

Article

« L'aspect politique et collectif »

Peter M. Leslie

Les Cahiers de droit, vol. 27, n° 1, 1986, p. 161-170.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/042732ar>

DOI: 10.7202/042732ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'aspect politique et collectif

Peter M. LESLIE *

The Director of the Institute for Intergovernmental Relations herein underscores the fact that neither the protection of human rights nor political sovereignty can fully ensure the rights of national or ethnic minorities. He points out to this effect that the doctrine of liberalism is deficient due to its superficial apprehension of the relationship between the individual and the collectivity. As for the principle of sovereignty, it too fails on the level of social theory.

The author proposes as a solution to the problem of ethnic minorities various elements. First, he suggests federalism, but mainly the instigation of a new political formula as a complement to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The purpose of this formula would be to define and ensure the rights of ethnic minorities through the drafting of standards of conduct, partial self-government and the establishing of intergovernmental accords.

	<i>Pages</i>
Introduction	162
1. Critique du libéralisme.....	164
2. Critique du principe de l'autodétermination	166
3. Au-delà du manichéisme politique.....	167

* Directeur, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's.

Introduction

On vit à une époque où l'État-nation est considéré comme la norme, mais où en réalité il fait exception à la règle générale. En 1971, d'après le politologue Walker Connor, seulement 9 pour cent des États indépendants alors existants étaient homogènes dans leur composition ethnique, dans le sens où un seul groupe constituait 90 pour cent ou plus de la population. Dans 30 pour cent des États, l'ethnie la plus nombreuse atteignait moins de la moitié du total, alors que dans 40 pour cent des États, la population comptait au moins cinq groupes importants¹. La situation aujourd'hui n'est pas vraisemblablement très différente. D'où l'importance de notre sujet : les droits des minorités ethniques ou nationales.

Il est nécessaire de bien délimiter un sujet aussi vaste que le nôtre. D'abord, il est évident que les minorités ethniques ou nationales ne se distinguent pas clairement des minorités religieuses ou linguistiques. De plus, une des deux approches aux droits des minorités de tout genre, approches que je vais commenter plus loin, est celle de faire respecter le droit à l'égalité, ou d'assurer l'absence de la discrimination dans les domaines économiques et sociaux, et dans la vie publique. Le droit à l'égalité fait aussi l'objet de plusieurs communications ; le respect et la prudence me conseillent tous deux de ne pas me promener sur le même terrain.

Qu'est-ce qui reste de notre sujet ? C'est l'aspect politique et collectif. En le traitant, nous reprenons le débat vénérable sur le droit d'auto-détermination — le droit des peuples, ou des collectivités qui ont conscience d'elles-mêmes en tant que société distincte, de se gouverner.

Il nous serait possible d'aborder notre sujet de façon abstraite, c'est-à-dire de faire état de la tension entre deux tendances idéologiques — tendances qui expriment, au sujet des droits des minorités et surtout des minorités ethniques, des conceptions opposées. Ce sont le libéralisme et, opposé à lui, un groupement de théories sociales qui partagent un trait commun, l'affirmation que l'individu ne peut développer ses qualités humaines que dans la société. J'appellerai cette tendance (ou ce groupement d'idéologies) *le communalisme*.

En effet, il me paraît bon de m'intéresser à ces distinctions au plan des idées. Mais il faut faire plus. Il faut reconnaître aussi que des théories sociales opposées ont été liées, au Canada des vingt dernières années, à des controverses sur le rôle du Québec dans la Confédération, sur la position des anglophones et des allophones dans la société québécoise, sur les minorités

1. W. CONNOR, « Nation-building or Nation-destroying? », (1971-72) 24 *World Politics* 320.

francophones des autres provinces, sur le multiculturalisme, et plus récemment, sur les droits des peuples autochtones. Ces controverses sont l'enjeu réel de l'opposition des idéologies. Autrement dit, l'opposition des idéologies a sa contrepartie dans un conflit entre deux projets politiques, conflit qui fait des remous dans tous les coins du pays. Les programmes en question sont ceux du Gouvernement fédéral et du Québec. Ils ont leurs souches dans, respectivement, le libéralisme et le communalisme.

Il importe de noter que les deux projets politiques envisagent des rôles très différents pour les tribunaux dans la protection des droits des minorités. Un des éléments majeurs du projet fédéral a été l'enchâssement de la *Charte des droits et libertés* dans la *Loi constitutionnelle*. La Charte étend de beaucoup les responsabilités des tribunaux et leur impose un rôle presque ouvertement politique. Quelle autre conclusion pourrait-on tirer de l'article 15(1) (droits à l'égalité)? Rappelons-nous son libellé :

La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Ainsi, un individu qui se croit traité d'une manière moins favorable qu'un autre a maintenant le droit, selon l'article 24, de « s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances. » Autrement dit, pour tout individu qui reste insatisfait non seulement des décisions administratives mais aussi des politiques entérinées par le Parlement, les tribunaux seront un mécanisme de rechange pour réclamer un traitement plus favorable. C'est par exemple le cas où il peut alléguer de la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou nationale. En fin de compte, il est possible que de telles minorités puissent en venir à une situation où elles comptent plus sur les tribunaux que sur les parlements pour faire prévaloir leurs intérêts.

Par contre, le projet politique du Gouvernement du Québec — en optant pour l'extension des pouvoirs de l'Assemblée nationale et, dans le cas du P.Q. pour l'accession à la souveraineté — se révèle beaucoup plus sceptique quant à la capacité des tribunaux de bien protéger les droits de la minorité francophone. Comme d'ailleurs la plupart des autres gouvernements provinciaux durant les années 1980-81, on préférerait consacrer aux instances législatives plutôt que judiciaires la responsabilité de concilier les droits des individus et des collectivités, dans le sens qu'on insistait sur le droit de dérogation. En somme, la divergence idéologique n'est pas de la pure abstraction, elle est réelle, elle se révèle dans la vie des sociétés et dans la politique quotidienne.

Maintenant, pour anticiper sur ma conclusion principale — parce que le sujet est complexe, et je ne veux pas que l'essentiel se laisse perdre de vue — permettez-moi d'affirmer que *ni la protection des droits de la personne ni l'autodétermination politique ne peuvent assurer pleinement les droits des minorités ethniques ou nationales*. Chacune de ces deux approches est, en soi, défectueuse. Elles doivent, toutes deux, se limiter réciproquement. Et j'ajoute : c'est ce qui s'est produit au Canada dans les dernières années. Loin de regretter que le projet politique du fédéral n'ait pas complètement prévalu, ou que (d'après nos convictions personnelles) le projet politique du P.Q. ait été rejeté par l'électorat, on doit plutôt reconnaître que les deux projets politiques comportent tous deux des éléments valables, et que c'est maintenant le moment d'inventer une formule nouvelle comprenant des éléments des deux. Nous devons passer au-delà du manichéisme idéologique que nous avons connu récemment.

En effet, je crois que nous avons, au Canada, une chance historique, précisément à cause de nos querelles politiques récentes, d'innover dans la protection des droits des minorités. Je tenterai, à la fin de ma présentation, d'esquisser les grandes lignes d'une nouvelle formule politique qui puisse satisfaire les vifs désirs d'une pluralité d'ethnies de s'épanouir et, jusqu'à un certain degré, de se gouverner, tout en respectant les droits des individus. Ceci est actuellement, au plan de la morale et de la justice sociale, un des défis les plus grands que le Canada doit relever.

1. Critique du libéralisme

Pour comprendre l'apport de la doctrine libérale quant à la question de la nationalité, il convient de consulter les écrits de lord Acton, historien anglais du dix-neuvième siècle, dont les idées ont influé, on le sait, sur la pensée de l'ancien premier ministre Pierre Elliot Trudeau. L'essai d'Acton, intitulé *La nationalité*, qu'il publia il y a 125 ans, en 1862, est révélateur. Il montre à mon avis les faiblesses aussi bien que la puissance intellectuelle et morale d'une politique qui favorise toujours les droits des individus, et qui confie aux tribunaux la responsabilité de les garantir.

À partir de la remarque de lord Acton, citée par Pierre Trudeau et considérée par ce dernier comme principe fondamental : « [la] théorie de la nationalité [...] est un pas rétrograde dans l'histoire »², on peut être surpris de lire ailleurs dans le même essai : « [le] déni de la nationalité [...] implique le déni de la liberté politique »³. Le paradoxe se résoud lorsqu'on constate que

2. Lord ACTON, « Nationality » [1862], in *Essays in the Liberal Interpretation of History*, William H. McNeill, 1^{re} ed., Chicago, University of Chicago Press, 1967, p. 158.

3. *Id.*, p. 157.

pour lord Acton, le vrai principe fondamental n'était pas l'anti-nationalisme, mais l'anti-étatisme.

Acton avait une profonde méfiance envers le peuple. Pour lui, les garanties de la liberté étaient l'existence d'une aristocratie et de multiples organisations médianes, surtout les gouvernements locaux, facteurs qui limitent l'uniformisation des mœurs, la centralisation du pouvoir politique et l'affaiblissement des contraintes sur le pouvoir, qu'il soit royal ou populaire. Toutes ces tendances sont moins virulentes si, au sein d'un seul État, il existe plusieurs nationalités. Un pouvoir absolu, un État intolérant, supprimera les distinctions nationales (culturelles). Ainsi, Acton peut écrire : « Le mouvement qui s'appelle libéral est essentiellement national »⁴.

Il ne faut pas confondre cette thèse avec « la théorie de la nationalité », fustigée par Acton. Celle-ci est opposée au pluralisme des nationalités. Elle propose que les frontières des États se conforment à celles des ethnies. En contrepartie à cette « théorie », Acton propose une politique de tolérance et de non-ingérence dans les affaires sociales. Une telle politique conduira à l'harmonie entre les diverses nationalités faisant partie d'une seule communauté politique. L'État doit être aveugle à la nationalité tout comme à la religion.

Mais cette doctrine, est-elle pratique à une époque où il n'est plus réaliste de demander à l'État de jouer un rôle purement négatif ou réglementaire (au lieu d'un rôle positif comme agent de développement économique et comme pourvoyeur des services sociaux) ? Aujourd'hui, on le sait, l'exercice du pouvoir public s'étend à tous les domaines de la vie de la collectivité et de chaque individu.

Le libéralisme moderne, toujours voué au développement de la personne et à l'extension de ses possibilités d'action, s'est concilié avec la doctrine de l'État positif, actif dans bien des domaines auparavant considérés hors de la chose publique. L'État positif, actif, est même nécessaire, d'après les libéraux contemporains, pour contrebalancer le pouvoir détenu par bien des organismes sociaux dont surtout les sociétés anonymes, parfois multi-nationales.

La doctrine libérale n'est plus aristocratique mais populaire ; elle est maintenant axée sur *un majoritarisme mitigé* : la règle de la majorité, conditionnée par le respect des droits de la personne, principe qui délimite le pouvoir de l'État aussi bien que de tout autre organisme.

Les grandes lignes de cette doctrine, aussi bien dans son aspect démocratique que dans son aspect individualiste, ont maintenant été inscrites

4. *Id.*, p. 141.

dans la Constitution canadienne. Aux tribunaux a été confié un rôle énormément accru comme garants des droits de la personne, dont les droits à l'égalité.

Mais comment peut-on assurer, dans la pratique, les droits à l'égalité? Aux membres des minorités ethniques, à moins qu'ils ne soient assimilés, il faut accorder certains droits qu'ils détiennent en tant que membres d'un groupe nommé, tels que des droits linguistiques ou religieux, par exemple dans le domaine de l'éducation. Il appert néanmoins que les libéraux sont souvent ambivalents et parfois négatifs à cet égard, à cause de la discrimination implicite contre tout individu qui n'est pas membre des groupes ainsi reconnus.

Ces réserves sont encore plus fortes dans une deuxième catégorie d'exceptions à la règle générale («la loi ne fait acception de personne»). Il s'agit des programmes d'engagement préférentiel (affirmative action), qu'on qualifie parfois comme «la discrimination à l'inverse». Même si on peut présenter de telles mesures comme étant nécessaires pour réaliser la pleine égalité des individus faisant partie des minorités historiquement défavorisées, il n'en reste pas moins que l'État perd ainsi sa neutralité envers les groupements nationaux. On va directement à l'encontre d'un principe énoncé par lord Acton.

Ces deux catégories d'exceptions au principe fondamental que l'État doit se situer au-delà de tout ce qui touche à l'origine ethnique des citoyens, ou qui en découle, laisse soupçonner la carence majeure du libéralisme. C'est une doctrine qui néglige l'aspect collectif ou social de la personnalité, et de l'existence même de l'individu. Elle est déficiente de par sa compréhension superficielle du rapport entre l'individu et la communauté.

2. Critique du principe de l'autodétermination

Les déficiences du libéralisme donnent raison, au moins en partie, à une autre doctrine politique visant à ce que toute ethnie puisse *elle-même* se gouverner. (Rappelons le proverbe *Alien rule is illegitimate rule.*)

Cette doctrine, le principe de l'autodétermination, a ses racines intellectuelles dans une théorie qui favorise l'aspect social de la personne. Elle pose que chaque individu est formé dans la société et dans une culture nationale. Sa personnalité en résulte. La conclusion inéluctable : l'épanouissement de la communauté nationale dont tout individu est une composante est une condition essentielle au développement de la personne.

Il est évident que la solidarité sociale et le caractère unique d'une culture sont fortement renforcés si l'ethnie a réussi à se doter d'un réseau d'institutions qu'elle contrôle et qui se conforme donc à son génie. C'est par le

truchement de ses institutions que la collectivité s'affirme et s'épanouit. D'où l'importance d'une base territoriale. Une des revendications les plus souvent réclamées par les minorités ethniques est celle d'établir des frontières à l'intérieur desquelles elles sont majoritaires et où elles jouissent d'une certaine autonomie politique.

L'extension logique de ces idées est ce que lord Acton appelait « la théorie de la nationalité », ou (pour en marquer les conséquences) la doctrine voulant que toutes les ethnies aient droit à l'autodétermination. Cette doctrine est franchement irréaliste puisqu'elle donne lieu à tout genre de controverse quant à la démarcation des territoires nationaux. Le principe ayant été formulé, où arrêter dans son application? On se rappellera la consternation de Woodrow Wilson, qui remarqua au Congrès de Versailles: « I have nations coming to me of which I have not even heard! »

En effet, le principe d'autodétermination non seulement pose d'épineux problèmes d'application, mais il échoue presque complètement au plan de la théorie sociale. Acton en a fait le procès d'une manière magistrale. D'ailleurs — ce qui est important pour notre sujet — le principe d'autodétermination escamote tout simplement le problème des droits des minorités ethniques. Compte tenu du fait qu'il serait impossible d'établir des frontières qui démarqueraient avec précision des ethnies, donc que l'homogénéité ethnique serait une condition impossible à réaliser sans d'importantes relocalisations des peuples, le principe d'autodétermination n'est que rarement une solution au problème des droits des minorités ethniques ou nationales.

3. Au-delà du manichéisme politique

Il faut alors rejeter deux principes opposés, qui sont d'ailleurs les principes les plus souvent formulés, et rechercher un terrain d'entente entre les deux. Ce terrain se découvre dès qu'on reconnaît le caractère proprement *politique* des droits des minorités, et qu'on reconnaît ainsi le rôle limité que peuvent jouer les instances judiciaires dans leur affirmation et leur protection.

Un élément de solution au problème des droits des minorités ethniques est le fédéralisme. Je n'insisterai pas, pour deux raisons :

- 1) c'est une solution qui s'applique seulement dans les cas où les ethnies sont concentrées dans des régions où elles sont majoritaires.
- 2) Étant une forme limitée (partielle) d'autodétermination nationale, elle souffre des mêmes déficiences que cette formule simpliste. Rares sont les cas où la distribution territoriale des peuples est si nette que le découpage des territoires ne laisse pas de minorités ethniques dans plusieurs des provinces ou des États.

J'insiste beaucoup plus sur un autre élément de solution au problème des minorités ethniques. Rappelons d'abord que nous nous occupons ici des droits collectifs dans le sens strict. Il n'est pas question des droits accordés aux individus en tant que membres d'une minorité. Les droits dont je fais maintenant état sont des droits politiques. Ils se résument à un système de pratiques politiques ou de conventions portant sur des sujets tels que la composition des coalitions gouvernantes. Ces conventions vont à l'encontre du majoritarisme, et elles envisagent un partage du pouvoir qui assure que les décisions les plus importantes soient prises avec la participation et (le plus souvent possible) avec le consentement des groupes intéressés. Le rôle des tribunaux dans tout cela est nécessairement restreint, même si on tente parfois de définir les pratiques dont j'ai fait mention dans une constitution écrite. Dans la mesure où cette tentative réussit, il se peut qu'un tribunal soit le garant des droits collectifs, mais au-delà des mécanismes créés délibérément à cette fin — et probablement plus importante que ces mécanismes — est située une *culture politique* comportant des normes de conduite et des notions mal définies (mais pourtant réelles) de légitimité. L'élément essentiel est que toute majorité accepte des contraintes à son pouvoir. Ces attitudes et ces pratiques ne peuvent pas être imposées de l'extérieur, comme par un tribunal; elles doivent être valorisées par le peuple lui-même.

Ce qui s'impose actuellement à nous Canadiens, c'est d'inventer une nouvelle formule politique, comme complément nécessaire à la Charte canadienne des droits et comme extension d'elle — une formule pour définir et pour assurer les droits des minorités ethniques. Cette formule comprendra vraisemblablement les éléments suivants :

- des normes de conduite qui vont à l'encontre du majoritarisme
- pour les minorités ethniques les plus importantes, et dans la mesure du possible, l'auto-gouvernement (self-government); et
- la négociation d'accords intergouvernementaux, officiels ou officieux, pour étendre au maximum, à travers le territoire canadien, les droits accordés aux individus en tant que membres des minorités reconnues.

Reprenons ces trois éléments.

Les normes de conduite : Il faut créer des usages politiques qui expriment le respect des minorités et la reconnaissance de leurs intérêts particuliers. Ils traduiront dans la pratique une culture politique où toute majorité accepte des contraintes à son pouvoir décisionnel. Ajoutons qu'il n'est pas possible de confier aux tribunaux un rôle majeur pour mettre en valeur de tels usages; ils doivent être un aspect ou une composante de la culture politique.

L'auto-gouvernance partielle : Il est évident qu'il est plus facile de créer des mécanismes par lesquels une minorité jouit d'une autonomie politique, si

la minorité en question est concentrée sur un territoire précis. Dans de tels cas, le fédéralisme est la solution le plus souvent choisie. Une question intéressante : est-il possible de créer une forme « d'auto-gouvernement » pour une population dispersée, qui n'a pas de territoire à elle ? C'est ce que désirent, par exemple, certains des peuples autochtones du Canada. Une réussite, même limitée, à cet égard, aurait une signification énorme aussi pour d'autres minorités ethniques, surtout (au Canada) les minorités linguistiques.

Les accords intergouvernementaux : Là où une communauté ethnique a établi, sur une base territoriale, une forme d'autonomie politique, mais où d'autres membres de cette même ethnie demeurent hors de ce territoire, il serait peut-être possible de traiter les noyaux des minorités en question comme des extensions du groupe principal. Des droits à certains services publics (comme l'éducation par exemple), et même la création de certaines institutions contrôlées par eux, pourraient faire l'objet d'accords intergouvernementaux. Si nécessaire, de tels accords pourraient comprendre des arrangements fiscaux. Remarquons que les mécanismes en question seraient exclusivement politiques, et que les tribunaux n'auraient pas de rôle à jouer à leur égard, sauf dans le cas d'accords contractuels.

Pour plusieurs raisons, le Canada est bien placé pour innover dans la protection des droits des minorités ethniques et nationales. Rappelons les faits suivants :

- 1) Une des caractéristiques saillantes du Canada est que sa minorité linguistique la plus importante possède une base territoriale assez compacte. Correspondant en gros à l'étendue de ce territoire, existe un gouvernement provincial contrôlé par cette minorité. C'est un instrument politique puissant qui sert non seulement à créer un réseau d'institutions conforme à la culture nationale, mais aussi à améliorer le statut économique des francophones au Québec et (jusqu'à un certain degré) dans les autres provinces.
- 2) Par contre, la poussée vers l'indépendance politique, ou la souveraineté du Québec, a été émuée. La présence du Québec à l'intérieur de la fédération canadienne confère aux francophones des autres provinces un degré de pouvoir politique qui leur manquerait si le Québec était souverain. Les provinces comportant d'importantes minorités francophones sont, depuis plusieurs années, en voie d'étendre les services en langue française, ce qui serait politiquement impossible sans la présence du Québec dans la Confédération.
- 3) Les droits des minorités francophones hors-Québec sont politiquement renforcés par l'existence, à l'intérieur du Québec, d'une minorité anglophone importante.

- 4) La révolution tranquille et la montée de l'indépendantisme au Québec ont renforcé l'influence des francophones à l'intérieur du cabinet fédéral et dans la bureaucratie. Nous sommes maintenant, au Canada, beaucoup plus proches qu'auparavant d'un partage équitable du pouvoir dans la politique fédérale.
- 5) Ces changements au plan politique ont été accompagnés et appuyés par des amendements constitutionnels établissant les garanties juridiques des droits à l'égalité, même si dans ce domaine, le pouvoir de dérogation législative est quasi illimité. Le Canada a progressé plus loin que certaines autres fédérations (la Suisse) ou quasi-fédérations (la Belgique) dans la protection des droits des individus en tant que membres des minorités. Par contre, de tels pays pourraient être pour nous, Canadiens, des modèles à imiter en ce qui concerne les conventions pour le partage du pouvoir politique. Il nous importe de reconnaître que les droits collectifs des individus se complètent mutuellement même si, au plan des principes, formulés en termes absolus, ils s'opposent.