

Pour qu'un régime fédéral soit vraiment multinational, les décisions concernant les frontières et les pouvoirs doivent traduire consciemment les besoins et les aspirations des groupes minoritaires. Si les États-Unis sont l'exemple parfait du fédéralisme territorial, quel est le prototype du fédéralisme multinational ? Elazar soutient que la Suisse est « la première fédération moderne basée sur des différences ethniques et linguistiques indigènes qui ont été jugées permanentes et dignes qu'on en tienne compte²⁰ ». Mais comme le fait remarquer Murray Forsyth, la vieille confédération suisse, qui a existé pendant près de 500 ans, se composait uniquement de cantons germaniques, du point de vue de l'origine ethnique et de la langue. Si les cantons francophones et italophones ont été ajoutés en 1815, la décision d'adopter une structure fédérale n'a pas été prise principalement pour tenir compte de ces différences ethnolinguistiques. Selon Forsyth, la fédération canadienne de 1867 était en réalité le premier exemple d'une structure fédérale adoptée explicitement pour accommoder des minorités nationales. Il en est ainsi parce que la Constitution de 1867 a non seulement uni quatre colonies différentes en un pays, mais aussi divisé la plus grande d'entre elles en deux unités politiques distinctes – l'Ontario anglophone et le Québec francophone – afin de tenir compte des différences ethnoculturelles²¹.

Cette décision de créer (ou plus exactement de rétablir) une province de Québec séparée au sein de laquelle les Français formaient une majorité évidente a été la première étape déterminante pour que le fédéralisme canadien devienne véritablement « multinational » et pas seulement « territorial ». Mais ce n'était qu'une première étape. Contrôler une sous-unité fédérale rend l'autonomie gouvernementale possible, mais la mesure dans laquelle le régime fédéral qui en résulte est satisfaisant dépend aussi de la façon dont les pouvoirs sont répartis entre les paliers fédéral et provincial. C'est évidemment une source de grande controverse entre le Québec et le reste du Canada. De même, définir les collectivités autochtones comme un troisième palier de gouvernement au sein du régime fédéral ne satisfera les Autochtones que si les bonnes entités politiques peuvent ainsi obtenir les bons types de pouvoirs. La simple existence d'un régime fédéral ne suffit pas pour satisfaire les minorités nationales – l'acceptabilité du régime fédéral dépend de la façon dont les frontières sont tracées et dont les pouvoirs sont répartis entre les paliers de gouvernement.

Il semble donc exister deux modèles de fédéralisme assez différents. Les fédérations « multinationales » sont des pays où un ou plusieurs groupes se considèrent comme des « nations » distinctes au sein du grand État dont ils font partie, et des pays qui ont tracé des frontières internes et réparti les pouvoirs dans l'intention explicite de permettre à une minorité nationale de se

20. D. ELAZAR, « The Role of Federalism in Political Integration », dans D. ELAZAR (dir.), *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan, Turtledove Publishing, 1987, p. 20.

21. Murray FORSYTH, « Introduction », dans M. FORSYTH (dir.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, pp. 3-4.