

CAIRNS, Alan C., *Charter versus Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*. Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992. 12,95 \$

Stéphane Perrault

Volume 46, Number 4, Spring 1993

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/305153ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/305153ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut d'histoire de l'Amérique française

ISSN

0035-2357 (print)

1492-1383 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Perrault, S. (1993). Review of [CAIRNS, Alan C., *Charter versus Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*. Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992. 12,95 \$]. *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 46(4), 672–674.
<https://doi.org/10.7202/305153ar>

CAIRNS, Alan C., *Charter versus Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*. Montréal, McGill-Queen's University Press, 1992. 12,95\$

L'accord du lac Meech et, plus encore, le *post mortem* qui a suivi le rejet de l'accord, ont donné lieu à une vaste réflexion, dans les milieux académiques concernés, et à un nombre important de publications. Formuler les causes de l'échec, identifier ce «Canada anglais» qui avait refusé la société distincte, ses valeurs, ses mobiles: pour les intellectuels du Canada anglais, l'exercice avait quelque chose d'urgent et d'incontournable. Le professeur Alan Cairns compte sans doute parmi ceux qui ont consacré le plus d'énergies à cet exercice. Depuis toujours observateur respecté de la scène constitutionnelle, Alan Cairns se penche plus particulièrement, depuis environ cinq ans, sur la *Charter culture* qui semble s'être imposée au Canada anglais, au point de constituer le cœur de la nouvelle identité canadienne.

Dans *Charter versus Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*, Alan Cairns s'intéresse à la constitution en tant qu'instrument de l'identité nationale; et à l'identité nationale en tant que facteur essentiel de l'évolution constitutionnelle. Le livre, bien que composé de quatre chapitres (dont les trois premiers sont en fait les textes de conférences prononcées en 1987 et révisées à la lumière de l'échec de l'accord du lac Meech), se divise, sur le plan des idées, en deux parties.

Dans la première partie, qui correspond au premier chapitre, l'auteur procède à un rappel du contexte et des influences internationales depuis la Seconde Guerre mondiale qui ont permis l'inclusion dans la Constitution, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés*. D'une part, le déclin de l'empire britannique, la diminution des liens économiques entre le Canada et la Grande-Bretagne, l'abolition en 1949 des appels au Conseil Privé et, finalement, la baisse relative de la population d'origine britannique ont tous contribué à l'amoindrissement de l'influence britannique au Canada. Du même coup, ces facteurs ont pavé la voie à l'éventuelle remise en question du principe de la souveraineté parlementaire, si étroitement lié à la culture politique britannique, qu'allait exiger l'introduction de la Charte. D'autre part, dans une perspective internationale plus large, avec la fin des grands empires coloniaux, le phénomène de l'immigration et l'émergence d'un pluralisme ethnique, la seconde moitié du XX^e siècle est marquée par une acceptation de l'égalité raciale comme principe universel. On assiste alors à la multiplication des conventions internationales relatives à la discrimination, accompagnées, sur le plan interne, de pressions pour l'adoption d'une Charte contraignant l'État à respecter ces nouvelles valeurs.

La seconde et principale partie de l'ouvrage, dans laquelle je range les chapitres deux, trois et quatre, tourne autour de l'interaction entre, d'une part, l'évolution de la Constitution canadienne et, d'autre part, le processus de formation de l'identité nationale, ce que Cairns appelle «the transformation of community».

Dans le chapitre deux, Cairns veut démontrer que la Constitution est bien plus que le strict cadre légal des rapports étatiques: elle constitue un

instrument permettant de forger l'identité nationale et d'organiser ses composantes. Ainsi, rappelle l'auteur, le Canada-Uni de 1840 faisait suite au Rapport Durham et visait à assimiler les Canadiens français dans un État britannique. L'échec de cette tentative d'assimilation donna lieu, avec l'AANB de 1867, à un ordre constitutionnel plus respectueux du dualisme. Le projet de souveraineté-association ainsi que le concept de fédéralisme intraétatique mis de l'avant dans les années soixante-dix constituent à leur tour des tentatives d'organisation de la dualité canadienne. C'est dans cette perspective également qu'il faut, suivant Cairns, voir les modifications constitutionnelles de 1982. La Charte devait, par l'attribution à tous de droits enchassés ainsi que par l'introduction de valeurs nationales dans des champs de compétence provinciale, permettre aux citoyens canadiens de se définir indépendamment de toute référence provinciale. Ainsi posée en contrepartie du fédéralisme, la Charte vise à créer une unité nationale et à lutter contre les forces centrifuges qui menacent de briser le pays.

La réforme constitutionnelle de 1982, et particulièrement ses effets sur la société canadienne, constitue l'objet du troisième chapitre. Malgré un accueil initial plutôt réservé, la Charte canadienne a profondément marqué le Canada anglais. Suivant ce qui constitue l'essentiel de la thèse de Cairns, en reconnaissant directement aux citoyens certains droits, la Charte a fait de la constitution non plus l'affaire exclusive des gouvernements, mais également celle des citoyens. Elle a modifié le statut des citoyens en le rehaussant vis-à-vis des gouvernements, contribué à l'émergence d'un discours articulé en terme de droits et introduit une culture constitutionnelle profondément pluraliste. Cette culture s'accommode désormais mal du discours traditionnel qui met l'accent sur l'idée de deux peuples fondateurs.

Cairns soutient, au quatrième chapitre, que le défaut de nos gouvernements de prendre en considération cette nouvelle culture constitutionnelle a mené directement au naufrage de l'entente du lac Meech en 1990. L'explication que fournit l'auteur est double: alors que la formule d'amendement édictée en 1982 accorde, selon les termes de Cairns, la «souveraineté constitutionnelle» aux gouvernements fédéral et provinciaux suivant un schème typiquement fédéraliste, la Charte l'accorde exclusivement aux citoyens. Ceux-ci, ayant développé une attitude que Cairns qualifie de «propriétaires» à l'égard de la Charte, refusèrent en 1990 d'être exclus du processus de modification de la Constitution. L'opposition entre Charte et fédéralisme dépasse cependant la seule procédure. Elle se reflète également à travers le conflit entre un pluralisme multi-ethnique en émergence et l'idée de société distincte qui se rattache à une vision dualiste du Canada, considérée désormais comme un anachronisme.

L'ouvrage de Cairns, et cela est posé dès l'introduction, n'a aucune prétention à la neutralité. L'insistance sur l'identité pluraliste des Canadiens et sur la «*Charter culture*» comme facteurs dominants de l'évolution constitutionnelle à venir se fait au détriment de la perspective dualiste avec laquelle le Québec aborde nécessairement la question constitutionnelle. Le portrait qu'il dresse est celui du Canada anglais, du point de vue du Canada anglais. Cela ne pose aucune difficulté et constitue, au contraire, la force de

l'ouvrage. La distance qui sépare le Québec du Canada anglais apparaît rarement de façon si éclatante que sous la plume d'Alan Cairns.

L'aspect le plus fascinant de cette «*Charter culture*», telle que définie par Cairns, est peut-être cette opposition entre citoyens et gouvernements qui sous-tend l'ensemble des chapitres deux, trois et quatre. Les termes «citoyens» et «gouvernements» sont d'ailleurs consciemment utilisés par Cairns et ne doivent pas être confondus avec l'opposition classique individu/État. L'opposition citoyen/gouvernement, située dans le contexte spécifique de la démocratie représentative, implique, dans une certaine mesure, une crise de la représentativité, ou du sentiment de représentativité. Or, malheureusement, cette question est complètement évacuée par le professeur Cairns qui limite au problème des modifications constitutionnelles son analyse de l'impact de l'opposition citoyen/gouvernement. Cela m'amène à formuler une double critique, assez sévère, à l'égard de l'ouvrage.

Mis à part certains éléments du premier chapitre sur lesquels je reviendrai, Cairns se contente de nous servir des idées — toutes fascinantes qu'elles soient — déjà énoncées dans ses publications antérieures. Non seulement les concepts de «*Charter culture*», de «pluralisme ethnique», et autres idées connexes qui sont au cœur de l'analyse ont-ils déjà été formulées ailleurs par Cairns, mais encore ce dernier les réitère-t-il *ad nauseam* dans les chapitres deux, trois et quatre.

Cet aspect redondant de l'ouvrage est d'autant plus dommage que les considérations relatives au contexte international introduites au premier chapitre auraient pu permettre à l'auteur de pousser sa réflexion vers de nouveaux horizons. N'y a-t-il pas des rapprochements à faire entre le déclin du parlementarisme comme pierre angulaire de la Constitution — ce qui a permis, selon Cairns, l'introduction de la Charte — et la crise de légitimité des gouvernements qui sous-tend le reste de l'ouvrage? Cette crise est-elle cependant propre au Canada ou n'est-elle pas partagée, à divers degrés, par l'ensemble des démocraties occidentales? Le chapitre premier fournit en fait les éléments d'une réflexion qui aurait justifié une nouvelle publication. Comme tel, il demeure un étrange «appendice» à un ouvrage qui constitue une reformulation — souvent imagée et habile il est vrai — d'éléments connus. De l'ouvrage, on retiendra sans doute le titre, extrêmement évocateur de la dynamique constitutionnelle canadienne, et, pour ceux qui ne sont pas déjà familiers avec les travaux du professeur Cairns, un certain nombre d'idées essentielles à la compréhension de cette dynamique.

STÉPHANE PERRAULT