

Du consociationalisme au fédéralisme coopératif?

Les modalités de la recherche de cohésion entre élites politiques au Canada et sous l'angle comparé

PAR
DAVE GUÉNETTE
UNIVERSITÉ MCGILL

FÉVRIER 2023



CENTRE D'ANALYSE POLITIQUE
CONSTITUTION FÉDÉRALISME

LES CAHIERS DU CAP-CF

CENTRE D'ANALYSE POLITIQUE : CONSTITUTION ET FÉDÉRALISME

Du consociationalisme au fédéralisme coopératif ?

<hr/> Contactez-nous <hr/> Centre d'analyse politique : Constitution et fédéralisme (CAP-CF) Université du Québec à Montréal Département de science politique, 3 ^e étage, local R-3490 315, rue Sainte-Catherine Montréal (Québec) Canada H2X 3X2 http://capcf.uqam.ca	Direction	Alain-G. Gagnon Professeur titulaire au département de science politique et directeur du CAP-CF, UQAM.
	Édition	Gustavo Gabriel Santafé Assistant à la coordination, CAP-CF.
	Comité consultatif	Stéphanie Chouinard Professeure agrégée, Département des sciences politiques et d'économique, Collège militaire royal du Canada et co-affiliée à l'Université Queen's. Catherine Mathieu Professeure, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal. Emmanuelle Richez Professeure agrégée, Département de science politique, Université de Windsor en Ontario. Stéphane Savard Professeur, Département d'histoire, Université du Québec à Montréal. Luc Turgeon Professeur agrégé, École d'études politiques, Université d'Ottawa.

Dépôt légal, 1^e trimestre de 2023
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 2562-2226

Tous droits de traduction et d'adaptation, en totalité ou en partie, réservés dans tous les pays. La reproduction d'un extrait quelconque de ce texte, par quelque procédé que ce soit, tant électronique que mécanique, en particulier par photocopie et par microfilm, est interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

© Centre d'analyse politique : Constitution et fédéralisme, 2023.

**DU CONSOCIATIONALISME AU
FÉDÉRALISME COOPÉRATIF ?**
**Les modalités de la recherche de cohésion
entre élites politiques au Canada et sous
l'angle comparé**

Rapport d'expert

2023

Réalisé par :

Dave Guénette, LL.D.

Chercheur postdoctoral à la Faculté de droit
de l'Université McGill

Boursier du Fonds de recherche du Québec –
Société et culture (FRQSC)

Table des matières

Propos liminaire et remerciements : ou la genèse de ce rapport.....	1
Introduction.....	8
Chapitre 1 – Le consociationalisme et le fédéralisme consociatif : une lentille spécifique pour l'étude des sociétés fragmentées.....	11
1.1 Qu'est-ce que le consociationalisme ?	12
1.2 Historique de la théorie du consociationalisme	16
1.3 Distinguer le consociationalisme du fédéralisme	20
1.4 À l'intersection du fédéralisme et du consociationalisme	24
1.5 Le fédéralisme, le parlementarisme et le consociationalisme au Canada.....	27
Conclusion	29
Chapitre 2 – La démocratie consociative en action dans les systèmes juridiques occidentaux : deux exemples comparatifs	30
2.1 Le consociationalisme au sein de l'ordre juridique d'une société fragmentée	31
2.1.1 La formation d'une grande coalition politique	32
2.1.2 La représentation proportionnelle des divers groupes	34
2.1.3 Le droit de véto pour les groupes minoritaires	35
2.1.4 L'autonomie segmentale des divers groupes	37
2.2 La mise en place de structures consociatives dans des contextes variés	39
2.2.1 Le consociationalisme et le fédéralisme bipolaire belge	40
2.2.2 La concordance et le fédéralisme fragmenté suisse.....	43
2.2.3 La coopération et le fédéralisme multiforme canadien.....	45
Conclusion	49
Chapitre 3 – Le fédéralisme coopératif au Canada : définitions, modalités de la coopération et tendances consociatives	50
3.1 Le fédéralisme coopératif selon la Cour suprême du Canada.....	51
3.1.1 Le fédéralisme coopératif et la flexibilité du partage des compétences	51
3.1.2 Le fédéralisme coopératif et la coordination dans certains domaines	54
3.1.3 Le fédéralisme coopératif et la réelle collaboration intergouvernementale.....	56
3.2 Les principales modalités de la coopération et leur tendance consociative.....	57
3.2.1 Les ententes intergouvernementales et les accords entre élites	58
3.2.2 Les partenariats intergouvernementaux et la gestion entre élites	61

3.2.3 Les forums de coopération et les institutions de coordination entre élites	63
Conclusion	65
Conclusion	67
Bibliographie.....	69

*À Amélie et Félix,
merci pour tout*

Propos liminaire et remerciements : ou la genèse de ce rapport

L'écriture du présent document s'inscrit dans une démarche bien spécifique, qu'il me tient à cœur d'expliquer ici. À la fin de l'été 2019, alors que j'étais en pleine période de révision de ma thèse de doctorat – avec espoir d'être en mesure d'en faire le dépôt initial dans les mois suivants –, il me fallait déjà commencer à prévoir la suite : la thématique d'un éventuel stage postdoctoral... et les demandes de financement qui l'accompagneraient.

En réfléchissant aux différentes possibilités et aux différents choix qui se présentaient à moi, quelques éléments guidèrent mes réflexions : (1) l'envie de travailler sur le fédéralisme coopératif, un incontournable du droit constitutionnel canadien et un enjeu sur lequel la Cour suprême du Canada se penche fréquemment; (2) la motivation de poursuivre mes travaux en conservant un angle d'approche inspiré de la démocratie consociative et des enjeux que traversent les sociétés fragmentées, quelque chose qui était omniprésent dans mes travaux antérieurs; et (3) le souhait de découvrir et d'intégrer une nouvelle institution universitaire québécoise, ayant déjà fait mon baccalauréat, ma maîtrise et mon doctorat à l'Université Laval, en plus d'une cotutelle avec l'Université catholique de Louvain – où j'ai eu le bonheur d'évoluer pendant toute l'année académique 2015-2016.

Avec ces divers éléments en tête, une possibilité s'est rapidement imposée : un postdoctorat sur les liens entre le consociationalisme et le fédéralisme coopératif, et ce, à l'Université McGill et avec Johanne Poirier, dont les travaux sur les relations intergouvernementales au Canada et ailleurs m'inspiraient beaucoup et nourrissaient déjà mes réflexions. Lors d'une première rencontre virtuelle (un format qui allait plus tard s'imposer, évidemment, en raison de la pandémie), Johanne a été d'une telle gentillesse et a accueilli mon projet avec un enthousiasme qui m'a fait grand plaisir et qui m'a encore plus donné envie d'y donner suite.

Près d'une année plus tard, le 30 avril 2020, j'apprenais que le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC) m'offrait le financement nécessaire pour réaliser le projet que j'y avais présenté, lequel était intitulé *Le consociationalisme, principe structurant du fédéralisme coopératif au Canada?* J'aurais donc l'opportunité formidable de concrétiser ce programme de recherche, et la sécurité d'entamer ce nouveau projet financé pour une durée de deux ans. Je me souviens encore avec émotions de l'euphorie ressentie à ce moment !

Après avoir soutenu ma thèse de doctorat, le 2 juillet 2020 – puis après de nécessaires vacances ! –, j’ai officiellement commencé le postdoctorat le 1^{er} septembre 2020. Évidemment, le mode virtuel s’est alors imposé. Or, malgré les mesures sanitaires qui allaient largement encadrer et diminuer les possibilités de me rendre physiquement à la Faculté de droit de l’Université McGill et de rencontrer Johanne et mes collègues de la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, j’y ai néanmoins trouvé un milieu d’accueil tellement stimulant et réjouissant. Les nombreuses rencontres virtuelles avec Johanne, ses multiples offres de me faire intervenir dans ses cours à McGill – en personne lorsque possible, en Zoom autrement – et les rencontres ou les soupers avec l’équipe de la Chaire ont été aussi riches intellectuellement qu’agréables d’un point de vue personnel. Aujourd’hui, alors que j’écris ces lignes à l’automne 2022 – deux ans plus tard donc –, je peux affirmer sans l’ombre d’un doute que je n’aurais pu faire un meilleur choix pour mon projet postdoctoral.

Je suis reconnaissant à l’endroit de mes collègues de la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, dont Catherine Mathieu, Atagün Mert Kejanlioğlu, David D’Astous, Catherine Laperrière, Emma Walsh, Olivier Henripin, et plusieurs autres pour leur accueil chaleureux et pour nos échanges pendant cette période. Malgré le format souvent virtuel de nos rencontres, sachez que vous avez contribué à rendre cette expérience tellement agréable. Merci pour votre camaraderie ! Je suis évidemment aussi tellement reconnaissant envers Johanne Poirier, qui a été d’un support indéfectible, toujours disponible pour discuter de mes travaux, mais aussi d’une gentillesse sans nom et d’une grande flexibilité, surtout dans un contexte d’incertitude sanitaire. Un grand merci Johanne pour tout ce que tu as fait pour moi dans les dernières années; c’est un privilège de travailler avec toi !

Ce qui a contribué à faire du postdoctorat une période aussi agréable, c’est également l’objet de mes travaux, ma problématique de recherche, le fait de pouvoir y travailler assez librement – comprendre ici : sans avoir le constant rappel de la nécessité de produire *in fine* une thèse de doctorat – et avec la paix d’esprit de pouvoir compter sur le soutien financier du FRQSC pour une période de deux ans. Je tiens donc à remercier chaleureusement les Fonds de recherche du Québec d’avoir cru pertinent de financer mon projet de recherche et d’avoir jugé que j’avais la capacité de le mener à bien. Ce soutien aura fait une différence très importante dans mes travaux et dans ma vie personnelle.

Le phénomène du fédéralisme coopératif au Canada regorge de nuances, d’enseignements jurisprudentiels, d’enjeux complexes, etc. Il est évident que deux années sont trop peu pour prétendre avoir fait le tour du jardin. Mais il s’agit aussi d’une problématique stimulante, en pleine évolution, et j’anticipe avec enthousiasme d’avoir la possibilité de continuer à travailler sur ces enjeux au courant des prochaines années.

C'est ce qui m'amène – ou me ramène ! – à l'écriture du présent document. Celui-ci prend forme dans le cadre d'un nouveau financement obtenu de la part du FRQSC. Pour faire simple, le premier financement obtenu pour mes recherches postdoctorales était d'une durée de deux ans et s'inscrivait dans le cadre du programme des *Bourses postdoctorales* du FRQSC. Son objectif était d'étudier cette problématique des liens entre consociationalisme et fédéralisme coopératif au Canada et de développer de nouvelles connaissances à ce sujet. C'est justement en tant que récipiendaire de ce premier financement que j'ai ensuite eu l'opportunité, en février 2022, de poser ma candidature à un nouvel octroi, d'une durée d'une année cette fois, dans le cadre des *Bourses postdoctorales – Plan de mobilisation des connaissances*.

Cette nouvelle bourse, pour celles et ceux qui l'obtiennent, permet de prolonger le postdoctorat pour une « troisième année ». La finalité de celle-ci est toutefois différente de celle des deux premières. On passe d'un objectif de développer de nouvelles connaissances par rapport à une certaine problématique à celui de mobiliser ces mêmes connaissances, c'est-à-dire de les diffuser le plus largement possible, de les vulgariser, de les rendre accessibles et de leur donner une utilité sociale.

J'ai ainsi déposé un projet intitulé *Comprendre, expliquer et discuter du fédéralisme coopératif au Canada sous l'angle de la démocratie consociative* au FRQSC, dans le cadre de ce concours. Le 2 juin 2022 – quelques jours avant de partir en Belgique pour un court séjour de recherche –, j'ai appris que j'avais le privilège d'être à nouveau financé, et donc que j'aurais le plaisir de réaliser ce plan de mobilisation des connaissances, toujours en étant rattaché à l'Université McGill et sous la supervision de Johanne Poirier. C'était un scénario rêvé !

La rédaction du présent document, que l'on pourrait aussi présenter comme un rapport, est la première étape de mon programme de « troisième année ». Dans celui-ci, je reprendrai et présenterai les principales conclusions de mes divers travaux réalisés au courant des deux dernières années sur les liens entre consociationalisme et fédéralisme coopératif au Canada. Il est important de le préciser : ce document ne pas l'intention de pousser ou d'approfondir ces travaux, mais plutôt de condenser ses principales conclusions, de les rassembler dans un seul et même document, de leur donner une cohérence interne, un fil conducteur, et finalement, de les rendre disponibles gratuitement en libre-accès. C'est là l'esprit même d'une activité de mobilisation des connaissances.

À ce titre, la publication du présent rapport dans les *Cahiers du CAPCF*, dont l'objectif est justement d'« exposer à la fois la communauté scientifique et le grand public aux débats actuels autour des enjeux sociétaux, culturels et politiques les plus à même d'améliorer les relations intercommunautaires et de ré-imaginer les relations fédérales-provinciales sur une

base plus égalitaire au pays¹ », m'a semblé aller de soi. Je remercie d'ailleurs le directeur du Centre d'analyse politique : Constitution et fédéralisme (CAPCF), Alain-G. Gagnon, d'avoir bien voulu accueillir ce document dans les *Cahiers*.

De manière cohérente avec ce qui précède, la structure du présent document suivra celle que j'ai empruntée lors de mon postdoctorat, et qu'il convient donc de détailler brièvement ici. C'est-à-dire que depuis le début de mon stage postdoctoral, j'ai entrepris de réaliser la production scientifique relative à mon programme de recherche en le scindant en trois principales parties : une partie **théorique**, une **comparative** et une **proprement canadienne**. Ce qui suit se veut donc également un très bref bilan de mes deux dernières années de travail et de réflexions au sujet des liens qui existent entre la démocratie consociative et le fédéralisme coopératif au Canada.

La **première partie** du programme avait donc une visée plus théorique : d'abord expliquer ce que sont le consociationalisme et le fédéralisme consociatif, pour ensuite être en mesure d'utiliser ces cadres conceptuels dans l'étude des sociétés fragmentées et du fonctionnement de certains aspects de leur système fédéral ou quasi-fédéral. J'ai consacré trois articles précisément à ces réflexions : « Crisis, Opportunities, and Consociational Federalism : Reassessing Lijphart's Work After Half a Century of Consociationalism² », « De la mobilisation du consociationalisme par le droit – Comprendre les systèmes juridiques des sociétés fragmentées à la lumière de leurs trajectoires sociopolitiques³ » et « Constitutional Referendums and Elite Cooperation in Western Federal Systems⁴ ». Le premier de ces articles a jeté les fondements de mon programme postdoctoral : j'y ai défini ma conception du fédéralisme consociatif, en revenant sur les 50 années d'existence de la théorie consociative, en plus d'y démontrer la plasticité du modèle du fédéralisme consociatif. Cette démonstration était importante à mon programme, notamment pour expliquer que le Canada, sans être une démocratie consociative, intègre néanmoins certains éléments clés du consociationalisme, dont la négociation et la coopération entre élites

¹ CENTRE D'ANALYSE POLITIQUE – CONSTITUTION FÉDÉRALISME, « Cahiers », [En ligne], [capcf.uqam.ca/type_publication/cahiers/].

² Dave GUÉNETTE, « Crisis, Opportunities, and Consociational Federalism: Reassessing Lijphart's Work After Half a Century of Consociationalism », *Journal of Self-Government*, n° 34, 2021, p. 375.

³ Félix MATHIEU et Dave GUÉNETTE, « De la mobilisation du consociationalisme par le droit – Comprendre les systèmes juridiques des sociétés fragmentées à la lumière de leurs trajectoires sociopolitiques », *Revue générale de droit*, vol. 51, 2021, p. 293.

⁴ Dave GUÉNETTE et Atagün Mert KEJANLIOĞLU, « Constitutional Referendums and Elite Cooperation in Western Federal Systems », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Studies in Comparative Federalism: A Plurality of Approaches*, à paraître.

politiques. Dans le deuxième article, avec mon collègue Félix Mathieu, nous nous sommes intéressés à comment les sociétés fragmentées en viennent à intégrer des mécanismes proprement consociatifs à leur ordre juridique. On peut penser notamment à l'existence d'un droit de véto, à divers modes de représentation proportionnelle, à des modalités d'autonomie, etc. Cet article était aussi important pour affirmer la pertinence d'utiliser la théorie politique du consociationalisme dans une recherche juridique s'intéressant au fédéralisme coopératif au Canada. Enfin, le troisième article, rédigé avec Atagün Mert Kejanlıoğlu, collègue de la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, cherchait à voir comment les élites politiques parviennent à exercer une certaine influence consociative lors de référendums constitutionnels.

La **deuxième partie** de mon programme était la partie comparative. Deux publications ont servi cette démonstration comparative (lesquelles avaient également servi à développer les fondements théoriques), soit « De la mobilisation du consociationalisme par le droit – Comprendre les systèmes juridiques des sociétés fragmentées à la lumière de leurs trajectoires sociopolitiques », où les cas de la Belgique, de l'Irlande du Nord et du Tyrol du Sud sont étudiés, puis « Crisis, Opportunities, and Consociational Federalism: Reassessing Lijphart's Work After Half a Century of Consociationalism », se penchant sur les cas de la Belgique, du Canada et de la Suisse. Cette partie comparative avait notamment pour objectif de voir comment le consociationalisme peut être utilisé, mis en action, et ce, dans des contextes démographiques, politiques et constitutionnels très diversifiés.

Enfin, la **troisième partie** du programme s'intéressait à la dimension proprement canadienne du projet. Plusieurs publications participent, entièrement ou partiellement, à cette partie. D'abord, les publications « Le Canada devant ses principes constitutionnels sous-jacents en temps de crise : regards sur la gestion de la COVID-19⁵ », « Local Governments in the Canadian Federal System – Institutions, Jurisdiction and Cooperation⁶ » et « Minority Language School Boards and Personal Federalism in Canada – Recent and Ongoing Developments in Quebec⁷ » ont abordé le déroulement de la

⁵ Dave GUÉNETTE et Félix MATHIEU, « Le Canada devant ses principes constitutionnels sous-jacents en temps de crise : regards sur la gestion de la COVID-19 », *Les Cahiers de droit*, vol. 62, 2021, p. 495.

⁶ Dave GUÉNETTE et Félix MATHIEU, « Local Governments in the Canadian Federal System – Institutions, Jurisdiction and Cooperation », dans Matteo Nicolini and Alice Valdesalici (dir.), *Local Governance in Federal Systems – Comparative and Alternative Approaches to the Traditional Paradigm*, Springer, à paraître.

⁷ Dave GUÉNETTE et Félix MATHIEU, « Minority Language School Boards and Personal Federalism in Canada – Recent and Ongoing Developments in Quebec », *Constitutional Forum*, n° 31(1), 2022, p. 19.

coopération intergouvernementale au Canada (1) en temps de crise et (2) en incluant la pertinence d'ajouter les gouvernements locaux dans l'équation, (3) en plus d'étudier la réponse du système fédéral canadien à certaines tentatives de réformes asymétriques de la part du Québec. Enfin, la dernière publication de mon programme postdoctoral, « Le fédéralisme coopératif et les administrations publiques au Canada : terminologies, modalités, métaphores⁸ », aborde spécifiquement le rôle des administrations publiques dans le processus du fédéralisme coopératif au Canada et dans la recherche de compromis entre élites politiques, une caractéristique fondamentale de la démocratie consociative.

Cette approche tripartite structurera également le présent document, en réservant un chapitre à chacune de ses trois composantes. Évidemment, dans le présent document, ces travaux n'ont pas tous été repris dans leur intégralité; cela aurait été beaucoup trop long, parfois redondant, et n'aurait pas aidé à la cohérence interne de la démonstration. Autrement dit : des choix, parfois difficiles, ont dû être faits !

La deuxième étape de mon plan de mobilisation des connaissances prendra la forme d'une série d'ateliers que je préparerai, puis que j'animerai à l'hiver 2023 devant de fonctionnaires du Gouvernement du Québec, notamment auprès du Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (SQRC), mais également avec des participants en provenance d'autres organismes de la fonction publique québécoise. Ces ateliers reprendront les principales conclusions théoriques, comparatives et proprement canadiennes de mon programme postdoctoral. Pour leur précieuse aide dans la mise en place et l'élaboration de ces ateliers, je tiens à remercier chaleureusement Josée Bergeron, Pierre Vallée, Caroline Voisard et Marianne Bonnard, qui ont accueilli la présente idée avec enthousiasme et en ont grandement facilité l'opérationnalisation.

Enfin, la troisième et dernière dimension du présent plan de mobilisation des connaissances regroupe un petit ensemble d'activités, dont l'objectif sera la dissémination et la diffusion large de mes résultats de recherche, vulgarisés et simplifiés. Parmi ces activités, on compte l'enregistrement d'un balado pour discuter de mes travaux, l'écriture de quelques articles de blogue ou de journal, la participation à certaines entrevues, de même que d'autres opportunités de rendre mes recherches accessibles et utiles.

J'achève donc ainsi ces – longs, mais nécessaires – propos liminaires et remerciements. Je tenais, en amont, à faire le point sur l'ensemble de ces divers enjeux, à expliquer dans quel

⁸ Dave GUÉNETTE, « Le fédéralisme coopératif et les administrations publiques au Canada : terminologies, modalités, métaphores », *Revue de droit parlementaire et politique*, vol. 16, 2022, p. 633.

contexte, rétrospectif et prospectif, s'inscrit le présent document et quels sont ces objectifs. Ce travail maintenant fait, dans le corps du document, je pourrai me concentrer uniquement sur le contenu, soit les liens entre le consociationalisme et le fédéralisme coopératif au Canada et ailleurs. Mais cette partie préliminaire, c'était aussi ma manière de faire le bilan, scientifique et personnel, des dernières années, de conserver une trace ou une mémoire de cette période mouvementée et tellement agréable, et de rendre hommage à toutes les personnes qui m'ont accompagné à travers ces différentes étapes.

Je terminerai donc en complétant mes remerciements, puisqu'en plus des personnes ou des organismes que j'ai déjà pu mentionner ci-haut – notamment Johanne Poirier, le SQRC et les personnes qui y œuvrent et le FRQSC, à qui je réitère toute ma reconnaissance ! –, je souhaite souligner l'aide et l'apport de certains de mes proches. Merci donc à mes grands amis et collègues, Amélie Binette et Félix Mathieu, avec qui j'ai amplement discuté de mon programme postdoctoral et de l'élaboration de mon plan de mobilisation des connaissances; merci pour votre amitié et vos conseils ! Merci également à mes parents, avec qui je partage mes bonnes nouvelles et mon enthousiasme; merci d'être toujours aussi intéressés à mes projets ! Merci enfin à William, mon amoureux, pour son soutien constant et pour ses encouragements; merci, William, d'être à mes côtés pour l'ensemble de ces étapes !

Introduction

La coopération, la négociation, la recherche de compromis acceptables pour tous et la quête de cohésion entre partenaires – y compris entre partenaires fédéraux – sont très certainement des objectifs qu’il importe d’atteindre dans une société fragmentée ou dans une fédération multinationale. Ce sont là des véhicules ou des moyens permettant d’atteindre et de maintenir une certaine stabilité politique, et ce, dans des contextes où l’immobilisme et les bouleversements sont toujours susceptibles de se manifester. Ils sont également des points communs à deux théories ou modèles distincts de gestion de la diversité, mais dont l’objet principal demeure celui de la cohabitation. Ces deux théories sont celles du consociationalisme – également appelé démocratie consociative – et du fédéralisme, sous ses différentes formes.

Le Canada est certainement un exemple type de société fragmentée ou de fédération multinationale, laquelle abrite, avec l’ordre de gouvernement fédéral, dix provinces, trois territoires, plus de 60 nations autochtones, une nation majoritaire anglophone, la nation minoritaire québécoise, une nation acadienne, des minorités linguistiques au Canada anglais et au Québec, de multiples communautés culturelles, etc. Évidemment, quand vient le temps de décrire la structure du système politique canadien, la grammaire mobilisée est bien davantage celle du *fédéralisme* que celle de la démocratie consociative.

Ainsi, on peut aisément affirmer que le fédéralisme canadien est multiforme, polymorphe, ce qui s’explique notamment par le fait qu’il prend ses racines dans une histoire constitutionnelle complexe⁹ et qu’il est bien souvent à cheval entre divers modèles¹⁰. Plusieurs déclinaisons différentes du fédéralisme sont à l’œuvre au Canada, parfois même

⁹ Guy LAFOREST et Alain-G. GAGNON, « Le fédéralisme canadien : quelques réflexions autour des “moments fondateurs” », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l’Université du Québec, 2020, p. 243.

¹⁰ Amélie BINETTE et Patrick TAILLON, « Confusion à la source de l’ordre juridique canadien : du modèle impérial au modèle fédéral », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l’Université du Québec, 2020, p. 261.

eu égard à un seul et unique phénomène¹¹. Du fédéralisme territorial au fédéralisme personnel, du fédéralisme asymétrique au fédéralisme par traités, du fédéralisme exécutif au fédéralisme multinational, sans oublier évidemment le fédéralisme coopératif, qui occupera ici largement notre attention, plusieurs conceptions différentes donnent forme au système fédératif canadien et peuvent servir à décrire ses diverses évolutions et facettes. C'est notamment ce qui justifie la place importante que prend le modèle fédéral dans toutes tentatives de définition et d'explication du système politique du Canada, et, jusqu'à un certain point, c'est également ce qui explique que le cas canadien soit aussi souvent mobilisé dans la littérature fédérale.

On ne peut certainement pas en dire autant des liens entre le modèle *consociatif* et le Canada. Bien que le Canada soit une société fragmentée, et donc un terreau propice au développement d'une version consociative des rapports de force, on constate plutôt que la démocratie canadienne prend ses fondements et ses repères dans le modèle du parlementarisme majoritaire à la Westminster. Ce sont pourtant là deux opposés; alors que la démocratie consociative cherche à rassembler divers partis politiques autour de solutions de consensus et à procéder à la formation de coalitions gouvernementales, la démocratie majoritaire à la Westminster cherche à opposer les partis politiques et à mener à une certaine alternance de ceux-ci au pouvoir¹². Ainsi, les systèmes politiques auxquels on accole le vocabulaire de la « démocratie consociative » sont traditionnellement associés à des sociétés comme la Belgique, la Suisse, l'Irlande du Nord, le Tyrol du Sud, etc., et non au Canada, à l'Australie ou au Royaume-Uni. Ces derniers demeurent plutôt des modèles éloquents de parlementarisme majoritaire.

Or, même si cela peut sembler contre-intuitif aux premiers abords, le consociationalisme est néanmoins pertinent pour décrire, analyser ou tenter de mieux comprendre certains phénomènes ou certains processus prenant forme au sein de l'État canadien. Si la révision constitutionnelle est certainement un exemple de ceci – nous y avons consacré notre thèse

¹¹ Dave GUÉNETTE, « Seven Variations of Federalism Guiding Canada's Constitutional Amending Formula – How do They Work, And Why So Many? », *Review of Constitutional Studies*, vol. 23, 2018, p. 317.

¹² En effet, un système consociatif « may be contrasted with the type of democracy in which the leaders are divided into a government with bare majority support and a large opposition » : Arend LIJPHART, *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, p. 25. Ce dernier modèle est celui que nous avons qualifié précédemment de modèle de Westminster, ou encore de parlementarisme à la britannique : « British democracy is the clearest example of the latter type; the government-versus-opposition model will therefore also be referred to as the British model » (p. 25).

de doctorat¹³ –, c’est également le cas en ce qui concerne le fédéralisme coopératif et les relations intergouvernementales au Canada. Du moins, c’est là notre hypothèse : on peut chercher à mieux comprendre le fédéralisme coopératif au Canada en mobilisant le prisme de la démocratie consociative.

En ce sens, ce sera donc l’objectif du présent rapport de discuter des liens, théoriques et pratiques, qui existent entre le consociationalisme et le fédéralisme coopératif au Canada. Pour ce faire, nous amorcerons avec un chapitre plus théorique, lequel expliquera la pertinence d’utiliser un cadre théorique comme celui du consociationalisme ou du fédéralisme consociatif comme lentille spécifique pour faire l’étude des sociétés fragmentées, y compris du Canada (Chapitre 1). Ensuite, nous mobiliserons une approche comparative pour examiner comment le consociationalisme prend forme dans différentes sociétés fragmentées à travers le monde (Chapitre 2). Puis, nous nous pencherons précisément sur le cas du fédéralisme coopératif au Canada, en tentant de voir si le consociationalisme pourrait effectivement servir de principe structurant pour appréhender et comprendre celui-ci (Chapitre 3).

¹³ Dave GUÉNETTE, *L’exercice de la fonction constituante dans les sociétés fragmentées – Contribution à l’étude des procédures de révision constitutionnelle de la Belgique, du Canada et de la Suisse à travers le prisme du fédéralisme consociatif*, thèse de doctorat, Québec et Louvain-la-Neuve, Université Laval et Université catholique de Louvain, 2020, publiée ici : Dave GUÉNETTE, *Le fédéralisme consociatif et la révision constitutionnelle – Perspective comparative sur la Belgique, le Canada et la Suisse*, Québec, Presses de l’Université Laval, 2023.

Chapitre 1 – Le consociationalisme et le fédéralisme consociatif : une lentille spécifique pour l'étude des sociétés fragmentées

Les sociétés fragmentées sont des espaces démocratiques déterminés qui sont traversés par de profondes divisions sociétales et politiques et où cohabitent au minimum deux groupes ou communautés politiques différentes. Ces espaces peuvent évidemment être des États souverains – comme le Canada, la Belgique, la Suisse ou l'Espagne –, mais ils peuvent également prendre la forme d'entités fédérées ou subétatiques – à l'image de l'Irlande du Nord, du Tyrol du Sud ou même du Nouveau-Brunswick. On pourrait même aller jusqu'à défendre l'idée que l'Europe serait une « société fragmentée », si tant est qu'il existe quelque chose se rapprochant d'une « société européenne ». Ultimement, ce qui caractérise une société fragmentée, c'est que celle-ci est le résultat d'une juxtaposition ou d'une cohabitation de différentes communautés politiques. En Occident, ces dernières se démarquent les unes des autres le plus souvent en raison de la langue qu'elles parlent ou de leur appartenance nationale.

Pour le dire à la manière d'Alain-G. Gagnon, « plusieurs modèles ont été avancés pour répondre aux besoins des communautés politiques¹⁴ ». Parmi les formules institutionnelles qu'énumère Gagnon et qui « ont été proposées pour répondre aux demandes des minorités nationales », on compte notamment le fédéralisme, l'autodétermination interne ou externe, l'autotomie culturelle territoriale et le consociationalisme¹⁵. Or, comme nous l'avons évoqué précédemment, force est de constater que le consociationalisme est largement moins discuté et utilisé dans le contexte québécois et canadien. Par le fait même, on peut aussi penser que le consociationalisme est beaucoup moins connu – si on le compare au fédéralisme ou à l'autodétermination, par exemple – des décideurs politiques, de la communauté académique et du grand public québécois et canadien.

Si cela est évidemment compréhensible, il n'en demeure pas moins que la société fragmentée qu'est le Canada pourrait apprendre et s'inspirer des enseignements et des

¹⁴ Alain-G. GAGNON, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011, p. 127.

¹⁵ *Id.*, p. 127.

principes du consociationalisme. Cela est d'autant plus vrai que certains phénomènes ou processus institutionnels au Canada prennent forme selon un *modus operandi* que l'on pourrait qualifier de consociatif. En ce sens, pour chercher à mieux le comprendre ce qu'est le consociationalisme, nous le décrirons d'abord brièvement (1.1), avant d'en retracer l'histoire (1.2). Ensuite, nous nous assurerons de bien distinguer le consociationalisme du fédéralisme (1.3), puis nous expliquerons comment ceux-ci peuvent être conjugués, à travers le modèle du fédéralisme consociatif (1.4). Enfin, nous concluons ce premier chapitre avec une brève discussion autour du fédéralisme canadien, de son parlementarisme à la Westminster et de comment le consociationalisme peut être intégré dans cette dynamique (1.5).

1.1 Qu'est-ce que le consociationalisme ?

Pour le dire de la manière la plus simple, le consociationalisme consiste en une théorie politique normative. On peut situer la formulation initiale de celle-ci dans le sillage des réflexions de la deuxième moitié du XX^e siècle pour penser et repenser les conditions de la justice sociale dans les sociétés démocratiques contemporaines. Or, il importe tout de même de distinguer la démocratie consociative des théories « générales » de la justice sociale, proposées notamment par des penseurs comme John Rawls¹⁶. En effet, contrairement à ces théories – lesquelles ont pour ambition d'être érigées en modèles universels pour permettre l'atteinte d'une certaine équité dans les rapports sociaux et communautaires –, le consociationalisme a pour seul objet les sociétés fragmentées, telles que nous les avons définies un peu plus haut.

Ce modèle théorique se donne ainsi pour objectif de tracer un chemin afin de pacifier les relations parfois acrimonieuses entre les communautés politiques qui composent le tissu démocratique d'un État souverain ou d'une région autonome, en préconisant leur représentation et leur participation *au sein* du système de gouvernance¹⁷. C'est là l'intention première de la démocratie consociative : partager le pouvoir entre les différents groupes qui aspirent à l'exercer.

On retrouve d'ailleurs cet objectif dans le vocabulaire même relatif à la théorie consociative. En effet, sur le plan étymologique, le terme « consociationalisme » provient

¹⁶ John RAWLS, *Théorie de la justice*, Paris, Éditions Points, 2009.

¹⁷ Allison MCCULLOCH, « Consociational Settlements in Deeply Divided Societies: the Liberal-Corporate Distinction », *Democratization*, vol. 21, 2014, p. 501.

du latin *consociatio*, qui renvoie à « l'action » ou « l'art » de s'associer¹⁸. Concrètement, le consociationalisme fait référence à une action positive et volontaire, suivant laquelle des élites politiques – qui ont pour vocation ou prétention de représenter les différentes communautés politiques cohabitant au sein d'une société fragmentée – œuvrent à pacifier les relations intercommunautaires.

Un peu à l'image du fédéralisme, le consociationalisme se matérialise par l'intermédiaire de certaines institutions partagées ou communes entre les segments, et d'autres qui sont autonomes ou relatives auxdits groupements de population. Bref, la démocratie consociative représente une voie originale pour « partager le pouvoir¹⁹ » entre certains segments sociétaux au sein d'un espace politique donné. Se dégage aussi du consociationalisme une volonté d'asseoir une forme de cohésion entre les communautés, caractéristique non seulement de ce partage du pouvoir, mais également des pratiques consociatives qui engagent à l'atteinte de consensus entre les groupes.

En règle générale, les démocraties que l'on pourrait qualifier de « consociatives » vont incorporer à leur structure de gouvernance divers mécanismes institutionnels et diverses pratiques politiques afin d'aménager de manière constructive les tensions qui les animent. Ces mécanismes et pratiques prennent alors la forme de quatre piliers ou principes clés sur lesquels est érigée la théorie du consociationalisme. Ainsi, la rationalité normative derrière le projet politique de la démocratie consociative se comprend par l'articulation conjointe de ces quatre principes clés :

- 1) **Un gouvernement formé d'une grande coalition politique** : le pouvoir exécutif doit être formé par un gouvernement de coalition intégrant des acteurs politiques en provenance de tous les principaux segments de la société. Cette « grande coalition » fonctionne alors comme une association des élites politiques au sein de laquelle coopèrent les dirigeants en provenance des diverses communautés²⁰;
- 2) **Une représentation proportionnelle** : toutes les communautés politiques doivent être représentées minimalement en fonction de leur poids démographique dans les institutions étatiques et les organismes publics. Les groupes les moins imposants

¹⁸ Félix GAFFIOT, *Dictionnaire illustré Latin-Français*, Paris, Hachette, 1934, s.v. « consociatio ».

¹⁹ *Id.*, s.v. « consocio » : « associer, joindre, unir ».

²⁰ A. LIJPHART, préc., note 12, p. 25 et suiv.

démographiquement peuvent également être surreprésentés. Ils doivent également être en mesure d'influencer les processus de ces mêmes institutions²¹;

- 3) **Un droit de veto** : chaque communauté doit avoir la possibilité d'opposer son veto sur les décisions prises qui les touchent directement. Fondamentalement, le veto a pour objectif de fournir une protection supplémentaire (et parfois nécessaire) lorsque les deux principes précédents (gouvernement de coalition et représentation proportionnelle) n'ont pas réussi à assurer la préservation du particularisme et des intérêts des communautés minoritaires²²;
- 4) **Une autonomie segmentale** : chaque segment doit pouvoir bénéficier d'une autonomie suffisante dans la gestion de ses affaires propres. Suivant la logique de la subsidiarité qu'on retrouve notamment dans les écrits du philosophe Johannes Althusius, Lijphart suggère que les minorités doivent pouvoir s'autogouverner pleinement lorsqu'un domaine d'action les concerne spécifiquement et uniquement²³.

Les piliers du gouvernement de coalition et de la représentation proportionnelle rendent possible la participation de toutes les composantes d'une société fragmentée au processus décisionnel de l'État, tant à travers le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif. Le droit de véto, lui, permet aux différents groupes de s'opposer à toutes décisions qui seraient de nature à menacer leur caractère distinct et leurs intérêts propres. Enfin, l'autonomie segmentale accorde la latitude nécessaire aux composantes pour qu'elles puissent administrer elles-mêmes les différentes matières qui sont de leur intérêt particulier. On a donc, d'un côté, un objectif de *participation élevée* et *active* de toutes les composantes de la société aux institutions étatiques, caractéristique du *shared-rule* (gouvernance partagée), et, de l'autre côté, une visée de *protection* et d'*autonomie* pour les groupes dans la gestion de leurs affaires, propre au *self-rule* (autonomie gouvernementale). C'est ainsi que prend forme le partage du pouvoir dans un système consociatif.

En plus de ces quatre piliers, le consociationalisme repose sur un postulat fondamental, lequel caractérise le fonctionnement de tout système consociatif : les élites politiques doivent jouer un rôle prédominant dans la recherche de consensus au sein d'une société fragmentée. Selon Arend Lijphart, le « père » du consociationalisme et son principal théoricien, dans un système consociatif, « the centrifugal tendencies inherent in a plural

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Id.*

society are counteracted by the cooperative attitudes and behavior of the leaders of the different segments of the population²⁴ », ajoutant que la coopération entre élites « is the primary distinguishing feature of consociational democracy²⁵ ». En bref, pour Lijphart, la stabilité politique d'une société fragmentée découle d'une attitude modérée²⁶ et d'un désir de coopération entre les élites des groupes qui la composent.

Le corollaire de ce postulat mettant l'accent sur le rôle des élites politiques dans la conduite des affaires d'une société fragmentée est que le consociationalisme propose, dans la mesure du possible, de limiter les mécanismes de démocratie directe dans les processus décisionnels d'une telle société, et suggère plutôt de favoriser ceux de la démocratie représentative. En effet, selon plusieurs auteurs, y compris Lijphart lui-même, la démocratie référendaire – et le mode décisionnel majoritaire qui l'accompagne²⁷ – est « ill-suited²⁸ » dans une société fragmentée. À noter que le terme *majoritaire* est ici employé en opposition au terme *consensuel* : il décrit une réalité où une simple majorité peut s'accaparer l'avantage d'un processus décisionnel, sans avoir à rechercher le compromis et le consensus.

À ce titre, pour le dire à la manière de Vernon Bogdanor « [s]uch a [divided] society, in order to obtain stability, needs to employ strategies that depart from the majoritarian model²⁹ », incluant évidemment les pratiques référendaires. En effet, en bout de compte, « [b]ecause they cannot measure intensities of beliefs or work things out through discussion and discovery, referendums are bound to be more dangerous than representative assemblies to minority rights³⁰ ». Pour ces raisons, de même que globalement pour permettre l'atteinte

²⁴ *Id.*, p. 1.

²⁵ *Id.*, p. 1.

²⁶ Arend LIJPHART, « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, 1969, p. 207, à la page 209 : « Political stability depends on moderation ».

²⁷ Arend LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 2012, p. 221 : « the referendum is the most extreme majoritarian method of decision-making ».

²⁸ Dana ARIELI-HOROWITZ, « Referenda in a Post-Consociational Democracy: The Case of Israel », dans Efraim KARSH (dir.), *Israel : The First Hundred Years*, vol. 3, « Israeli Politics and Society Since 1948, Problems of Collective Identity », Londres, Frank Cass Publishers, 2002, p. 146, à la page 147.

²⁹ Vernon BOGDANOR, « Western Europe », dans David BUTLER et Larry DIAMOND (dir.), *Referendums around the World*, Washington, AEI Press, 1994, p. 87, à la page 88.

³⁰ David BUTLER et Austin RANNEY, « Theory », dans David BUTLER et Austin RANNEY (dir.), *Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute, 1978, p. 23, à la page 36.

d'une plus grande stabilité politique dans l'État à travers la coopération entre élites politiques, le consociationalisme propose de limiter à des cas exceptionnels le recours aux outils de la démocratie référendaire, de manière à laisser aux représentants le contrôle de l'action politique.

Or, quand on observe plus en détail le déroulement de la démocratie référendaire dans certaines sociétés fragmentées, on constate que les élites politiques peuvent tout de même largement influencer le dénouement de tels processus, notamment par leur intervention en cours de campagne référendaire, par les dépenses qu'elles peuvent y faire, par la formulation de la question référendaire, par l'interprétation des résultats, etc. C'est notamment ce que nous démontre l'expérience de la démocratie directe en Suisse, en Belgique, au Canada et au Royaume-Uni³¹. En ce sens, l'opposition entre démocratie référendaire et démocratie consociative n'est peut-être pas aussi flagrante ou nette que ce que l'on pourrait penser. Nous y reviendrons au chapitre 2, lorsqu'il sera question de la démocratie de concordance en Suisse.

1.2 Historique de la théorie du consociationalisme

Le concept de « consociationalisme » est d'abord apparu il y a maintenant un peu plus d'un demi-siècle, et ce, sous la forme d'une « observation » ou de la description d'un phénomène. En effet, dans son article de 1969 intitulé « Consociational Democracy », Arend Lijphart écrivait : « political stability of a system can apparently not be predicted solely on the basis of the two variables of political culture and role structure³² ». Si tel était le cas, on s'attendrait à ce que des sociétés comme la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse et l'Autriche se révèlent très instables et fassent preuve d'un grand immobilisme. Cependant, Lijphart affirme que ce n'est pas le cas. Il poursuit : « These deviant cases of fragmented but stable democracies will be called “consociational democracies”³³ ». Dans un tel contexte de fragmentation, Lijphart note que les élites politiques font souvent des « deliberate efforts to counteract the immobilizing and unstabilizing effects of cultural fragmentation. As a result of such overarching cooperation at the elite level, a country can

³¹ D. GUÉNETTE et A.M. KEJANLIOĞLU, préc., note 4.

³² A. LIJPHART, préc., note 26, p. 207.

³³ *Id.*, p. 211.

[...] achieve a degree of political stability quite out of proportion to its social homogeneity³⁴ ».

Plus tard, en 1977, dans son ouvrage *Democracy in Plural Societies*, Lijphart approfondit considérablement le développement théorique du consociationalisme. Insistant toujours sur le rôle des élites politiques dans les sociétés fragmentées, il en peaufine ensuite sa compréhension et suggère que le consociationalisme pourrait servir de modèle à suivre et à appliquer dans les sociétés fragmentées, avec pour objectif de pacifier les relations entre les différentes communautés. Dans les décennies qui vont suivre, Lijphart publiera abondamment sur le consociationalisme, lui valant ainsi fréquemment d’être appelé le « père³⁵ » de la démocratie consociative.

Plus récemment, en 2019 – soit 50 ans après la parution de son premier article portant sur la démocratie consociative – et dans une courte contribution intitulée « Consociationalism After Half a Century », Lijphart écrivait ce qui suit : « After that time there have – admittedly – been changes in terminology [...]. But the basic characteristics have, I think, only been subject to insignificant change. Basically, my contention was – and still is – that an element of consociation and willingness to compromise with other groups can make democracy work even in divided societies if a number of conditions are met³⁶ ». Ces conditions sont les quatre piliers du consociationalisme desquels nous avons parlé précédemment, soit un gouvernement formé par une grande coalition politique, la représentation proportionnelle, le droit de veto pour les groupes minoritaires et l’autonomie segmentale³⁷.

Ceci étant dit, même avec une certaine stabilité au cours des 50 dernières années, la démocratie consociative a quand même évolué, notamment en ce qui concerne sa portée normative. En effet, alors qu’une *théorie descriptive* est une tentative d’expliquer objectivement comment le monde ou un phénomène particulier fonctionne réellement, une

³⁴ *Id.*, p. 211-212.

³⁵ Voir Arend LIJPHART, « Consociationalism After Half a Century », dans Michaelina JAKALA, Durukan KUZU et Matt QVORTRUP (dir.), *Consociationalism and Power-Sharing in Europe. Arend Lijphart’s Theory of Political Accommodation*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, p. 1, à la page 3, où il écrit : « As I am often called the ‘father’ of consociational theory, I should emphasize that several other scholars were also working on this subject in the late 1960s ».

³⁶ *Id.*, p. 1.

³⁷ A. LIJPHART, préc., note 12, p. 25. Voir aussi Arend LIJPHART, « South African democracy: Majoritarian or Consociational? », *Democratization*, vol. 5, n° 4, 1998, p. 144, à la page 145-146; Arend LIJPHART, « Constitutional Design for Divided Societies », *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 2, 2004, p. 96, à la page 97.

théorie normative offre une vision de la façon dont ce même monde ou phénomène devrait fonctionner. En d'autres termes, une théorie normative implique une réflexion concernant ce qui « devrait être », par opposition aux théories descriptives de « ce qui est déjà³⁸ ». Il importe donc évidemment de distinguer les théories descriptives de celles normatives, notamment quand vient le temps d'utiliser ou de comprendre celles-ci. Et évidemment, une théorie peut avoir simultanément une dimension descriptive et une autre normative.

En ce qui concerne le consociationalisme, on se trouve très souvent à l'intersection de ces deux catégories, même si la dimension normative tend aujourd'hui à être beaucoup plus importante. En effet, comme le dit Rupert Taylor, le consociationalisme « has evolved in a two-stage process: first as description, then as prescription³⁹ ». Dans la même veine, Matthijs Bogaards écrit que le consociationalisme présente « a striking case of description turned into prescription⁴⁰ ». En 1969, quand l'article « Consociational Democracy » a été publié, il ne faisait aucun doute que nous étions en présence d'une théorie descriptive dont l'objectif était d'expliquer, par une approche comparative, les facteurs devant conduire à la stabilité politique dans les pays européens caractérisés par des clivages religieux, linguistiques ou culturels. Mais après cela, dans une forme de « tournant épistémologique⁴¹ » Lijphart « gradually discovered the normative potential of consociationalism, recommending it as the best type of democracy for divided societies⁴² ». En fait, dès la toute première page de *Democracy in Plural Societies*, Lijphart écrivait ce qui suit : « Consociational democracy is both an *empirical* and *normative* model⁴³ ».

Cette polyvalence et l'utilité du consociationalisme pour l'étude des sociétés fragmentées expliquent son utilisation désormais répandue dans la littérature. En effet, plusieurs auteurs ont consacré une attention particulière à l'étude du consociationalisme dans leurs travaux.

³⁸ Craig J. CALHOUN, *Dictionary of the Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2002, s.v. « Normative theory ».

³⁹ Rupert TAYLOR, « Introduction. The promise of consociational theory », dans Rupert TAYLOR (dir.), *Consociational Theory. McGarry & O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, Londres, Routledge, 2009, p. 1, à la page 2.

⁴⁰ Matthijs BOGAARDS, « The Uneasy Relationship Between Empirical and Normative Types in Consociational Theory », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, n° 4, 2000, p. 395, à la page 396.

⁴¹ Ian LUSTICK, « Lijphart, Lakatos, and Consociationalism », *World Politics*, vol. 50, n° 1, 1997, p. 88.

⁴² M. BOGAARDS, préc., note 40, p. 395.

⁴³ A. LIJPHART, préc., note 12, p. 1.

Par exemple, Soeren Keil and Allison McCulloch⁴⁴ ont récemment publié un ouvrage collectif qui examine et compare de nombreux cas de démocraties consociatives en Europe, tant au niveau étatique que sous-étatique (les Pays-Bas, la Belgique, la Suisse et l’Autriche, mais aussi les Balkans occidentaux, Chypre, le Tyrol du Sud, l’Irlande du Nord et quelques autres systèmes).

Dans le même ordre d’idées, en 2019, la *Revue suisse de science politique* a publié un numéro thématique intitulé *Half A Century of Consociationalism – Cases and Comparisons*. Plusieurs des exemples habituels de démocraties consociatives y étaient abordés, mais le numéro a également fait une place importante à des cas moins traditionnels, tels que l’Inde⁴⁵, les États-Unis⁴⁶ et l’Union européenne⁴⁷. Cet effort démontre la pertinence de penser la résolution des tensions dans les sociétés fragmentées à travers le prisme du consociationalisme⁴⁸.

Cela a été particulièrement le cas dans les situations « post-conflits », comme dans les Balkans occidentaux, à Chypre, en Irlande du Nord et au Liban. Cependant, de nombreux auteurs qui étudient ces situations post-conflits ont noté la difficulté d’appliquer un modèle comme le consociationalisme, conçu à l’origine pour les sociétés libérales et démocratiques développées – comme la Belgique et la Suisse –, à des sociétés en développement fortement divisées et ayant une expérience démocratique limitée⁴⁹.

⁴⁴ Soeren KEIL et Allison MCCULLOCH (dir.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021.

⁴⁵ Katharine ADENEY et Wilfried SWENDEN, « Power-Sharing in the World’s Largest Democracy: Informal Consociationalism in India (and Its Decline?) », *Revue suisse de science politique*, vol. 25, n° 4, 2019, p. 450.

⁴⁶ Philip J. HOWE, « The United States as a Plural Society: Towards a Consociational Solution? », *Revue suisse de science politique*, vol. 25, n° 4, 2019, p. 476.

⁴⁷ Simona PIATTONI et Luca VERZICHELLI, « Revisiting Transnational European Consociationalism: The European Union a Decade After Lisbon », *Revue suisse de science politique*, vol. 25, n° 4, 2019, p. 498.

⁴⁸ Voir aussi Allison MCCULLOCH, *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*, Londres, Routledge, 2014; Michaelina JAKALA, Durukan KUZU et Matt QVORTRUP (dir.), *Consociationalism and Power-Sharing in Europe. Arend Lijphart’s Theory of Political Accommodation*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018.

⁴⁹ Voir John MCGARRY, « Why Has Cyprus Been a Consociational Cemetery? », dans Soeren KEIL et Allison MCCULLOCH (dir.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021; Hoda BAYTIYEH, « Lebanon’s Power-Sharing System and the Rise of Sectarianism », *Peace Review – A Journal of Social Justice*, vol. 31, n° 2, 2019, p. 223; Soeren KEIL et Florian BIEBER, « Power-sharing revisited: Lessons learned in the Balkans? », *Review of Central and East European Law*, vol. 34, n° 4, 2009, p. 337; Allison

Peut-être devrions-nous alors garder à l'esprit qu'il y a une distinction à faire entre les cas de sociétés libérales et démocratiques fragmentées, d'une part, et les cas de sociétés en développement fortement divisées (et souvent avec des pratiques démocratiques limitées), d'autre part. Si le consociationalisme peut potentiellement être utile dans les deux contextes, ce pourrait être avec des moyens différents ou par une mise en œuvre différenciée. C'est pourquoi, en ce qui nous concerne, nous nous concentrerons dans la présente démonstration sur le consociationalisme dans un contexte occidental et son application dans le cas de démocraties libérales.

1.3 Distinguer le consociationalisme du fédéralisme

Selon le politologue belge Dave Sinardet, « la relation précise entre la démocratie consociative et le fédéralisme [demeure] une autre question toujours sans réponse⁵⁰ ». Si cela est vrai, ce n'est pas parce que la question n'a pas été étudiée. Lijphart lui-même a publié deux articles majeurs sur le sujet, soit « Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links », en 1979⁵¹, et « Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories », en 1985⁵². En nous appuyant sur ces deux articles, ainsi que sur certains des travaux les plus récents sur la question, nous tenterons ici d'apporter quelques éclaircissements quant à la distinction entre consociationalisme et fédéralisme. En fin de compte, ce que nous devons garder à l'esprit, c'est qu'il existe de nombreuses similitudes entre le fédéralisme et le consociationalisme, ainsi que certaines distinctions fondamentales qui rendent les deux théories indépendantes et autonomes l'une de l'autre.

En ce qui concerne les similitudes, le premier élément évident est que les deux théories visent à permettre une cohabitation plus pacifique et stable dans des sociétés profondément divisées et traversées par d'importants clivages. Ainsi, elles partagent un idéal « to provide political arrangements in which the tensions between the segments of a plural society can

MCCULLOCH et Joanne MCEVOY, « Understanding Power-Sharing Performance: A Lifecycle Approach », *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 20, n° 2, 2020, p. 109.

⁵⁰ Dave SINARDET, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité? », *Pouvoirs*, n° 136, 2011, p. 21, à la page 24.

⁵¹ Arend LIJPHART, « Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links », *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, n° 3, 1979, p. 499.

⁵² Arend LIJPHART, « Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 15, n° 2, 1985, p. 3.

be accommodated within a single sovereign state⁵³ ». En effet, au fil du temps, les deux modèles sont apparus comme des « solutions » institutionnelles pour atteindre un certain degré de stabilité politique dans des sociétés fragmentées. Alain-G. Gagnon⁵⁴, Ferran Requejo⁵⁵ and Lijphart lui-même⁵⁶ sont au nombre des experts ayant exprimé cette opinion.

Par ailleurs, tant le consociationalisme que le fédéralisme tirent leur substance des principes généraux du *self-rule* et du *shared rule*⁵⁷. En effet, toujours selon Dave Sinardet, les deux théories prennent leurs fondements sur la combinaison de ces deux éléments⁵⁸. Lijphart est encore plus explicite à cet effet, mentionnant : « the first principle [of federalism] is that the component units enjoy a high degree of secure autonomy in organizing their internal affairs. The second is that they *all* participate in decision-making at the central level of government. These are the principles of autonomy and power-sharing that are also fundamental features of consociational democracy⁵⁹ ». En outre, les deux théories sont simultanément des modèles descriptifs et normatifs. Ainsi, le consociationalisme et le fédéralisme partagent clairement d'importantes similitudes.

Néanmoins, ces théories demeurent distinctes, et il est important de ne pas les confondre. Comme l'affirme Lijphart : « I found that, both conceptually and empirically, federalism and consociationalism do not coincide, although they do overlap to an important extent⁶⁰ ». Tout d'abord, il est essentiel de noter que le fédéralisme peut être appliqué aussi bien dans une société fragmentée que dans un État relativement homogène ou « mono-national », alors que le consociationalisme est destiné à être mis en œuvre principalement – sinon uniquement – dans un contexte pluriel. L'objectif premier du consociationalisme étant d'apaiser les tensions entre les composantes d'une société fragmentée, cette théorie propose des mécanismes de partage du pouvoir en fonction des divisions d'une société,

⁵³ A. LIJPHART, préc., note 51, p. 499.

⁵⁴ A.-G. GAGNON, préc., note 14, p. 127.

⁵⁵ Ferran REQUEJO, « Plurinational democracies, federalism and secession. A political theory approach », *Revista Catalana de Dret Public*, n° 54, 2017, p. 62, à la page 70.

⁵⁶ A. LIJPHART, préc., note 51, p. 499.

⁵⁷ Sean MUELLER, « Autonomie gouvernementale et gouvernance partagée : poser les termes du débat », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 49.

⁵⁸ A. LIJPHART, préc., note 12, p. 25.

⁵⁹ A. LIJPHART, préc., note 51, p. 506.

⁶⁰ A. LIJPHART, préc., note 52, p. 3.

tâche impossible par nature dans un État « homogène », où ces divisions sont inexistantes ou non reconnues. En ce sens, le consociationalisme a une portée d'application beaucoup plus limitée que le fédéralisme.

Cela dit, le consociationalisme peut être mis en œuvre aussi bien au niveau étatique (Belgique) qu'au niveau subétatique (Irlande du Nord et Tyrol du Sud), alors que le fédéralisme est presque exclusivement appliqué au niveau de l'État souverain⁶¹. C'est là une autre différence non négligeable quant au potentiel d'application de ces deux modèles théoriques.

Une autre différence significative entre le fédéralisme et le consociationalisme, soulignée par Lijphart, concerne les opposés naturels de ces deux théories. Il écrit : « The opposite of federalism is unitary government, and the opposite of consociational democracy is majoritarian democracy⁶². » Cela peut conduire à des tensions entre les deux modèles et leur mise en œuvre. En effet, les particularités du modèle « majoritaire » de la démocratie – et son modèle phare : le parlementarisme à la Westminster – sont toutes en contradiction avec les piliers du consociationalisme. Dans une démocratie majoritaire, les gouvernements majoritaires sont favorisés par rapport aux gouvernements de coalition; on préfère également un système électoral dans lequel le parti politique ayant obtenu le plus de voix est surreprésenté au parlement, plutôt que la surreprésentation des groupes minorités; au lieu de donner un droit de veto aux groupes minoritaires, on préfère un système d'alternance au pouvoir; enfin, la centralisation du pouvoir est généralement préférée à l'autonomie des différents segments de la population⁶³. Mais si le modèle « majoritaire » de la démocratie est le contraire de la démocratie consociative, l'État unitaire est le contraire ou l'opposé du fédéralisme.

Par conséquent, nous pouvons observer des États fédéraux avec un modèle de démocratie majoritaire (les États-Unis) et des États unitaires avec un tel modèle de démocratie majoritaire (le Royaume-Uni), tout comme nous pouvons également observer la démocratie consociative en action dans les systèmes unitaires (Irlande du Nord) et fédéraux (Belgique). Enfin bref, les dynamiques fédéral/unitaire et consociatif/majoritaire évoluent en parallèle, et non en symbiose.

⁶¹ On peut néanmoins parler de fédéralisme sous-étatique, par exemple avec la « Fédération Wallonie-Bruxelles », ou de fédéralisme supra-étatique, avec l'exemple d'une « fédération européenne ».

⁶² A. LIJPHART, préc., note 51, p. 500.

⁶³ A. LIJPHART, préc., note 27, p. 9-20.

C'est précisément là que peuvent apparaître des tensions potentielles entre les deux théories. En effet, dans une société divisée comme le Canada, dotée d'un système fédéral et d'un modèle parlementaire conforme à la démocratie majoritaire – et donc en contradiction avec le consociationalisme –, les prémisses du fédéralisme et du consociationalisme entrent en collision. Cette tension est particulièrement aiguë dans les relations entre le gouvernement fédéral (avec les provinces anglophones) et le Québec. Ici, le fédéralisme n'apparaît pas toujours comme un modèle permettant d'accommoder les clivages linguistiques, culturels et nationaux, mais plutôt comme un moyen de gouverner un pays aussi vaste que le Canada⁶⁴.

Cependant, le modèle majoritaire de démocratie dans les *parlements* fédéral et provinciaux au Canada conduit à de nombreuses relations intergouvernementales et à une coopération accrue entre les *gouvernements* fédéral et provinciaux⁶⁵, ce qui *in fine* produit une forme de grande coalition politique, telle que promue par le consociationalisme. Nous y reviendrons au chapitre suivant. Ceci n'est qu'un exemple des interactions – et parfois des tensions – que l'on peut observer entre le fédéralisme et le consociationalisme dans les sociétés fragmentées.

Par conséquent, bien qu'ils partagent de nombreuses similitudes, le fédéralisme et le consociationalisme restent finalement deux théories distinctes et différenciées. Cela dit, il est néanmoins possible de combiner ces deux modèles pour en créer un nouveau : le fédéralisme consociatif. En effet, il existe de nombreuses variantes du fédéralisme qui sont étudiées et utilisées dans la littérature et dans la pratique, comme nous l'avons mentionné précédemment. Le fédéralisme multinational⁶⁶, le fédéralisme asymétrique⁶⁷, le fédéralisme par traités⁶⁸ ou le fédéralisme exécutif⁶⁹ ne sont que quelques exemples de

⁶⁴ Voir Alain-G. GAGNON, *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, 2008.

⁶⁵ 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*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

⁶⁶ Voir A.-G. GAGNON, préc., note 64.

⁶⁷ Voir Patricia POPELIER et Maja SAHADZIC (dir.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019.

⁶⁸ Voir Martin PAPILLON, « The Two Faces of Treaty Federalism », dans James BICKERTON et Alain-G. GAGNON, (dir.), *Canadian Politics*, 7^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 2020.

⁶⁹ Voir Ronald L. WATTS, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Queen's University Press, 1989.

variations spécifiques de l'idée fédérale, qui possèdent toutes leurs propres caractéristiques et spécificités. Le fédéralisme multinational et le fédéralisme asymétrique prévoient des arrangements spécifiques pour certains groupes, tandis que le fédéralisme par traités vise à promouvoir l'autonomie des peuples autochtones. Pour sa part, le fédéralisme exécutif encourage les négociations politiques entre les différents gouvernements. Ainsi, le fédéralisme consociatif peut être compris comme une expression supplémentaire du principe fédéral, laquelle vise avant tout à stimuler et à rechercher le consensus au sein d'une société fragmentée. Pour ce faire, le fédéralisme consociatif utilise les principes normatifs mis de l'avant autant par le fédéralisme que par le consociationalisme.

1.4 À l'intersection du fédéralisme et du consociationalisme

De la manière la plus simple possible, Lijphart écrit que, « under certain conditions, a federation can be a consociation and vice versa⁷⁰ ». Il ajoute : « if we add a few characteristics to the concept of federalism, we arrive at the concept of consociationalism⁷¹ ». Néanmoins, suivant l'adage selon lequel le tout est plus que la somme de ses parties, la combinaison des deux théories nécessite plus qu'une simple addition, et le fédéralisme consociatif a ses propres caractéristiques. Ici encore, la perspective de Lijphart est d'une grande pertinence. En effet, il a énuméré les six caractéristiques suivantes d'une société à la fois fédérale et consociative :

- 1) Elle doit être démocratique;
- 2) Elle doit prendre forme dans un contexte fragmenté;
- 3) Elle doit respecter les quatre piliers du consociationalisme;
- 4) Elle requiert un système politique hautement décentralisé;
- 5) Elle doit faire en sorte que les frontières des entités fédérées coïncident autant que possible avec les clivages de la société;

⁷⁰ A. LIJPHART, préc., note 51, p. 500.

⁷¹ A. LIJPHART, préc., note 52, p. 3.

- 6) Elle doit opter pour un grand nombre d'entités fédérées, qui doivent être de petite taille⁷².

À cela, il nous semble nécessaire d'ajouter une caractéristique supplémentaire : (7) le fédéralisme consociatif requiert un certain degré d'asymétrie institutionnelle. Ceci fait écho à une observation de Lijphart lui-même, qui notait qu'une fédération ne peut être considérée comme consociative que si elle fait montre d'une certaine asymétrie⁷³. Les arrangements asymétriques constituent sans aucun doute un mécanisme susceptible d'atténuer les tensions entre les différentes communautés ou les différents groupes linguistiques, ethniques ou religieux d'une société fragmentée⁷⁴.

En effet, dans le cas d'une société avec un groupe majoritaire et un ou plusieurs groupes minoritaires, un traitement égal pour tous – enraciné dans ce que Ferran Requejo et d'autres appelleraient le libéralisme 1⁷⁵ – n'est pas la meilleure façon de structurer l'architecture institutionnelle du pays, car il conduirait à des relations de pouvoir dominées par la majorité. En d'autres termes, le libéralisme 1 « favorise les groupes nationaux majoritaires⁷⁶ » dans les sociétés fragmentées. Pour cette raison, les arrangements asymétriques, qui offrent certaines opportunités (telles que plus de compétences) ou certains pouvoirs (tels qu'un droit de veto) aux groupes minoritaires, peuvent rééquilibrer les relations de pouvoir et ainsi aider à atteindre les idéaux du fédéralisme consociatif⁷⁷. À

⁷² *Id.*, p. 5.

⁷³ A. LIJPHART, préc., note 51, p. 500.

⁷⁴ Voir P. POPELIER et M. SAHADZIC (dir.), préc., note 67; Maja SAHADZIC, *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law. Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*, Londres, Routledge, 2020.

⁷⁵ Le libéralisme 1 suggère que l'égalité, dans une société démocratique, est synonyme d'un traitement strictement homogène de tous; il se fonde essentiellement « on individual rights of a 'universal' kind, on a 'non-discriminatory' idea of equality for all citizens, and on a series of procedural mechanisms that regulate institutional principles and the collective processes of decision making » : Ferran REQUEJO, « Federalism and National Groups », *International Social Science Journal*, vol. 53, n° 167, 2001, p. 41, à la page 42. Voir aussi Ferran REQUEJO, *Fédéralisme multinational et pluralisme des valeurs. Le cas Espagnol*, Bruxelles, Peter Lang, 2009; Ferran REQUEJO et Marc SANJAUME, « Recognition and Political Accommodation: From Regionalism to Secessionism – the Catalan Case », dans Jean-François GRÉGOIRE et Michael JEWKES (dir.), *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*, Louvain, Leuven University Press, 2015, p. 107.

⁷⁶ F. REQUEJO et M. SANJAUME, préc., note 75, p. 108.

⁷⁷ En ce sens, les arrangements asymétriques sont cohérents avec ce que Requejo appelle le libéralisme 2: F. REQUEJO, « Federalism and National Groups », préc., note 75, p. 42; F. REQUEJO et M. SANJAUME, préc., note 75, p. 109.

cet égard, l'asymétrie doit être comprise comme une caractéristique supplémentaire et sous-jacente de l'articulation consociative du principe fédéral.

La clarification de Lijphart quant aux conditions nécessaires pour qu'une fédération soit consociative est instructive, car elle permet de définir exactement ce qu'est le fédéralisme consociatif. Tout d'abord, le père du consociationalisme part de la prémisse que l'État est formellement fédéral. Le fédéralisme est le point de départ, la condition *sine qua non* de l'existence même du fédéralisme consociatif. Bien que cela soit logique, le corollaire de cette prémisse est que les caractéristiques de base du fédéralisme doivent également être en place dans l'État⁷⁸.

Ensuite, le fédéralisme consociatif ne juxtapose pas seulement les conditions nécessaires à l'existence du fédéralisme et du consociationalisme, mais il exige également des caractéristiques spécifiques. Si certaines peuvent paraître évidentes (être démocratique et être mis en œuvre dans une société fragmentée), d'autres sont plutôt articulées dans le but de réaliser la combinaison la plus efficace possible des deux théories (être fortement décentralisé, faire coïncider les frontières des entités fédérées avec les clivages de la société, opter pour un grand nombre d'entités fédérées, qui devraient être de petite taille).

Mais plus que des conditions d'existence ou des modalités opérationnelles qui donnent forme au fédéralisme consociatif, cette variante du principe fédéral repose sur des principes, des idéaux et des objectifs fondamentaux. Au cœur même du fédéralisme consociatif se trouve la finalité normative (a) d'accommoder les différents groupes qui coexistent au sein d'un même État souverain ou d'une même région autonome, (b) de mettre en place des institutions où ils peuvent tous influencer le débat politique et constitutionnel, (c) de leur permettre d'administrer de manière autonome les questions qui ne concernent qu'eux, et (d) de créer un sentiment de loyauté entre tous. Dans un pays divisé en différents groupes linguistiques, culturels et nationaux, si et quand ces éléments – accommodement, institutions communes, autonomie et loyauté – font défaut, la stabilité politique, la prospérité économique et la survie même de l'État peuvent être mises en péril.

Le fédéralisme consociatif est donc une modalité d'opérationnalisation du principe fédérale, laquelle prend forme en suivant notamment les enseignements du consociationalisme. Évidemment, il peut y avoir fédéralisme sans consociationalisme et consociationalisme sans fédéralisme. Mais lorsqu'une société emprunte à ces deux théories politiques normatives, le résultat en est bien souvent un qui s'apparente à du fédéralisme

⁷⁸ Par exemple, avoir au moins deux ordres de gouvernement, des compétences propres, un arbitre neutre pour statuer sur les conflits de compétences, des institutions communes, etc.

consociatif. Comme nous le verrons au chapitre suivant, la Belgique est certainement un exemple de cette rencontre entre le fédéralisme et le consociationalisme.

On ne peut pas en dire autant du Canada, où le fédéralisme cohabite davantage avec une conception majoritaire et britannique du parlementarisme. Et pourtant, nous croyons qu'il y a des motifs sérieux de considérer le consociationalisme comme un cadre analytique pertinent pour réfléchir à l'organisation de certains phénomènes politiques ou processus institutionnels prenant forme au sein de l'État canadien.

1.5 Le fédéralisme, le parlementarisme et le consociationalisme au Canada

Le fédéralisme canadien est multiforme et différents phénomènes juridiques ou politiques peuvent parfois faire ressortir différentes déclinaisons du fédéralisme au Canada. Par exemple, alors que la formation de plusieurs institutions fédérales (Chambre des communes, Sénat, gouvernement fédéral) s'ancre dans une conception territoriale du fédéralisme, la composition de la Cour suprême du Canada, avec trois sièges réservés pour le Québec, est davantage caractéristique d'un fédéralisme asymétrique, peut-être même multinational. De même, les relations entre l'État canadien et les peuples autochtones empruntent bien souvent le chemin du fédéralisme par traités, et le fédéralisme personnel encadre parfois la gestion des politiques publiques applicables à certains groupes minoritaires. Et on pourrait continuer ce travail ou cette énumération encore longtemps.

Or, même si cela peut sembler contre-intuitif aux premiers abords, le consociationalisme et le fédéralisme consociatif sont pertinents pour décrire, pour analyser ou pour tenter de mieux comprendre certains phénomènes ou certains processus prenant forme au sein de l'État canadien. En plus de la révision constitutionnelle⁷⁹, nous croyons que le fédéralisme coopératif et les relations intergouvernementales au Canada peuvent aussi être interprétés à travers une lentille consociative. Après tout, tant du côté du consociationalisme que de celui du fédéralisme coopératif et des relations intergouvernementales, il est question d'une recherche d'accommodation, de cohésion et de collaboration entre divers groupes, et plus précisément entre les élites politiques de ces groupes. Il importe évidemment de pousser l'investigation plus loin si l'on compte discuter et établir des liens plus solides et démontrables entre le consociationalisme et le fédéralisme coopératif, mais il nous semble exister un terreau propice à la réflexion.

⁷⁹ Voir D. GUÉNETTE, *Le fédéralisme consociatif et la révision constitutionnelle – Perspective comparative sur la Belgique, le Canada et la Suisse*, préc., note 13.

Une caractéristique particulière du système politique canadien pourrait avoir pour conséquence de rendre plus ardue l'association entre le consociationalisme et le fédéralisme coopératif au Canada : le parlementarisme majoritaire à la Westminster. Comme nous l'avons évoqué rapidement plus haut, ce type de parlementarisme, et, plus généralement, les processus de type « majoritaire » – comme les référendums – sont les parfaits opposés du consociationalisme. Il peut donc sembler difficile d'imaginer, au sein d'un même système, la rencontre entre le parlementarisme majoritaire à la Westminster et la démocratie consociative.

Or, c'est justement la structure politique du Canada, laquelle combine le fédéralisme et le parlementarisme à la Westminster – avec, pour résultat, une concentration du pouvoir entre les mains des divers gouvernements et des premiers ministres –, qui a favorisé le développement de nombreuses et fructueuses relations intergouvernementales⁸⁰. En effet, le Canada, tout comme l'Australie d'ailleurs, « fut l'un des premiers pays à combiner le fédéralisme – système impliquant deux ordres de gouvernement – et le modèle parlementaire de Westminster – avec une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif. Cette combinaison a favorisé le développement des mécanismes de coordination intergouvernementale⁸¹ ». Nombreux sont les experts à avoir démontré que la rencontre du fédéralisme et du parlementarisme britannique au Canada a permis l'instauration de relations intergouvernementales qui irriguent une multitude de domaines de l'action politique au pays⁸².

⁸⁰ David CAMERON et Richard SIMEON, « Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 32, n° 2, 2002, p. 49; Guy LAFOREST et Éric MONTIGNY, « Le fédéralisme exécutif : problèmes et actualités », dans Réjean PELLETIER et Manon TREMBLAY (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2005, p. 348.

⁸¹ François LAPLANTE-LÉVESQUE, *L'impact des mécanismes de fédéralisme exécutif sur le déficit fédératif canadien*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Montréal, 2010, p. 35

⁸² D. CAMERON et R. SIMEON, préc., note 80; G. LAFOREST et É. MONTIGNY, préc., note 80, p. 348; Jennifer MENZIES, « Blowing Hot and Cold – Intergovernmental Relations Capacity in the Commonwealth Government », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, n° 4, 2012, p. 408, à la page 409 : « Canada and Australia are both large dispersed federations which have an evolved intergovernmental relations system which is dominated by the executive at both the federal and state/provincial levels »; Martin PAPIILLON et Richard SIMEON, « The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans Peter J. MEEKISON, Hamish TELFORD et Harvey LAZAR (dir.), *Canada: The State of the Federation. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2004, p. 114 : « [i]n a federal system characterized by highly autonomous governments, the existence of a central point for managing their relationships is vital. And in a Westminster-based political system

Justement, ces relations intergouvernementales, autant elles animent ce qu'on appelle le fédéralisme coopératif au Canada, autant elles s'apparent également à des arrangements ou à des comportements de nature consociative. Il y a rencontre entre élites politiques, recherche de consensus, représentation de tous les groupes, droit de veto, respect d'une certaine autonomie, etc. Enfin bref, il y a là une piste à explorer, ce que nous ferons plus loin, surtout au chapitre 3.

Conclusion

Le consociationalisme et le fédéralisme consociatif offrent ainsi une lentille ou un prisme utile pour l'étude des sociétés fragmentées, y compris à l'extérieur des systèmes politiques qui mettent de l'avant une culture politique spécifiquement et volontairement consensuelle. Dans le même ordre d'idées, nous sommes d'avis que le Canada, sans être une « démocratie consociative » à part entière, intègre néanmoins certains éléments clés du consociationalisme, dont la négociation et la coopération entre élites politiques.

Nous croyons aussi que cela a pour effet de rendre pertinente l'utilisation du consociationalisme pour étudier le phénomène du fédéralisme coopératif au Canada. Nous consacrerons la majeure partie du chapitre 3 à cette question. Mais préalablement, au chapitre 2, nous utiliserons une perspective comparative pour voir comment prend forme le consociationalisme ou le fédéralisme consociatif dans certaines sociétés fragmentées, y compris au Canada.

that concentrates enormous power in the hands of its ministers, clearly their meetings will be the most authoritative setting for the resolution of differences ».

Chapitre 2 – La démocratie consociative en action dans les systèmes juridiques occidentaux : deux exemples comparatifs

Malgré sa nature abstraite, le consociationalisme n'est évidemment pas qu'un modèle théorique qui n'existerait qu'au niveau idéal chez les philosophes ou les politologues. Dans les sociétés où il prend forme, le consociationalisme est aussi, et surtout, une réalité observable et vécue sur le terrain. En effet, comme nous en avons discuté au chapitre précédent, les ressorts de la démocratie consociative sont parvenus à prendre forme dans des contextes géographiques et politiques des plus variés. S'il importe de distinguer entre les sociétés « fragmentées » occidentales et celles ayant une expérience plus limitée de la démocratie, les exemples de sociétés ayant introduit au moins partiellement des mécanismes de type consociatif à leur ordre juridique ne manquent pas.

Forgés d'un alliage de mécanismes juridiques, de philosophie politique et d'analyse sociopolitique, on ne saurait méprendre les piliers et les postulats du consociationalisme – un gouvernement de coalition, la représentation proportionnelle, un droit de veto pour les groupes minoritaires et l'autonomie segmentale – pour une feuille de route détaillée que les acteurs politiques, peu importe le contexte dans lequel ils se trouvent, peuvent *ipso facto* appliquer au sein de leur ordre juridique.

Formulé autrement, il existe nécessairement une variété de modèles consociatifs, permettant parfois de constater un décalage entre la formulation théorique de ses principes *in abstracto*, et la manière avec laquelle les pouvoirs publics peuvent les décoder et les traduire au sein d'une architecture constitutionnelle *in concreto*. Cela devient particulièrement apparent lorsqu'on procède à une étude comparative de la manière avec laquelle la démocratie consociative est en action dans certains systèmes juridiques occidentaux.

De manière à bien faire ressortir la variété des modalités à travers lesquelles le consociationalisme peut guider la gouvernance d'une société fragmentée – ou, du moins, certaines de ses institutions ou certains de ses processus –, nous procéderons ici à une étude comparative appliquée à deux phénomènes différents. D'abord, en mobilisant les cas de la Belgique, du Tyrol du Sud et de l'Irlande du Nord, nous nous intéresserons à comment certaines sociétés fragmentées en viennent à intégrer les piliers du consociationalisme directement au sein de leur ordre juridique (2.1). Ensuite, cette fois à travers les exemples de la Belgique, de la Suisse et du Canada, nous examinerons la variété des mécanismes

permettant d'établir des relations intercommunautaires de nature consociative, et ce, tant au sein des institutions centrales que dans les relations intergouvernementales d'une société fragmentée (2.2).

2.1 Le consociationalisme au sein de l'ordre juridique d'une société fragmentée

La Belgique, le Tyrol du Sud (en Italie) et l'Irlande du Nord (au Royaume-Uni) sont trois des formes les plus achevées de démocraties consociatives en Occident. Ces trois cas s'avèrent donc des choix fort intuitifs pour démontrer comment l'ordre juridique d'une société fragmentée peut parvenir à intégrer les divers mécanismes ou piliers de la démocratie consociative.

Sur le plan sociodémographique, la Belgique compte environ 11,4 millions d'habitants, alors que l'Irlande du Nord fait état d'une population de 1,8 million d'habitants. De son côté, la population du Tyrol du Sud est composée d'un peu plus d'un demi-million d'habitants. Dans chaque cas, deux principales communautés se sont imposées au titre de figures dominantes du système politique : les néerlandophones (ou Flamands) et les francophones en Belgique, les unionistes (ou protestants) et les nationalistes (ou catholiques) en Irlande du Nord, de même que les germanophones et les italophones au Tyrol du Sud⁸³. Ce sont également ces segments sociétaux qui, comme nous le verrons, sont investis par les dispositifs juridiques que prônent les principes normatifs du consociationalisme.

En examinant le développement et l'évolution de l'architecture institutionnelle qui correspond à la formation d'un gouvernement de coalition (2.1.1), à la représentation proportionnelle (2.1.2), au droit de veto (2.1.3) et à l'autonomie segmentale (2.1.4), nous observerons ici les manières différentes, mais tout de même analogues, par lesquelles la Belgique, le Tyrol du Sud et l'Irlande du Nord ont traduit, dans leur ordre juridique respectif – c'est-à-dire dans leur constitution, leurs lois, leurs diverses normes juridiques, etc. –, les piliers normatifs du consociationalisme.

⁸³ En Belgique comme au Tyrol du Sud, toutefois, il importe de relever la présence d'un troisième segment, mais dont le poids démographique est nettement inférieur aux deux autres : il s'agit de la communauté germanophone en Belgique et des Ladins au Tyrol du Sud.

2.1.1 La formation d'une grande coalition politique

Dans les trois cas à l'étude, souscrire à la formation d'un gouvernement prenant la forme d'une grande coalition s'est révélé la modalité la plus urgente à mettre en œuvre afin d'assurer l'établissement d'une cohabitation pacifique. Cela n'a rien de bien surprenant, la principale caractéristique de la démocratie consociative, selon Arend Lijphart, étant que les dirigeants politiques de tous les segments importants d'une société plurielle doivent coopérer ensemble au sein d'une grande coalition gouvernementale⁸⁴.

En Belgique, cette caractéristique première du consociationalisme prend une place centrale dans l'architecture institutionnelle. La *Constitution belge*, à son article 99, précise effectivement que le Conseil des ministres doit compter autant de ministres francophones que de ministres néerlandophones. Puisque la Constitution fixe un plafond de 15 membres pour la composition dudit Conseil⁸⁵, cet organe est normalement composé de sept ministres issus de chacune des deux principales communautés du pays⁸⁶. Il existe néanmoins deux exceptions à la parité linguistique dans le fonctionnement du gouvernement fédéral : le premier ministre, de même que les secrétaires d'État⁸⁷. Ceux-ci peuvent effectivement provenir de l'une ou l'autre des communautés linguistiques, sans quotas ni règles précises⁸⁸. En Belgique, c'est donc par la voie constitutionnelle qu'a été institutionnalisé le pilier de la grande coalition politique, et ce, dès l'avènement du consociationalisme dans ce pays.

Au Tyrol du Sud, le *Deuxième statut d'autonomie* précise à l'article 50 que le Conseil provincial – soit le gouvernement – doit être représentatif de la composition du Parlement⁸⁹, lequel doit lui-même être un reflet proportionnel du poids démographique relatif des principales communautés politiques présentes sur le territoire⁹⁰. Ainsi, outre le président du Conseil, les vice-présidents du gouvernement provincial doivent être issus des

⁸⁴ A. LIJPHART, préc., note 12, p. 25.

⁸⁵ *Constitution belge*, art. 99.

⁸⁶ Par conséquent, plutôt que de s'appuyer sur la représentation proportionnelle de chaque segment pour présider à la formation de la grande coalition gouvernementale, le Conseil des ministres belge a opté pour une représentation paritaire. Cette option de la parité s'avère très utile dans une société où cohabitent un segment majoritaire sur le plan démographique et un autre minoritaire, assurant ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs : A. LIJPHART, préc., note 12, p. 41.

⁸⁷ Les secrétaires d'État font partie du gouvernement, mais pas du Conseil des ministres

⁸⁸ Marc UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 394.

⁸⁹ *Deuxième statut d'autonomie*, art. 50.

⁹⁰ *Id.*, art. 47.

différentes communautés linguistiques⁹¹. De plus, même si un seul parti obtient la majorité absolue au sein du parlement provincial, le *Statut d'autonomie* exige que le Conseil exécutif réunisse une coalition de partis pour former l'exécutif, ce qui assure une représentation aux deux principales communautés⁹². Ceci illustre donc la manière avec laquelle l'ordre juridique sud-tyrolien a intégré cette caractéristique essentielle du consociationalisme, soit par l'entremise de son *Deuxième statut d'autonomie*.

Enfin, en Irlande du Nord, c'est la section 3 du *Belfast (Good Friday) Agreement* qui prévoit la logique institutionnelle devant présider à la formation d'un gouvernement de coalition. Elle prévoit une procédure suivant laquelle le pouvoir exécutif doit impérativement comprendre des députés à l'affiliation catholique, d'une part, et protestante, d'autre part⁹³. En effet, l'accord précise que les chefs des deux partis politiques ayant obtenu le plus grand nombre de sièges lors des élections seront en compétition pour être choisis respectivement comme premier ministre et vice-premier ministre – les deux postes ayant, en principe, exactement le même poids politique⁹⁴. Qui plus est, suivant le *Belfast (Good Friday) Agreement* et la *Northern Ireland Act 1998*, la formation du pouvoir exécutif suit la procédure de d'Hondt⁹⁵ – du mathématicien belge du même nom –, laquelle garantit qu'en pratique, tous les partis représentés à l'Assemblée pourront être intégrés au gouvernement. Concrètement, la procédure de d'Hondt fait en sorte que les partis politiques peuvent nommer un nombre de ministres proportionnellement au nombre de sièges qu'ils ont obtenus lors des élections. C'est donc dans un accord politique, ensuite transposé en normes législatives et constitutionnelles britanniques, que prennent forme l'existence et la pérennité d'une grande coalition gouvernementale en Irlande du Nord.

⁹¹ *Id.*, art. 50.

⁹² Günther PALLAVER, « South Tyrol's Changing Political System: From Dissociative on the Road to Associative Conflict Resolution », *Nationalities Papers*, vol. 42, 2014, p. 376, à la page 381.

⁹³ *Belfast (Good Friday) Agreement*, Section III, art. 16.

⁹⁴ John MCGARRY et Brendan O'LEARY, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 263; *Northern Ireland Act 1998*, c. 47, Part III, art. 16A.

⁹⁵ *Belfast (Good Friday) Agreement*, Section III, art. 16; *Northern Ireland Act 1998*, préc., note 94, art. 18.

2.1.2 La représentation proportionnelle des divers groupes

En Belgique, les deux chambres du Parlement fédéral satisfont largement au principe consociatif de la représentation proportionnelle. Pour ce qui est de la Chambre basse (ou Chambre des représentants), ses 150 membres sont élus directement par la population⁹⁶, en fonction de 11 circonscriptions électorales différentes⁹⁷. Les élections se déroulent selon le système de la représentation proportionnelle⁹⁸ et le nombre de sièges dans chaque circonscription est proportionnel à la population qu'on retrouve au sein de ladite circonscription⁹⁹. Le Sénat – la seconde chambre – ne compte quant à lui que 60 membres et la Constitution elle-même prévoit la logique qui préside à sa complexe composition¹⁰⁰. Ultimement, en fonction de plusieurs règles et catégories différentes, il est constitutionnellement obligatoire que 35 sénateurs soient issus de la Communauté flamande et que 24 autres soient issus de la Communauté francophone. Enfin, un sénateur est nommé par le Parlement de la Communauté germanophone. De plus, tous les parlementaires (à l'exception du sénateur germanophone) doivent appartenir au groupe linguistique francophone ou néerlandophone¹⁰¹, et ceux-ci sont représentatifs du poids démographique de chaque communauté. Certains votes au parlement belge requièrent par ailleurs d'obtenir une majorité au sein de chaque groupe linguistique. Cette répartition des sièges entre les différentes communautés, dans les deux chambres, vient donc clairement traduire juridiquement les exigences du principe consociatif de la représentation proportionnelle, en ce sens où tous les segments ont dès lors la capacité d'influencer le processus décisionnel en proportion de leur poids démographique.

Au Tyrol du Sud, en plus de la représentation proportionnelle au Parlement de la province, rendue obligatoire par le *Deuxième statut d'autonomie*¹⁰², un « système de quotas » fut conçu précisément pour mettre en œuvre les exigences du principe de la représentation proportionnelle dans la fonction publique¹⁰³. Sachant qu'au tournant des années 1970, plus de 90% des fonctionnaires de cette communauté étaient italophones – alors qu'ils ne

⁹⁶ *Constitution belge*, art. 61.

⁹⁷ *Code électoral belge*, art. 87.

⁹⁸ *Constitution belge*, art. 62.

⁹⁹ *Id.*, art. 63 (2).

¹⁰⁰ *Id.*, art. 67 (1).

¹⁰¹ *Id.*, art. 43.

¹⁰² *Deuxième statut d'autonomie*, art. 47.

¹⁰³ *Id.*, art. 89.

représentaient environ que le tiers de la population –, ce système de quotas a également été institutionnalisé avec le *Deuxième statut d'autonomie* de 1972, et ce, dans le but de « créer et de maintenir le pluralisme ethnolinguistique au sein de l'administration¹⁰⁴ ». C'est donc aussi par l'entremise du *Deuxième statut d'autonomie* que le principe de la représentation proportionnelle est incorporé à l'ordre juridique du Tyrol du Sud.

Toujours en lien avec la représentation proportionnelle, en Irlande du Nord, ce principe consociatif est également mis en œuvre par l'intermédiaire du système électoral qui découle du *Belfast (Good Friday) Agreement*¹⁰⁵. De plus, les diverses majorités qualifiées existant au sein de l'Assemblée législative de l'Irlande du Nord¹⁰⁶ – à l'image de ce qu'on peut observer également en Belgique – ont également pour effet de donner plus de poids à la représentation proportionnelle que l'on peut y observer. Par conséquent, en plus des procédures présidant à la formation du pouvoir exécutif, cela atteste de la mise en œuvre, par le *Belfast (Good Friday) Agreement*, du principe de la représentation proportionnelle au sein des institutions démocratiques nord-irlandaises.

2.1.3 Le droit de veto pour les groupes minoritaires

L'architecture institutionnelle belge prévoit de nombreux mécanismes en lien avec le principe du droit de veto, et ce, tant pour les communautés francophone que néerlandophone. En fait, certains de ces mécanismes ont déjà été partiellement abordés : la parité au sein du Conseil des ministres, ainsi que la majorité requise au sein de chaque groupe linguistique au Parlement pour l'adoption de certaines réformes. Au sein du Conseil

¹⁰⁴ Emma LANTSCHNER et Giovanni POGGESCHI, « Quota system, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group », dans Jens WOELK, Francesco PALERMO et Joseph MARKO (dir.), *Tolerance Through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 219, à la page 220.

¹⁰⁵ *Belfast (Good Friday) Agreement*, Section III, art. 2. Lorsqu'il est appelé à faire son choix dans l'isoloir, l'électeur peut choisir d'attribuer son vote à plusieurs ou une seule candidature(s), issue(s) d'un seul ou de plusieurs partis politiques. S'il soutient plus d'une candidature, il doit alors classer les candidats selon ses préférences (1, 2, 3 ..., x). Le vote est normalement attribué au premier candidat sélectionné par l'électeur. Mais si ce candidat a déjà obtenu un nombre suffisant de voix pour obtenir un siège, le vote se voit transféré au deuxième choix de l'électeur, et ainsi de suite. Voir J. MCGARRY et B. O'LEARY, préc., note 94, p. 267-269; Joanne MCEVOY, *The Politics of Northern Ireland*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2008, p. 155; Brendan O'LEARY, *A Treatise on Northern Ireland*, vol. III « Consociation and Confederation », Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 191.

¹⁰⁶ *Belfast (Good Friday) Agreement*, Section III, art. 5 (d).

des ministres, les deux communautés disposent d'un droit de veto *de facto*; en effet, toute décision devant être adoptée par consensus, lorsque la moitié des membres du Conseil refuse d'appuyer une décision, il devient évidemment impossible de constater l'existence d'un tel consensus. De même, en ce qui concerne la majorité au sein des deux groupes linguistiques du Parlement, les deux communautés possèdent un droit de veto *de jure*, puisqu'elles peuvent toutes deux bloquer une réforme si elles ne votent pas majoritairement en faveur de celle-ci. Or, un troisième type de droit de veto existe également en Belgique : il s'agit de la « procédure de la sonnette d'alarme ». Selon cette procédure, prévue à l'article 54 de la Constitution, les trois quarts des membres d'un même groupe linguistique à la Chambre des représentants ou au Sénat peuvent bloquer tout processus parlementaire, s'ils affirment que les dispositions d'un projet de loi sont de nature à affecter gravement les relations communautaires¹⁰⁷. C'est donc une fois de plus par la voie constitutionnelle que le consociationalisme est intégré à l'ordre juridique de la Belgique.

Quant au veto des communautés présentes au Tyrol du Sud, ce principe a lui aussi été mis en œuvre dès la promulgation du *Deuxième statut d'autonomie* de 1972, et ce, d'une manière analogue à la procédure de la sonnette d'alarme en Belgique¹⁰⁸. En effet, très simplement, chaque groupe linguistique représenté au Parlement de la province a la possibilité de bloquer, par un vote à la simple majorité, une proposition législative qui porterait atteinte à ses « intérêts vitaux¹⁰⁹ » ou au principe d'égalité entre les citoyens des diverses communautés linguistiques. Cette procédure peut donner forme à différentes procédures parlementaires pour tenter d'apaiser les tensions, puis à un recours devant la Cour constitutionnelle d'Italie¹¹⁰. C'est donc, encore ici, le *Deuxième statut d'autonomie* de 1972 qui institutionnalise ce pilier du consociationalisme au Tyrol du Sud.

Enfin, le principe du droit de veto a également été incorporé en Irlande du Nord, avec le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998. En résumé, tout travail parlementaire important (*key decisions*¹¹¹) exige, à un moment ou à un autre, que les élus associés aux deux

¹⁰⁷ Lorsqu'elle est utilisée, la « procédure de la sonnette d'alarme » envoie la proposition vers le Conseil des ministres, où toutes les décisions requièrent – encore une fois – un consensus. Souvent considérée comme un mécanisme dissuasif (D. SINARDET, préc., note 50, p. 30), cette procédure n'en demeure pas un dispositif constitutionnel mobilisant le pilier consociatif du droit de veto.

¹⁰⁸ *Deuxième statut d'autonomie*, art. 56.

¹⁰⁹ Cf. Jens WOELK, « South Tyrol is (not) Italy: A Special Case in a (De)federalizing system », *L'Europe en formation*, n° 3, 2013, p. 126, à la page 133.

¹¹⁰ *Deuxième statut d'autonomie*, art. 56.

¹¹¹ *Belfast (Good Friday) Agreement*, Section III, art. 5 (d) : « Key decisions requiring cross-community support will be designated in advance, including election of the Chair of the Assembly, the First Minister and Deputy First Minister, standing orders and budget allocations. In other cases

principaux segments (officiellement, les députés « nationalistes » et « unionistes », puisqu'ils doivent tous s'affilier à l'un ou l'autre lorsqu'ils sont assermentés) donnent leur consentement respectif. Deux types de consentement peuvent être requis¹¹². Il existe d'abord la méthode du consentement parallèle : pour être adoptée, une proposition doit obtenir le soutien de la majorité des membres de l'Assemblée dans son ensemble, en plus d'une majorité de députés nationalistes et de députés unionistes¹¹³. Si et seulement si cette première procédure échoue, il devient possible de faire appel à une voie alternative, soit celle de la majorité qualifiée : pour être adoptée, une proposition doit alors bénéficier du soutien d'au moins 60% de l'ensemble des membres de l'Assemblée, en plus d'au moins 40% des voix provenant des députés nationalistes, d'une part, et unionistes, de l'autre¹¹⁴. Il s'agit donc d'une version adaptée du droit de veto, prévue directement par le *Belfast (Good Friday) Agreement*.

2.1.4 L'autonomie segmentale des divers groupes

L'autonomie segmentale en Belgique a été principalement réalisée au moyen d'un transfert important et graduel de compétences du fédéral vers les collectivités fédérées. En effet, depuis la première réforme de l'État (1970), la dynamique fédérale belge est fortement, sinon exclusivement, orientée vers le transfert de compétences du centre vers la périphérie¹¹⁵. En conséquence, les Communautés flamande et française sont désormais compétentes dans les domaines, par exemple, de l'éducation, des questions culturelles et de certaines politiques sociales¹¹⁶. Par ailleurs, les Régions flamande et wallonne sont compétentes pour certaines matières économiques, les politiques énergétiques, les politiques de l'emploi, les transports, l'agriculture, le logement, l'environnement et l'eau,

such decisions could be triggered by a petition of concern brought by a significant minority of Assembly members (30/108). »

¹¹² J. MCGARRY et B. O'LEARY, préc., note 94, p. 263 et 264.

¹¹³ *Belfast (Good Friday) Agreement*, Section III, art. 5 (d) (i).

¹¹⁴ *Id.*, art. 5 (d) (ii).

¹¹⁵ Min REUCHAMPS, « Défédéralisation ou refédéralisation? Une brève analyse des préférences des parlementaires et des citoyens belges », dans Dave GUÉNETTE, Patrick TAILLON et Marc VERDUSSEN (dir.), *La modification constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal et Bruxelles, Éditions Yvon Blais et Anthemis, 2020, p. 559.

¹¹⁶ *Constitution belge*, art. 127 et 128; *Loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980*; voir aussi Yves LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017, p. 718-724.

l'urbanisme¹¹⁷, etc. Combinés, ces domaines de compétences représentent bien plus que ce que le principe de l'autonomie segmentale exigerait en théorie, ce qui fait de la Belgique un État fédéral décentralisé. Cette autonomie est réalisée par l'entremise autant de la Constitution de la Belgique que par le mécanisme des lois spéciales.

De même, en fonction du système de quotas en vigueur au Tyrol du Sud – qui prévoit un financement public proportionnel au poids sociolinguistique des segments¹¹⁸ –, les communautés en présence jouissent d'une autonomie institutionnelle considérable pour organiser leurs activités socioculturelles et leur environnement éducationnel¹¹⁹. Si cette forme d'autonomie segmentale – acquise à la suite des luttes menées par le principal parti politique germanophone (le SVP) durant les années 1960 et 1970 et mise en œuvre progressivement depuis 1972 – a été principalement revendiquée par la population germanophone, elle fut néanmoins généralisée à tous les segments qui composent le tissu sociopolitique du Tyrol du Sud. Encore une fois, c'est le *Deuxième statut d'autonomie* du Tyrol du Sud qui encadre expressément cette forme d'autonomie et son financement.

Enfin, comme nous l'avons déjà abordé, le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998 prévoit la reconnaissance officielle des deux principales communautés d'Irlande du Nord. De cette reconnaissance découlent les arrangements institutionnels (non territoriaux) permettant aux deux segments d'être autonomes dans l'organisation de leur vie culturelle respective¹²⁰; chacun étant responsable, par exemple, de son système éducatif. Certaines dispositions garantissant la protection et l'utilisation publique de la langue vernaculaire irlandaise sont également contenues dans le *Belfast (Good Friday) Agreement*¹²¹, ce qui participe à l'autonomie segmentale que formalise cet accord.

Au final, il ressort de cette comparaison de la manière dont la Belgique, l'Irlande du Nord et le Tyrol du Sud ont procédé à l'institutionnalisation du consociationalisme qu'il s'agit

¹¹⁷ *Constitution belge*, art. 39 et 134; *Loi spéciale sur les réformes institutionnelles du 8 août 1980*; voir aussi Y. LEJEUNE, préc., note 116, p. 725-736.

¹¹⁸ *Deuxième statut d'autonomie*, art. 15 (2).

¹¹⁹ Siegfried BAUR and Roberta MEDDA-WINDISCHER, « The Education System in South Tyrol », dans Jens WOELK, Francesco PALERMO et Joseph MARKO (dir.), *Tolerance Through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 235; Elisabeth ALBER, « South Tyrol's Education System: Plurilingual Answers for Monolingual Spheres? », *L'Europe en formation*, n° 1, 2012, p. 399, à la page 405; J. WOELK, préc., note 109, 132 et 133; G. PALLAVER, préc., note 92, à la page 381.

¹²⁰ J. MCGARRY et B. O'LEARY, préc., note 94, p. 262.

¹²¹ *Belfast (Good Friday) Agreement*, 1998, Section VI « Rights, Safeguards and Equality of Opportunity ».

là d'un modèle théorique pouvant particulièrement bien s'adapter à la réalité de divers contextes sociopolitiques. En effet, force est de constater que celui-ci a pu être mobilisé par le droit de bien des manières et dans bien des contextes. Si la Belgique a privilégié principalement la voie constitutionnelle pour ancrer dans son ordre juridique la vaste majorité de ses mécanismes consociatifs, le Tyrol du Sud a emprunté une avenue différente, celle de son statut d'autonomie. En Irlande du Nord, ce sont également des accords politiques – le *Belfast (Good Friday) Agreement* de 1998, au premier plan – qui donnèrent une impulsion consociative, pour qu'ensuite le droit mobilise les instruments consociatifs par l'intermédiaire du pouvoir législatif du Parlement britannique.

Cette variété des moyens que peut utiliser le droit pour ancrer le consociationalisme dans l'ordre juridique d'une société s'explique notamment par la variété des contextes et des cultures constitutionnelles dans lesquels celui-ci peut prendre forme, autant à l'échelle étatique (Belgique) que régionale (Tyrol du Sud et Irlande du Nord), dans des États unitaires (Royaume-Uni), régionaux (Italie) ou fédéraux (Belgique). Encore ici, il ressort une impression de flexibilité relative de la part du consociationalisme.

En bout de compte, ce que l'on peut retenir de cette analyse comparative, c'est que bien que le « consociationalisme » ne soit pas un concept juridique que l'on retrouve inscrit directement dans des constitutions ou dans d'autres textes normatifs, les modalités d'existence de la démocratie consociative demeurent des instruments dont le droit peut se saisir. Sans retrouver expressément la grammaire du consociationalisme dans l'ordre juridique d'une société fragmentée, on peut néanmoins y reconnaître les principaux piliers et instruments. C'est ainsi que le droit mobilise *in fine* le consociationalisme.

2.2 La mise en place de structures consociatives dans des contextes variés

La flexibilité du consociationalisme dont nous avons discuté à la section précédente, on la reconnaît également quand on s'intéresse plus précisément aux mécanismes et institutions qui permettent aux différentes communautés de collaborer entre elles et de se partager le pouvoir, au sein d'une société fragmentée. Pour en faire état, nous nous pencherons encore une fois sur la situation de la Belgique, mais en la comparant cette fois avec celles de la Suisse et du Canada. Ce sont là trois systèmes politiques où les modalités d'un exercice partagé du pouvoir sont fortement diversifiées, mais où l'on retrouve néanmoins des outils et des pratiques empruntant les formes du consociationalisme.

En examinant l'expérience de chacun de ces pays, on peut en effet constater que la flexibilité du consociationalisme a entraîné des réponses et des formules institutionnelles

différentes. Si la Belgique et la Suisse sont plus clairement associées au consociationalisme – ou, du moins, au à la démocratie de consensus –, et le Canada à la démocratie majoritaire, tous trois ont néanmoins mis en place des mécanismes liés au fédéralisme consociatif. Avec son « fédéralisme bipolaire », la Belgique est l'illustration la plus proche d'une démocratie consociative typique (2.2.1). La Suisse, quant à elle, possède son propre système de « concordance », qui mêle principes consociatifs et démocratie directe (2.2.2). Enfin, le Canada a développé des outils de coopération intergouvernementale qui présentent des caractéristiques que l'on peut qualifier sans se tromper de consociatives (2.2.3).

2.2.1 Le consociationalisme et le fédéralisme bipolaire belge

Le fédéralisme belge met en place une structure fort complexe. Or, malgré cela, nous avons constaté que ce système fédéral est plus facile à comprendre en gardant une chose à l'esprit : en bout de compte, il se résume toujours à deux communautés dominantes – les Flamands et les Francophones –, à des accords entre elles et à une structure bipolaire. Pour reprendre les termes colorés de Marc Uyttendaele, la Belgique, est un « pays de surréalisme où il est impossible de dénombrer de manière univoque le nombre d'entités fédérées ». Il ajoute : « il a beau y avoir trois régions, trois communautés, des commissions communautaires, le débat institutionnel se résout toujours dans les limites d'un ring sur lequel il ne peut y avoir que deux protagonistes : l'un est francophone et l'autre, flamand. Le débat institutionnel se résout toujours en un affrontement entre ces deux communautés¹²² ».

Un tel contexte sociopolitique a fait du consociationalisme et du fédéralisme des voies naturelles à suivre en Belgique¹²³, de sorte que le pays peut aujourd'hui être considéré comme le cas le plus convaincant de fédéralisme consociatif¹²⁴. En effet, « the consociational form of the federal government has been a contributory force to Belgian federalism. Belgian constitutional law contains numerous provisions requiring

¹²² Marc UYTTENDAELE, « La procédure de révision constitutionnelle dans l'État fédéral belge et sa dimension temporelle », dans Dave GUÉNETTE, Patrick TAILLON and Marc VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal et Bruxelles, Éditions Yvon Blais et Anthemis, 2020, p. 138-139.

¹²³ Voir F. MATHIEU et D. GUÉNETTE, préc., note 3.

¹²⁴ Arend LIJPHART, « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », dans Arend LIJPHART (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1.

consultation, cooperation, participation, and negotiation between different segments of the state¹²⁵ ».

En observant le fonctionnement institutionnel de la Belgique, on peut mettre en évidence au moins cinq mécanismes qui remplissent réellement une fonction consociative. Tout d'abord, il y a la parité des Flamands et des Francophones au sein du Conseil des ministres¹²⁶, où toutes les décisions doivent être prises par consensus¹²⁷. Il s'agit là d'une composante majeure du fédéralisme consociatif, comme l'a souligné Lijphart lui-même : « [p]arity is an especially useful alternative to proportionality when a plural society is divided into two segments of unequal size¹²⁸ ». Dans ce contexte où le consensus est requis, il suffit généralement que la majorité des ministres issus d'un même groupe linguistique refuse de soutenir une décision pour qu'elle ne produise aucun effet¹²⁹. C'est évidemment là un véhicule privilégié pour permettre aux élites politiques des deux principales communautés du pays d'entretenir des relations entre elles.

Ensuite, et tout aussi important que la parité au Conseil des ministres, il y a l'existence de deux groupes linguistiques dans les deux chambres du Parlement fédéral, comme nous y avons fait allusion à la section précédente¹³⁰. En effet, il est constitutionnellement requis que tous les parlementaires – à l'exception du sénateur de la Communauté germanophone¹³¹ – se rattachent au groupe linguistique francophone ou néerlandophone¹³². Conformément à cette logique, les partis politiques belges sont divisés en fonction de leur appartenance linguistique. Il y a les partis flamands et les partis francophones¹³³. Cette caractéristique devient d'autant plus importante lorsque des lois spéciales sont adoptées ou

¹²⁵ Céline ROMAINVILLE, « Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure », *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 38, n° 2, 2015, p. 225.

¹²⁶ *Constitution belge*, art. 99; C. ROMAINVILLE, préc., note 125, p. 233; D. SINARDET, préc., note 50, p. 31.

¹²⁷ Voir Min REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *Res Publica*, vol. 4, 2007, p. 602.

¹²⁸ A. LIJPHART, préc., note 12, p. 41.

¹²⁹ M. UYTENDAELE, préc., note 88, p. 394.

¹³⁰ C. ROMAINVILLE, préc., note 125, p. 233; D. SINARDET, préc., note 50, p. 28-29. Voir aussi Marc VERDUSSEN, « La dernière réforme du Sénat de Belgique », *Revista catalana de dret públic*, n° 51, 2015, p. 74.

¹³¹ *Constitution belge*, art. 67 (5).

¹³² *Id.*, art. 43.

¹³³ C. ROMAINVILLE, préc., note 125, p. 233; D. SINARDET, préc., note 50, p. 28.

modifiées, ce qui est nécessaire pour de nombreuses questions liées au fédéralisme et aux institutions en Belgique. En effet, comme ces lois et leurs modifications doivent être approuvées par une majorité dans les deux groupes linguistiques – ainsi que par une majorité globale des 2/3 –, elle représente un mécanisme fondamental de partage du pouvoir entre Flamands et Francophones¹³⁴.

Deux autres dispositifs s'inscrivent dans une logique consociative : la « sonnette d'alarme¹³⁵ » et la procédure de « conflit d'intérêts¹³⁶ ». La première suspend le processus législatif au parlement fédéral et transfère le pouvoir décisionnel au Conseil des ministres lorsqu'une majorité qualifiée (3/4) d'un groupe linguistique estime que ses droits pourraient être violés par une mesure donnée¹³⁷. La seconde est très similaire, mais elle vise principalement à permettre à un ordre de gouvernement (le parlement fédéral, une région ou une communauté) d'intervenir lorsqu'il estime que ses intérêts pourraient être lésés par un autre ordre de gouvernement¹³⁸.

Enfin, on peut également mentionner la Cour constitutionnelle belge comme outil de nature consociative et de partage du pouvoir. En Belgique, l'arbitre constitutionnel est composé de 12 juges, la moitié devant provenir de la communauté linguistique française et l'autre moitié de la communauté linguistique néerlandaise. De plus, au moins un des juges doit avoir une connaissance de l'allemand. Au sein de la Cour constitutionnelle, chacun des deux groupes linguistiques désigne un président, puis ceux-ci assument la présidence de la Cour en alternance, pour des périodes d'une année¹³⁹.

L'ensemble de ces mécanismes fait sans aucun doute du système constitutionnel belge un modèle mature de démocratie consociative, à tel point que le fédéralisme et le consociationalisme en Belgique sont souvent considérés comme allant de pair, comme un tout indivisible. Ceci est évidemment accentué par les rapports de force entre les deux communautés dominantes, et le système bipolaire qu'elles ont mis en place.

¹³⁴ *Constitution belge*, art. 4 al. 3.

¹³⁵ *Id.*, 54.

¹³⁶ *Id.*, 143.

¹³⁷ Voir C. ROMAINVILLE, préc., note 125, p. 233; D. SINARDET, préc., note 50, p. 29-31.

¹³⁸ Voir C. ROMAINVILLE, préc., note 125, p. 233; D. SINARDET, préc., note 50, p. 31-33.

¹³⁹ Marc VERDUSSEN, « Une nouvelle réforme en 2014 pour la Cour constitutionnelle de Belgique », dans Isabelle RIASSETTO, Luc HEUSCHLING, Georges RAVARANI (dir.), *Liber amicorum Rusen Ergeç*, Luxembourg, Pasirisie, 2017, p. 405.

2.2.2 La concordance et le fédéralisme fragmenté suisse

À certains égards, la Suisse a beaucoup de points communs avec la Belgique. On parle ici de deux petits États fédéraux européens dont la population et la superficie sont relativement similaires. Tous deux ont émergé en tant qu'États souverains modernes dans la première moitié du XIXe siècle, et tous deux abritent une importante diversité linguistique et culturelle. En outre, les deux pays ont opté pour des mécanismes de partage du pouvoir plutôt que pour une démocratie de type majoritaire. Et pourtant, Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau écrivent que la Suisse est « l'anti-Belgique », justifiant leur affirmation en soulignant les relations linguistiques relativement pacifiques qui prennent forme en Suisse et le fait que la démocratie directe est une composante majeure du système politique helvétique¹⁴⁰.

Ce dernier élément peut certain sembler contre-intuitif, puisqu'il est généralement reconnu et affirmé que la démocratie directe est mal adaptée au contexte des sociétés fragmentées¹⁴¹. Et pourtant, certains sont allés jusqu'à qualifier le système de démocratie référendaire en place en Suisse comme le ciment qui permet à cette société fragmentée de rester unie, ajoutant : « heterogeneity and referendums go hand in hand in Switzerland¹⁴² ».

Ceci est au cœur du modèle de partage du pouvoir propre à la Suisse, souvent qualifié de « concordance ». En bref, la concordance fait référence (1) au rejet du majoritarisme en faveur du consensualisme, (2) à l'implication d'autant de partis politiques que possible dans l'exercice du pouvoir, et (3) à l'utilisation fréquente de la démocratie directe¹⁴³. En d'autres termes, on peut affirmer que le rejet du majoritarisme en Suisse se réalise de manière optimale par l'implication de nombreux partis politiques dans le processus politique et par le recours très fréquent à la démocratie directe.

Le Conseil fédéral (le gouvernement suisse) est au centre de cette recherche de consensus. En effet, le Conseil est composé de sept conseillers, et la Constitution prévoit que les « diverses régions et les communautés linguistiques doivent être équitablement

¹⁴⁰ Olivier DUHAMEL et Guillaume TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e éd., Paris, Seuil, 2016, p. 285.

¹⁴¹ D. ARIELI-HOROWITZ, préc., note 28, p. 147.

¹⁴² Abraham DISKIN, André ESCHET-SCHWARZ et Dan S. FELSETHAL, « Homogeneity, Heterogeneity and Direct Democracy: The Case of Swiss Referenda », *Revue canadienne de science politique*, vol. 40, n° 2, 2007, p. 317, à la page 334.

¹⁴³ Voir Andreas LADNER, « Society, Government, and the Political System », dans Andreas LADNER, Nils SOGUEL, Yves EMERY, Sophie WEERTS et Stéphane NAHRATH (dir.), *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully*, New York, Palgrave Macmillan, 2019, p. 3.

représentées au Conseil fédéral¹⁴⁴ ». En règle générale, aucun parti politique n'obtient plus de deux conseillers et aucun canton n'obtient plus d'un conseiller. De plus, deux ou trois sièges sont réservés aux minorités française et italienne¹⁴⁵. Cette répartition partisane convenue en 1959 – la représentation des quatre principaux partis politiques au Conseil fédéral par un maximum de deux conseillers chacun – est appelée la *formule magique*¹⁴⁶.

Par conséquent, le gouvernement suisse bénéficie généralement d'un large soutien à l'Assemblée fédérale (le parlement suisse). Après les élections de 2015, par exemple, les quatre partis de la coalition gouvernementale regroupaient ensemble 86 % des sièges au parlement. Selon Nenad Stojanovic, « [n]o other democracy can claim to have such an ample consensus with regard to the composition of the executive¹⁴⁷ ». Cependant, ce chiffre est tombé à 76 % après les élections de 2019, lorsque le Parti vert a obtenu plus de sièges au Conseil national (la chambre basse) que le Parti populaire chrétien-démocrate.

En outre, le Conseil fédéral fonctionne également selon la procédure de consensus, tout comme c'est le cas en Belgique¹⁴⁸. Compte tenu du rôle central que joue le Conseil dans la vie politique et constitutionnelle suisse¹⁴⁹, sa composition et sa procédure consensuelle contribuent certainement à la recherche d'un plus grand consensus parmi les élites politiques suisses. Cette caractéristique est évidemment centrale au consociationalisme.

Mais la concordance est également renforcée par la démocratie directe en Suisse. En effet, les multiples initiatives populaires et référendums qui ont lieu chaque année dans le système suisse entraînent et renforcent la dynamique de la concordance, précisément parce qu'ils encouragent fortement les élites politiques à collaborer entre elles. Ainsi, avant de s'exposer à un scrutin référendaire, les élites tentent de s'assurer d'un fort soutien populaire pour les différentes mesures qu'elles élaborent. Selon Christine Guy-Ecabert, « the search for consensus commences already in the very first stage, the conceptualizing one, of the

¹⁴⁴ *Constitution suisse*, art. 175; Jean-François AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967, p. 528.

¹⁴⁵ Karl-Henri VOIZARD, « Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 93, p. 149, aux pages 155-156.

¹⁴⁶ Nedad STOJANOVIC, « Party, Regional and Linguistic Proportionality Under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections », *Swiss Political Science Review*, vol. 22, n° 1, 2016, p. 41.

¹⁴⁷ *Id.*, p. 42-43.

¹⁴⁸ O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, préc., note 140, p. 304; K.-H. VOIZARD, préc., note 145, p. 156-157.

¹⁴⁹ Venelin TSACHEVSKY, *The Swiss Model – The Power of Democracy*, Bruxelles, Peter Lang, 2014, p. 76; K.-H. VOIZARD, préc., note 145, p. 168.

pre-parliamentary phase¹⁵⁰ ». C'est ce qui mène Venelin Tsachevsky à écrire que, à l'époque moderne, « the Federal Council and the Federal Assembly essentially refrain from making any constitutional or legislative amendments if they are not assured of their strong public, political and cantonal support¹⁵¹ ». Par conséquent, les projets qui atteignent le processus référendaire sont ceux qui ont le plus de chances de réussir. Et selon Hanspeter Kriesi, « the larger the consensus among the political elite, the greater the chance that citizens will follow its recommendations¹⁵² ».

En définitive, la démocratie directe en Suisse conduit au consensus et, à ce titre, elle contribue au système de concordance¹⁵³. Pour le dire à la manière de Kriesi : « In Switzerland, it is common knowledge that the existence of the direct-democratic opening of the political system exerts strong pressures on the political elite to come up with compromise solutions that can count on a large majority of its members¹⁵⁴ ».

Bien que la concordance, avec sa composante de démocratie directe, puisse être contre-intuitive d'un point de vue consociatif, nous devons admettre qu'elle conduit à un résultat convaincant en Suisse, où la rencontre de ces divers éléments mène nécessairement à des relations renforcées entre les différentes communautés politiques du pays.

2.2.3 La coopération et le fédéralisme multiforme canadien

Comme nous l'avons mentionné précédemment, il serait erroné de décrire le fédéralisme canadien ou la démocratie canadienne comme étant « consociatifs ». Le système et l'architecture constitutionnels du Canada sont beaucoup plus conformes au paradigme

¹⁵⁰ Christine GUY-ECABERT, « The Pre-parliamentary Phase in Lawmaking: The Power Issues at Stake », dans Andreas LADNER, Nils SOGUEL, Yves EMERY, Sophie WEERTS et Stéphane NAHRATH (dir.), *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully*, New York, Palgrave Macmillan, 2019, p. 87, à la page 96.

¹⁵¹ V. TSACHEVSKY, préc., note 149, p. 109.

¹⁵² Hanspeter KRIESI, *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lanham, Lexington Books, 2005, p. 82.

¹⁵³ Voir Nicolas SCHMITT, « Swiss Confederation », dans John KINKAID et G. Alan TARR (dir.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 348, à la page 368; Thomas FLEINER et Maya HERTIG, « Swiss Confederation », dans Luis MORENO et César COLINO (dir.), *Diversity and Unity in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 320, à la page 334.

¹⁵⁴ H. KRIESI, préc., note 152, p. 82.

majoritaire du parlementarisme de Westminster. Cela dit, le fédéralisme canadien comporte de multiples dimensions, dont certaines sont orientées vers la collaboration, et donc vers une sorte d'idéal consociatif¹⁵⁵. Évidemment, le fédéralisme coopératif est l'une de celles-ci¹⁵⁶.

Le fédéralisme coopératif est un phénomène de plus en plus important en droit constitutionnel canadien, notamment dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et dans la littérature académique¹⁵⁷. Défini de façon générale, le fédéralisme coopératif est une matérialisation du principe fédéral dans laquelle les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada¹⁵⁸ peuvent coopérer, selon une grande variété de méthodes. En tant que sous-ensemble du fédéralisme canadien, le fédéralisme coopératif prend lui-même de nombreuses formes, dont les plus importantes sont les chevauchements de compétences, les accords intergouvernementaux, les partenariats fédéraux-provinciaux(-territoriaux-autochtones) et les forums de coopération.

Selon la Cour suprême du Canada, le fédéralisme coopératif « décrit des situations où différents ordres de gouvernement travaillent de concert au départ pour tirer parti en tandem des pouvoirs constitutionnels qui leur sont propres afin d'établir un régime réglementaire qui pourrait outrepasser la compétence d'une assemblée législative à elle seule¹⁵⁹ ». Cette déclinaison coopérative du fédéralisme canadien est « utilisée pour faciliter l'intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux et éviter l'imposition

¹⁵⁵ Voir D. GUÉNETTE, préc., note 11.

¹⁵⁶ Dans la grande catégorie du « fédéralisme coopératif », on peut aussi inclure le « fédéralisme exécutif » : R.L. WATTS, préc., note 69; D. CAMERON et R. SIMEON, préc., note 80.

¹⁵⁷ Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Johanne POIRIER, « From Dualism to Cooperative Federalism and Back? Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans Peter OLIVER, Patrick MACKLEM et Nathalie DES ROSIERS (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017; Noura KARAZIVAN, « Cooperative Federalism vs Parliamentary Sovereignty: Revisiting the Role of Courts, Parliaments, and Governments », dans Alain-G. GAGNON et Johanne POIRIER (dir.), *Canadian Federalism and Its Future – Actors and Institutions*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2020; Alexander PLESS, « Uncooperative Thoughts About Cooperative Federalism », dans Noura KARAZIVAN et Jean LECLAIR (dir.), *The Political and Constitutional Legacy of Pierre Elliott Trudeau*, Toronto, LexisNexis, 2020.

¹⁵⁸ Les gouvernements des trois territoires du Nord et les dirigeants autochtones sont parfois également inclus.

¹⁵⁹ *R. c. Comeau*, 2018 CSC 15, par. 87.

de contraintes inutiles aux interventions législatives¹⁶⁰ » des divers ordres de gouvernement. Essentiellement, dans les mots de Peter W. Hogg, le fédéralisme coopératif décrit un « faisceau de rapports entre l'exécutif du gouvernement central et celui des gouvernements régionaux [au moyen duquel] des mécanismes, tout particulièrement des mécanismes financiers, sont établis pour permettre une répartition continue des pouvoirs et des ressources sans recourir aux tribunaux ou à la procédure d'amendement¹⁶¹ ».

Cette coopération entre ordres de gouvernement peut prendre une forme explicitement consociative. Un très bon exemple de ce phénomène est l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*, signé en 1991. Cette dernière, mieux connue sous le nom d'entente McDougall–Gagnon-Tremblay, a été précédée par l'entente Lang–Cloutier (1971), par l'entente Andras–Bienvenue (1975) et par l'entente Cullen–Couture (1979). En résumé, dans ces ententes, les gouvernements du Canada et du Québec ont convenu des modalités d'un système d'immigration spécifique et asymétrique pour le Québec, à la demande de ce dernier¹⁶².

De manière similaire, mais sur un tout autre sujet, en 2019, les gouvernements du Canada et du Québec se sont également entendus sur un processus conjoint de sélection des candidats potentiels à la nomination à la Cour suprême du Canada pour l'un des trois sièges réservés au Québec, autre caractéristique asymétrique du fédéralisme canadien.

Dans ces deux cas – système d'immigration distinct et processus de nomination à la Cour suprême du Canada –, des ententes intergouvernementales entre le Québec et le Canada ont fait ressortir plusieurs caractéristiques du fédéralisme consociatif : le pilier d'une grande coalition politique, celui d'une autonomie segmentale, en plus de l'asymétrie institutionnelle, par exemple.

D'une manière différente cette fois, mais toujours en utilisant le concept de fédéralisme coopératif, en 2018, dans son *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs*

¹⁶⁰ *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, par. 17 (décision relative au registre des armes à feu).

¹⁶¹ Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Toronto, Carswell, p. 5-46; Johanne POIRIER et Jesse HARTERY, « L'ingénierie para-constitutionnelle: modifier la Constitution par la bande et par contrat », dans Dave GUÉNETTE, Patrick TAILLON and Marc VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal et Bruxelles, Éditions Yvon Blais et Anthemis, 2020, p. 444.

¹⁶² Voir Julie BÉCHARD, « Immigration: The Canada–Quebec Accord », *Library of Parliament*, 1998, [En ligne], [bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201189E?].

*mobilières*¹⁶³, la Cour suprême du Canada a statué qu'un système coopératif proposé par le gouvernement fédéral, les provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, et le territoire du Yukon, pour établir un système unifié et coopératif de réglementation des marchés financiers au Canada, était conforme à la Constitution.

Ce dispositif intergouvernemental complexe, auquel ne participait que la moitié des provinces, est également un exemple de solution asymétrique. En effet, comme le souligne Johanne Poirier : « the cooperative scheme at issue in the *2018 Securities Reference* encouraged the elaboration of asymmetrical arrangements [...]. As such, asymmetry can be rather healthy in a diverse federation¹⁶⁴ ». Là encore, même si certaines provinces, comme le Québec et l'Alberta, se sont opposées à ce système, le fait que le fédéralisme canadien permette l'élaboration de tels schémas asymétriques est conforme au fédéralisme consociatif. En effet, ces provinces dissidentes ont pu rester en dehors de l'accord et ainsi préserver leur autonomie. En fin de compte, de telles structures coopératives, parce qu'elles permettent à certains partenaires de créer quelque chose de nouveau, sans forcer les autres à y adhérer, peuvent très bien recevoir une interprétation « conciliante » de la part des tribunaux¹⁶⁵.

Cela étant dit, le fédéralisme coopératif ne semble pas pouvoir être utilisé pour « forcer la main » d'un partenaire qui ne veut plus « coopérer », comme l'illustre l'affaire du registre des armes d'épaule¹⁶⁶. Ainsi, la coopération entre les partenaires fédéraux canadiens doit être volontaire en tout temps. Par conséquent, l'autonomie des divers acteurs s'en retrouve sauvegardée.

Ainsi, au Canada, le fédéralisme coopératif est certainement l'une des manifestations les plus importantes de ce désir de collaboration et d'accommodement entre les élites politiques. Bien que le Canada ne soit certainement pas une démocratie consociative en

¹⁶³ *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, 2018 CSC 48.

¹⁶⁴ Johanne POIRIER, « The 2018 Pan-Canadian Securities Regulation Reference: Dualist Federalism to the Rescue of Cooperative Federalism », *Supreme Court Law Review (2nd)*, n° 94, 2020, p. 95, à la page 121. Voir aussi J. POIRIER et J. HARTERY, préc., note 161, p. 448-452.

¹⁶⁵ J. POIRIER et J. HARTERY, préc., note 161, p. 434; Johanne POIRIER, « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire? », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 45, 2015, p. 47, à la page 51; Noura KARAZIVAN, « Le fédéralisme coopératif entre territorialité et fonctionnalité : le cas des valeurs mobilières », *Revue générale de droit*, vol. 46, 2016, p. 419, à la page 423.

¹⁶⁶ *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, préc., note 160. Voir N. KARAZIVAN, préc., note 157, p. 294.

soi, cette dimension de son système fédéral montre clairement qu'une certaine vision du fédéralisme consociatif a été établie et utilisée comme moyen d'accueillir la diversité qui le caractérise.

Conclusion

La démarche comparative mise de l'avant dans le présent chapitre avait pour objectif de démontrer comment le consociationalisme entre en action dans diverses sociétés fragmentées, y compris au Canada. Ce qui en ressort, c'est notamment que le modèle consociatif fait montre d'une certaine flexibilité dans ses modalités d'application. C'est ce que nous apprend la comparaison de la Belgique, du Tyrol du Sud et de l'Irlande du Nord, trois véritables « démocraties consociatives ».

Mais même dans des sociétés fragmentées où le modèle consociatif n'est pas pleinement intégré et où des antithèses à celui-ci sont mises de l'avant – la démocratie référendaire en Suisse et le parlementarisme de Westminster au Canada –, les principes généraux du consociationalisme peuvent guider la gouvernance de la société et l'élaboration de certaines politiques publiques. Cette démonstration maintenant faite, nous pourrions désormais poursuivre et approfondir l'étude du cas canadien et des liens qui y existent entre le consociationalisme et le fédéralisme coopératif.

Chapitre 3 – Le fédéralisme coopératif au Canada : définitions, modalités de la coopération et tendances consociatives

En droit constitutionnel canadien, le concept de fédéralisme coopératif est un peu un concept parapluie qui englobe plusieurs phénomènes ou modalités de la collaboration intergouvernementale. Le fédéralisme coopératif est tantôt une doctrine du partage des compétences constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces, tantôt un principe faisant la promotion des partenariats intergouvernementaux. En fonction de la perspective de chacun, il est possible de développer une conception bien mince du « fédéralisme coopératif », en se limitant, par exemple, à ce qu'en dit la Cour suprême du Canada, ou encore d'articuler une vision plus englobante du phénomène, en y incluant les diverses manifestations de phénomènes politiques où le fédéralisme est combiné avec une approche collaborative ou interactive entre les ordres de gouvernement.

Cela a pour conséquence que la réalité exacte à laquelle renvoie le concept de fédéralisme coopératif est changeante, toujours en évolution, et variable en fonction du contexte et des acteurs en jeu¹⁶⁷. Ultimement, le fédéralisme coopératif demeure donc une notion ambiguë. En fait, pour le dire à la manière de Noura Karazivan, l'expression « fédéralisme coopératif » est « polysémique¹⁶⁸ ». En effet, selon elle, le fédéralisme coopératif « est

¹⁶⁷ Par exemple, Warren J. Newman écrivait, en 2016, que la Cour, « particularly over the past decade, [...] moved from an ostensibly neutral view on what form federalism, as a normative concept, should take, to one of not just tolerating but actively encouraging flexible and cooperative federalism » : Warren J. NEWMAN, « The Promise and Limits of Cooperative Federalism as a Constitutional Principle », *Supreme Court Law Review (2d)*, vol. 76, 2016, p. 67. Même conclusion chez Kate Glover : « Recent case law shows that cooperative federalism is invoked as “the guiding principle” when applying the division of powers doctrines » (Kate GLOVER, « Structural Cooperative Federalism », *Supreme Court Law Review (2d)*, vol. 76, 2016, p. 45, à la page 48.

¹⁶⁸ Noura KARAZIVAN, « Fédéralisme coopératif et souveraineté parlementaire : 150 ans de cohabitation », dans Alain-G. GAGNON et Johanne POIRIER (dir.), *L'avenir du fédéralisme canadien. Acteurs et institutions*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2020, p. 303, à la page 306.

l'héritier, un peu désorienté, un peu en quête d'identité¹⁶⁹ » d'une « conception à la fois territoriale et fonctionnelle du fédéralisme¹⁷⁰ », tel qu'il existe au Canada.

Toujours est-il qu'une certaine conception du fédéralisme coopératif prend forme en toute cohérence avec le consociationalisme, comme nous souhaiterons ici en faire la démonstration. Pour ce faire, nous commencerons par examiner ce que la Cour suprême du Canada a pu écrire au sujet du fédéralisme coopératif (3.1), pour ensuite nous pencher sur les principales modalités de la coopération au Canada, de manière à voir comment celles-ci s'ancrent dans une perspective consociative (3.2).

3.1 Le fédéralisme coopératif selon la Cour suprême du Canada

Lorsque la Cour suprême du Canada se penche sur le phénomène du fédéralisme coopératif, elle évoque indistinctement trois principales tendances qui animeraient cette déclinaison du principe fédéral au Canada. La première de celle-ci concerne une conception plus « flexible » du partage des compétences constitutionnelles (3.1.1). La deuxième tendance, quant à elle, se rapporte à la possible coordination entre les ordres de gouvernement dans certains secteurs ou pour certaines politiques publiques (3.1.2). Enfin, la troisième tendance en est une de réelle collaboration intergouvernementale, où le qualificatif « coopératif » prend tout son sens (3.1.3).

3.1.1 Le fédéralisme coopératif et la flexibilité du partage des compétences

Dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, le fédéralisme coopératif est d'abord parfois utilisé pour décrire des situations où le partage des compétences constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les provinces peut être appliqué avec une certaine

¹⁶⁹ N. KARAZIVAN, préc., note 165, p. 421.

¹⁷⁰ *Id.*, p. 471. De son côté, Johanne Poirier évoque un « écueil de la terminologie » quand vient le temps de « nommer » le phénomène de la coopération intergouvernementale : Johanne POIRIER, « Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 81, à la page 84. Pour une critique sévère, voir A. PLESS, préc., note 157, p. 135 et 169 : « there is no single concept the term [cooperative federalism] describes », « [n]or is there even consistency in the jurisprudence as to what “cooperative federalism” means. Tracing its use in the jurisprudence is a random walk, not an evolution. The term has been used in at least four, maybe five, different senses ».

flexibilité. En bref, selon la Cour, le fédéralisme coopératif décrit alors une réalité selon laquelle les compétences du fédéral et des provinces ne devraient plus être réfléchies comme des « compartiments étanches » – ou des « watertight compartments », suivant la célèbre métaphore de 1937 du Comité judiciaire du Conseil privé de Londres¹⁷¹. Cette vision des choses, plus rigide et bien « compartimentée », menait ainsi à une doctrine d'exclusivité des compétences pour chaque ordre de gouvernement¹⁷².

À cette vision peu flexible des compartiments étanches, la jurisprudence récente de la Cour suprême du Canada préfère une conception plus souple, soit celle justement du fédéralisme coopératif. C'est, par exemple, ce qui a amené le plus haut tribunal au pays à écrire ce qui suit, en 2014, dans l'affaire *Banque de Montréal c. Marcotte* : « Quoique l'exclusivité des compétences demeure une doctrine constitutionnelle valide, la Cour a dénoncé le recours exagéré à celle-ci. Une application élargie de cette doctrine est à contre-courant de la conception moderne du fédéralisme coopératif qui préconise l'application, dans la mesure du possible, des lois adoptées par les deux ordres de gouvernement¹⁷³. »

Quatre années plus tard, dans son *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières* cette fois, la Cour suprême faisait valoir que le fédéralisme coopératif est un concept invitant à interpréter la Constitution et les lois ordinaires de manière à permettre les chevauchements de compétences entre le fédéral et les provinces. Elle y écrit : « Dans la mesure du possible, les tribunaux doivent favoriser une interprétation cohérente des lois fédérales et provinciales de manière à permettre qu'elles s'appliquent concurremment¹⁷⁴. »

¹⁷¹ *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 326, 354 (P.C.) : « While the ship of state now sails on larger ventures and into foreign waters she still retains the watertight compartments which are an essential part of her original structure ».

¹⁷² Voir, notamment, Eugénie BROUILLET, « The Supreme Court of Canada : The Concept of Cooperative Federalism and Its Effect on the Balance of Power », dans Nicholas ARONEY et John KINCAID (dir.), *Courts in Federal Country. Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, p. 135, aux pages 156 et suiv.

¹⁷³ *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, par. 63. Voir aussi le raisonnement de la juge Abella, dissidente, dans le *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*, art. 35, 2021 CSC 27, par. 305 : « Le fédéralisme coopératif est aussi la raison pour laquelle la jurisprudence de la Cour sur le partage des compétences reconnaît que les pouvoirs provinciaux et fédéraux ne sont pas des compartiments étanches et que les deux ordres de gouvernement peuvent légiférer sur la même matière, pour autant qu'il n'y ait pas de conflit d'application ».

¹⁷⁴ *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, préc., note 163, par. 17, où la Cour cite *R. c. Comeau*, préc., note 159, par. 78; *Rogers Communications Inc. c. Châteauguay (Ville)*, 2016 CSC 23, par. 38.

Cette tendance à la flexibilité du fédéralisme coopératif introduit donc une présomption que les lois fédérales et provinciales peuvent coexister, et ce, même lorsque celles-ci touchent à un domaine de compétence réservé à l'autre ordre de gouvernement. Formulé autrement, pour le dire à la manière de la juge Côté dans l'affaire *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, « [s]'il est possible en pratique de respecter les deux lois en raison de leur libellé, alors le fédéralisme coopératif oblige notre Cour à conclure que les lois fédérale et provinciale sont compatibles¹⁷⁵ ». L'utilisation du terme « oblige » est ici fort évocatrice.

Il y a cependant une limite importante à cette flexibilité dans le partage des compétences. En effet, la Cour suprême a rappelé à plusieurs reprises « que le principe du fédéralisme coopératif ne l'emporte pas sur la portée du pouvoir législatif conféré par la Constitution et ne la modifie pas¹⁷⁶ ». Le fédéralisme coopératif ne peut ainsi pas servir à restreindre la portée des pouvoirs constitutionnels d'un ordre de gouvernement dans un champ de compétence qui est le sien. Ainsi, si « la Constitution donne à un ordre de gouvernement compétence pour procéder à une intervention unilatérale, le fédéralisme coopératif ne lui fera pas obstacle¹⁷⁷ ».

Cette première tendance du fédéralisme coopératif, on le constate rapidement, se rapporte *uniquement* aux doctrines du partage des compétences, et donc, à l'action du pouvoir législatif. De plus, cette conception retient une interprétation plutôt curieuse de la « coopération » : qu'y a-t-il de particulièrement *coopératif*, à première vue, à permettre les chevauchements de compétences? On peut certainement qualifier cette tendance de fédéralisme *flexible*, mais il nous apparaît étonnant de parler de « coopération » pour décrire cette doctrine du partage des compétences constitutionnelles.

Dans le même ordre d'idées, cette conception du fédéralisme coopératif n'a rien de particulièrement consociatif. En effet, il n'est pas question ici de recherche de cohésion entre élites politiques, ni même de contacts entre les représentants des divers groupes qui

¹⁷⁵ *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, 2015 CSC 51, par. 104, juge Côté dans des motifs concordants. Voir aussi, la majorité dans *Alberta (Procureur général) c. Moloney*, au par. 27 : « Conformément à la théorie du fédéralisme coopératif, la doctrine de la prépondérance est appliquée avec retenue. On présume que le Parlement a voulu que ses lois coexistent avec les lois provinciales. En l'absence d'une incompatibilité véritable, les tribunaux favorisent une interprétation de la loi fédérale permettant une application concurrente des deux lois ».

¹⁷⁶ Renvoi relatif à la *Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, par. 25; voir aussi *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, préc., note 160, par. 18-19; Renvois relatifs à la *Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 50.

¹⁷⁷ Renvoi relatif à la *Loi sur la non-discrimination génétique*, préc., note 176, par. 25.

peuvent composer une société fragmentée. Une interprétation flexible du partage des compétences n'a guère besoin d'une grande coalition politique pour être mise de l'avant, ni d'une quelconque forme de représentation proportionnelle. Il n'y a pas non plus de droit de veto pour l'ordre de gouvernement qui verrait l'autre partenaire empiéter, si légèrement soit-il, sur un domaine de compétence réservé. Et bien que l'autonomie segmentale ne soit pas forcément remise en question par ce fédéralisme flexible, elle n'est pas non plus renforcée par ce dernier. Ainsi donc, le fédéralisme coopératif permettant une interprétation plus flexible du partage des compétences ne s'inscrit pas, à première vue, dans une démarche consociative.

3.1.2 Le fédéralisme coopératif et la coordination dans certains domaines

Outre la déclinaison « flexible », une autre tendance anime le fédéralisme coopératif au Canada. S'il est vrai que celle-ci demeure axée sur le pouvoir législatif, elle débouche néanmoins sur la coordination que cette doctrine du partage des compétences est susceptible de permettre. En effet, dans sa décision concernant le registre des armes à feu de 2015, par exemple, la Cour suprême du Canada écrivait que le fédéralisme coopératif peut être « invoqué pour assouplir les doctrines touchant le partage des pouvoirs » et « pour faciliter *l'intégration des régimes législatifs fédéraux et provinciaux*¹⁷⁸ ».

La seconde partie de cette affirmation est évidemment importante : cela a pour effet d'ajouter à la flexibilité, que permet une interprétation « souple » ou « moderne » de la répartition des compétences, une intention plus réellement coopérative, laquelle est même susceptible de déboucher sur une forme de consociationalisme. Ceci prend forme par la possibilité de mettre en place des régimes législatifs intégrés, et ce, par une certaine coordination des partenaires. Dans un tel scénario, la flexibilité dans l'application du partage des compétences sert précisément à permettre aux ordres de gouvernements de mieux collaborer entre eux, en amont de l'instauration d'un régime coopératif.

Toujours en 2015, dans *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.* cette fois, la Cour suprême précise que le principe du fédéralisme coopératif « permet une certaine *interaction*, et même le chevauchement, entre les lois fédérales et provinciales¹⁷⁹ ».

¹⁷⁸ *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, préc., note 160, par. 17 (nos italiques).

¹⁷⁹ *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, par 22 (nos italiques).

Ici encore, la recherche de cohésion et de coordination intergouvernementale, ou, minimalement, les interactions entre ordres de gouvernement sous-tendent le fédéralisme coopératif.

Même son de cloche dans *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, où la Cour suprême écrivait que « la tendance actuelle au fédéralisme coopératif » est « caractérisée de plus en plus par la *coordination* des régimes législatifs fédéral et provincial¹⁸⁰ ». Selon cette interprétation, le fédéralisme coopératif irait même jusqu'à imposer une forme de retenue judiciaire face à des arrangements intergouvernementaux à travers lesquels les divers partenaires s'entendent pour collaborer¹⁸¹.

Mais la Cour suprême va plus loin encore, toujours dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, en mentionnant que les tribunaux « devraient permettre aux deux ordres de gouvernement de *légiférer de concert* dans les matières qui relèvent de leur compétence¹⁸² ». Encore ici, donc, la dimension « collaborative » du fédéralisme coopératif est mise de l'avant, et on ne se restreint pas seulement à la souplesse qu'il permet.

Cette deuxième tendance du fédéralisme coopératif dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada se rapproche ainsi beaucoup plus d'une forme de consociationalisme. Cela est apparent dans le vocabulaire même qu'utilise la Cour : « intégration des régimes législatifs », « interaction entre les lois fédérales et provinciales », « coordination », « légiférer de concert », etc. Cela laisse paraître non seulement une forme d'accommodation, de recherche de cohésion et de collaboration entre élites politiques – tous des principes fondamentaux de la démocratie consociative –, mais également qu'une interprétation souple du partage des compétences peut *in fine* participer à une meilleure coopération intergouvernementale, et donc, à une articulation consociative du fédéralisme canadien.

¹⁸⁰ *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, 2011 CSC 44, par. 63 (nos italiques).

¹⁸¹ Dans *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, par. 37, la Cour écrit que les tribunaux devraient « éviter d'empêcher l'application de mesures considérées comme ayant été adoptées en vue de favoriser l'intérêt public ».

¹⁸² *Canada (Procureur général) c. PHS Community Services Society*, préc., note 180, par. 63 (nos italiques).

3.1.3 Le fédéralisme coopératif et la réelle collaboration intergouvernementale

Toujours en suivant la jurisprudence de la Cour suprême, la collaboration entre ordres de gouvernement que permet le fédéralisme coopératif ne se limite pas au pouvoir législatif, mais elle se poursuit également jusqu'à l'action gouvernementale. C'est là que prend forme la troisième tendance jurisprudentielle de la Cour suprême en matière de fédéralisme coopératif au Canada, celle de la collaboration et d'une authentique coopération. C'est notamment ce qui mène la Cour à écrire, en 2018 dans l'affaire *R. c. Comeau*, que le « fédéralisme coopératif décrit des situations où différents ordres de gouvernement *travaillent de concert* », notamment « pour tirer parti en tandem des pouvoirs constitutionnels qui leur sont propres¹⁸³ ». Dans cette conception du fédéralisme coopératif, les divers gouvernements peuvent donc aller jusqu'à travailler ensemble, être des partenaires, etc.

Or, la Cour tenait un discours similaire en 2011, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, où elle mentionne que sa jurisprudence « a adopté une vision plus souple du fédéralisme qui permet le chevauchement des compétences et qui encourage la *coopération intergouvernementale*¹⁸⁴ ». Encore ici, les mots sont importants : le fédéralisme coopératif ne fait pas que permettre et promouvoir une approche plus flexible en matière de partage des compétences, mais il favorise et encourage également la collaboration continue entre gouvernements¹⁸⁵. Par conséquent, le fédéralisme coopératif devrait décourager « l'ingérence des tribunaux dans les régimes de réglementation coopératifs tant que ceux-ci ne sont pas incompatibles avec les limites dictées par la *Loi constitutionnelle de 1867* ni ne les modifient¹⁸⁶ ».

Dans les divers arrêts qu'elle a rendus concernant le fédéralisme coopératif, la Cour suprême qualifie régulièrement celui-ci de vision plus *moderne* du fédéralisme, soit une vision permettant de mieux prendre en considération la *complexité croissante* d'une société

¹⁸³ *R. c. Comeau*, préc., note 159, par. 87 (nos italiques).

¹⁸⁴ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, par. 57 (nos italiques).

¹⁸⁵ Voir aussi *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, préc., note 160, par. 17.

¹⁸⁶ *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, préc., note 163, par. 18. Voir aussi Scott A. CARRIÈRE, « The Emergence of a Normative Principle of Co-operative Federalism and its Application », *Alberta Law Review*, vol. 58, 2021, p. 897, à la page 901 : « The Supreme Court of Canada has suggested that co-operative federalism is an interpretive aid meant to accommodate overlapping jurisdiction so as to “encourage” intergovernmental co-operation, and “discourage” judicial interference with co-operative regulatory schemes provided they remain consistent with sections 91 and 92 of the *Constitution Act 1867* ». Voir aussi J.-F. GAUDREAU-DESBIENS et J. POIRIER, préc., note 157.

comme le Canada¹⁸⁷. Évidemment, la Cour suprême n'avait probablement pas à l'esprit uniquement la fragmentation politique de la société canadienne quand elle écrivait ceci, mais il demeure que cette fragmentation participe à la complexité de la gouvernance d'un pays comme le Canada.

En 2021, dans ses *Revois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre* – une affaire mettant justement bien de l'avant la fragmentation de la société canadienne –, la Cour résume plutôt bien sa conception du fédéralisme coopératif, son évolution historique et sa pertinence contemporaine :

Bien que dans les premiers arrêts portant sur la Constitution canadienne, le Comité judiciaire du Conseil privé ait appliqué rigidelement le partage des compétences législatives respectives du fédéral et des provinces, considérant ces compétences comme des compartiments étanches, notre Cour favorise pour sa part une vision souple du fédéralisme – que décrit très bien l'expression fédéralisme coopératif moderne – qui permet et encourage les efforts de coopération intergouvernementale¹⁸⁸.

Ainsi, en réponse aux enjeux contemporains que le Canada est susceptible de rencontrer, à titre notamment de société fragmentée, la Cour suprême va jusqu'à encourager les efforts de coopération intergouvernementale. Il s'agit certainement là d'une attitude directement alignée sur une perspective consociative et sur une tentative d'identifier des solutions négociées auxquelles pourront souscrire toutes les composantes de la société canadienne. Il se dégage donc, dans la jurisprudence de la Cour suprême – une fois de plus¹⁸⁹ –, une certaine adhésion aux idéaux consociatifs et une ouverture aux moyens permettant de mettre ceux-ci en place.

3.2 Les principales modalités de la coopération et leur tendance consociative

Outre la jurisprudence de la Cour suprême du Canada et sa conception du fédéralisme coopératif, si l'on souhaite examiner l'amplitude des liens entre la démocratie consociative

¹⁸⁷ *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, préc., note 176, par. 22.

¹⁸⁸ *Revois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, préc., note 176, par. 50.

¹⁸⁹ Dave GUÉNETTE, « La Cour suprême du Canada et la pluralité démocratique de l'État canadien – Des traces de consociationalisme dans la jurisprudence constitutionnelle », *Revue générale de droit*, vol. 46, 2016, p. 215.

et la coopération intergouvernementale au Canada, il est nécessaire de se pencher plus précisément sur ce que nous appellerons les « principales modalités de la coopération ». Il s'agit d'identifier comment, sur le terrain, prend forme la coopération intergouvernementale, quels sont ses principaux véhicules institutionnels, puis de se questionner à savoir si ceux-ci sont cohérents avec les principes du consociationalisme. Pour ce faire, nous nous concentrerons sur les ententes intergouvernementales (3.2.1), sur les partenariats intergouvernementaux (3.2.2) et sur les forums de coopération (3.2.3).

3.2.1 Les ententes intergouvernementales et les accords entre élites

Les ententes intergouvernementales (ou ententes administratives) sont des accords qui font intervenir au moins deux gouvernements à l'œuvre au sein de la fédération canadienne : le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, ceux des territoires, des villes ou des municipalités, des collectivités autochtones, etc. Ces ententes, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, peuvent être de grande ampleur et avoir une nature structurante dans l'élaboration et l'organisation d'une politique publique donnée, comme c'est le cas des ententes entre le fédéral et les provinces en matière de financement du secteur de la santé ou encore de l'accord entre le Québec et le gouvernement fédéral en matière d'immigration, lequel permet au Québec de gérer une partie de sa politique migratoire de manière autonome.

Or, outre ces ententes pouvant avoir des répercussions sur les politiques publiques de l'ensemble du pays ou d'une province, il existe aussi de nombreuses autres ententes intergouvernementales beaucoup plus modestes dans leurs ambitions, mais qui jouent néanmoins un rôle important pour les communautés visées. À titre d'exemple, certains auteurs ont étudié les nombreuses ententes qui existent entre certaines municipalités et des communautés autochtones au Canada¹⁹⁰. Ces ententes peuvent porter sur des sujets variés, comme la fourniture de certains services municipaux à des communautés autochtones, l'établissement et à la gestion conjointe d'installations et de services, etc. S'il est vrai que ces ententes sont plus « modestes » ou moins « structurantes », parce qu'elles ont des effets

¹⁹⁰ Christopher ALCANTARA et Jen NELLES, *A Quiet Evolution: The Emergence of Indigenous-Local Intergovernmental Partnerships in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2016, p. 4 : « many Indigenous and local governments are quietly engaging in what seems to be highly productive and beneficial intergovernmental partnerships ». Voir aussi Jen NELLES et Christopher ALCANTARA, « Strengthening the Ties That Bind? An Analysis of Aboriginal-Municipal Intergovernmental Agreements in British Columbia », *Canadian Public Administration*, vol. 54, 2011, p. 315.

plus limités que les ententes en matière de santé ou d'immigration, il importe évidemment de ne pas sous-estimer ce type d'ententes, beaucoup plus répandu par ailleurs, justement pour l'importance et les impacts positifs qu'elles peuvent avoir pour les communautés qui les concluent.

On peut concevoir ces deux exemples – les ententes en matière de financement de la santé ou d'organisation de la politique d'immigration du Québec et les ententes entre certaines municipalités et des communautés autochtones – comme les deux extrémités d'un même continuum relatif à la portée ou aux ambitions des ententes intergouvernementales. À une extrémité du continuum, certaines ententes ont des répercussions sur les politiques publiques de l'ensemble du pays, et à l'autre extrémité, la portée est davantage locale. Entre ces deux pôles se trouve toute une panoplie d'ententes, plus ou moins structurantes pour le fédéralisme canadien, lesquelles peuvent faire intervenir un nombre restreint ou plus étendu de partenaires¹⁹¹. Par ailleurs, la situation de crise provoquée par la Covid-19 – pendant laquelle plusieurs ont noté que les relations intergouvernementales ont été plutôt bonnes¹⁹² – aura également mené à l'adoption de plusieurs ententes intergouvernementales¹⁹³.

Pour bien comprendre la place que prend le fédéralisme coopératif au Canada, en général, et les ententes intergouvernementales, en particulier, il est nécessaire de tenir compte de toutes ces ententes. À ce titre, il faut noter la quantité impressionnante d'ententes qui existent au Canada : celles-ci se comptent par milliers¹⁹⁴. Faute de registre pancanadien

¹⁹¹ *Entente multilatérale sur l'échange de renseignements relatifs à la surveillance de maladies infectieuses*, 2016; *Accord de coopération et d'échanges en matière de francophonie entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Nouveau-Brunswick*, 2018; *Protocole d'entente concernant le processus de nomination en vue de combler le poste qui sera laissé vacant à la Cour suprême du Canada à la suite du départ du juge Clément Gascon*, 2019.

¹⁹² Robert SCHERTZER et Mireille PAQUET, « Que penser de la réponse du système intergouvernemental canadien face à la crise de la COVID-19? », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 599, à la page 601; Alain NOËL, « COVID-19 et tensions intergouvernementales », *Options politiques*, 4 mai 2020, [En ligne], [policyoptions.irpp.org/fr/magazines/may-2020/covid-19-et-tensions-intergouvernementaleschronique-dalain-noel/]; D. GUÉNETTE et F. MATHIEU, préc., note 5.

¹⁹³ *Accord Canada-Québec sur le système de notification d'exposition à la COVID-19*, 2020; *Entente Canada-Québec visant à soutenir la réponse du secteur de l'itinérance à la COVID-19 dans le cadre de Vers un chez-soi*, 2020; *Entente de contribution pour l'Initiative Canada-Québec d'aide aux éleveurs pour atténuer l'impact de la COVID 19*, 2021.

¹⁹⁴ M.-A. ADAM, J. BERGERON et M. BONNARD, préc., note 65, p. 154 : « Most likely, there are thousands of intergovernmental agreements in Canada, but the phenomenon is quite fluid and difficult to specify clearly »; Johanne POIRIER, « Une source paradoxale du droit constitutionnel

« complet » – il existe un registre québécois¹⁹⁵, mais celui-ci ne couvre pas l'ensemble des ententes intergouvernementales signées au Canada –, il est par contre impossible de déterminer avec précision le nombre d'ententes qui existent.

À savoir si l'écosystème des ententes intergouvernementales au Canada participe à une forme de consociationalisme ou peut mieux se comprendre à la lumière de la démocratie consociative, il faut s'interroger sur les fonctions que celles-ci remplissent. Or, on constate que les ententes intergouvernementales, peu importe leur ampleur et le sujet sur lequel elles portent, ont habituellement comme objectif de « coordonner l'exercice de compétences exclusives ou de répartir les responsabilités¹⁹⁶ » dans le contexte de compétences concurrentes ou partagées. En effet, les ententes « sont des instruments pragmatiques de l'interface entre différents partenaires fédéraux dont les compétences matérielles et territoriales se complètent (et parfois se chevauchent)¹⁹⁷ ».

Cela est non seulement cohérent avec la jurisprudence de la Cour suprême, telle que nous l'avons vu précédemment, mais démontre également que l'objectif des ententes est notamment la recherche de cohésion, de coordination et de coopération entre élites, des visées propres au consociationalisme. D'ailleurs, ces intentions consociatives se répercutent jusque dans les qualificatifs utilisés pour désigner les ententes intergouvernementales. En effet, parmi les termes qui ont servi par le passé pour qualifier celles-ci, on compte ceux d'« entente de coopération », d'« accord de coopération », d'« accord-cadre de coopération », de « protocole de coopération », d'« entente de contribution », de « convention d'exploitation¹⁹⁸ », etc.

Les ententes intergouvernementales sont ainsi des accords, conclus entre les élites politiques de diverses communautés, pour mieux combiner leurs actions. D'une certaine manière, les piliers de la grande coalition – les représentants et les négociateurs –, de la représentation proportionnelle – tous les groupes sont représentés –, du droit de veto – tous peuvent se retirer – et de l'autonomie segmentale – les compétences de chacun doivent être respectées – sont tous présents. Même son de cloche du côté de l'asymétrie, les ententes

canadien : les ententes intergouvernementales », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, vol. 1, 2009, p. 1, à la page 4.

¹⁹⁵ Voir SECRÉTARIAT DU QUÉBEC AUX RELATIONS CANADIENNES, « Recherche parmi les ententes intergouvernementales canadiennes », [En ligne], [www.sqrc.gouv.qc.ca/rerelations-canadiennes/ententes-intergouvernementales/rechercher.asp].

¹⁹⁶ J. POIRIER et J. HARTERY, préc., note 161, p. 444; J. POIRIER, préc., note 194, p. 7.

¹⁹⁷ J. POIRIER et J. HARTERY, préc., note 161, p. 444; J. POIRIER, préc., note 194, p. 7.

¹⁹⁸ J. POIRIER, préc., note 194, p. 4.

pouvant mettre en place des arrangements asymétriques. On peut donc affirmer que les ententes intergouvernementales peuvent effectivement être analysées et comprises à travers un prisme consociatif.

3.2.2 Les partenariats intergouvernementaux et la gestion entre élites

Les partenariats intergouvernementaux, qui naissent d'ailleurs bien souvent d'ententes administratives¹⁹⁹, sont une forme encore plus poussée de coopération. Ici, il n'est pas seulement question de conclure une entente, mais également de mettre en place une structure administrative pour soutenir celle-ci, et donc pour rendre la coopération encore plus efficace et durable. C'est ce que Johanne Poirier appelle de la coopération « organique²⁰⁰ ». En fait, les éléments constitutifs d'un tel partenariat incluent généralement : (1) un régime législatif fédéral-provincial intégré, (2) une délégation oblique de pouvoir règlementaire, (3) un organisme administratif qui chapeaute le partenariat et (4) une entente intergouvernementale, formelle ou informelle²⁰¹.

Dans la dernière décennie, la Cour suprême du Canada a rendu des décisions majeures en statuant sur la constitutionnalité et sur les implications de tels partenariats coopératifs, notamment en ce qui concerne sa décision dans le dossier du registre canadien des armes à feu²⁰², ou encore dans le dossier d'une réglementation pancanadienne des valeurs mobilières²⁰³. Mais les partenariats intergouvernementaux sont loin de se limiter à ces seuls exemples. En effet, on retrouve les divers éléments qui caractérisent les régimes coopératifs

¹⁹⁹ Dans une certaine mesure, la structure de gestion de l'*Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent 2011-2026* pourrait s'apparenter à un partenariat intergouvernemental.

²⁰⁰ Johanne POIRIER, « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », dans Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Fabien GÉLINAS (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états: Gouvernance, identité et méthodologie*, Carswell et Bruylant, Montréal et Bruxelles, 2005, p. 441.

²⁰¹ N. KARAZIVAN, préc., note 168, p. 319.

²⁰² *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, préc., note 160.

²⁰³ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc., note 184; *Renvoi relatif à la réglementation pancanadienne des valeurs mobilières*, préc., note 163.

au Canada, notamment dans les arrangements permettant la commercialisation des pommes de terre²⁰⁴, des œufs²⁰⁵, du lait²⁰⁶ et de la volaille²⁰⁷.

Selon Johanne Poirier et Jesse Hartery, lorsqu'appelés à statuer sur la constitutionnalité d'un partenariat intergouvernemental, les tribunaux font « montre d'une déférence parfois étonnante au nom du fédéralisme coopératif²⁰⁸ ». Poirier et Hartery affirment de même que les instruments qui caractérisent le fédéralisme coopératif – tels que les ententes et les partenariats intergouvernementaux – peuvent bien souvent « donner lieu à des interprétations particulièrement “bienveillantes”²⁰⁹ » de la part des juges appelés à statuer sur leur conformité avec le droit canadien. Là encore, cette déférence et ces interprétations bienveillantes sont cohérentes avec la jurisprudence en matière de fédéralisme coopératif, de même qu'avec les enseignements du consociationalisme, où la recherche de cohésion entre élites politiques se doit d'être favorisée et encouragée.

Une autre caractéristique coopérative et consociative des partenariats intergouvernementaux se trouve dans la possibilité, pour les divers partenaires, de procéder à une délégation oblique de pouvoir réglementaire. Outil du droit administratif²¹⁰, ces délégations permettent à un ordre de gouvernement de légiférer afin de prévoir qu'un pouvoir réglementaire puisse être exercé par un organisme administratif relevant d'un autre ordre de gouvernement. Selon Pierre Issalys et Denis Lemieux, le recours à ce mécanisme de la délégation oblique de pouvoir réglementaire « permet de maintenir au sommet l'adoption des principes directeurs et des politiques générales, tout en confiant à d'autres paliers le soin de compléter et de mettre en œuvre ces lignes directrices *en tenant compte de particularismes et d'objectifs nationaux, régionaux, sectoriels ou locaux*²¹¹ ». Ce sont évidemment là, on le constate rapidement, des impératifs propres au fédéralisme coopératif, mais également au consociationalisme.

²⁰⁴ *P.E.I. Potato Marketing Board v. Willis*, [1952] 2 S.C.R. 392.

²⁰⁵ *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 R.C.S. 1198.

²⁰⁶ *Colombie-Britannique (Milk Board) c. Grisnich*, [1995] 2 R.C.S. 895.

²⁰⁷ *Fédération des producteurs de volailles du Québec c. Pelland*, 2005 CSC 20.

²⁰⁸ J. POIRIER et J. HARTERY, préc., note 161, p. 464.

²⁰⁹ *Id.*, p. 434.

²¹⁰ Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009, section 4.19, p. 240-242.

²¹¹ *Id.*, p. 242 (nos italiques).

Ainsi, les partenariats intergouvernementaux, tout comme les ententes desquelles il a été question un peu plus haut, peuvent également être interprétés à travers un prisme consociatif. Ici encore, le pilier de la grande coalition politique est présent, justement à travers les divers partenaires qui participent à l'entreprise coopérative. Le pilier de la représentation proportionnelle prend forme par la participation – bien souvent paritaire – des différentes délégations à la négociation et à la vie du partenariat. Le droit de véto est également présent, puisque chaque partenaire peut décider de ne pas participer ou de se retirer, comme le souligne la Cour suprême dans sa décision concernant le registre des armes d'épaules. L'autonomie segmentale des différents partenaires est évidemment sauvegardée, puisque chacun conserve ses compétences; dans le cas contraire, le partenariat serait inconstitutionnel. Enfin, les partenariats permettent aussi une forme d'asymétrie institutionnelle, c'est-à-dire qu'ils peuvent impliquer certains participants, sans forcer la participation de tous, comme dans l'exemple concernant la réglementation canadienne des valeurs mobilières. De plus, les partenariats ont une dimension encore plus organique que les ententes, alimentant ainsi leur nature consociative.

3.2.3 Les forums de coopération et les institutions de coordination entre élites

La troisième et dernière modalité de coopération intergouvernementale que nous étudierons concerne les forums sectoriels de coopération²¹². Il existe, au Canada, un peu plus d'une trentaine de ces forums permettant la rencontre de responsables politiques et de fonctionnaires et hauts fonctionnaires dans divers domaines, dont la santé, les finances, l'environnement, les sports, la justice, l'éducation, les ressources naturelles²¹³, etc. En termes institutionnels, ces forums prennent la forme, par exemple, du Conseil canadien des ministres des forêts²¹⁴, du Conseil canadien des ministres de l'environnement²¹⁵ ou du Conseil des ministres de l'éducation du Canada²¹⁶.

²¹² Sur le sujet, voir aussi Jean-Philippe GAUVIN et Martin PAPILLON, « Les relations intergouvernementales au Canada : un club toujours aussi exclusif ? », dans Alain-G. GAGNON et Johanne POIRIER (dir.), *L'avenir du fédéralisme canadien. Acteurs et institutions*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2020, p. 349.

²¹³ Johanna SCHNABEL, *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020, p. 19; M.-A. ADAM, J. BERGERON et M. BONNARD, préc., note 65, p. 149-150.

²¹⁴ CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES FORÊTS, [En ligne], [www.ccmf.org].

²¹⁵ CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT, [En ligne], [ccme.ca/fr].

²¹⁶ CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION DU CANADA, [En ligne], [www.cmec.ca/fr/].

Moins connus – et retenant par conséquent moins l’attention publique et médiatique – que les rencontres entre premiers ministres et que le Conseil de la Fédération²¹⁷, ces forums sectoriels jouent néanmoins un rôle significatif dans le fédéralisme coopératif. En effet, c’est notamment par ces rencontres que les divers partenaires fédératifs « peuvent partager de l’information, mettre des ressources en commun et les redistribuer, négocier et mettre en place des arrangements coopératifs pour déterminer qui fait – ou devrait faire – quoi²¹⁸ », etc. C’est d’ailleurs là la principale fonction de ces forums : la consultation et l’échange d’informations, l’harmonisation des priorités, la coordination des politiques, etc. Nul besoin d’expliquer très longtemps que ce sont là des impératifs propres également au consociationalisme.

D’un forum à l’autre, on constate des degrés d’institutionnalisation bien différents. Certains forums ont, par exemple, un secrétariat permanent, alors que d’autres ont une administration plus informelle et moins organisée²¹⁹. Or, en règle générale, cette distinction ne constitue néanmoins pas un obstacle à l’atteinte des objectifs ayant servi à la mise en place de ces divers forums²²⁰. De plus, s’ils font montre de degrés d’institutionnalisation très variés, en plus de n’être bien souvent encadrés par aucune règle formelle²²¹, quelques données semblent communes à ces forums, notamment la règle du consensus qu’ils mettent généralement de l’avant²²² et la très grande fréquence des rencontres auxquelles ils donnent lieu²²³. Il est d’ailleurs difficile, voire impossible, de quantifier le phénomène avec

²¹⁷ M.-A. ADAM, J. BERGERON et M. BONNARD, préc., note 65, p. 148-149; CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Entente fondatrice*, 5 décembre 2003, [En ligne], [canadapremiers.ca/wp-content/uploads/2013/03/cof_fondatrice.pdf]. Voir notamment : Marie-Ève HUDON, « Le Conseil de la Fédération et les relations intergouvernementales canadiennes », *Bibliothèque du Parlement du Canada*, 2004.

²¹⁸ J. POIRIER, préc., note 170, p. 94.

²¹⁹ M.-A. ADAM, J. BERGERON et M. BONNARD, préc., note 65, p. 150.

²²⁰ C’est notamment ce que constate Johanna Schnabel, lorsqu’elle écrit : « differences in the design of Canadian councils do not correlate with their ability to adopt agreements or with the effect intergovernmental agreements have on policy development ». En effet, toujours selon Schnabel, « Canada’s most institutionalized council, the Canadian Council of Ministers of the Environment (CCME), does not produce more collaborative outcomes than less institutionalized councils, such as the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM) of the Conference of Ministers Responsible for Social Services ». J. SCHNABEL, préc., note 213, p. 8.

²²¹ M.-A. ADAM, J. BERGERON et M. BONNARD, préc., note 65, p. 149.

²²² *Id.*, p. 147.

²²³ On peut dénombrer, chaque année, des milliers de rencontres ou de contacts prenant forme dans le cadre de ces forums sectoriels : M.-A. ADAM, J. BERGERON et M. BONNARD, préc., note 65; Carolyn M. JOHNS, Patricia L. O’REILLY et Gregory J. INWOOD, « Formal and Informal

précision, puisque certains contacts se font, très simplement, par voie téléphonique et par courriels²²⁴.

Au Canada, lorsqu'il est question de « fédéralisme coopératif », on considère bien peu souvent ces différents forums de coopération dans l'équation, préférant bien souvent faire entrer ceux-ci dans la catégorie-sœur des « relations intergouvernementales ». Cela n'est d'ailleurs pas sans rappeler certains enjeux terminologiques soulevés par Johanne Poirier en ce qui a trait à ces deux concepts²²⁵. Or, si les forums de coopération font évidemment partie des « relations intergouvernementales » au Canada, ils n'en constituent pas moins de véritables véhicules de fédéralisme coopératif... et de consociationalisme.

Cette réticence à faire entrer les forums de coopération dans la catégorie du « fédéralisme coopératif » au Canada s'explique, selon nous, par le rôle majeur que joue la Cour suprême dans l'élaboration de ce qui constitue justement du fédéralisme coopératif. Puisque les enseignements de la Cour sont au cœur de toutes tentatives de définition de ce phénomène, et puisque les forums de coopération sont bien peu susceptibles – notamment en raison de leur nature plus informelle – d'être au centre de litiges pouvant se retrouver devant la Cour suprême, on aurait tendance à oublier ceux-ci quand on parle de fédéralisme coopératif.

Pourtant, il ne fait aucun doute que les forums de coopération font partie intégrante du fédéralisme coopératif au Canada. On parle ici d'institutions où l'ensemble des ministres d'un domaine donné se rassemblent, discutent et négocient, dans le but de mieux arrimer leurs politiques respectives et éventuellement d'en arriver à une meilleure collaboration entre eux. Tant les dimensions *fédérative* que *coopérative* trouvent leur place dans ce phénomène, mais également les piliers consociatifs de la grande coalition politique, de la représentation proportionnelle, du veto et de l'autonomie.

Conclusion

Dans le présent chapitre, nous nous sommes appliqués à un double exercice, lequel avait pour objectif de discuter des liens entre le fédéralisme coopératif au Canada et le consociationalisme. Pour ce faire, nous avons donc d'abord divisé le « fédéralisme

Dimensions of Intergovernmental Administrative Relations in Canada », *Canadian Public Administration*, vol. 50, 2007, p. 21; D. GUÉNETTE, préc., note 8.

²²⁴ J.-P. GAUVIN et M. PAPILLON, préc., note 212, p. 362-363; J. POIRIER, préc., note 170, p. 91.

²²⁵ J. POIRIER, préc., note 170.

coopératif» en deux parties : l'une se rapporte à comment la Cour suprême du Canada définit le phénomène dans sa jurisprudence et l'autre aux différentes modalités par lesquelles prend forme concrètement la coopération.

Dans cette seconde partie de l'analyse, pour chacune des modalités de la coopération intergouvernementale, nous avons cherché à voir comment celles-ci interagissent avec les piliers et les principes de la démocratie consociative. La conclusion est qu'en effet, il existe plusieurs liens entre la théorie du consociationalisme et la réalité du fédéralisme coopératif; que la première peut définitivement servir pour analyser et tenter de mieux comprendre la seconde.

Conclusion

Il est évident que l'exercice qui précède n'offre pas un portrait complet ou exhaustif de l'ensemble des liens qui existent entre le fédéralisme coopératif au Canada et la théorie du consociationalisme au Canada. Un tel travail nécessiterait considérablement plus de temps et d'espace pour être accompli avec précision. Par contre, ce que nous avons souhaité faire ici, c'est de démontrer qu'il existe bel et bien une relation entre le fédéralisme coopératif et le consociationalisme, et que le premier, en tant que déclinaison du fédéralisme canadien, peut être mieux compris à l'aide des postulats du second.

Cette relation entre le fédéralisme coopératif et le consociationalisme, elle prend d'abord forme quand on constate que les divers piliers et principes théoriques de la démocratie consociative trouvent tous écho dans les trois tendances que met de l'avant la Cour suprême du Canada lorsqu'elle évoque le fédéralisme coopératif – y compris la tendance relative à la flexibilité du partage des compétences, puisque celle-ci est parfois nécessaire notamment à la conclusion de partenariats intergouvernementaux. De plus, ces mêmes piliers et principes du consociationalisme animent tous concrètement les différentes modalités de la coopération intergouvernementale que sont les ententes administratives, les partenariats intergouvernementaux et les forums de coopération.

Cela est rendu possible notamment en raison de la souplesse et l'adaptabilité du consociationalisme²²⁶. En effet, comme nous avons voulu le démontrer au chapitre 2, le consociationalisme est un modèle flexible, capable de prendre plusieurs formes différentes et de s'ajuster au contexte dans lequel il est utilisé. C'est donc en utilisant une perspective relativement souple que l'on parvient à voir comment ce modèle théorique, dont l'utilisation dans le contexte canadien ne relève évidemment pas de l'évidence, s'avère utile pour étudier le phénomène du fédéralisme coopératif.

²²⁶ Voir D. GUÉNETTE, préc., note 2 et F. MATHIEU et D. GUÉNETTE, préc., note 3, p. 326 : « Cette variété des moyens que peut utiliser le droit pour ancrer le consociationalisme dans l'ordre juridique d'une société s'explique notamment par la variété des contextes et des cultures constitutionnelles dans lesquels celui-ci peut prendre forme, autant à l'échelle étatique que régionale, dans des États unitaires, régionaux ou fédéraux. Encore ici, ressort une impression de flexibilité relative de la part du consociationalisme ».

Ainsi, non seulement nous sommes d'avis que le fédéralisme coopératif s'inscrit en toute cohérence avec les idéaux de la démocratie consociative, mais nous croyons également qu'il est possible d'utiliser le consociationalisme comme un principe structurant pour comprendre et appréhender le fédéralisme coopératif au Canada. De la même manière que d'autres constructions théoriques abstraites peuvent aider à mieux comprendre et analyser des phénomènes concrets – pensons, par exemple, à la démocratie délibérative pour analyser une convention constituante citoyenne, à l'ethnosymbolisme pour étudier la trajectoire historique d'une nation minoritaire, ou encore, plus près de notre sujet, à la théorie du fédéralisme pour analyser et critiquer le partage des compétences au Canada –, le consociationalisme apporte un éclairage nouveau sur le fédéralisme coopératif au Canada.

Mais l'apport va dans les deux sens; c'est-à-dire que si le consociationalisme permet d'interpréter le fédéralisme coopératif au Canada avec un prisme nouveau, le contraire est aussi vrai. La manière avec laquelle prend forme le fédéralisme coopératif au Canada informe également la théorie qu'est le consociationalisme. Elle réaffirme notamment la plasticité du modèle consociatif, en plus de démontrer la possibilité d'en faire usage dans les sociétés fragmentées où la culture politique n'en est pas forcément une de consensualisme, mais plutôt de démocratie majoritaire.

Mais la plus grande contribution du fédéralisme coopératif canadien à l'étude du consociationalisme, c'est probablement ce qu'il nous apprend de la conjugaison du fédéralisme avec la démocratie consociative. Au chapitre 1, nous avons discuté de cette combinaison et du modèle théorique auquel il donne forme : le fédéralisme consociatif. Nous avons alors également abordé certaines conditions favorisant l'implantation d'un authentique fédéralisme consociatif : (1) être démocratique, (2) prendre forme dans un contexte fragmenté, (3) respecter les quatre piliers du consociationalisme (4) être hautement décentralisé, (5) faire en sorte que les frontières des entités fédérées coïncident autant que possible avec les clivages de la société, (6) opter pour un grand nombre d'entités fédérées, qui doivent être de petite taille, et (7) favoriser les arrangements asymétriques. À cela, on pourrait maintenant ajouter l'existence d'un réseau de relations intergouvernementales entre les divers partenaires.

Ainsi, il existerait une forme de parallélisme entre fédéralisme coopératif et fédéralisme consociatif. Les deux concepts ne sont évidemment pas de parfaits synonymes : par exemple, l'un réfère davantage à un phénomène concret et l'autre à une construction théorique. Néanmoins, ces deux concepts ont beaucoup en commun : ils partagent un même entendement normatif, des objectifs analogues et des moyens similaires de les atteindre. C'est donc là que le consociationalisme peut être utile à l'étude du fédéralisme coopératif. Et vice versa.

Bibliographie

Monographies

ALCANTARA, C. et J. NELLES, *A Quiet Evolution: The Emergence of Indigenous-Local Intergovernmental Partnerships in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2016.

AUBERT, J.F., *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1967.

CALHOUN, C.J., *Dictionary of the Social Sciences*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

DUHAMEL, O. et G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4^e éd., Paris, Seuil, 2016.

GAFFIOT, F., *Dictionnaire illustré Latin-Français*, Paris, Hachette, 1934.

GAGNON, A.-G. *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2011.

GAGNON, A.-G., *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*, Montréal, Québec Amérique, 2008.

GUÉNETTE, D., *Le fédéralisme consociatif et la révision constitutionnelle – Perspective comparative sur la Belgique, le Canada et la Suisse*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2023.

HOGG, P.W., *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd., Toronto, Carswell.

ISSALYS, P. et D. LEMIEUX, *L'action gouvernementale*, 3^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2009.

KRIESI, H., *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lanham, Lexington Books, 2005.

LEJEUNE, Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies. A comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.

LIJPHART, A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 2012.

MCCULLOCH, A., *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies*, Londres, Routledge, 2014.

MCEVOY, J., *The Politics of Northern Ireland*, Édimbourg, Edinburgh University Press, 2008.

MCGARRY, J. et B. O'LEARY, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

O'LEARY, B., *A Treatise on Northern Ireland*, vol. III « Consociation and Confederation », Oxford, Oxford University Press, 2019.

RAWLS, J., *Théorie de la justice*, Paris, Éditions Points, 2009.

REQUEJO, F., *Fédéralisme multinational et pluralisme des valeurs. Le cas Espagnol*, Bruxelles, Peter Lang, 2009.

SAHADZIC, M., *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law. Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*, Londres, Routledge, 2020.

SCHNABEL, J., *Managing Interdependencies in Federal Systems: Intergovernmental Councils and the Making of Public Policy*, Cham, Palgrave Macmillan, 2020.

TSACHEVSKY, V., *The Swiss Model – The Power of Democracy*, Bruxelles, Peter Lang, 2014.

UYTTENDAELE, M., *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

WATTS, R.L., *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Queen's University Press, 1989.

Ouvrages collectifs

JAKALA, M., D. KUZU et M. QVORTRUP (dir.), *Consociationalism and Power-Sharing in Europe. Arend Lijphart's Theory of Political Accommodation*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018.

KEIL, S. et A. MCCULLOCH (dir.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021.

POPELIER, P. et M. SAHADZIC (dir.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019.

Articles scientifiques

ADENEY, K. et W. SWENDEN, « Power-Sharing in the World's Largest Democracy: Informal Consociationalism in India (and Its Decline?) », *Revue suisse de science politique*, vol. 25, n° 4, 2019, p. 450.

ALBER, E., « South Tyrol's Education System: Plurilingual Answers for Monolingual Spheres? », *L'Europe en formation*, n° 1, 2012, p. 399.

BAYTIYEH, H., « Lebanon's Power-Sharing System and the Rise of Sectarianism », *Peace Review – A Journal of Social Justice*, vol. 31, n° 2, 2019, p. 223.

BOGAARDS, M., « The Uneasy Relationship Between Empirical and Normative Types in Consociational Theory », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, n° 4, 2000, p. 395.

CAMERON, D. et R. SIMEON, « Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism », *Publius : The Journal of Federalism*, vol. 32, n° 2, 2002, p. 49.

CARRIÈRE, S.A., « The Emergence of a Normative Principle of Co-operative Federalism and its Application », *Alberta Law Review*, vol. 58, 2021, p. 897.

DISKIN, A., A. ESCHET-SCHWARZ et D.S. FELSETHAL, « Homogeneity, Heterogeneity and Direct Democracy: The Case of Swiss Referenda », *Revue canadienne de science politique*, vol. 40, n° 2, 2007, p. 317.

GLOVER, K., « Structural Cooperative Federalism », *Supreme Court Law Review (2d)*, vol. 76, 2016, p. 45.

GUÉNETTE, D., « Crisis, Opportunities, and Consociational Federalism: Reassessing Lijphart's Work After Half a Century of Consociationalism », *Journal of Self-Government*, n° 34, 2021, p. 375.

GUÉNETTE, D., « La Cour suprême du Canada et la pluralité démotique de l'État canadien – Des traces de consociationalisme dans la jurisprudence constitutionnelle », *Revue générale de droit*, vol. 46, 2016, p. 215.

GUÉNETTE, D., « Le fédéralisme coopératif et les administrations publiques au Canada : terminologies, modalités, métaphores », *Revue de droit parlementaire et politique*, vol. 16, 2022, p. 633.

GUÉNETTE, D., « Seven Variations of Federalism Guiding Canada's Constitutional Amending Formula – How do They Work, And Why So Many? », *Review of Constitutional Studies*, vol. 23, 2018, p. 317.

GUÉNETTE, D. et F. MATHIEU, « Le Canada devant ses principes constitutionnels sous-jacents en temps de crise : regards sur la gestion de la COVID-19 », *Les Cahiers de droit*, vol. 62, 2021, p. 495.

GUÉNETTE, D. et F. MATHIEU, « Minority Language School Boards and Personal Federalism in Canada – Recent and Ongoing Developments in Quebec », *Constitutional Forum*, n° 31(1), 2022, p. 19.

HOWE, P.J., « The United States as a Plural Society: Towards a Consociational Solution? », *Revue suisse de science politique*, vol. 25, n° 4, 2019, p. 476.

JOHNS, C.M., P.L. O'REILLY et G.J. INWOOD, « Formal and Informal Dimensions of Intergovernmental Administrative Relations in Canada », *Canadian Public Administration*, vol. 50, 2007, p. 21.

KARAZIVAN, N., « Le fédéralisme coopératif entre territorialité et fonctionnalité : le cas des valeurs mobilières », *Revue générale de droit*, vol. 46, 2016, p. 419.

KEIL, S. et F. BIEBER, « Power-sharing revisited: Lessons learned in the Balkans? », *Review of Central and East European Law*, vol. 34, n° 4, 2009, p. 337.

LIJPHART, A., « Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links », *Revue canadienne de science politique*, vol. 12, n° 3, 1979, p. 499.

LIJPHART, A., « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, 1969, p. 207.

LIJPHART, A., « Constitutional Design for Divided Societies », *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 2, 2004, p. 96

LIJPHART, A., « Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 15, n° 2, 1985, p. 3.

LIJPHART, A., « South African democracy: Majoritarian or Consociational? », *Democratization*, vol. 5, n° 4, 1998, p. 144.

LUSTICK, I., « Lijphart, Lakatos, and Consociationalism », *World Politics*, vol. 50, n° 1, 1997, p. 88.

MATHIEU, F. et D. GUÉNETTE, « De la mobilisation du consociationalisme par le droit – Comprendre les systèmes juridiques des sociétés fragmentées à la lumière de leurs trajectoires sociopolitiques », *Revue générale de droit*, vol. 51, 2021, p. 293.

MCCULLOCH, A., « Consociational Settlements in Deeply Divided Societies: the Liberal-Corporate Distinction », *Democratization*, vol. 21, 2014, p. 501.

MCCULLOCH, A. et J. MCEVOY, « Understanding Power-Sharing Performance: A Lifecycle Approach », *Studies in Ethnicity and Nationalism*, vol. 20, n° 2, 2020, p. 109.

MENZIES, J., « Blowing Hot and Cold – Intergovernmental Relations Capacity in the Commonwealth Government », *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, n° 4, 2012, p. 408.

NELLES, J. et C. ALCANTARA, « Strengthening the Ties That Bind? An Analysis of Aboriginal-Municipal Intergovernmental Agreements in British Columbia », *Canadian Public Administration*, vol. 54, 2011, p. 315.

NEWMAN, W.J., « The Promise and Limits of Cooperative Federalism as a Constitutional Principle », *Supreme Court Law Review (2d)*, vol. 76, 2016, p. 67.

PALLAVER, G., « South Tyrol's Changing Political System: From Dissociative on the Road to Associative Conflict Resolution », *Nationalities Papers*, vol. 42, 2014, p. 376.

PIATTONI, S. et L. VERZICHELLI, « Revisiting Transnational European Consociationalism: The European Union a Decade After Lisbon », *Revue suisse de science politique*, vol. 25, n° 4, 2019, p. 498.

POIRIER, J., « Souveraineté parlementaire et armes à feu : le fédéralisme coopératif dans la ligne de mire? », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, vol. 45, 2015, p. 47.

POIRIER, J., « The 2018 Pan-Canadian Securities Regulation Reference: Dualist Federalism to the Rescue of Cooperative Federalism », *Supreme Court Law Review (2nd)*, n° 94, 2020, p. 95.

REQUEJO, F., « Federalism and National Groups », *International Social Science Journal*, vol. 53, n° 167, 2001, p. 41.

REQUEJO, F., « Plurinational democracies, federalism and secession. A political theory approach », *Revista Catalana de Dret Public*, n° 54, 2017, p. 62.

REUCHAMPS, M., « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *Res Publica*, vol. 4, 2007, p. 602.

ROMAINVILLE, C., « Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure », *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 38, n° 2, 2015, p. 225.

SINARDET, D., « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité? », *Pouvoirs*, n° 136, 2011, p. 21.

STOJANOVIC, N., « Party, Regional and Linguistic Proportionality Under Majoritarian Rules: Swiss Federal Council Elections », *Swiss Political Science Review*, vol. 22, n° 1, 2016, p. 41.

VERDUSSEN, M., « La dernière réforme du Sénat de Belgique », *Revista catalana de dret públic*, n° 51, 2015, p. 74.

VERDUSSEN, M., « Une nouvelle réforme en 2014 pour la Cour constitutionnelle de Belgique », dans Isabelle RIASSETTO, Luc HEUSCHLING, Georges RAVARANI (dir.), *Liber amicorum Rusen Ergeç*, Luxembourg, Pasirisie, 2017, p. 405.

VOIZARD, K.-H., « Réflexions autour de la légitimité du Conseil fédéral suisse », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 93, p. 149.

WOELK, J., « South Tyrol is (not) Italy: A Special Case in a (De)federalizing system », *L'Europe en formation*, n° 3, 2013, p. 126.

Chapitres d'ouvrages collectifs

ADAM, M.-A., J. BERGERON et M. 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*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

ARIELI-HOROWITZ, D., « Referenda in a Post-Consociational Democracy: The Case of Israel », dans Efraim KARSH (dir.), *Israel : The First Hundred Years*, vol. 3, « Israeli Politics and Society Since 1948, Problems of Collective Identity », Londres, Frank Cass Publishers, 2002, p. 146.

BAUR, S. and R. MEDDA-WINDISCHER, « The Education System in South Tyrol », dans Jens WOELK, Francesco PALERMO et Joseph MARKO (dir.), *Tolerance Through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 235.

BINETTE, A. et P. TAILLON, « Confusion à la source de l'ordre juridique canadien : du modèle impérial au modèle fédéral », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 261.

BOGDANOR, V., « Western Europe », dans David BUTLER et Larry DIAMOND (dir.), *Referendums around the World*, Washington, AEI Press, 1994, p. 87.

BROUILLET, E., « The Supreme Court of Canada : The Concept of Cooperative Federalism and Its Effect on the Balance of Power », dans Nicholas ARONEY et John KINCAID (dir.), *Courts in Federal Country. Federalists or Unitarists?*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, p. 135.

BUTLER, D. et A. RANNEY, « Theory », dans David BUTLER et Austin RANNEY (dir.), *Referendums : A Comparative Study of Practice and Theory*, Washington, American Enterprise Institute, 1978, p. 23.

FLEINER, T. et M. HERTIG, « Swiss Confederation », dans Luis MORENO et César COLINO (dir.), *Diversity and Unity in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2010, p. 320.

GAUDREAU-DESBIENS, J.-F. et J. POIRIER, « From Dualism to Cooperative Federalism and Back? Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans Peter OLIVER, Patrick MACKLEM et Nathalie DES ROSIERS (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

GAUVIN, J.-P. et M. PAPILLON, « Les relations intergouvernementales au Canada : un club toujours aussi exclusif ? », dans Alain-G. GAGNON et Johanne POIRIER (dir.), *L'avenir du fédéralisme canadien. Acteurs et institutions*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2020, p. 349.

GUÉNETTE, D. et A.M. KEJANLIOĞLU, « Constitutional Referendums and Elite Cooperation in Western Federal Systems », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Studies in Comparative Federalism: A Plurality of Approaches*, à paraître.

GUÉNETTE, D. et F. MATHIEU, « Local Governments in the Canadian Federal System – Institutions, Jurisdiction and Cooperation », dans Matteo Nicolini and Alice Valdesalici (dir.), *Local Governance in Federal Systems – Comparative and Alternative Approaches to the Traditional Paradigm*, Springer, à paraître.

GUY-ECABERT, C., « The Pre-parliamentary Phase in Lawmaking: The Power Issues at Stake », dans Andreas LADNER, Nils SOGUEL, Yves EMERY, Sophie WEERTS et Stéphane NAHRATH (dir.), *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully*, New York, Palgrave Macmillan, 2019, p. 87.

KARAZIVAN, N., « Cooperative Federalism vs Parliamentary Sovereignty: Revisiting the Role of Courts, Parliaments, and Governments », dans Alain-G. GAGNON et Johanne POIRIER (dir.), *Canadian Federalism and Its Future – Actors and Institutions*, Montréal et Kingston, McGill-Queen’s University Press, 2020.

KARAZIVAN, N., « Fédéralisme coopératif et souveraineté parlementaire : 150 ans de cohabitation », dans Alain-G. GAGNON et Johanne POIRIER (dir.), *L’avenir du fédéralisme canadien. Acteurs et institutions*, Québec, Presses de l’Université Laval, 2020, p. 303.

LADNER, A., « Society, Government, and the Political System », dans Andreas LADNER, Nils SOGUEL, Yves EMERY, Sophie WEERTS et Stéphane NAHRATH (dir.), *Swiss Public Administration. Making the State Work Successfully*, New York, Palgrave Macmillan, 2019, p. 3.

LAFOREST, G. et A.-G. GAGNON, « Le fédéralisme canadien : quelques réflexions autour des “moments fondateurs” », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l’Université du Québec, 2020, p. 243.

LAFOREST, G. et É. MONTIGNY, « Le fédéralisme exécutif : problèmes et actualités », dans Réjean PELLETIER et Manon TREMBLAY (dir.), *Le parlementarisme canadien*, Québec, Presses de l’Université Laval, 2005, p. 348.

LANTSCHNER, L. et G. POGGESCHI, « Quota system, Census and Declaration of Affiliation to a Linguistic Group », dans Jens WOELK, Francesco PALERMO et Joseph MARKO (dir.), *Tolerance Through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 219.

LIJPHART, A., « Consociationalism After Half a Century », dans Michaelina JAKALA, Durukan KUZU et Matt QVORTRUP (dir.), *Consociationalism and Power-Sharing in Europe. Arend Lijphart’s Theory of Political Accommodation*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, p. 1.

LIJPHART, A., « The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective », dans Arend LIJPHART (dir.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1981, p. 1.

MCGARRY, J., « Why Has Cyprus Been a Consociational Cemetery? », dans Soeren KEIL et Allison MCCULLOCH (dir.), *Power-Sharing in Europe. Past Practice, Present Cases, and Future Directions*, Cham, Palgrave Macmillan, 2021.

MUELLER, S., « Autonomie gouvernementale et gouvernance partagée : poser les termes du débat », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 49.

PAPILLON, M., « The Two Faces of Treaty Federalism », dans James BICKERTON et Alain-G. GAGNON, (dir.), *Canadian Politics*, 7^e éd., Toronto, University of Toronto Press, 2020.

PAPILLON, M. et R. SIMEON, « The Weakest Link? First Ministers' Conferences in Canadian Intergovernmental Relations », dans Peter J. MEEKISON, Hamish TELFORD et Harvey LAZAR (dir.), *Canada: The State of the Federation. Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 2004.

PLESS, A., « Uncooperative Thoughts About Cooperative Federalism », dans Noura KARAZIVAN et Jean LECLAIR (dir.), *The Political and Constitutional Legacy of Pierre Elliott Trudeau*, Toronto, LexisNexis, 2020.

POIRIER, J., « Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », dans Jean-François GAUDREAU-DESBIENS et Fabien GÉLINAS (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états: Gouvernance, identité et méthodologie*, Carswell et Bruylant, Montréal et Bruxelles, 2005, p. 441.

POIRIER, J., « Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 81.

POIRIER, J. et J. HARTERY, « L'ingénierie para-constitutionnelle: modifier la Constitution par la bande et par contrat », dans Dave GUÉNETTE, Patrick TAILLON and Marc VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal et Bruxelles, Éditions Yvon Blais et Anthemis, 2020.

REQUEJO, F. et M. SANJAUME, « Recognition and Political Accommodation: From Regionalism to Secessionism – the Catalan Case », dans Jean-François GRÉGOIRE et Michael JEWKES (dir.), *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*, Louvain, Leuven University Press, 2015, p. 107.

REUCHAMPS, M., « Défédéralisation ou refédéralisation? Une brève analyse des préférences des parlementaires et des citoyens belges », dans Dave GUÉNETTE, Patrick

TAILLON et Marc VERDUSSEN (dir.), *La modification constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal et Bruxelles, Éditions Yvon Blais et Anthemis, 2020, p. 559.

SCHERTZER, R. et M. PAQUET, « Que penser de la réponse du système intergouvernemental canadien face à la crise de la COVID-19? », dans Félix MATHIEU, Dave GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme – Théorie, enjeux et études de cas*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020, p. 599.

SCHMITT, N., « Swiss Confederation », dans John KINKAID et G. Alan TARR (dir.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2005, p. 348.

TAYLOR, R., « Introduction. The promise of consociational theory », dans Rupert TAYLOR (dir.), *Consociational Theory. McGarry & O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, Londres, Routledge, 2009, p. 1.

UYTTENDAELE, M., « La procédure de révision constitutionnelle dans l'État fédéral belge et sa dimension temporelle », dans Dave GUÉNETTE, Patrick TAILLON and Marc VERDUSSEN (dir.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Montréal et Bruxelles, Éditions Yvon Blais et Anthemis, 2020.

Thèses et mémoires

GUÉNETTE, D., *L'exercice de la fonction constituante dans les sociétés fragmentées – Contribution à l'étude des procédures de révision constitutionnelle de la Belgique, du Canada et de la Suisse à travers le prisme du fédéralisme consociatif*, thèse de doctorat, Québec et Louvain-la-Neuve, Université Laval et Université catholique de Louvain, 2020.

LAPLANTE-LÉVESQUE, F., *L'impact des mécanismes de fédéralisme exécutif sur le déficit fédératif canadien*, mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Montréal, 2010.

Références en ligne

BÉCHARD, J., « Immigration: The Canada–Quebec Accord », *Library of Parliament*, 1998, [En ligne], [bdp.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201189E?].

CENTRE D'ANALYSE POLITIQUE – CONSTITUTION FÉDÉRALISME, « Cahiers », [En ligne], [capcf.uqam.ca/type_publication/cahiers/].

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DE L'ENVIRONNEMENT, [En ligne], [ccme.ca/fr].

CONSEIL CANADIEN DES MINISTRES DES FORÊTS, [En ligne], [www.ccmf.org].

CONSEIL DE LA FÉDÉRATION, *Entente fondatrice*, 5 décembre 2003, [En ligne], [canadaspremiers.ca/wp-content/uploads/2013/03/cof_fondatrice.pdf].

CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION DU CANADA, [En ligne], [www.cmec.ca/fr/].

HUDON, M.-È., « Le Conseil de la fédération et les relations intergouvernementales canadiennes », *Bibliothèque du Parlement du Canada*, 2004.

NOËL, A., « COVID-19 et tensions intergouvernementales », *Options politiques*, 4 mai 2020, [En ligne], [policyoptions.irpp.org/fr/magazines/may-2020/covid-19-et-tensions-intergouvernementaleschronique-dalain-noel/].

SECRÉTARIAT DU QUÉBEC AUX RELATIONS CANADIENNES, « Recherche parmi les ententes intergouvernementales canadiennes », [En ligne], [www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/ententes-intergouvernementales/rechercher.asp].