage à Katia Boustany

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1069052ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1069052ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Crépeau, F. (2007). LE FÉDÉRALISME, OUTIL DE GESTION DE LA COMPLEXITÉ CANADIENNE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 269–279. <https://doi.org/10.7202/1069052ar>

Résumé de l'article

Un des grands défis de l'Europe du XXI^e siècle sera la gestion de sa complexité. D'un côté, la continentalisation progressive fait que les fonctions étatiques se redéploient aux plans régional et européen, de manière à assurer une capacité optimale de décision (par le principe de subsidiarité ou par les décentralisations). D'un autre côté, les sociétés européennes sont diversifiées, ouvertes et mouvantes. L'expérience du fédéralisme canadien contemporain montre à quel point il peut être utile de compter sur l'interaction dynamique de forums politiques nombreux et d'acteurs institutionnels variés pour proposer des solutions innovantes dans le fonctionnement des lieux de coordination. Aussi, l'interdépendance structurelle de la reconnaissance des identités, de la gestion de la diversité et de la protection des droits fondamentaux est une clef centrale dans la conceptualisation de la complexité, au sein d'une démocratie ouverte, inclusive et intégratrice. Le modèle canadien est spécifiquement situé, dans le temps et l'espace, et n'est donc pas exportable tel quel en Europe ou ailleurs. Le fédéralisme, comme modèle de gouvernance multi-niveaux, permet toutefois une gestion de la complexité en favorisant l'expression de la diversité. La protection constitutionnelle active des droits fondamentaux à tous les niveaux gouvernementaux constitue un ciment essentiel de la diversité culturelle et de la pluralité sociale, lesquelles contribuent à forger une identité nationale multiforme. En définitive, et c'est une dimension à laquelle Katia était devenue très sensible, c'est la perception collective que cette « culture des droits » est une véritable source de pouvoir citoyen autant qu'une reconnaissance des identités plurielles qui en permet l'appropriation par les individus et les groupes et qui, ce faisant, assure la promotion de la diversité au cœur du champ politique et juridique canadien. De cela, l'Europe et les pays européens pourraient s'inspirer.

LE FÉDÉRALISME, OUTIL DE GESTION DE LA COMPLEXITÉ CANADIENNE*

Par François Crépeau**

Un des grands défis de l'Europe du XXI^e siècle sera la gestion de sa complexité. D'un côté, la continentalisation progressive fait que les fonctions étatiques se redéplacent aux plans régional et européen, de manière à assurer une capacité optimale de décision (par le principe de subsidiarité ou par les décentralisations). D'un autre côté, les sociétés européennes sont diversifiées, ouvertes et mouvantes. L'expérience du fédéralisme canadien contemporain montre à quel point il peut être utile de compter sur l'interaction dynamique de forums politiques nombreux et d'acteurs institutionnels variés pour proposer des solutions innovantes dans le fonctionnement des lieux de coordination. Aussi, l'interdépendance structurelle de la reconnaissance des identités, de la gestion de la diversité et de la protection des droits fondamentaux est une clef centrale dans la conceptualisation de la complexité, au sein d'une démocratie ouverte, inclusive et intégratrice. Le modèle canadien est spécifiquement situé, dans le temps et l'espace, et n'est donc pas exportable tel quel en Europe ou ailleurs. Le fédéralisme, comme modèle de gouvernance multi-niveaux, permet toutefois une gestion de la complexité en favorisant l'expression de la diversité. La protection constitutionnelle active des droits fondamentaux à tous les niveaux gouvernementaux constitue un ciment essentiel de la diversité culturelle et de la pluralité sociale, lesquelles contribuent à forger une identité nationale multiforme. En définitive, et c'est une dimension à laquelle Katia était devenue très sensible, c'est la perception collective que cette « culture des droits » est une véritable source de pouvoir citoyen autant qu'une reconnaissance des identités plurielles qui en permet l'appropriation par les individus et les groupes et qui, ce faisant, assure la promotion de la diversité au cœur du champ politique et juridique canadien. De cela, l'Europe et les pays européens pourraient s'inspirer.

One of the biggest challenges for Europe in the 21st century will be to manage all of its complexities. On the one hand, progressive continentalization causes official state functions to redeploy at regional and European levels, in an effort to ensure optimum decision-making (by using the principle of subsidiarity or decentralization). On the other hand, European societies are diversified, open and fluid. The experience of contemporary Canadian federalism shows how useful are the dynamic interactions among numerous political fora and various institutional actors, in order to develop innovative decision-making solutions. The structural interdependence of the recognition of identities, the management of diversity and the protection of fundamental rights is a central component of the conceptualization of this complexity within an open, inclusive and integrative democracy. If the Canadian model is specifically situated in time and space and thus not exportable, federalism, as a multi-layered model of governance, offers forms of management of this complexity by favouring the expression of diversity. The active, constitutional protection of fundamental rights at every layer of government is the essential ingredient for cultural diversity and social plurality, both of which contribute to forging a multiform, national identity. Ultimately, a dimension, to which Katia became very sensitive, is the collective perception that this "culture of rights" is a veritable source of citizen power as well as a recognition of plural identities drives its appropriation by the individual and the group and, in so doing, ensures the promotion of diversity at the heart of the Canadian polity. A possible source of inspiration for Europe and the European countries.

* Ce texte est tiré d'une conférence donnée au colloque « La perspective de fédéralisation de l'Europe, Cinquante ans après la signature du Traité de Rome », Colloque de la Chaire européenne Jean-Monnet de l'Université de l'Égée, Mytilène (Grèce), 11-12 mai 2007. Il fera partie des actes du colloque qui seront publiés dans : Panagiotis Grigoriou (dir.), *L'Europe Unie et sa fédéralisation. Perspectives et défis, 50 ans après l'apparition du phénomène communautaire*, Bruxelles/Athènes, Bruylant & Ant. N. Sakkoulas [à paraître en 2008]. L'auteur remercie le professeur Panayiotis Grigoriou, titulaire de la Chaire européenne Jean-Monnet de l'Université de l'Égée, d'en autoriser la prépublication à la *Revue québécoise de droit international* (RQDI) pour les fins du présent hommage à la professeure Katia Boutany.

** Professeur de droit international à l'Université de Montréal et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit international des migrations.

Katia Boustany était une femme écorchée par les déchirures de son pays, le Liban. Elle avait vécu la guerre et l'exil. Elle avait consacré sa thèse de doctorat au conflit libanais, le décortiquant dans ses moindres détails juridiques sans pourtant réussir à lui donner un sens. Elle avait vécu une forme de rejet dans ses années françaises et avait finalement trouvé une forme d'accueil et de paix au Canada. Son intérêt pour le modèle canadien de la diversité fut constant, par le contraste qu'il offrait avec les sectarismes libanais et les rigidités françaises. Elle n'a cessé de s'interroger sur les moyens de permettre aux êtres humains de vivre ensemble, dans le respect tant de leurs identités que des valeurs communes qui les unissent.

Écrit à l'invitation du professeur Panayiotis Grigoriou, titulaire de la Chaire européenne Jean-Monnet de l'Université de l'Égée, pour la célébration du cinquantenaire du Traité de Rome, ce texte propose une libre réflexion sur certains traits de l'expérience canadienne, en matière de gestion de la diversité, qui pourraient inspirer les politiques européennes. Il est dédié à la mémoire de Katia.

* * *

Un des grands défis de l'Europe du XXI^e siècle sera la gestion de sa complexité. D'une part, la continentalisation progressive fait que les fonctions étatiques se redéplient aux plans régional et européen, de manière à assurer une capacité optimale de décision, par le principe de subsidiarité ou par les décentralisations. D'autre part, les sociétés européennes sont diversifiées, ouvertes, mouvantes. La multiplicité des langues, des cultures, des ethnies y était déjà importante et l'immigration en provenance du sud complexifie encore le tissu social, entraînant des résistances identitaires.

L'expérience du fédéralisme canadien contemporain montre à quel point il peut être utile de compter sur l'interaction dynamique de forums politiques nombreux et d'acteurs institutionnels variés – en particulier des tribunaux et des institutions nationales des droits de la personne – pour proposer des solutions innovantes, souvent après une période de confusion initiale et des dépenses d'énergie considérable pour faire fonctionner les lieux de coordination.

L'interdépendance structurelle de la reconnaissance des identités, de la gestion de la diversité et de la protection des droits fondamentaux est une clef centrale dans la conceptualisation de la complexité, au sein d'une démocratie ouverte, inclusive et intégratrice.

I. La reconnaissance structurelle des identités politiques et culturelles

La structure fédérale canadienne explique en partie comment l'arène politique canadienne permet la reconnaissance multiple des identités.

A. L'autonomie des forums politiques permet une réelle prise en charge de certaines identités

En vertu de la Constitution canadienne, les provinces canadiennes sont de véritables démocraties parlementaires dotés d'organes démocratiques indépendants, d'agendas politiques autonomes, de compétences législatives spécifiques (même si ces compétences sont limitées par toutes les matières attribuées au parlement fédéral), d'une fiscalité propre et des politiques différenciées sur toutes les matières de leur compétence.

Les premiers ministres des provinces sont de véritables chefs de gouvernements et chaque province possède son propre chef d'État, le Lieutenant-Gouverneur. En ce sens, contrairement aux décentralisations de certains pays européens, la structure fédérale canadienne permet, dans bien des domaines, à chaque province de déterminer seules les paramètres de ses politiques.

Certaines provinces ont ainsi historiquement pu faire des expérimentations institutionnelles et programmatiques dans le domaine de la santé, de l'éducation ou des services sociaux, et cette expérience a pu nourrir par la suite les décisions des autres provinces.

Un territoire, le Nunavut, a même été créé en 1999 de manière à donner des institutions politiques propres à une population majoritairement inuit.

Tous ces aménagements institutionnels permettent à des identités culturelles, linguistiques, sociales et politiques de trouver des expressions démocratiques spécifiques.

B. La multiplicité des forums politiques permet l'expression d'options diversifiées, voire contradictoires

En matière constitutionnelle, on a pu voir le Québec tenir deux référendums perdants sur la souveraineté, en 1980 et en 1995. En 1992, une initiative constitutionnelle canadienne (l'accord de Charlottetown) a été adoptée par presque toute la classe politique canadienne, avant d'être rejetée dans un référendum par la majorité de la population canadienne, dans une majorité de provinces.

Autre exemple, le gouvernement fédéral a fait le choix du bilinguisme institutionnel dans toutes ses branches d'activités et offre ses services dans la langue minoritaire partout où « le nombre le justifie ». Les provinces du Manitoba et du Nouveau-Brunswick sont aussi constitutionnellement bilingues, la première par son

acte constitutionnel fondateur même si sa population francophone ne représente plus que 3% de sa population totale, la seconde par choix lors d'une modification constitutionnelle en 1993. Le Québec pour sa part est constitutionnellement tenu par un bilinguisme institutionnel minimal, mais a fait le choix depuis plus de trente ans d'adopter un unilinguisme francophone destiné à éviter une nette prédominance de l'anglais. Le Nunavut ajoute l'inuktitut au français et à l'anglais comme langues officielles. Les institutions canadiennes permettent donc des arrangements très diversifiés en fonction des caractéristiques sociales et culturelles des diverses communautés. Ces arrangements sont d'ailleurs sujets à de constants réajustements, entre autres à cause des exigences des chartes canadienne et provinciales des droits fondamentaux.

En matière sociale, des choix extrêmement différents ont aussi pu être faits. Ainsi, des « révolutions conservatrices » ont secoué les provinces d'Alberta et d'Ontario, alors que le Québec conservait un État providence plutôt classique.

Même dans les domaines de compétence constitutionnelle provinciale, le gouvernement fédéral n'est pas absent, car il a souvent la possibilité de cofinancer des initiatives locales.

Ces contradictions et ces chevauchements de compétences sont évidemment un facteur de complexité de la vie politique, mais, loin d'être le reflet d'une confusion intellectuelle, ils sont l'expression de choix diversifiés et changeants, reflétant les attitudes et opinions de la population canadienne.

C. La coopération entre les forums politiques et la gestion des conflits qui les opposent permettent de dégager des terrains d'entente

Le « fédéralisme coopératif » est certes parfois brouillon, mais il est considéré comme plus efficace politiquement que le « fédéralisme dominateur ». Les choix politiques et sociaux résultent des expérimentations des uns, des comparaisons des autres et des négociations entre tous. On a pu parler du « laboratoire sociopolitique » canadien.

L'Alberta est en pointe depuis plusieurs années dans la privatisation de divers éléments de son système de santé, alors que les Québécois résistent encore à ce genre de modèle. Par contre, seul encore de son espèce, le Québec a décidé d'un grand programme de garderies (0 à 5 ans) accessibles à tous par la voie de financements étatiques diversifiées, de manière à répondre aux besoins des familles et mieux assurer l'éducation préscolaire comme facteur de réussite.

II. La gestion de la diversité sociale

Par plusieurs types de politiques, le Canada a réussi à mettre en œuvre des mécanismes protecteurs et promoteurs de la diversité.

A. La coexistence de plusieurs systèmes juridiques

Plusieurs systèmes de droit coexistent au Canada : le droit civil de tradition romano-germanique au Québec, le *common law* de tradition britannique dans les autres provinces, les systèmes juridiques autochtones, la reconnaissance juridique de certains mécanismes religieux, etc. Cette multiplicité montre une ouverture envers des solutions qui sortent de la logique systémique et ouvre la porte à des solutions hybrides innovantes à certaines questions sociales.

Pensons simplement à l'importation en droit civil québécois de l'institution britannique du *trust*, qui contredit l'indivisibilité du titre de propriété de droit civil. Pensons également à la création d'une procédure pénale et à une échelle de peines adaptées aux communautés autochtones, intégrant certaines de leurs pratiques traditionnelles de justice. Pensons encore à l'attribution de fonctions d'état civil à des dignitaires religieux (mariages).

B. Des politiques migratoires articulées

La gestion conjointe des questions migratoires permet une répartition subtile des responsabilités lorsque les provinces le souhaitent. Elle renforce une dose de concurrence qui stimule l'innovation.

Le gouvernement fédéral est responsable de l'entrée sur le territoire et pourra exclure des individus pour raisons de santé ou de sécurité. Il est aussi responsable de la détermination du statut de réfugié pour les demandeurs d'asile qui se présentent à sa frontière, et du renvoi des migrants en situation irrégulière.

Mais plusieurs provinces ont passé un accord avec le gouvernement fédéral pour exercer elles-mêmes un certain nombre de fonctions. Le Québec a passé l'accord le plus étendu. Ainsi, les provinces peuvent être responsables de la sélection à l'étranger de l'immigration qui se destine à leur territoire, ce qui permet d'affiner la réponse migratoire aux besoins économiques locaux. L'intégration socio-économique des migrants est de la responsabilité des provinces, avec coup de main financier du gouvernement fédéral : cours de langue, formation professionnelle, reconnaissance des acquis, etc.

L'efficacité de ces politiques provinciales d'immigration est souvent jugée à l'aune de la mobilité intra-canadienne, puisque la *Charte canadienne des droits et libertés*¹ garantit une liberté de circulation sur tout le territoire canadien : telle province qui fait venir de nombreux immigrants et les forme, peut les perdre au profit d'une autre mieux en mesure de leur offrir des emplois.

¹ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11. [*Charte canadienne* ou *Charte*].

C. De vifs débats sur les enjeux sociaux de la diversité

Les enjeux sociaux de la diversité font l'objet de débats nombreux et intenses au sein d'instances politiques, juridictionnelles et administratives variées. Donnons trois exemples.

Ainsi, les négociations sur les titres autochtones sont de complexes négociations tripartites qui conditionnent la reconnaissance des identités particulières des communautés, la forme du rapport de ces communautés à la terre et le partage des revenus tirées des ressources forestières, minières et énergétiques de ces immenses territoires.

La reconnaissance du mariage gai au Canada est venue d'une pression de la communauté gaie sur trois décennies, puis de quelques initiatives provinciales pour tenter d'aménager une union civile en parallèle au mariage, mais enfin des tribunaux qui ont unanimement condamné la définition traditionnelle du mariage comme inutilement discriminatoire envers les couples de même sexe.

Enfin le modèle québécois de garderies est discuté partout au Canada : une initiative fédérale est en cours pour tenter d'élargir la formule à d'autres provinces.

D. Une politique officielle de promotion du multiculturalisme

Le discours public sur le multiculturalisme (et la politique qui l'accompagne²) est fondateur de la conception contemporaine qu'une grande majorité de Canadiens se font de leur pays et est valorisé à divers degrés dans les discours publics provinciaux. À ce propos, Katia craignait l'usage politique de la langue comme ethnocentrisme et celui des politiques multiculturalistes comme nivellement par le bas, mais était partisane de l'ouverture à l'autre et des régimes pluriculturels.

Le multiculturalisme symbolise l'ouverture du Canada au monde et accompagne intellectuellement la politique d'immigration. Il favorise une certaine cohésion sociale en faisant des différences culturelles une richesse communément partagée : la valorisation des multiples identités particulières correspond en creux à l'affirmation d'une identité canadienne en laquelle tous puissent se reconnaître.

Il est essentiellement ancré dans la protection des droits fondamentaux de chacun face au pouvoir de la majorité : la protection des droits des minoritaires est ainsi assurée par la *Charte canadienne*. Il justifie ainsi toutes les politiques anti-racistes et de lutte contre la discrimination.

Il assure encore le fonctionnement d'une société civile « ethnique » importante qui sert de relais des revendications communautaires légitimes, en évitant la ghettoïsation.

² Voir le site Internet du programme du multiculturalisme de Patrimoine canadien, en ligne : Gouvernement du Canada <<http://www.patrimoinecanadien.gc.ca/progs/multi>>.

Enfin, le modèle québécois d'interculturalisme n'est pas très différent, mais il insiste davantage sur la culture publique commune, constituée particulièrement de la langue française et de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec³.

E. Une liberté de circulation individuelle

Enfin, la liberté de circulation intérieure assure une fluidité considérable au système, permettant à tout individu de vivre où bon lui semble sur le territoire canadien et donc de choisir la province dont les politiques lui conviennent le mieux, même si le marché économique intérieur est encore partiellement cloisonné.

III. La protection des droits fondamentaux

En souriant à peine, on pourrait dire que la politique canadienne du multiculturalisme n'existe pas. Son budget est dérisoire : la force du discours tient donc à autre chose. En fait, le multiculturalisme canadien se nourrit essentiellement de la protection des droits individuels face aux attentes diffuses de la majorité.

Qu'il s'agisse d'un Sikh autorisé à porter le turban ou le kirpan, d'un Juif orthodoxe autorisé à construire une cabane de branche sur son balcon, d'une Témoin de Jéhovah autorisée à ne pas travailler le samedi, chacun sentira qu'il est inclus dans la communauté politique canadienne puisqu'il est capable d'y faire valoir ses droits. Et nombreux sont ceux qui s'identifieront à ces personnes et se sentiront confortés dans leurs choix et leurs identités.

A. La prééminence de la *Charte* assure un socle commun à la protection des droits fondamentaux

La *Charte canadienne* peut être invoquée par toute personne soumise à la loi canadienne, devant tout tribunal, en tout temps, dès lors qu'un droit protégé par celle-ci est affecté par une règle de droit ou une décision gouvernementale de tous les gouvernements du Canada. La *Charte* est devenue un symbole clef d'égalité citoyenne. Sa mise en œuvre suppose un rôle essentiel pour la société civile des droits humains et pour les communautés ethniques qui sont à même de mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre des recours judiciaires appropriés.

La *Charte* a permis de réelles victoires de citoyens face aux machines étatiques de l'ensemble canadien. Elle a aussi permis de réelles victoires d'immigrants et d'étrangers (résidents permanents, demandeurs d'asile ou autres). Dans l'affaire *Andrews*⁴, la Cour suprême a affirmé qu'il n'était pas nécessaire d'être citoyen pour être avocat, condition qui figurait dans les dix lois provinciales sur les barreaux, et fait gagner un étudiant américain face aux onze procureurs généraux du

³ L.R.Q. c. C-12 [*Charte québécoise*].

⁴ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

Canada. Dans l'affaire *Singh*⁵, un demandeur d'asile a pu faire déclarer inconstitutionnelle toute une partie de la *Loi sur l'immigration*⁶. Même si l'accès à la justice reste un problème crucial au Canada comme ailleurs, ces victoires fondées sur la *Charte canadienne* sont emblématiques d'une égalité d'accès réel aux droits garantis.

Estimant la vigueur de la *Charte* plus importante que les programmes gouvernementaux, le gouvernement fédéral a même institué un programme de financement des recours fondés sur la *Charte* à l'encontre de politiques fédérales ou provinciales⁷.

B. L'existence des chartes provinciales permet d'étendre les protections

Les provinces ont également adopté des chartes relatives aux droits de la personne. Celle du Québec, la *Charte des droits et libertés de la personne*, précède de sept ans la *Charte canadienne*.

Contrairement à la *Charte canadienne* qui ne peut être invoquée qu'à l'encontre d'une loi ou d'une décision gouvernementale, la *Charte québécoise* peut aussi être invoquée dans les relations privées, entre autres face à un employeur ou un propriétaire. Cette capacité d'utiliser la *Charte québécoise* pour lutter contre les discriminations de la vie quotidienne en fait un élément clef de la lutte pour la protection et la promotion du droit à l'égalité.

Au moment de la rédaction de ces lignes, un grand débat a cours au Québec autour de la notion d'« accommodement raisonnable ». En bref, la doctrine du droit à l'égalité issue de la jurisprudence des tribunaux depuis trente ans exige que des personnes qui sont dans des situations différentes soient traitées de manière différente si cela est nécessaire à l'instauration d'une égalité substantielle : une personne handicapée peut avoir besoin d'une rampe d'accès pour entrer dans un bâtiment, une femme mère de famille doit pouvoir obtenir un horaire flexible si nécessaire. L'accommodement est dit « raisonnable » s'il n'impose pas une « contrainte excessive » au débiteur du droit (propriétaire, employeur, école, etc.) et s'il ne contrevient pas à des obligations importantes (obligation scolaire, sécurité de tous, etc.) : chaque cas doit être jugé selon ses propres paramètres, mais les décisions ont valeur exemplaire. Ces accommodements raisonnables déterminés par les tribunaux ne préjugent en rien des « ajustements concertés » dont des parties privées peuvent convenir entre elles. Plusieurs accommodements ou ajustements obtenus pour des motifs religieux ont provoqué une réaction populaire de rejet, au point où le gouvernement a cru bon d'instituer une Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles⁸ destinée à mettre à plat ces

⁵ *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 R.C.S. 177.

⁶ *Loi sur l'immigration de 1976, 1976-77 (C.)*, c. 52.

⁷ Voir le site Internet du programme, en ligne : Programme de contestation judiciaire du Canada <<http://www.ccppcj.ca/f/pcj.shtml>>.

⁸ Voir le site Internet de la commission, en ligne : Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles <<http://www.accommodements.qc.ca/>>.

questions. Ce débat de société est une remarquable occasion de discuter collectivement d'enjeux liés à l'immigration et à la coexistence pacifique de groupes ethnoculturels différents.

Les « institutions nationales des droits de l'homme » (dans le langage de l'ONU) qui ont été instituées par les provinces travaillent sur un terrain local, tout en partageant les expériences avec leurs collègues des autres provinces. Ainsi, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec⁹ a un rôle essentiel d'information et d'éducation sur les droits fondamentaux. Elle a mené des enquêtes sur des phénomènes de discrimination structurelle, comme le racisme dans l'industrie du taxi. Elle a fait des études qui ont permis d'assainir les relations sociales, comme son rapport sur le foulard musulman. D'autres mécanismes complètent l'équation : *ombudspersons*, commissaires à la vie privée, commission d'accès à l'égalité, etc. L'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne (ACCCDP)¹⁰ sert de lieu d'échange et de renforcement des politiques entreprises par les diverses institutions provinciales.

Notons, au cours des dernières années, le gros travail des gouvernements fédéral et provinciaux sur l'accès à l'équité salariale (l'équité se différencie de l'égalité en ce que la seconde s'applique entre personnes exerçant un même travail, alors que la première vise à s'appliquer entre personnes exerçant un travail différent : par exemple, dans telle entreprise, pourquoi les chauffeurs gagnent-ils 20% de plus que les secrétaires?), comme outil de lutte contre les discriminations systémiques.

C. Les tribunaux sont un rouage clef du système

Comme les chartes peuvent être invoquées en tout temps devant tout tribunal, les tribunaux ont acquis un statut d'arbitres clefs des conflits juridiques entre ou avec les États.

Aujourd'hui, la jurisprudence de la Cour suprême du Canada porte sans doute pour moitié sur la protection des droits fondamentaux en vertu de la *Charte canadienne*. À l'université, les grands cours de droit public (droit constitutionnel, droit administratif, droit pénal, droit social, etc.) sont tous devenus des « cours de Charte ». Le fait que tout tribunal puisse être saisi de toute question fondée sur la *Charte* et doive se prononcer au fond joue aussi un rôle essentiel de formation des juges et des avocats, et de pédagogie des droits fondamentaux envers les populations et les médias.

Ainsi, la succession des appels permet un affinement des argumentaires, nourrit un débat public parfois intense au sein de la population, favorise une interaction fructueuse avec les médias et, *in fine*, assure une bien meilleure compréhension des enjeux. Dans l'affaire du jeune sikh auquel on voulait interdire le

⁹ Voir le site Internet de la commission, en ligne : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec <<http://www.cdjpdj.qc.ca>>.

¹⁰ Voir le site Internet de l'association, en ligne : ACCCDP <<http://www.cashra.ca>>.

port du traditionnel kirpan à l'école¹¹, la Cour suprême du Canada a unanimement renversé une décision de la Cour d'appel du Québec, qui avait elle-même unanimement renversé la décision de la Cour supérieure du Québec, d'entériner le compromis négocié entre les parties (port du kirpan dans un étui scellé).

Toute cette activité judiciaire permet de débloquent les impasses dans des cas individuels, tout en nourrissant le débat public général qui est laissé aux arènes politiques : en ressort, au fil du temps, une véritable « culture des droits » qui se reflète dans les discours publics et médiatiques.

* * *

Le modèle canadien est spécifiquement situé, dans le temps et l'espace, et n'est donc pas exportable tel quel. Comme partout, il comporte ses limites et ses difficultés. De plus, les rigidités du système constitutionnel canadien ont failli le mener à sa perte, lors du référendum de 1995, alors que seulement 50,6% des Québécois ont rejeté l'option souverainiste.

Mais le système a survécu et des leçons peuvent en être tirées, sans doute pour l'Europe, mais aussi pour le Canada lui-même.

Au plan des aménagements institutionnels d'abord. Les asymétries du système garantissent son adaptabilité, même si la complexité suppose une coopération parfois laborieuse et une coordination coûteuse en énergies : c'est le prix à payer pour la consolidation d'une démocratie ouverte, inclusive et intégratrice. La multiplicité des forums électifs permet des représentations régionales effectives et la prise en compte d'opinions diversifiées fondées sur des majorités différenciées, même si cette pluri-représentation fait parfois désordre : en ce sens, de simples décentralisations ne suffisent souvent pas. Enfin, les discours nationalistes identitaires exclusivistes arrivent moins facilement à s'assurer une tribune unique et solide lorsque des forums démocratiques sont en concurrence constante dans tous les domaines de la vie politique.

Au plan des politiques de gestion de la diversité ensuite. Le sentiment d'appartenance se fonde sur des valeurs communes proclamées et susceptibles de mises en œuvre concrète par des individus : la protection effective et la promotion active des droits et libertés et le principe de multiculturalisme qui en découle sont un facteur clef de l'identité canadienne contemporaine, au travers de multiples politiques articulées : multiculturalisme, lutte antiracisme, lutte anti-discrimination. etc. La reconnaissance de la diversité culturelle et sociale est un vecteur essentiel du vivre-ensemble. Les débats sociaux s'affinent et se précisent lorsqu'ils percolent au travers de plusieurs filtres institutionnels et peuvent alors aboutir à des solutions relativement consensuelles. Le fédéralisme, comme modèle de gouvernance multi-niveaux, permet une gestion de la complexité en favorisant l'expression de la diversité.

¹¹ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, 2006 CSC 6, [2006] 1 R.C.S. 256.

Au plan du rôle des tribunaux enfin. La protection constitutionnelle active des droits fondamentaux à tous les niveaux gouvernementaux constitue un ciment essentiel de la diversité culturelle et de la pluralité sociale, lesquelles forment une identité nationale multiforme. L'institutionnalisation et la relative démocratisation de la justice constitutionnelle sur les droits fondamentaux et des autres mécanismes de protection des droits fondamentaux contribuent à créer une « culture des droits », qui permet au citoyen (au sens large) de croire qu'il peut jouer un rôle actif face au pouvoir étatique et consolide le sentiment d'appartenance culturelle et politique.

En définitive, et c'est une dimension à laquelle Katia était devenue très sensible, c'est la perception collective que cette culture des droits est une véritable source de pouvoir citoyen autant qu'une reconnaissance des identités plurielles qui en permet l'appropriation par les individus et les groupes et qui assure la promotion de la diversité au cœur du champ politique et juridique canadien. De cela, l'Europe et les pays européens pourraient s'inspirer.